



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE
MODALIDADE PROFISSIONAL**

GIVANILDO PEREIRA MACIEL

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA FOCALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO
ESTUDANTIL NO BRASIL NO PERÍODO DE 2010 a 2020**

**BRASÍLIA - DF
2023**

GIVANILDO PEREIRA MACIEL

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA FOCALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO
ESTUDANTIL NO BRASIL NO PERÍODO DE 2010 a 2020**

Texto para defesa da dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação Stricto sensu em Educação – Modalidade Profissional, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Política pública e educação

Orientadora: Prof.^a. Dra. Adriana Almeida Sales de Melo

BRASÍLIA - DF
2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

MM152a Maciel, Givanildo Pereira
ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA FOCALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO
ESTUDANTIL NO BRASIL NO PERÍODO DE 2010 a 2020 / Givanildo
Pereira Maciel; orientador Adriana Almeida Sales de Melo. -
Brasília, 2023.
177 p.

Dissertação (Mestrado em Educação) -- Universidade de
Brasília, 2023.

1. Educação Superior. 2. Política Pública de Acesso. 3.
Fundo Financiamento Estudantil. 4. Focalização. I. Melo,
Adriana Almeida Sales de, orient. II. Título.

ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA FOCALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO BRASIL NO PERÍODO DE 2010 a 2020

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto sensu em Educação – Modalidade Profissional, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Política Pública e Educação.

Defesa da dissertação de mestrado aprovado em 31 de março de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a. Dra. Adriana Almeida Sales de Melo (PPGE/UnB)
Presidente

Prof. Dr. Remi Castioni (PPGE/UnB)
Membro Interno

Dra. Andreia Couto Ribeiro (FNDE)
Membro Externo

Prof. Dr. Bernardo Kipnis (PPGE/UnB)
Membro Suplente

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais que sempre me ensinaram o valor dos estudos desde criança além do natural carinho e tranquilidade para o desenvolvimento da escrita.

A professora Adriana Almeida Sales de Melo por aceitar o desafio dessa orientação e contribuir para o enriquecimento deste trabalho tanto com sua experiência na docência quanto sua experiência na pesquisa acadêmica relacionada a políticas públicas educacionais.

Aos membros da banca Remi Castioni e Andreia Couto Ribeiro que contribuíram significativamente com comentários pertinentes.

Aos servidores, colaboradores e dirigentes do FNDE que, ao longo dos anos trabalhando com o Financiamento Estudantil, compartilharam ideias, sugestões e soluções que tornaram possível a competências necessárias para a produção deste trabalho.

Aos colegas de curso pelas ideias e sugestões apresentadas no processo de compartilhamento de conhecimento durante as aulas.

E a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desse trabalho.

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes”. (Marthin Luther King)

RESUMO

O estudo analisou a evolução da focalização do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) no Brasil bem com verificar se o programa prioriza a população que não possui condições de arcar com os custos da sua formação. Para tanto, foi utilizado como método o levantamento bibliográfico apoiado na análise quantitativa de informações constante no banco de dados do sistema informatizado do Fies (SisFIES), da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) no período de 2010 a 2020 e dos agentes financeiros do programa. As dimensões das análises envolveram como referencial teórico a abordagem do neoinstitucionalismo histórico, destacando os órgãos, instituições e regulamentações envolvidas no desenrolar de toda a trajetória histórica do Fies. No resultado e discussões contém os achados indicando ausência de integração entre os bancos governamentais e a baixa focalização do programa. Contém ainda a análise descritiva referentes ao conjunto de estudantes com as maiores diferenças de rendas encontradas nos sistemas de registro da RAIS e SisFies separados em categorias, considerando vários aspectos importantes, como renda bruta e per capita, percentual de financiamento, grupo familiar, garantia contratual, cursos, localidade entre outros. O trabalho fornece ainda um quadro resumo contendo uma matriz de focalização destacando a importância de cuidar dos registros de informações sociais no sistema do MEC para a correta seleção dos beneficiários do Programa, em especial, das pessoas que tem dificuldade de acesso. Por fim, o estudo concluiu que o Fies tem baixa focalização além de não possuir critérios socioeconômicos para segmentação e priorização dos candidatos mais vulneráveis.

Palavras-chave: Educação Superior. Política Pública de Acesso. Fundo Financiamento Estudantil. Focalização.

ABSTRACT

The study analyzed the evolution of the focus of the Student Financing Fund (Fies) in Brazil, as well as verifying whether the program prioritizes the population that cannot afford the costs of their training. To this end, a bibliographical survey was used as a method, supported by the quantitative analysis of information contained in the database of the Fies computerized system (SisFIES), the Annual Social Information List (RAIS) in the period from 2010 to 2020 and the financial agents of the program. The dimensions of the analyzes involved, as a theoretical reference, the approach of historical neo-institutionalism, highlighting the bodies, institutions and regulations involved in the unfolding of the entire historical trajectory of Fies. The results and discussions contain findings indicating a lack of integration between government banks and the low focus of the program. It also contains a descriptive analysis referring to the group of students with the greatest income differences found in the RAIS and SisFies registration systems separated into categories, considering several important aspects, such as gross and per capita income, percentage of financing, family group, contractual guarantee, courses, location, among others. The work also provides a summary table containing a focus matrix highlighting the importance of taking care of social information records in the MEC system for the correct selection of Program beneficiaries, in particular, people who have difficulty accessing. Finally, the study concluded that Fies has low targeting, in addition to not having socioeconomic criteria for segmentation and prioritization of the most vulnerable candidates.

Keywords: College education. Public Access Policy. Student Financing Fund. Focusing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMES – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR.
ABRUC – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS.
ANDES-SN – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR SINDICATO NACIONAL.
ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.
ANUP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES.
BB – BANCO DO BRASIL
BCB OU BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL.
CADASTRO E-MEC - CADASTRO NACIONAL DE CURSOS E INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR
CX OU CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
CF– CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CPSA – COMISSÃO PERMANENTE DE SUPERVISÃO E ACOMPANHAMENTO
ECR – EMPRÉSTIMO COM AMORTIZAÇÃO CONDICIONADA À RENDA FUTURA
ENADE – EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DE ESTUDANTES
ENEM – EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO
FAS - FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
FGEDUC – FUNDO DE GARANTIA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO EDUCATIVO
FG-FIES - FUNDO GARANTIDOR DO FUNDO DE FINANCIAMENTO
FIES – FUNDO DE FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL
FIESSELEÇÃO – SISTEMA INFORMATIZADO DO FIES DO MEC
FIES OFERTA – SISTEMA DE ADESÃO E OFERTA DE VAGAS POR MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR, SOB RESPONSABILIDADE DO MEC
FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
FMI - FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
IES – INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR
IPCA – ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLIADO
LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
ME – MINISTERIO DA ECONOMIA
MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
MF – MINISTÉRIO DA FAZENDA
OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
PCE/CREDUC OU CREDUC – PROGRAMA DE CRÉDITO EDUCATIVO CREDUC
PNE – PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
PROUNI – PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS
RAIS - RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS
REUNI – PLANO DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

SEMESP – SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO
SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO

SIC – SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO

SIFES - SISTEMA INFORMATIZADO DO FIES DA CAIXA

SISFIES - SISTEMA INFORMATIZADO DO FIES DO FNDE

SINAES – SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

SISU – SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADO

UNE – UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA.

LISTA DE TABELA

TABELA 1 - IPCA (ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO)	14
TABELA 2 - EXEMPLO DE CRUZAMENTO DE DADOS	27
TABELA 3 – COMPARATIVO DE TOTAL DE REGISTRO NO SISFIES, ENCONTRADO NA RAIS E OS SELECIONADOS PARA ANÁLISE DO TRABALHO COM AS RESPECTIVAS RENDA PER CAPITA MÉDIA	29
TABELA 4 - QUANTIDADE DE REGISTRO DE MEMBROS FAMILIARES	29
TABELA 5 – COMPARAÇÃO DA RENDA PER CAPITA MÉDIA DO CONTINGENTE ENCONTRADO NA RAIS EM COMPARAÇÃO AO SISFIES	41
TABELA 6 – VALOR DO SALÁRIO MÍNIMOS POR ANO.....	42
TABELA 7 - COMPARATIVO DE RENDA MÉDIA FAMILIAR POR ANO DE INGRESSO NO FIES	45
TABELA 8 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DE CONTRATOS FINANCIADOS E MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL	48
TABELA 9 - RENDA BRUTA FAMILIAR POR SALÁRIO MÍNIMO	51
TABELA 10 - RENDA PER CAPITA FAMILIAR POR SALÁRIO MÍNIMO	51
TABELA 11 - ANEXO V CONTENDO OS PARÂMETROS QUE DEFINEM O PERCENTUAL DE FINANCIAMENTO DO FIES	54
TABELA 12 - ATUALIZAÇÃO DOS PARÂMETROS QUE DEFINIRAM O PERCENTUAL DO FINANCIAMENTO (ANEXO V) EM 2/2016.....	55
TABELA 13 - EXEMPLO DE APLICAÇÃO DA FÓRMULA DE PERCENTUAL DE FINANCIAMENTO..	56
TABELA 14 - PERCENTUAL MÉDIO DE FINANCIAMENTO POR ANO	58
TABELA 15 – RENDA MÉDIA POR FAIXA DE PERCENTUAL DE FINANCIAMENTO CONTRATADO	59
TABELA 16 - ESTUDANTES QUE NÃO DECLARARAM MEMBROS NO GRUPO FAMILIAR NA AMOSTRA (MORAM SÓ).....	65
TABELA 17 - RENDA PER CAPITA E INADIMPLÊNCIA DECLARADA PELOS ESTUDANTES COM PELO MENOS UM MEMBRO FAMILIAR CADASTRADO NO SISFIES (NÃO MORAVAM SÓ)	65
TABELA 18 - RENDA PER CAPITA E INADIMPLÊNCIA DECLARADA PELOS ESTUDANTES QUE MORAVAM SÓ NO UNIVERSO ENCONTRADO NA RAIS	66
TABELA 19 - QUANTIDADE DE MEMBRO DO GRUPO FAMILIAR REGISTRADO	67
TABELA 20 - CONTRATOS POR TIPO DE GARANTIA.....	72
TABELA 21 – TIPO DE GARANTIA	73
TABELA 22 - QUANTITATIVO DE VAGAS POR CONTRATO/SEMESTRE NOS PROCESSOS SELETIVOS DO MEC 2010 A 2022	75
TABELA 23 – PROPORÇÃO DE CURSO POR NOTA ENADE.....	78
TABELA 24 - ABATIMENTO E CARÊNCIA ESTENDIDA RELATIVOS AOS CONTRATOS FORMALIZADOS ATÉ 2017	82
TABELA 25- MEDICINA POR RAÇA E COR.....	82
TABELA 26 – RENDA MÉDIA POR ÁREA DO CURSO	82
TABELA 27 – TOP 20 CURSO MAIS FINANCIADOS	83
TABELA 28 - FINANCIAMENTOS EM CURSO DE LICENCIATURA POR ANO	84
TABELA 29 – TIPO DE CURSO DE FINANCIADO	84
TABELA 30 – RENDA MÉDIA CONSIDERANDO SE O FINANCIADO CURSOU ESCOLA PÚBLICA....	85
TABELA 31 – OS VINTES CURSOS MAIS FINANCIADOS ENTRE 2010 E 2022.....	88
TABELA 32 - RENDA MÉDIA DE ACORDO COM A NOTA DO ENEM	89
TABELA 33 - COMPARATIVO ENTRE RENDA E NOTA DO ENEM (EXCLUÍDAS AS NOTAS NÃO REGISTRADAS NO SISFIES).....	89
TABELA 34 - ENEM 2021.....	90
TABELA 35 - DISTRIBUIÇÕES DOS CONTRATOS POR REGIÃO.....	93
TABELA 36 – AS 50 MAIORES CIDADES COM CONTRATOS FORMALIZADOS	95
TABELA 37 - PROPORÇÃO DE FINANCIADOS QUE MORAM NA CAPITAL E O LOCAL DE OFERTA DO CURSO	97

TABELA 38 – CONTRATOS POR REGIÃO DO CURSO FINANCIADO	98
TABELA 39 - PESO ATRIBUÍDO POR MICRORREGIÃO E POR FAIXA DE IDH-M.....	99
TABELA 40 - RENDA POR FAIXA DE IDADE.....	101
TABELA 41 - RENDA POR RAÇA OU COR DA PELE	102
TABELA 42 - QUANTIDADE DE CONTRATOS DE ESTUDANTES COM ALGUMA NECESSIDADE ESPECIAL.....	103
TABELA 43 - QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS SOCIAIS	105
TABELA 44 - TOP 20 EMPREGOS REFERENTES AO GRUPO DE ANÁLISE	108
TABELA 45 - INADIMPLÊNCIA DO FIES POR ANO	114
TABELA 46 - CURSOS MAIS ADIMPLENTES DA CARTEIRA EM NOVEMBRO DE 2022.....	117
TABELA 47 - TOP 50 CURSOS FINANCIADOS PELOS ESTUDANTES ENCONTRADOS NA RAIS	118
TABELA 48 - QUANTITATIVO DE CONTRATOS QUE TIVERAM A SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DOS PAGAMENTOS FIES	123
TABELA 49- QUANTITATIVO DE CONTRATOS QUE REALIZARAM A 1º GRANDE RENEGOCIAÇÃO DOS PAGAMENTOS FIES	124
TABELA 50 - CONTRATOS RENEGOCIADOS PELA MP Nº 1.090/2021	124
TABELA 51 - CONTRATOS RENEGOCIADOS PELA LEI Nº 14.375/2022	126
TABELA 52 - RENEGOCIAÇÃO REFERENTE AO GRUPO ANALISADO.....	127
TABELA 53 – EVOLUÇÃO PERCENTUAL DE CONTRATOS COM AS MAIORES DIFERENÇAS ENTRE A RENDA PER CAPITA RAIS/SISFIES POR ANO.....	129

LISTA DE QUADRO

QUADRO 1 - TAXA DE JUROS DO FIES E NORMATIVOS	18
QUADRO 2 - FASES DO FINANCIAMENTO	19
QUADRO 3 - PRINCIPAIS MUDANÇAS NO FIES A PARTIR DE 1999	20
QUADRO 4 - DESTAQUES OCORRIDOS AO LONGO DA TRAJETÓRIA DO FIES	39
QUADRO 5 - CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO (1/2015 A 2017)	49
QUADRO 6 - RENDA E DEFINIÇÃO DE PERCENTUAL (2010 A 2014)	52
QUADRO 7 - QUANTITATIVO DE VAGAS POR CONCEITO DE CURSO	74
QUADRO 8 - PERCENTUAL DE DISTRIBUIÇÃO POR CURSO	76
QUADRO 9 - ÁREAS PRIORITÁRIAS	77
QUADRO 10 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE ÁREA E CURSOS	77
QUADRO 11 - RESUMO DAS 10 CAUSAS PARA A INADIMPLÊNCIA	115
QUADRO 12 - JUSTIFICATIVAS PARA INADIMPLÊNCIA	117
QUADRO 13 - RESUMO DAS RENEGOCIAÇÕES	126
QUADRO 14 - MATRIZ DE FOCALIZAÇÃO	132

LISTA DE FIGURA

FIGURA 1 – LINGUAGEM R	25
FIGURA 2 – TELA DO SISFIES ALUNO (CONTRATOS ATÉ 2017)	26
FIGURA 3 - DIAGRAMA DO FIES	34
FIGURA 4 - DIAGRAMA DO PROCESSO SELETIVO	35
FIGURA 5 - IDH POR REGIÃO	94
FIGURA 6 - IDH POR MUNICÍPIO	95
FIGURA 7 - IDH POR MICRORREGIÃO	99
FIGURA 8 - FLUXO INICIAL DE PROCESSO DE PAGAMENTO CONTINGENTE À RENDA	111
FIGURA 9 - TELA DO CADÚNICO	131

LISTA DE GRÁFICO

GRÁFICO 1 - CONTRATOS FORMALIZADOS 1999 A 2009	8
GRÁFICO 2 - COMPARATIVO ENTRE A TAXA DE JUROS (MENSAL) DO FIES X IPCA X SELIC NO PERÍODO DE 1999 A 2022	15
GRÁFICO 3 - PNAD CONTÍNUA: RENDIMENTO HABITUAL REAL MÉDIO	46
GRÁFICO 4 - COMPROMETIMENTO DE RENDA BRUTA PARA PAGAR A COPARTICIPAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE MENSALIDADE DE UM SALÁRIO-MÍNIMO, COM USO DO FIES, POR NÚMERO DE MEMBROS DA FAMÍLIA	64
GRÁFICO 5 - RENDA PER CAPITA E INADIMPLÊNCIA DECLARADA PELOS ESTUDANTES COM PELO MENOS UM MEMBRO FAMILIAR DECLARADO NO UNIVERSO ENCONTRADO NA RAIS.	66
GRÁFICO 6 – COMPARATIVO DE CONTRATOS DE FINANCIAMENTO FIES E RENDA PER CAPITA SISFIES POR FAIXA DE NOTA DO ENEM	86
GRÁFICO 7 - MÉDIA DO ENEM ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2022	87
GRÁFICO 8 - DISTRIBUIÇÃO DE VAGAS POR REGIÃO	98
GRÁFICO 9 - IDH POR MESORREGIÃO	100
GRÁFICO 10 - COMPARATIVO ENTRE A RENDA PER CAPITA RAIS E A COR DECLARADA NO SISFIES	103
GRÁFICO 11 - INADIMPLÊNCIA DO GRUPO ANALISADO POR ANO DE INGRESSO NO FIES	113

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – HISTÓRICO DA TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO BRASIL	5
1.1 - PROGRAMA ESPECIAL DE CRÉDITO EDUCATIVO – CREDUC	5
1.2 - FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (ANTIGO FIES)	9
1.3 - NOVO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (NOVO FIES)	14
1.4 - ANEXO: QUADROS COM AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E MUDANÇAS OCORRIDAS NO FIES A PARTIR DE 1999.....	18
CAPÍTULO II – ASPECTOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS.....	24
CAPÍTULO III – O FIES NA ABORDAGEM DO NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	31
CAPÍTULO IV - ANÁLISE DE FOCALIZAÇÃO DO FIES.....	41
4.1 - RELEMBRANDO A METODOLOGIA UTILIZADA PARA A ESCOLHA DA AMOSTRA	41
4.2 - ANÁLISE DESCRITIVA DAS CATEGORIAS DE FOCALIZAÇÃO DO GRUPO COM AS MAIORES RENDA ENCONTRADAS NA RAIS	43
4.2.1 - POR RENDA FAMILIAR BRUTA/PER CAPITA	45
4.2.2 - POR PERCENTUAL DE FINANCIAMENTO	52
4.2.3 - GRUPO FAMILIAR	61
4.2.4 - POR GARANTIA CONTRATUAL	69
4.2.5 - POR ÁREA DO CONHECIMENTO, CONCEITO DE CURSO, CURSO E TIPO DE CURSO.....	74
4.2.6 - POR TEMPO DE ESTUDO EM ESCOLA PÚBLICA E NOTA DO ENEM.....	85
4.2.7 - POR LOCALIDADE E RELEVÂNCIA SOCIAL	93
4.2.8 - POR IDADE	101
4.2.9 - POR RAÇA E COR E PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	102
4.2.10 - POR BENEFÍCIOS SOCIAIS	105
CAPÍTULO V - A FOCALIZAÇÃO DO FIES E O COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS	106
5.1 – BREVES COMENTÁRIOS ACERCA DA INADIMPLÊNCIA E DO EMPRÉSTIMO COM AMORTIZAÇÕES CONDICIONADAS À RENDA FUTURA (ECR)	109
5.2 - IMPORTÂNCIA DA RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS DO FIES EM FACE DA PANDEMIA COVID-19	120
5.3 - MATRIZ DE FOCALIZAÇÃO.....	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS	138

ANEXO: PRODUTO TÉCNICO.....	149
PROPOSTA DE REDUÇÃO DO VALOR DA RENDA PER CAPITA FAMILIAR PARA INGRESSO NO FIES.	149
Resumo.....	149
Introdução	149
Materiais e métodos	150
Resultados e discussões.....	151
Considerações finais.....	160
REFERÊNCIAS	161

INTRODUÇÃO

A reforma universitária iniciada em 1968 foi um importante marco na história da educação superior no Brasil pois trouxe uma série de mudanças no sistema educacional brasileiro, em especial, na estrutura e no funcionamento das universidades públicas. Uma das principais consequências dessa reforma foi a abertura e expansão do ensino superior privado em razão do contexto político da época, da limitação de recursos públicos e a incapacidade de o ensino superior público absorver toda a demanda (MARTINS, 2009).

Em outras palavras, o setor privado acabou se fortalecendo em razão da retração econômica que resultou na diminuição da capacidade do Estado em investir na educação superior. Os baixos investimentos na educação se deram também em razão dos ajustes fiscais referendados pelos organismos financeiros internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) em que os gastos com educação nos países em desenvolvimento deveriam limitar-se ao ensino básico.

Na mesma linha de raciocínio, CORBUCCI, KUBOTA, & MEIRA (2016), esclarece que para viabilizar o processo de expansão do ensino superior foi necessário certa desregulamentação legislativa do setor para dar agilidade aos processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado.

Nesse cenário, a expansão do acesso ao ensino superior, entre outras políticas públicas educacionais, se deu por meio da criação do programa de crédito educativo CREDUC em 1975 e, posteriormente, em 1999, o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, ambos com o objetivo conduzir os estudantes mais carentes ao ensino superior.

Ao longo desses quase cinquenta anos de política de crédito educativo no Brasil, o programa de financiamento estudantil para a educação superior sempre buscou manter o viés de inclusão social na aplicação dos recursos públicos aos estudantes que, em tese, não tem condições de arcar com seus estudos.

Para Hofling (2001), a política pública educacional constitui o Estado atuando na Sociedade e para ser implementada deve priorizar ações universalizantes e atingir a população menos favorecida, visando a reversão da desigualdade social, democratização dos espaços ocupacionais e a formação do cidadão.

Nesse propósito, o objetivo geral da pesquisa é analisar se o público-alvo atendido é realmente a população de menor renda, ou seja, medir o grau de focalização do programa em estudantes cuja renda per capita esteja de acordo objetivo da política.

Para isso, temos como objetivo específico descrever a trajetória do Fies ao longo de sua história para atender o seu público alvo; comparar e identificar as o grupo de beneficiários do Fies com as maiores diferenças de rendas declaradas no SisFIES em comparação com a renda cadastrada pelo empregador na RAIS; e por último analisar os resultados encontrados com sugestões de melhorias para aprimorar a segmentação do público alvo.

O neoinstitucionalismo histórico é o referencial teórico escolhido para a compreensão dos eventos históricos do Fies e de sua trajetória na focalização do público alvo, pois para essa abordagem, as instituições têm impacto decisivo sobre o comportamento dos atores em uma determinada política pública. Essa corrente de pensamento estuda a relação entre Estado, sociedade e as decisões políticas, o que permite entender como essas relações interferiram nas mudanças ocorridos no programa ao longo dos anos com relação a focalização do programa.

A importância desse trabalho se justifica em razão da ausência de procedimentos automatizados de controle estabelecidos e implementados pelo MEC e pelo FNDE ou ausência de integração com outros bancos de dados governamentais para assegurar, com razoável segurança, que os estudantes selecionados para o Fies se enquadram no critério de elegibilidade por renda do Programa.

Parte desse obstáculo se dá em razão do sigilo fiscal no que se refere ao acesso da renda atualizada tanto do estudante e quanto dos membros de seu grupo familiar no momento exato da inscrição no programa. Outro impasse está relacionado a comprovação da composição do grupo familiar, ou seja, a quantidade de pessoas que vivem no mesmo teto.

Outra dificuldade dentro da própria estrutura do MEC que podemos citar é a falta de integração sistêmica entre o FNDE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para viabilizar a realização de estudos e indicadores mais aprofundados acerca do Fies e sua relação com outras políticas voltadas ao ensino superior.

Nesse sentido, avaliações da política pública do FIES atrelados com os dados da CAPES poderiam surgir, como por exemplo, sobre a evolução acadêmica dos egressos do Fies nos cursos de mestrado ou doutorado. Outro exemplo é em relação ao INEP, com estudos robustos

acerca da conclusão ou abandono/evasão de curso de estudantes beneficiados pelo financiamento estudantil.

Ademais, outros problemas relacionados a falta de integração com outros órgãos ou banco de dados governamentais interferem na prestação efetiva da política de financiamento, os quais podemos citar:

- a) Acesso ao Sistema de Controle de Óbitos – SISOBI, sistema informatizado de registro de óbitos comunicados pelos cartórios de registro civil de pessoas naturais para automatizar e registrar os casos de óbito de financiados (até 2017) e consequente absorção do saldo devedor pelo Fies. Os contratos a partir de 2018 tem seguro prestamista.
- b) Dados Municipais e Estaduais para acesso atualização aos profissionais de educação básica para inclusão do abatimento de 1% aos professores.
- c) Acessos aos dados dos médicos residentes juntos ao Ministério da Saúde nas áreas prioritárias para concessão do abatimento de 1% do saldo devedor mensal ou desconto de até 50% do valor mensal devido pelo financiado pelo Fies.
- d) Acessos aos dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS para acesso a renda mais atualizada e/ou Integração com a Receita Federal para acesso a renda de modo a viabilizar a implementação do pagamento vinculado a renda.
- e) Acesso aos dados do INEP e CAPES para estudos mais aprofundados da evasão escolar e da efetiva da formação e evolução acadêmica do egresso do Fies.

Assim, o conhecimento das estratégias e dos métodos utilizados ao longo do tempo que envolveram a política pública educacional de acesso ao ensino superior combinado com os ajustes necessários para a melhoria da focalização do programa justifica a relevância desse trabalho.

Nesse contexto, além da introdução, o trabalho se desenvolve em mais cinco capítulos. A primeira seção mostra a trajetória do crédito educativo no Brasil desde o nascimento do CREDUC a partir de 1975 descrevendo o seu funcionamento, objetivos e as mudanças das regras ocorridas ao longo caminho até o ano de 2022. No segundo capítulo é explicado a metodologia utilizada para determinação do conjunto de financiados a ser analisado, ou seja, o grupo de estudantes com as maiores diferenças de renda encontradas entre o banco de dados do Fies e o da RAIS no período de 2010 a 2020. No terceiro capítulo é feita uma breve explicação acerca do referencial teórico. No quarto capítulo são realizados a identificação e análise das

diferentes categorias de focalização utilizados pelo Fies. No quinto e último capítulo são discutidos temas correlatos com as sugestões de aprimoramento do programa. Por fim, o estudo finaliza com as considerações finais e os resultados alcançados.

CAPÍTULO I – HISTÓRICO DA TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO BRASIL

1.1 - PROGRAMA ESPECIAL DE CRÉDITO EDUCATIVO – CREDUC

Inicialmente faremos um breve histórico do financiamento estudantil no Brasil. O Programa de Crédito Educativo - PCE teve sua origem a partir da Exposição de Motivos nº 393, de 18 de agosto de 1975, editado pelo então Ministério da Educação e Cultura.

O programa tinha como o objetivo conceder empréstimos a estudantes para o pagamento de mensalidades e o custeio de despesas de manutenção obedecidos critérios de prioridade definidos pelo Ministério da Educação e Cultura.

Nessa época, a seleção dos candidatos era baseada no índice de carência determinado pela renda bruta familiar do candidato, pelo número de componentes da família que vive da mesma renda, pelos valores de referência regionais, e por uma constante destinada a abater o pagamento de aluguel ou a prestação da casa própria (SANCHEZ; MESGRAVIS, 2005).

É importante destacar também que nessa época havia uma crise de Estado que se iniciava desde os anos 70 no mundo em razão da crescente demanda por serviços públicos, especialmente nas áreas da saúde e educação. Conseqüentemente, já na década de 80, após o endividamento internacional, muitos países, inclusive o Brasil, passaram a se preocupar com temas tais como: a democratização, a reforma constitucional, ajustes fiscais e reformas do Estado orientadas para o mercado (PEREIRA, 1995).

Assim, nesse ambiente de reformas, entre a década de 80 e 90, a educação nacional passou a ser baseado na eficiência das instituições e qualidade dos resultados, conforme influência dos organismos internacionais nos estabelecimentos das diretrizes globais para a reforma educacional.

O Estado procurará imprimir maior racionalidade à gestão da educação pública, buscando cumprir seus objetivos, equacionar seus problemas e otimizar seus recursos, adotando em muitos casos o planejamento por objetivos e metas. (OLIVEIRA, 2000)

Entre as reformas realizadas podemos citar a descentralização da execução do gasto, das funções e recursos, parcerias com a sociedade civil, modernização de conteúdo, criação de sistemas de capacitação docente e avaliação nacional integrada (DRAIBE, 1999).

Ademais, o processo inflacionário e a crise econômica brasileira também acabaram prejudicando a oferta de vagas no setor privado.

A redução do déficit público passou a ser novamente a prioridade de política econômica. As medidas de combate à inflação provocaram o desemprego e o rígido controle de salários e anuidades. As escolas particulares receberam cada vez menos transferências federais, assim como incentivos fiscais. Os recursos próprios também foram afetados, face ao alto grau de inadimplência e desistência associado à impossibilidade de ampliar a receita operacional através do reajuste das mensalidades (CARVALHO, 2002).

Outro ponto importante é que segundo CORSEUIL (2002) o debate econômico acerca da concentração de renda estava centrado na carência de mão de obra qualificada aliado a pouca oferta de vagas no ensino superior. Ademais, SCHWARTZMAN (2014) e CORBUCCI, KUBOTA, & MEIRA (2016) destacaram também que as poucas universidades privadas de alta qualidade nesse período eram caras, o que também impedia o acesso dos jovens de classes inferiores de renda.

Nesse contexto, na busca de atender as demandas reprimidas por acesso à educação, o primeiro programa de crédito ao estudante (PCE) teve como o objetivo geral de atender as necessidades dos estudantes menos favorecidos. O programa funcionava com recursos da Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Brasil S.A. (BB) e bancos comerciais. Em 1983, os recursos passaram a ser providos pelo orçamento do Ministério da Educação, pelo Fundo de Assistência Social (FAS) e por recursos das loterias administradas pela CAIXA. Além disso, a Caixa Econômica Federal tornou-se o único Agente Financeiro. A duração média dos contratos era equivalente à do curso financiado podendo excepcionalmente ser dilatado por mais um ano, carência de um ano, juros de 15% ao ano, capitalizados semestralmente (SANCHEZ; MESGRAVIS, 2005).

Como se observa, principalmente na década de 80, as condições de financiamento do PCE eram próximas das oferecidas com a do mercado de Crédito o que acabava por dificultar o acesso a estudantes com menor renda.

Posteriormente, após 4 anos da promulgação da Constituição da República Federativa de Brasil de 1988, houve a publicação da Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, formalizando finalmente, em Lei Federal, o “Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes” (PCE/CREDUC), conforme descrito em sua ementa (BRASIL, 1992).

A Lei do PCE/CREDUC ou CREDUC (BRASIL, 1992) manteve como objetivo geral atender estudantes do curso universitário de graduação com recursos insuficientes, próprios ou familiares, para o custeio de seus estudos. Formalizou as fontes de recursos que, além do contar com os recursos do orçamento federal, estabelecia que 30% da renda líquida das loterias e dos prêmios não procurados seriam destinados ao programa bem como recursos da reversão dos financiamentos em amortização. O CREDUC passou a ser administrado e supervisionado pelo denominado Ministério da Educação e Desporto:

- I - no orçamento do Ministério da Educação e do Desporto;
- II - na destinação de parte dos depósitos compulsórios, segundo política monetária do Banco Central do Brasil;
- III - na destinação de trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como dos recursos da premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição;
- IV - reversão dos financiamentos concedidos e outras origens (BRASIL, 1992).

As taxas de juros do CREDUC foram reduzidas a 6% ano, com financiamentos parciais (50%) ou integrais (100%) e prazo de amortização de até uma vez e meia o tempo regular do curso, contados após o período de carência de doze meses (GISI, 2006).

Mesmo com a redução dos juros e a ampliação do prazo para amortização do pagamento do saldo devedor, ainda assim, era relativamente curto o prazo para o financiado quitar o saldo devedor da dívida. O pagamento deveria ser iniciado após um ano de carência contado a partir do término ou da interrupção do curso, com pagamentos mensais na fase de amortização em um prazo que atingia até uma vez e meia o período de utilização do crédito pelo financiado (BRASIL, 1992).

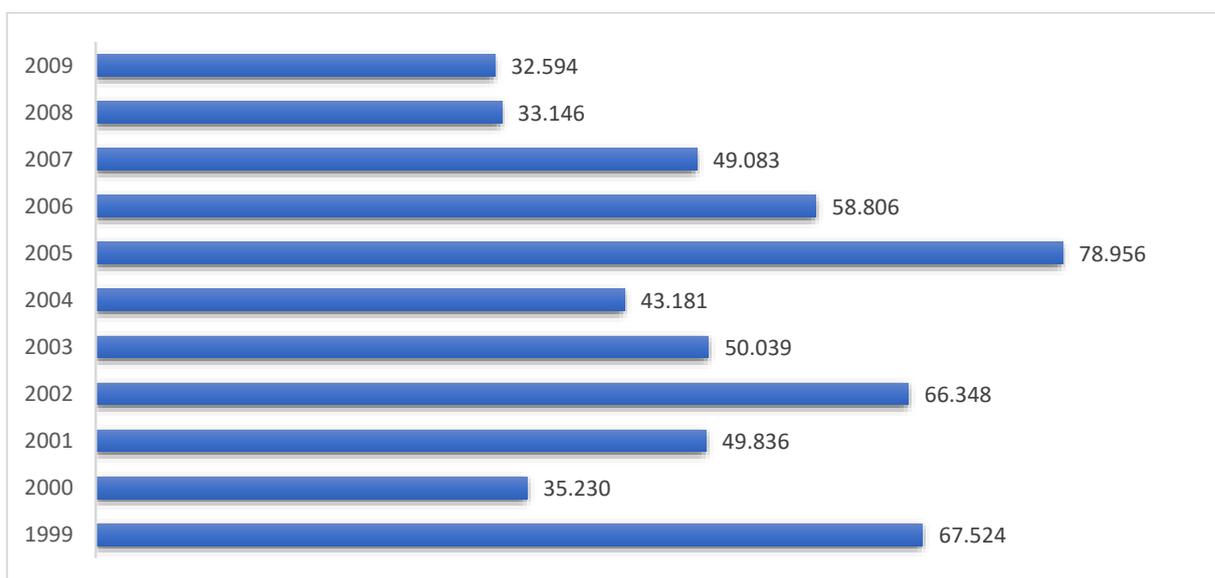
Nesse contexto em que o prazo para o financiado pagar o crédito estudantil era relativamente curto, em conjunto com a alta inflação da época, baixa empregabilidade do País, foram fatores que contribuíram para o aumento da inadimplência. (SANCHEZ; MESGRAVIS, 2005).

No mesmo sentido, VITURI (2014) afirmou que aliado a crescente inadimplência dos financiados, com o cenário macroeconômico de alta taxa de inflação acabava obrigando aumentos sucessivos dos subsídios do Estado a fim de compensar a diferença entre o valor emprestado e a taxa de correção dos saldos devedores. Em resumo, o período entre 1999 e 2010 pode ser resumido:

“apresentou resultados pouco expressivos na maior parte da sua existência, tendo celebrado cerca de 530 mil contratos em seus primeiros dez anos. O Fies era de difícil acesso para as pessoas em piores condições de vida, porque exigia fiador em todos os contratos e não possibilitava 100% de financiamento. Além disso, havia falta de transparência, eficiência e rigor no cumprimento das regras. Pesava o alto nível de inadimplência e a instabilidade financeira que isto gerava para as instituições financiadoras solidárias no risco do crédito”. (ROSSETO; GONÇALVES, 2015)

Em termos anuais, conforme dados atualizados repassados pela CAIXA, 565 mil contratos de financiamento foram firmados no período entre 1999 e 2009:

Gráfico 1 - CONTRATOS FORMALIZADOS 1999 A 2009



FONTE: Caixa Econômica Federal

Com os sucessivos ciclos deficitários, o PCE/CREDUC acabou sendo descontinuado por razões de sua insustentabilidade econômica causadas pelo alto índice de inadimplência (CARVALHO; SOARES NETO; PINHEIRO, 2020) ocorrendo a sua extinção formalmente, em 1999, com a instituição do hoje conhecido Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

1.2 - FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (ANTIGO FIES)

Em 1999, foi criado então o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, atualmente denominado de Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), pela edição da Medida Provisória (MP) nº 1.827, de 24 de junho de 1999, que após 2 anos de sucessivas reedições (ao todo 27 reedições) foi convertido na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 1999).

Ademais, critérios adicionais como renda familiar para a focalização ou priorização de beneficiários ficava a cargo somente das normas infralegais.

Nesse sentido, a Portaria nº 1.386, de 15 de setembro de 1999, do MEC, estabelecia que, para participarem do Fies, os candidatos seriam selecionados prioritariamente de acordo com três critérios: menor renda, se tinha residência alugada ou financiada ou tinha despesas com doenças crônicas, ou seja, a prioridade seria para quem tivesse menor renda, mas, para isso, a parcela da mensalidade não financiada não deveria comprometer mais de 60% da renda familiar per capita (BRASIL-MEC, 1999).

O objetivo expresso na Lei nº 10.260/2001 foi redefinido e passou a ser financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos superiores presenciais, não gratuitos e com avaliação positiva nos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação de acordo com regulamentação própria (BRASIL, 2001).

Observa-se assim que no texto da Lei 10.260/2001 não há menção a estudantes carentes ou com insuficientes de recursos. O objetivo principal, de acordo com a Exposição de Motivos Interministerial nº 082/1999 (BRASIL-EMI, 1999), estava baseada na intensa expansão do ensino superior não gratuito e no fato de que “*a ampliação das condições de acesso à educação de nível superior constitui importante mecanismo de ascensão social*” (BRASIL-EMI, 1999).

Assim, a Portaria nº 1725, de 03 de agosto de 2001, estabeleceu as diretrizes gerais do Fies. Entre os quais podemos destacar o financiamento de até 70% do valor da mensalidade paga. O prazo máximo de utilização do financiamento era igual a duração regular do curso. O estudante beneficiado deveria amortizar, nos primeiros doze meses, o equivalente ao valor da parcela da mensalidade não financiada. Após esse período, o saldo devedor era parcelado em até uma vez e meia o período em que o estudante foi beneficiário do programa (BRASIL-MEC, 2001).

Outro ponto importante é que, de acordo com SANTOS FILHO (2016) apud AMARAL (2003), a reformulação do Programa de financiamento em 2001 se deu em virtude da limitação

da renda per capita das famílias brasileiras, o grande número de vagas ociosas no setor privado e da enorme desigualdade social no Brasil.

Posteriormente, através da alteração legislativa na Lei do Fies, ficou claro que o objetivo principal do programa é facilitar o acesso ao programa de financiamento e ampliar o número de beneficiários na ocupação de vagas no ensino superior não gratuito privado, conforme se pode observar na Exposição de Motivos Interministerial N° 12/2009/MEC/MF (BRASIL-EMI, 2009), o qual, em maio de 2009, encaminhou Projeto de Lei para modificação da Lei 10.260/2001:

2. O objetivo principal da proposta é ajustar as regras do Fundo às condições concretas de operação verificadas após oito anos de experiência, especialmente no sentido de ampliar o número de estudantes a serem beneficiados.

3. Para tanto, a estratégia se compõe de três pilares: interiorizar a gestão do Fundo no Ministério da Educação, envolver um número maior de instituições financeiras concedentes do financiamento e facilitar, em diversos aspectos, a oferta do crédito para os estudantes (BRASIL-EMI, 2009).

Ademais, com publicação da Lei n° 11.552, de 19 de julho de 2007, cujo objetivo geral era *“aprimorar as condições de financiamento para os estudantes, aumentar a oferta de vagas pelas instituições de ensino privadas e melhorar a qualidade do crédito do Fies”* (BRASIL-MEC, 2008) também autorizou a articulação do Fies com o Programa Universidade para Todos (PROUNI) tendo em vista os seguintes objetivos:

- I – ampliar a gratuidade na educação superior privada;
- II – favorecer o adimplemento dos contratos de financiamento do Fies;
- III – reduzir a evasão de bolsistas parciais do ProUni;
- IV – estimular a oferta de matrículas em cursos bem avaliados pelo Sinaes;
- V – racionalizar a gestão articulada do Fies e do ProUni. (BRASIL-MEC, 2008).

Além disso, por meio da redução de juros do financiamento aos cursos considerados prioritários para o desenvolvimento do País, buscou-se a indução do aumento da demanda por cursos de licenciatura (química, física, matemática e biologia), engenharia, geologia, tecnologia e medicina. (BRASIL-MEC, 2009).

Para alcançar o objetivo de ampliar o acesso à educação superior com qualidade, foi priorizada à política de oferta de financiamentos nos cursos com avaliações positivas no Sinaes.

Em resumo, a Lei n° 11.552/2007 permitiu a redução dos juros do financiamento que foi regulamentado por meio da Resolução CMN n° 3.777, de 26 de agosto de 2009, o qual estipulava taxa efetiva de juros de 3,5% a.a. para os contratos celebrados a partir da entrada em

vigor da resolução. Definiu a qualidade mínima dos cursos a serem financiados, estabelecendo, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, que os cursos teriam que ter conceito maior ou igual a 3. Possibilitou ainda o financiamento à estudantes matriculados em programas de mestrado e doutorado de acordo com disponibilidade de recursos (BRASIL, 2007).

A partir de 2010, outras alterações para aumentar a atratividade do Fies foram promovidas pela Lei 12.202, de 14 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010). A Lei 12.202/2010 possibilitou a concessão de financiamento a estudantes da educação profissional técnica de nível médio, fato este que justificou a posteriormente, por meio da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, a alteração no nome do programa, antes chamado de “Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior” para “Fundo de Financiamento Estudantil” (BRASIL, 2011a).

Assim, o Financiamento poderia ser tomado pelo próprio aluno da educação profissional (Fies Trabalhador) ou pelos empregadores (Fies Empresa). Apesar dessa possibilidade legal, até o momento não foi realizado nenhum financiamento, tendo em vista que o atendimento desse público está condicionado à existência de dotação orçamentária específica para essa finalidade.

Foi criada a possibilidade de abatimento do saldo devedor consolidado para o professor em efetivo exercício na rede pública de educação básica e do médico integrante de equipe de saúde da família, com atuação em áreas e regiões com carência e dificuldade de retenção desse profissional. O agente operador foi transferido da Caixa Econômica Federal para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O estudante poderia financiar até 100% dos encargos educacionais com juros de financiamento no patamar de 3,4% ao ano, carência de dezoito de 18 meses e o período de amortização de três vezes a duração regular do curso, acrescido de 12 meses (BRASIL, 2010).

Até 2014, o Fies alcançou números expressivos em razão da baixa taxa de juros bem como em razão da implementação da garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), previsto desde a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009) e regulamentada pelos Decreto n.º 7.337, Decreto n.º 7.338 e pela Portaria Normativa MEC nº 21, todos de 20 de outubro de 2010 que, na prática, desobrigava da exigência de fiador convencional para alunos de baixa renda ou alunos de cursos de licenciatura (BRASIL-MEC, 2010b).

Os critérios para utilização do Fies, entre 2010 até 2014, eram basicamente estar matriculado em curso de graduação com avaliação positiva, ter feito o ENEM do ano anterior e possuir renda familiar bruta de até 20 salários mínimos (BRASIL-MEC, 2010a).

É importante frisar também que nesse período, a grande maioria dos estudantes financiava 100% dos encargos educacionais pelo Fies, pagava R\$ 50,00 reais a cada trimestre além do prazo de 18 meses de carência após a utilização do financiamento para começar a pagar. Nesse sentido, tais condições de financiamento acabava causando a falsa impressão de que o Financiamento Estudantil era um tipo de bolsa de estudo (Risco Moral).

O Risco moral do Estudante decorre da pouca clareza do estudante financiado pelo Fies sobre a natureza do crédito que está recebendo: de que se trata de um financiamento, e não de uma bolsa ou de um empréstimo a fundo perdido (BRASIL-MF, 2017).

Nesse ponto, cabe destacar que o programa de financiamento não é um bolsa de estudo. O processo de expansão da educação superior por meio do Fies, se deu por meio da financeirização da educação (SANTOS FILHO, 2016), ou seja, ocorreu por meio do endividamento público em face da criação de fundos garantidores que tem como cotista o Governo Federal, bem como o endividamento dos estudantes e das famílias tomadoras de empréstimo através de contratos com os agentes financeiros e da emissão de títulos da dívida pública em favor das instituições de ensino privada.

Assim, embora muitos brasileiros tenham acessado à educação superior por meio do Fies, alguns autores afirmam que a expansão do financiamento por meio do Financiamento Público contribuiu também para o aumento da inadimplência das famílias brasileiras, em especial, para aquelas em situação de baixa renda (CARVALHO; SOARES NETO; PINHEIRO, 2020).

Entre 2015 e 2017, o Financiamento Estudantil passou por ajustes com vista ao aprimoramento da focalização e à sustentabilidade financeira, através da restrição do público-alvo a alunos com renda familiar per capita de até 3 salários mínimos, igualando o critério de renda a de outras políticas educacionais como o PROUNI (BRASIL-MEC, 2016a).

Houve ainda a elevação da taxa de juros para 6,5% e mudanças na forma do cálculo do percentual do financiamento financiado com recursos do Fies de modo que o estudante tenha uma participação na parcela dos encargos educacionais desde o início do financiamento e evite o chamado risco do risco moral.

Assim, a partir do segundo semestre de 2015 até 2017, eram elegíveis para o programa o estudante que não tenha concluído algum curso superior, participado do Enem a partir da edição de 2010 e obtido média aritmética das notas nas provas igual ou superior a quatrocentos e cinquenta pontos e nota na redação superior a zero (BRASIL, 2015).

Com relação a Renda familiar mensal bruta, cabe esclarecer que no segundo semestre de 2015, a renda familiar mensal bruta per capita era de até dois e meio salários mínimos (BRASIL-MEC, 2015b). Já a partir do segundo semestre de 2016, a legislação elevou o teto da renda familiar mensal bruta per capita para até 3 (três) salários mínimos igualando esse requisito ao PROUNI (BRASIL-MEC, 2016a).

Posteriormente, surgiram diversas alterações promovidas na Legislação do Fies com a denominação de Novo Fies (BRASIL, 2017), originárias, sobretudo, do Acórdão TCU nº 3001/2016-Plenário, de 23/11/2016, a fim de alinhar à nova política de oferta do financiamento atrelada à transparência e à sustentabilidade do Programa. (BRASIL-TCU, 2016).

1.3 - NOVO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (NOVO FIES)

A partir do 1º semestre de 2018, novas regras entraram em vigor de acordo com base nos problemas apresentados no relatório Diagnóstico Fies, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o objetivo de garantir a continuidade do programa, sustentabilidade, compartilhamento do risco com os agentes financeiros e as Instituições de Ensino Superior, garantir maior transparências e melhorar a governança bem como tornar mais previsível o subsídio implícito do programa para o governo (BRASIL-MF, 2017).

Além disso, a função de agente operador do retornou para a Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2017). A taxa de juros real do novo Fies (Contratos a partir 2018) passou a ser zero com a taxa de correção (pós fixados) pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Ou seja, em relação aos contratos formalizados até o 1º semestre de 2015 a taxa de juros era pré-fixada de 3,4% ao ano.

Nesse sentido, durante o período de 2010 a 2015, verificamos que a inflação anual foi maior que a taxa de juros do programa resultando em uma taxa de juros real negativa para esses contratos, conforme informações obtidas sobre a variação acumulada ao longo de cada ano, extraídas do sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE:

Tabela 1 - IPCA (ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO)

Ano	Taxa de juros do Fies	IPCA Acumulado*
2010	3,4 %	5,91 %
2011	3,4 %	6,5 %
2012	3,4 %	5,84 %
2013	3,4 %	5,91 %
2014	3,4 %	6,41 %
2015	3,4% ou 6,5%	10,67 %
2016	6,5%	6,29 %
2017	6,5%	2,95 %
2018	0% + IPCA	3,75 %
2019	0% + IPCA	4,31 %
2020	0% + IPCA	4,52 %
2021	0% + IPCA	10,06 %
2022	0% + IPCA	5,79%

FONTE: Autor (2023). * Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) amplo acumulado em dezembro de cada ano, conforme disponibilizado no site do IBGE

No que tange aos contratos assinados entre 2º semestre de 2015 até o 2º semestre de 2017, a taxa também era pré-estabelecida em 6,5% ao ano. Analisando o período de 2015 a 2017, observa-se que, somente em um ano, a taxa de inflação esteve acima dos 6,5%, resultando em taxa real negativa em dois períodos.

Comparando as taxas de juros do Fies mensal ao entre 1999 a 2022 com a taxa de inflação e a taxa SELIC, observamos que apenas em 2018 houve um comportamento similar entre a taxa praticada pelo Fies e os outros dois indicadores econômicos conforme gráfico 2:

Gráfico 2 - COMPARATIVO ENTRE A TAXA DE JUROS (MENSAL) DO FIES X IPCA X SELIC NO PERÍODO DE 1999 A 2022



FONTE: Autor (2022).

*Considerou-se apenas a taxa de juros dos cursos regulares e não prioritários do Fies.

Tal comportamento se deve em razão de o valor total de reajuste que vigorará durante todo o contrato de financiamento estudantil do novo Fies ser baseado em um percentual estipulado pela IES com base no IPCA acumulado no ano imediatamente anterior (BRASIL-CG-Fies, 2017).

Outro detalhe importante referente ao novo Fies detalhado na tabela 1 é que nem sempre os juros zero, corrigido pela inflação oficial, será vantajoso para os estudantes do novo Fies pois vai depender das condições macroeconômicas da economia brasileira e do percentual estipulado pela IES de reajuste das mensalidades que vigorará durante todo o contrato do aluno.

No que tange as fases de financiamento, foi extinto o prazo de carência e o prazo de amortização passou a ser variável conforme a prestação resultante entre o maior valor entre o pagamento mínimo e o resultante da aplicação percentual mensal vinculada à renda.

Sendo assim, o novo modelo de pagamento do Fies, vigente para os contratos celebrados a partir de 2018 e que prevê a vinculação do pagamento à renda futura do estudante financiado, é realizado por duas modalidades: (i) Pagamento Mínimo; e (si) Pagamento Contingente à Renda (BRASIL, 2017).

A primeira forma de pagamento, o “Pagamento Mínimo”, foi regulamentado pela Resolução nº 19, de 30 de janeiro de 2018 do CG-Fies, na qual foi definido que o valor desse pagamento é composto a partir do valor médio de coparticipação do estudante.

A coparticipação consiste no valor não coberto pelo financiamento, cobrado durante o transcurso da graduação e calculado pela ponderação entre o valor da mensalidade e a renda per capita do grupo familiar desse estudante. Assim, segundo o método de cálculo aplicado, quanto maior o comprometimento da renda per capita com o pagamento da mensalidade, maior o valor financiado e, conseqüentemente, menor o valor de coparticipação.

Ainda segundo a regulamentação do pagamento mínimo, no primeiro ano de pagamento, é cobrado 70% do valor médio de coparticipação, no segundo, 85% e nos demais anos, 100%. Para a atualização do valor médio a valor presente, é aplicado o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Esse é o mesmo índice utilizado para a correção monetária do saldo devedor do financiamento no transcorrer da amortização.

Já no Pagamento Contingente à Renda, a amortização do financiamento é iniciada logo após a conclusão do curso de graduação em percentual proporcional à renda do estudante financiado. Segundo a experiência internacional exitosa que sustenta tal modelo de pagamento, confere-se ao financiado uma proteção social contra a imprevisibilidade de sua renda futura, e, para o financiador, um formato simplificado de cobrança, que mitiga o problema da inadimplência, na medida em que a ausência de pagamento é diluída no tempo, em prazo limite previamente estabelecido.

Portanto, para o Novo Fies foi instituída uma cobrança híbrida, com a seguinte composição: (i) se há renda, seja formal ou informal, ou proventos, cujo percentual previsto para pagamento seja maior que o Pagamento Mínimo, deve haver o recolhimento de percentual desses rendimentos; (si) se não há renda/proventos, ou o resultado do percentual previsto

aplicado sobre eventual rendimento seja menor que o Pagamento Mínimo, deve haver o pagamento do valor mínimo.

Destaca-se, ainda, que a Lei permite a migração dos contratos celebrados até 2017 para o regime de pagamento contingenciado à renda. Dessa forma, já é possível, conforme o regimento do Fies, o pagamento da dívida mediante a retenção de renda futura do estudante financiado. Não havendo renda, o pagamento submete-se ao regime de pagamento mínimo, com valor igual àquele já pago mensalmente durante o curso financiado, a título de coparticipação mensal.

A Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017 criou o Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies) para atender, de forma exclusiva, os estudantes integrantes de famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (BRASIL, 2017). Ademais, na regulamentação do tema, o MEC manteve limitação de renda familiar mensal bruta per capita de até um salário-mínimo e meio para o ingresso no programa e acesso exclusivo ao Fundo Garantidor do Fies (BRASIL-MEC, 2018).

1.4 - ANEXO: QUADROS COM AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E MUDANÇAS OCORRIDAS NO FIES A PARTIR DE 1999.

Quadro 1 - TAXA DE JUROS DO FIES E NORMATIVOS

Período	Taxa efetiva de juros (anual)	Normativo
Até 30/6/2006	9,00% a.a.	Resolução BACEN nº 2.647, de 22/09/1999
01/07/2006 a 25/8/2009	a) 3,5% ao ano, exclusivamente para contratos de financiamento dos cursos de Licenciatura, pedagogia, normal superior e cursos superiores de tecnologia, conforme catálogo de cursos superiores de tecnologia, instituídos pelo Decreto nº 5.773/2006. b) 6,5% ao ano, para os demais cursos.	Resolução BACEN nº 3.415, de 13/10/2006
26/8/2009 a 10/3/2010	3,50% a.a.	Resolução BACEN nº 3.777, de 26/8/2009
A partir de 11/3/2010	3,40% a.a. (Aplicando aos saldos devedores dos contratos anteriores)	Resolução BACEN nº 3.842, de 10/3/2010
A partir de 27/7/2015	6,50% a.a.	Resolução BACEN nº 4.432, de 23 de julho de 2015
A partir de 29/01/2018	Taxa efetiva de juros equivalente a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).	Resolução BACEN nº 4.628, de 25 de janeiro de 2018

FONTE: Autor (2022)

Quadro 2 - FASES DO FINANCIAMENTO

Data Publicação	Taxa de Utilização/ Carência	Legislação	Carência	Prazo da Amortização I	Prazo da Amortização II
26/06/1992	-	Institucionalizado o CREDUC - Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992	não prevista originalmente na lei	uma vez e meia o período de utilização do crédito (semestres)	
02/07/1996		Lei nº 9.288, de 1 de julho de 1996	um ano, contado a partir do término ou da interrupção do curso		
13/07/2001	Até R\$50,00 por trimestre (março, junho, setembro, dezembro)	O Fies foi criado pela MP nº 1.827, de 27 de maio de 1999, substituída posteriormente pelos seguintes atos normativos: - MP nº 1.865-2, em 29/06/1999; - MP nº 1.972-8, em 10/12/1999; - MP nº 2.094-22, em 27/12/2000. Convertida na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001	não prevista originalmente na MP/lei 10.260/2001	os 12 (doze) primeiros meses de amortização, em valor igual ao da parcela paga diretamente pelo estudante financiado à instituição de ensino superior no último semestre cursado	uma vez e meia o prazo de permanência na condição de estudante financiado (semestres)
20/11/2007		Lei nº 11.552, 19 de novembro de 2007	6 (seis) meses contados a partir do mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso		Até 2 (duas) vezes o prazo de permanência na condição de estudante financiado (semestres)
28/05/2009		Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009	de 18 (dezoito) meses contados a partir do mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso		até 3 (três) vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado
15/01/2010		Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010			
08/09/2010		MP Nº 501 de 8 de setembro de 2010, convertida na Lei nº 12.285, de 3 de março de 2011; Decreto 7.337, de 20 de outubro de 2010			
11/08/2015	Decreto 8.498, de 10 de agosto de 2015		Até 3,0 (três) vezes a utilização regular do financiamento (semestres)		
08/12/2017	Coparticipação (Valor não financiado pelo Fies)	Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017	Sem carência	Prazo variável conforme o valor da renda ou o valor do pagamento mínimo	

FONTE: Autor (2022).

Quadro 3 - PRINCIPAIS MUDANÇAS NO FIES A PARTIR DE 1999

Critérios e Condições	Fies 1999 a 2009	Fies 2010	Fies 2015	Fies 2016 a 2017	Fies 2018 a 2022
Agente Operador	Caixa Econômica Federal	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação			Caixa Econômica Federal
Agente Financeiro	Caixa Econômica Federal	Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil			Caixa Econômica Federal
taxa efetiva de Juros	Até 2006: 9% a.a. De 2006 a 2009: 3,5% a 6,5% a.a. De 2009 a 03_2010: 3,5% a.a.	3,4%		6,5%	Taxa zero (correção monetária pelo Índice Nacional de Preços (IPCA))
Percentual de Financiamento	Até 2004: até 70%; De 2005 a 2006: até 50%; De 2007 a 2009: até 100%.	50%, 75% ou 100%, a depender do valor da renda familiar bruta e do seu grau de comprometimento. $f = [(VS / 6) \div RF] \times 100$	Até 99,9%, a depender do valor da renda familiar per capita e do seu grau de comprometimento. $f = \left[1 - \left(\frac{[k_i^m \times R_i] - d_i}{m} \right) \right] \times 100$		De 50% a 99,5%, a depender do valor da renda familiar per capita, nota do curso e mensalidade. $f = 100\% - \{[(16\% + 0,02\% * RFPC) * RFPC + a * m] / m\} * 100\%$,
Processo seletivo/Inscrição	Não havia. Inscrição com cronograma específico determinado pelo MEC	Não havia. Inscrição pela Internet durante todo o ano (fluxo contínuo).	Processo seletivo Semestral. Inscrição pela internet, com data definidas		
Fundo Garantidor	Não havia; Agente financeiro e mantenedoras garantem 20% e 5% do saldo devedor inadimplido, respectivamente	FGEDUC garante até 80% (entre 2010 e 2012) e até 90% (2012 a 2014) do financiamento (União é a única cotista); Mantenedoras garantem 15% (adimplentes) ou 30% (inadimplentes) do saldo não coberto pelo FGEDUC; Alavancagem de 10 vezes	FGEDUC garante 90% do financiamento (União é a única cotista); Mantenedoras garantem 15% (adimplentes) ou 30% (inadimplentes) do saldo não coberto pelo FGEDUC; Alavancagem de 10 vezes		FG Fies tem como cotistas a União (R\$ 4,5 bilhões, realizados em aportes semestrais) e as mantenedoras, de forma proporcional à adimplência de seus alunos; Alavancagem de 4 vezes

Continuação Quadro 3 - PRINCIPAIS MUDANÇAS NO FIES A PARTIR DE 1999

Critérios e Condições	Fies 1999 a 2009	Fies 2010 a 2014	Fies 2015	Fies 2016 a 2017	Fies 2018 a 2022
Fiança	Exigência de fiador convencional	Estudante matriculado em cursos de licenciatura, Bolsista parcial do ProUni no mesmo curso do FIES, renda de até 1,5 SM per capita: garantia exclusiva do FGEDUC; Demais casos: fiador convencional/solidária de forma exclusiva (2/2013).	Estudante matriculado em cursos de licenciatura, Bolsista parcial do ProUni no mesmo curso do FIES, renda de até 1,5 SM per capita: garantia exclusiva do FGEDUC; Fiança solidária/convencional concomitante com FGEDUC (1/2014)		Até 1,5 salários-mínimos per capita ou integrante de famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico: FG Fies exclusivo; De 1,5 a 3 salários-mínimos per capita: fiador convencional + garantia do FG Fies
Início do Pagamento	1999 até 1/2007 - após a conclusão do Curso 2/2007 até 2009 – 6 (seis) meses	18 meses após a conclusão do Curso			No mês subsequente ao da conclusão do curso
Prazo para o pagamento	1999 até 1/2007 – 2 vezes a duração do curso 2/2007 até 2009 – 3 vezes a duração do curso	Até 3 (três) vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado (semestre) + 12 meses		Até 3 (três) vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado (semestre)	Prazo variável de acordo com o maior valor entre o percentual da renda ou o valor do pagamento mínimo
Pagamento de juros	Até R\$50,00 por trimestre		Até R\$150,00 por trimestre. Cooparticipação da parte não financiada para estudantes (Impossibilidade de ter 100% de financiamento)		Não há juros trimestrais. Cooparticipação da parte não financiada
Limitação de renda	Não havia;	Renda bruta familiar de até vinte salários-mínimos (1/2012)	Renda per capita de até dois e meio salários-mínimos (2/2015)	Renda familiar mensal per capita para três salários-mínimos	

Continuação Quadro 3 - PRINCIPAIS MUDANÇAS NO FIES A PARTIR DE 1999

Critérios e Condições	Fies 1999 a 2009	Fies 2010 a 2014	Fies 2015	Fies 2016 a 2017	Fies 2018 a 2022
Abatimento de dívida	Não havia;	Possibilidade de abatimento mensal para professores ou médicos			Possibilidade de abatimento 1% do saldo devedor para professor; abatimento de até 50% (cinquenta por cento) do valor mensal devido pelo financiado para médicos; *Abatimento 1% do saldo para profissionais da saúde durante pandemia (apenas em 2020)
Pré-requisito para participar	Não havia;	Participado do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM	Nota mínima de 450 pontos na média e nota diferente de zero na redação em uma ou mais edições do ENEM		2018 a 2020: nota mínima de 450 pontos na média e nota diferente de zero na redação em uma ou mais edições do ENEM; A partir de 2023: nota mínima de 450 pontos na média e de 400 pontos na redação em uma ou mais edições do ENEM

Continuação Quadro 3 - PRINCIPAIS MUDANÇAS NO FIES A PARTIR DE 1999

Critérios e Condições	Fies 1999 a 2009	Fies 2010 a 2014	Fies 2015	Fies 2016 a 2017	Fies 2018 a 2022
Cursos Prioritários	Tecnologia, licenciaturas em física, química, matemática e biologia, cursos de medicina, engenharia e geologia.	Não havia;	Cursos do Cadastro e-MEC que possuam “Engenharia” na nomenclatura; Ciência da Computação, Licenciaturas e Área da Saúde: Biologia, Biomedicina, Medicina, Veterinária, Nutrição, Odontologia, Fisioterapia, Psicologia, Enfermagem, Farmácia, Serviço Social etc.	Cursos das áreas de saúde (50%), de engenharias na “nomenclatura” e ciência da computação (40%), de formação de professores (licenciaturas, pedagogia ou normal superior) (10%).	
Nota do Sinais	Curso com avaliação positiva	Conceito de qualidade três ou Superior	Prioritariamente IES cursos com conceito de qualidade cinco		
Regiões Prioritárias	Não havia;		Norte, Nordeste e Centro Oeste (exceto o Distrito Federal)	Microrregiões com menor índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	a partir de 2/2018: Mesorregiões com menor índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

FONTE: Adaptado e expandido a partir de VITURI (2019) e (BRASIL- CMAP, 2019)

CAPÍTULO II – ASPECTOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS

O método de pesquisa adotado é predominantemente quantitativo por meio da análise descritiva de dados envolvendo a utilização de estatísticas simples, tabelas, quadro e gráficos para descrever as informações de forma clara e concisa.

Além disso, há elementos da abordagem qualitativa por meio do levantamento bibliográfico coletando e selecionando fontes de informação relevantes para o Fies. O levantamento bibliográfico, que segundo Severino (2007), é definido como:

[...] registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utilizam-se dados de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir de contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos (SEVERINO, 2007).

Desse modo, a realização deste trabalho utilizou-se a análise descritiva de informações apoiado nas pesquisas ou documentos já publicados tais como artigos, documentos normativos legais e infralegais, relatórios de gestão do Fies, teses de mestrados e doutorados.

Na abordagem quantitativa, foram utilizadas as informações acadêmicas dos estudantes financiados registrados em nosso Sistema Informatizado do Fies no Ministério da Educação e as informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS¹) do Ministério da Economia bem como o histórico de dados financeiros do Fies fornecidos pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil.

Nesse sentido, as técnicas estatísticas descritivas tais como média, percentual, proporção, correlação entre outros foram fundamentais para quantificação da coleta de dados.

Nesses cálculos foram utilizadas ferramentas tais como o R que pode ser conceituado como uma linguagem e ambiente para programação estatística.

¹ A RAIS é um registro administrativo, de periodicidade anual, criado com a finalidade de suprir as necessidades de controle, de estatísticas e de informações às entidades governamentais da área social. A RAIS foi instituída pelo Decreto Nº. 76.900 de 23 de dezembro de 1975

Figura 1 – LINGUAGEM R

Conceituação

- Análise de Dados - inspecionar, limpar, tranformar e modelar dados
- R - linguagem e ambiente para programação estatística

DADOS \(\rightarrow\) INFORMAÇÃO \(\rightarrow\) usando \(\mathbf{R}\)



R Workspace (.RData)

- É a "área de trabalho" do R;
- Nela estarão todos os objetos que você criou e salvou em uma determinada sessão;
- Você pode salvar um workspace para recuperá-lo depois de duas formas:

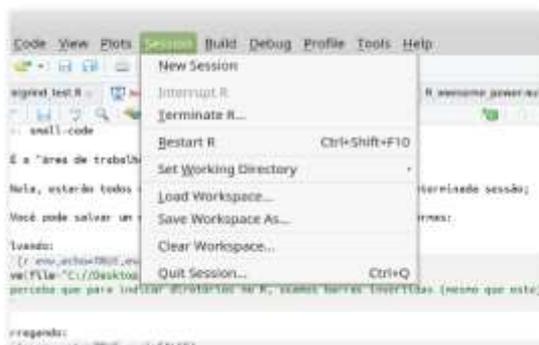
Salvando:

```
save(file="C:\\Desktop\\meu_workspace-aula01.RData")  
# perceba que para indicar  
diretórios no R, usamos duas barras
```

Carregando:

```
load(file="C:\\Desktop\\meu_workspace-aula01.RData")
```

OU via Menu:



FONTE: Apostila do curso de Análise de Dados em R realizado pelo FNDE

Assim a metodologia fez cruzamento das informações da renda familiar mensal do grupo familiar cadastrada no SisFIES pelo estudante com as informações de renda encontrada no banco de dados da RAIS para cada membro familiar incluindo o próprio estudante, nos períodos de 2010 a 2020.

Figura 2 – TELA DO SISFIES ALUNO (CONTRATOS ATÉ 2017)

sisFIES
Sistema Informatizado de FIES

Acesso
 Nome: _____
 CPF: _____
 Perfil: Estudante
 Último acesso: 27/04/2011 às 17:13:11

Aditamento de Contrato de Financiamento
 Nesta tela, o estudante poderá visualizar dados do seu contrato de financiamento e o histórico dos aditamentos realizados, como também confirmar uma solicitação de aditamento feita pela CP5A ou reaberta para correção.

Financiado:
 Data da Contratação: 03/03/2011
 Término do Contrato: 30/12/2013
 N° do Contrato no Agente Financeiro: -

Histórico do Financiamento

Instrumento	Data	Referência
Contrato	03/03/2011	1º/2011

Aditamentos Disponíveis

Referência	Prazo	Renovação	Situação
2º/2011	03/10/2011 a 31/12/2011		Não iniciado pela CP5A

Transferência Integral

Referência	Prazo	Situação
2º/2011	03/10/2011 a 31/12/2011	Disponível

Inscrição FIES
 Aditamento FIES
 Comprovante de Inscrição
 Comprovantes de Aditamento
 Manual de Aditamento
 Trocar senha
 Sair

FONTE: Tela do SisFIES aluno (apenas contratos até 2017)

Recordando que desde 2018, os dados de inscrição são preenchidos Sistema denominado Sistema informatizado do Fies - FiesSeleção.

Inicialmente, foi feito o cruzamento dos CPFs de financiados pelo Fies durante os anos de 2010 a 2020 com os CPFs registrados no banco de dados da RAIS no mesmo período correspondente.

Após esse cruzamento, realizou-se o batimento dos CPFs dos membros do grupo familiar desses estudantes encontrados para a aferição da renda familiar. Note que nessa metodologia, o resultado encontrado contém necessariamente os estudantes financiados pelo Fies com algum registro de trabalho formal em determinado período do mesmo ano de ingresso do programa.

Posteriormente definimos a renda bruta RAIS somando a renda média recebida pelo estudante no ano de referência da RAIS com a renda média recebida por cada membro do grupo

familiar, dentre aqueles membros do grupo familiar cadastrado pelo estudante no SisFIES no mesmo ano de referência.

No que tange a renda média per capita batida pela RAIS, o cálculo foi obtido dividindo-se renda bruta encontrada na RAIS pela quantidade de membros do grupo familiar declarado no SisFIES. Assim, o resultado é a nossa média per capita pela RAIS. Também foram excluídos os valores menores que um salário mínimo em cada época da análise dos dados da RAIS.

Abaixo, segue um exemplo cruzamento entre os micros dados contidos na RAIS e no SisFIES para visualizar nossa metodologia:

Tabela 2 - EXEMPLO DE CRUZAMENTO DE DADOS

RAIS		SISFIES		RAIS CALCULADA	
REM_ESTUDANTE	REM_PARENTES	RENDA_FAMILIAR_BRUTA	RENDA_PER_CAPITA	REM_BRUTA	REM_PER_CAPITA
R\$ 1.178,82	R\$ 3.320,57	R\$ 4.500,00	R\$ 900,00	R\$ 21.662,08	R\$ 4.332,42
R\$ 1.178,82	R\$ 11.524,58	R\$ 4.500,00	R\$ 900,00	R\$ 21.662,08	R\$ 4.332,42
R\$ 1.178,82	R\$ 263,11	R\$ 4.500,00	R\$ 900,00	R\$ 21.662,08	R\$ 4.332,42
R\$ 1.178,82	R\$ 5.375,00	R\$ 4.500,00	R\$ 900,00	R\$ 21.662,08	R\$ 4.332,42

FONTE: Autor (2022)

Aqui temos um estudante que ingressou em 2010. O próprio estudante declarou no SisFIES que tinha uma renda bruta familiar mensal de R\$ 4.500,00 e sistema calculou a renda bruta per capita conforme a quantidade de membros do grupo familiar cadastrado no SisFIES, que no caso foi o cadastro de quatro membros do grupo familiar (totalizando cinco membros no total com o estudante).

Em consulta com o banco de dados da RAIS de 2010 (mesmo ano da inscrição), encontramos tanto a renda média do estudante (R\$ 1.178,82) quanto a renda média dos quatro membros (totalizando R\$ 20.483,26) cadastrados. Nesse caso específico, o curso financiado foi de enfermagem com o percentual de financiamento de 100%. O curso tinha uma mensalidade inicial em torno de R\$ 600,00 reais em 2010.

Em princípio, esse exemplo, é um caso típico de que o beneficiário não necessitaria de 100% de financiamento com recursos do Fies tendo em vista que a mensalidade comprometia apenas 2,7% da renda familiar bruta. Lembrando que em 2010 não havia a limitação de renda per capita. Além disso, o que havia era uma limitação de 20 salários mínimo a partir de 2012 (BRASIL-MEC, 2012). O percentual de financiamento era definido conforme o

comprometimento da renda bruta per capita em relação aos encargos educacionais. Nesse exemplo, o comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita foi de 66% (R\$600,00/R\$900,00) conforme as informações do SisFIES o que garantia, na época, 100% de financiamento com recursos do Fies.

Os dados do SisFIES que foram utilizados nessa pesquisa abrangeram apenas os estudantes que se inscreveram e contrataram o financiamento no agente financeiro em cada ano da análise. Tal recorte, por ano, se mostra coerente pois estamos procurando verificar se o estudante incluiu informações mais próximas da realidade na época da inscrição no programa em comparação com o banco da RAIS do mesmo ano.

Nesse sentido, o estudo realizou o batimento de cerca de 2,79 milhões de estudantes com contratos do Fies, os quais foram encontrados cerca de 1,18 milhão de correspondência de financiados no banco de dados da RAIS.

Em que pese a grande quantidade de registro encontrados, ao analisar a média geral de renda per capita desses 1,18 milhão de estudantes encontrados na RAIS (R\$ 879,80) obtivemos um valor bem próximo ao valor registrado no SisFIES (R\$ 810,32) o que demonstra um bom indício de focalização do programa com base nas regras de renda de cada época.

Nesse contexto, realizamos a restrição do universo de alunos para a análise aplicando um filtro para capturar os contratos, cuja diferença no valor da renda per capita da RAIS seja superior, em pelo menos, R\$ 500,00 em comparação ao registrado no SisFIES, o que resultou em um universo de aproximadamente 226 mil contratos que será analisado em detalhes no capítulo IV.

Depois do filtro, o grupo para análise (226 mil) apresentou renda per capita média em torno de R\$ 1.992,99 na RAIS o que significa 145,9% acima do valor médio registrado no SisFIES correspondente a média relativa ao total de contratos, conforme detalhado na tabela 3:

Tabela 3 – COMPARATIVO DE TOTAL DE REGISTRO NO SISFIES, ENCONTRADO NA RAIS E OS SELECIONADOS PARA ANÁLISE DO TRABALHO COM AS RESPECTIVAS RENDA PER CAPITA MÉDIA

Ano Inscrição	Contratos formalizados	Encontrados na RAIS	Grupo analisado
2010	76.020	31.874	3.799
2011	154.288	68.975	10.412
2012	377.801	178.598	31.305
2013	559.761	255.429	52.065
2014	732.593	321.283	65.489
2015	287.545	116.780	22.088
2016	203.513	79.248	14.996
2017	175.967	65.723	12.644
2018	82.795	28.044	5.512
2019	85.107	27.584	5.217
2020	53.926	16.046	2.589
Total Geral	2.789.316	1.189.584	226.116
Renda média per capita	R\$ 810,32	R\$ 879,80	R\$ 1.992,97

FONTE: Autor (2022)

Além do mais, o grupo familiar (incluindo o próprio estudante) do grupo de controle analisado teve cerca de 84% de correspondências encontradas nos bancos de dados do SisFIES e da RAIS:

Tabela 4 - QUANTIDADE DE REGISTRO DE MEMBROS FAMILIARES

Ano da contratação	Contratos analisados	Grupo familiar encontrado RAIS	Grupo familiar registrado no SisFIES
2010	3.799	7.252	9.547
2011	10.412	19.979	25.037
2012	31.305	59.424	71.267
2013	52.065	98.502	111.055
2014	65.489	124.117	137.718
2015	22.088	41.810	46.411
2016	14.996	28.765	32.755
2017	12.644	24.191	28.113
2018	5.512	10.510	12.991
2019	5.217	10.007	12.443
2020	2.589	4.980	6.166
Total Geral	226.116	429.537	493.503

FONTE: Autor (2022)

Cabe lembrar que o SisFIES não obriga o preenchimento do CPF de membro familiar com idade inferior a 14 anos (BRASIL-MEC, 2023).

A metodologia apresenta limitações como, por exemplo, no caso em que o estudante contratou o financiamento estudantil no primeiro semestre de determinado ano e obteve um emprego formal no segundo semestre do mesmo ano. Nesse sentido, a informação de renda no

SisFIES e RAIS poderão apresentar divergência significativas nos valores mesmo estando o estudante dentro do público alvo do programa.

É interessante destacar que a ascensão social do financiado é uma consequência desejada para o público alvo do Fies e para a sustentabilidade do programa.

Outras limitações do estudo seria o caso de omissão no registro de parente(s) do grupo familiar com renda formal na hora da inscrição no programa, resultando em valores da RAIS menores que os encontrados nesse trabalho e possivelmente mais próximos dos registrados no SisFIES. Além disso, não foi feito o batimento reverso, ou seja, os casos de estudantes que não possuem renda formal na RAIS no ano de ingresso no programa, porém consta com algum parente com emprego formal na RAIS. Tais dificuldades se dão devido a necessidade de potentes processadores e muita memória computacional disponível para a realização do cruzamento e batimentos completo desses dados.

CAPÍTULO III – O FIES NA ABORDAGEM DO NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

O referencial teórico utilizado no estudo foi a abordagem do neoinstitucionalismo, o qual possui três correntes teóricas gerais. Todas essas correntes teóricas buscam entender o papel da instituição na determinação dos resultados sociais e/ou políticos.

Segundo Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo pode ser dividido em institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

O institucionalismo da escolha racional é uma corrente teórica da ciência política e da economia que se baseia na ideia de que as pessoas são racionais e que escolhem de maneira a maximizar seus próprios interesses. Além disso, ela enfatiza a importância das regras e das estruturas institucionais no processo de tomada de decisão.

O institucionalismo da escolha racional propõe que os atores envolvidos compartilham um conjunto de preferências ou gosto de modo a maximizar a satisfação de preferências individuais, ou seja, os sujeitos “*examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo*” (HALL; TAYLOR, 2003)

Nessa teoria, a instituição é explicada pelo valor atribuído as suas funções na visão dos atores influenciados por ela, e nesse contexto “*se a instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela desde logo deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes*” (HALL; TAYLOR, 2003). Assim, o Institucionalismo da Escolha Racional considera como instituição regras, procedimentos ou normas formais.

Em resumo, o institucionalismo da escolha racional é uma teoria que se baseia na ideia de que as pessoas são racionais e que as instituições são criadas e mantidas porque atendem às necessidades e desejos das pessoas de maneira eficiente. Esta teoria também destaca a importância das regras e das estruturas institucionais no processo de tomada de decisão.

O institucionalismo da escolha sociológico se baseia na ideia de que as pessoas não são necessariamente racionais e que suas escolhas são influenciadas por fatores sociais e culturais. Sendo assim, as instituições políticas e econômicas são criadas e mantidas porque refletem as normas e valores sociais e culturais das sociedades em que existem.

Além disso, a teoria destaca a importância da história e do contexto cultural na criação e mudança das instituições pois as instituições não são meramente estruturas criadas para atender às necessidades e desejos das pessoas de maneira eficiente, mas também são criadas para refletir os valores e normas da sociedade em que existem.

O institucionalismo da escolha sociológico adota a perspectiva cultural por entender que *“aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma ‘ação racional’ é ele próprio um objeto socialmente constituído”* (HALL; TAYLOR, 2003), em outras palavras, o comportamento do indivíduo é limitado pela sua cultura, visão de mundo e experiência. Nesse sentido, muitas dos procedimentos adotados nas instituições são práticas culturais comparáveis a mitos e cerimônias, ainda que não fossem eficientes. Por essa perspectiva, as instituições *“fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação”* (HALL; TAYLOR, 2003).

Em resumo, o institucionalismo da escolha sociológico é uma teoria que se baseia na ideia de que as pessoas são influenciadas por fatores sociais e culturais em suas escolhas e que as instituições são criadas e mantidas porque refletem as normas e valores sociais e culturais das sociedades em que existem. Esta teoria também destaca a importância da história e do contexto cultural na criação e mudança das instituições.

Por último, temos o neoinstitucionalismo histórico que se vale das duas concepções anteriores, ou seja, os indivíduos tentem a maximizar os seus resultados (escolha racional), entretanto eles se valem do contexto histórico e da posição ocupada por esses indivíduos na instituição para influenciar na ação estratégica (escolha sociológico). Desse modo, as preferências reais dos atores podem mudar a cada contexto institucional apresentado. Ademais, a instituição é conceituada como procedimentos, protocolos, normas e convenções formais e informais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política.

O neoinstitucionalismo histórico surgiu como uma reação ao institucionalismo econômico, que enfatizava principalmente as estruturas econômicas e os mercados, e ao institucionalismo político, que enfatizava principalmente as estruturas políticas e o poder. Essa teoria enfatiza a importância das instituições no desenvolvimento econômico e político, bem como na formação das políticas públicas destacando a importância da história e do contexto cultural na criação e mudança das instituições.

Segundo CARVALHO (2011), o objetivo do neoinstitucionalismo histórico é relacionar as análises centradas no Estado e na sociedade, sem negar a importância das classes sociais e dos grupos de interesse, que são os principais agentes dos processos políticos.

No que tange a educação superior, CARVALHO (2011) os atores formais podem ser classificados em governamentais ou estatais representados pelas burocracias do Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Ministério da Economia (ME), por outro lado, os atores sociais são compostos por grupos defensores de interesses do segmento privado (ABMES e ABRUC) e federal (UNE, ANDIFES, ANDES-SN) e aquele com interesses híbridos (CRUB), bem como os conglomerados Internacionais representados pelo Banco Mundial (BIRD), FMI e a UNESCO.

Em termos de operacionalização do programa de financiamento, a partir das alterações previstas na Lei 13.530/2017, o Fies envolve os seguintes atores formais:

- a) Secretaria de Educação Superior (Sesu/MEC) - o MEC atua como agente formulador da política de oferta de financiamento e como supervisor do cumprimento das normas do programa (art. 3º, I, da Lei 10.260/2001);
- b) CG-Fies - instância de governança do programa que é responsável pela definição de diretrizes e prioridades da política de financiamento estudantil em consonância com as metas do PNE, e pela aprovação do Plano Trienal do Fies (e de seus ajustes anuais), tendo em vista os impactos orçamentários e financeiros ao longo do período, o qual inclui a previsão da política de oferta de vagas no programa.;
- c) FNDE – fiscaliza a instituição financeira pública federal contratada para a operacionalização do Fies; administra os ativos e passivos do programa (art. 3º, II, da Lei 10.260/2001). Além disso, atua como agente operador dos contratos firmados até o segundo semestre de 2017 (contratos antigos), antes da publicação da Lei do Novo Fies;
- d) Caixa – a partir de 2018, a Caixa acumula exclusivamente as funções de agente operador e agente financeiro dos contratos do “Novo Fies” e gestora dos fundos garantidores (FGEDUC e FG-Fies). Ressalta-se que até o fim de 2017, a Caixa dividia com o Banco do Brasil a função de agente financeiro do programa, o qual tem como atribuição conceder financiamentos com recursos do Fundo de acordo com os limites de crédito estabelecidos pelo agente operador (art. 3º, § 3º, da Lei 10.260/2001); e
- e) Estudantes beneficiários do programa. (BRASIL - TCU, 2022)

Assim, a partir de 2018 a caixa econômica realiza três grandes funções dentro do programa de financiamento que são a de administrador dos fundos garantidores, agente financeiro e agente operador. O diagrama contido na Figura 3 detalha um pouco do fluxo atual.

Figura 3 - DIAGRAMA DO FIES



FONTE: (BRASIL - TCU, 2022)

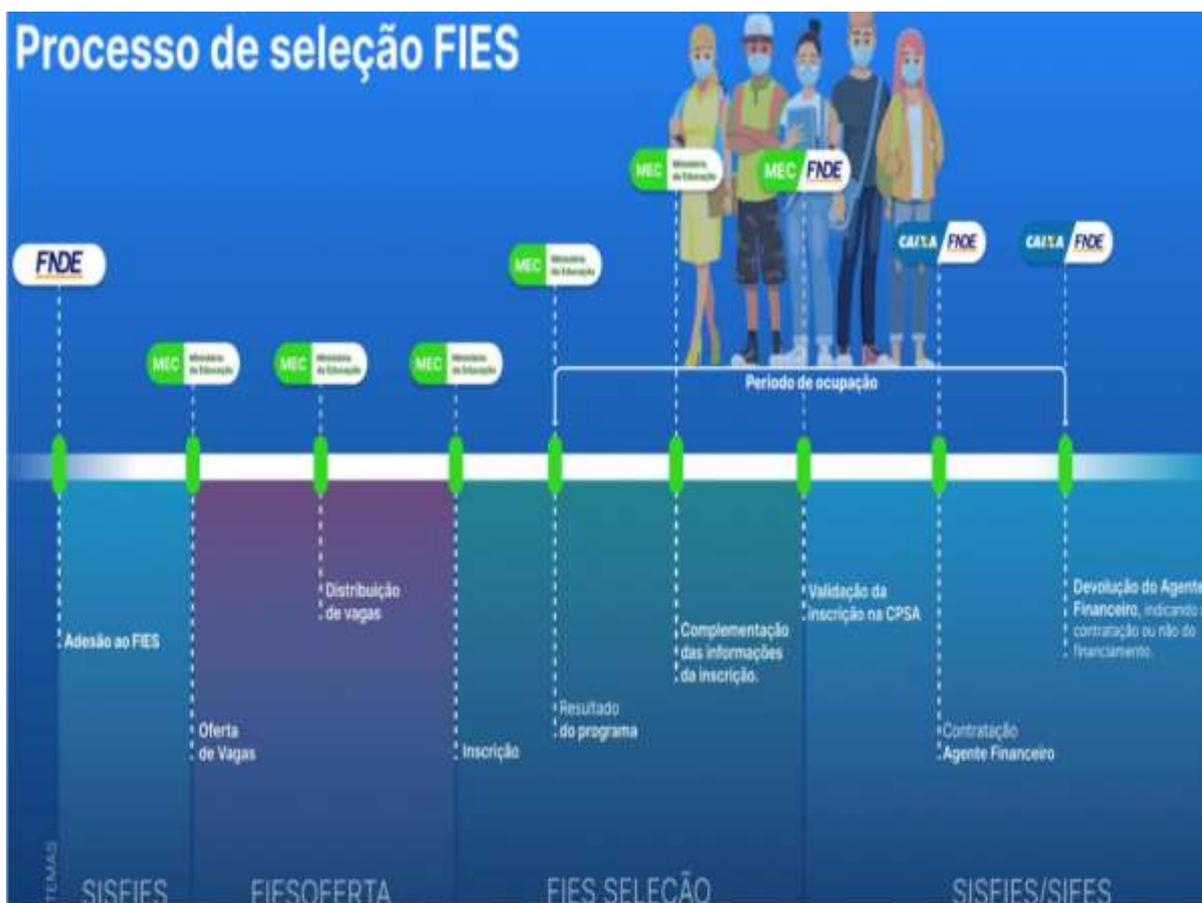
Ademais, também tem participação importante no programa:

- a) as Mantenedoras de Instituições de Ensino Superior, que devem firmar termo de adesão ao Fies para que seus estudantes possam ter acesso ao financiamento disponibilizado pelo Fundo, e as próprias IES ligadas as suas respectivas mantenedoras;
- b) as Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento do Fies (CPSA), atuando desde a fase de seleção do estudante até a realização dos aditamentos dos contratos de financiamento;
- c) a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), atuando na emissão de títulos públicos (Certificado Financeiro do Tesouro – série E – CFT-E) que fazem parte da sistemática de funcionamento do programa; e
- d) a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), entidade que certifica a adimplência das mantenedoras com relação aos tributos federais. (BRASIL - TCU, 2022)

O processo de concessão de financiamento estudantil, desde 2010, passou a ser operacionalizado de forma eletrônica, via internet, por intermédio do SisFIES (BRASIL – MEC, 2010). Esse sistema, atualmente gerenciado pelo FNDE, foram implementadas regras de negócio que espelhavam, em termos eletrônicos, as exigências normativas vigentes a serem observadas pelos atores que participavam do programa.

Posteriormente, a partir 2/2015, com a implantação de processo seletivo e planejamento na oferta de vagas, as inscrições passaram ser feitas diretamente no sistema do FiesSeleção e a oferta de vagas pelas Instituição de Ensino eram realizadas no sistema do Fies Oferta, ambos sob a responsabilidade da SESu/MEC.

Figura 4 - DIAGRAMA DO PROCESSO SELETIVO



FONTE: (BRASIL - TCU, 2022)

Assim, os atores, os recursos de poder e os interesses não se manifestam em um vazio institucional, mas em arenas decisórias virtual denominada “Educação Superior” os quais essa arena pode ser compreendida como “... o campo de interações que se forma em torno de políticas públicas, reunindo os atores sociais relevantes para seu processo de formação e implementação. Essas interações têm como objetivo influenciar o perfil da intervenção estatal considerada”. (SILVA, 1992 Apud CARVALHO, 2011). Sendo o Congresso Nacional, em especial, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal o lugar preferencial de concretude dessa arena.

A título de exemplificação, segue trecho, datado de 25/06/1988, em que o então Senador Lúcio Alcântara debatia a favor da institucionalização do CREDUC, que veio a ocorrer

posteriormente por meio da Lei nº 8.436/1992, mostrando assim uma das formas de interações que se formou na arena política para o fortalecimento da política pública de financiamento ao longo de sua trajetória:

Criado em 1970, "o Ceduc jamais conseguiu se institucionalizar", conforme Lúcio Alcântara, dado que a boa vontade do Ministério da Educação não é suficiente para viabilizar o programa. Para o senador, é preciso que o Ceduc "seja assumido, incondicional e integralmente, como um programa de governo", de modo que os ministérios da Educação, Fazenda e Planejamento e a Caixa Econômica Federal falem a mesma linguagem, direcionem seus esforços para a consecução dos mesmos objetivos e garantam, assim, a permanência e a regularidade do programa.

- O Congresso Nacional já fez sua parte. Todas as vezes em que foi chamado, não faltou ao seu dever, dando ao Ceduc a cobertura legal de que carecia. Ainda agora tramita nesta Casa matéria da mais alta relevância referente ao crédito educativo, propondo critérios mais justos de alocação de recursos pelas regiões brasileiras - assinalou. O projeto busca corrigir distorções inaceitáveis, explicou, como a de o Ceduc direcionar para as regiões Sul e Sudeste, detentoras dos melhores índices educacionais, 81% do total dos recursos do programa, cabendo ao Nordeste apenas 14%, ao Centro-Oeste, 3% e, ao Norte, 2%.

FONTE: Agência Senado²

Ademais, os adeptos do neoinstitucionalismo histórico são defensores do chamado path dependent, ou seja, de que há uma causalidade dependente da trajetória percorrida. Assim, quanto mais bem-sucedida é uma política maior é a possibilidade de sua permanência e/ou expansão. *“Portanto a permanência está associada à dependência da trajetória percorrida – path dependence – segundo a qual as instituições são um dos principais fatores que mantêm um desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetórias”* (CARVALHO, 2011).

O conceito de path dependence decorre da abordagem neoinstitucional histórica, e é definido por VELHO (2011) da seguinte forma:

No sentido amplo, a expressão significa que a configuração atual de um sistema depende de sua história e, por isso, não se pode compreendê-la analisando apenas seu estado atual. Num sentido mais restrito, ela tem sido usada como um processo de sequência histórica em que eventos contingentes provocam padrões institucionais ou uma cadeia de eventos que tem propriedades determinísticas (VELHO, 2011).

Com base nesses breves conceitos de neoinstitucionalismo histórico e com a utilização dos conceitos de instituições e path depende tornam-se importantes para a compreensão do programa, *“pois reforça a ideia de que esse financiamento não pode ser estudado com base exclusiva na realidade atual do programa, haja vista que existia uma institucionalidade prévia*

² Para maiores informações <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1998/06/25/alcantara-faz-apelo-ao-governo-pelo-credito-educativo>> Acesso em: 15 de nov. de 2022.

ao Fies contida no Programa Crédito Educativo (PEC/Creduc), vigente no período de 1975-1999” (QUEIROZ, 2018).

Ademais, no que tange a dependência de sua trajetória, o destacamos que o Fies (Lei 10.260/2001) pode ser entendido como uma extensão do CREDUC, em razão de ambos terem similaridades tais como: ambos têm a natureza jurídica de crédito educativo, juros subsidiados pelo Estado, gestão do ministério da educação e destinado a custear estudantes com insuficiência de recursos (QUEIROZ, 2018).

Outro ponto importante dentro do processo político de permanência e fortalecimento do Financiamento Estudantil para a expansão do ensino superior foi a aprovação da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), os quais cinco estratégias (12.5, 12.6 e 12.20, 14.3 e 15.2) mencionam expressamente o Fies:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

(...)

12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;

12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001;

(...)

12.20) ampliar, no âmbito do **Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)**, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos (Prouni), de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

(...)

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

(...)

14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do **Fies** à pós-graduação stricto sensu;

(...)

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (...)

15.2) consolidar o **financiamento estudantil** a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica. (BRASIL, 2014)

Ademais, os conglomerados educacionais privados que são um dos principais grupos de interesse na continuidade do programa buscam sempre otimizar sua participação no mercado educacional considerando que a quantidade de matrículas em instituições pública é insuficiente para atender a demanda interna.

No entanto, GILIOLI (2017) lembra que a meta 12 caput do PNE também determina a garantia da “*qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público*”, não podendo essa determinação legal ser sacrificada em função da escolha política de expansão de acesso ao ensino superior está fortemente no setor privado por meio do Fies ou PROUNI.

Para os defensores da teoria neoinstitucionalismo histórico, as decisões políticas e governamentais da política pública não partem do zero e sim uma situação já preexistente.

Embora os argumentos da dependência da trajetória e o peso da política preexistente sejam importantes na compreensão da inércia institucional, é na análise da dinâmica que se encontra na vertente histórica que são incorporados dois outros elementos chaves: conflito e a escolha CARVALHO (2011). Assim, quatro são as fontes de dinamismo em que pode ocorrer uma mudança institucional:

1) mudanças no contexto socioeconômico ou político podem produzir uma situação na qual as instituições latentes tornam-se evidentes, com implicações para os resultados políticos; 2) alterações no contexto socioeconômico ou no equilíbrio de forças políticas podem produzir uma situação na qual as antigas instituições são colocadas a serviço de diferentes fins, assim como novos atores herdaram um jogo, sendo que esses perseguem seus (novos) objetivos por meio de instituições já existentes; 3) mudanças exógenas podem produzir uma substituição nos objetivos ou

estratégias a serem perseguidos dentro de instituições existentes – ou seja, velhos atores adotam novos objetivos dentro de velhas instituições; 4) atores políticos ajustam suas estratégias para acomodar transformações nas próprias instituições. (THELEN; STEINMO, 1992 Apud CARVALHO, 2011).

Nesse contexto, dentro do dinamismo em que pode ocorrer uma mudança institucional, podemos elencar, de maneira ilustrativa e não exaustiva, algumas mudanças dentro da política de financiamento que ocorreram ao longo das últimas décadas, de acordo com o cenário econômico e político da época, que refletiram na trajetória e continuidade (ora expandindo/ ora restringindo) do programa crédito educativo no País:

Quadro 4 - DESTAQUES OCORRIDOS AO LONGO DA TRAJETÓRIA DO FIES

Período	Descrição
1975 a 1991	Constituição de 1967/69. Criação do CREDUC (Exposição de Motivo nº 393/1975). Grande parte do período sob o Regime Militar (1964 – 1985). Dificuldade de acesso ao crédito ao menos favorecidos. Alta taxa de juros. As condições de financiamento eram próximas das condições de mercado. Alta taxa de inflação. Prazo curto de pagamento do financiamento.
1992 a 2000	Constituição de 1988. Institucionalização do CREDUC (Lei nº 8.436/1992). Redução insuficiente dos juros. Condições de mercado. Baixa demanda pelo crédito educativo. Prazo curto de pagamento do financiamento.
2001 a 2010	Fim formal do CREDUC com publicação da lei do Fies (10.260/2001). Redução dos juros (3,5% a.a.) para cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e cursos superiores de tecnologia. Difícil acesso. Prazo variava entre 1,5 e 2 vezes a duração do curso o que era considerado relativamente curto para o pagamento do financiamento
2010 a 2014	1º grande reestruturação Legislativa do Fies (Lei nº 12.202/2010). Flexibilização do crédito. Redução dos juros (3,4% a.a.) para todos os cursos incluindo o saldo devedores dos contratos antigos. Fortalecimento do Fies no PNE (2014 a 2024). Alto subsídio do governo. Fundo Garantidor para estudantes de baixa renda. Estímulos a migração de estudantes que já estavam matriculados no setor privado para o Fies devido as condições muito favoráveis (efeito crowding-out). O prazo para amortização da dívida saltou de duas vezes a duração do curso para três vezes acrescido de 12 meses. Percentual de financiamento de até 100% conforme o comprometimento da renda bruta per capita. Apenas participação no ENEM, sem nota de corte. Acesso ao programa para estudante com Renda Bruta Familiar até vinte salários mínimos.

Continuação do Quadro 4 - DESTAQUES OCORRIDOS AO LONGO DA TRAJETÓRIA DO FIES

Período	Descrição
2015 a 2017	Crise financeira do Fies. Redução da oferta de crédito e das vagas para o Fies. Processo seletivo. Aumento dos juros. Implantação da coparticipação. Aumento dos juros trimestrais. Limitação de acesso ao financiamento para estudantes até três salários mínimos por pessoa. Percentual definido de acordo com a faixa de renda e mensalidade do curso. Nota de corte no ENEM para ingresso no Programa.
2018 e 2019	2º grande reestruturação Legislativa do Fies (Lei 13.530/2017 - novo Fies.) Taxa de Juros zero corrigida pela inflação (juros pós fixados). Pagamento contingente a renda ou pagamento mínimo. Percentual de financiamento de acordo com a renda per capita e mensalidade do curso. Prazo para o pagamento da dívida variável (conforme renda/pagamento mínimo do financiado). Fim da carência.
2020 a 2022	Pandemia Covid-19. Diminuição da demanda pelo Fies. Suspensão do pagamento do Fies. Concessão de descontos entre 77% até 99% da dívida para os créditos considerados de difícil recuperação (acima de 360 dias de atraso em dezembro 2020), redução de 100% dos encargos das dívidas e parcelamento em até 150 meses para os estudantes inadimplentes (90 a 359 dias de atraso em dezembro 2020) e desconto de 12% da dívida tanto para os inadimplentes quanto para os adimplentes em dia no caso de pagamento à vista. Fortalecimento de cursos EAD em razão da inclusão expressa na Lei do Fies.

FONTE: Autor (2022).

Em resumo, o legado, a história e o contexto cultural influenciam na criação e na mudança das instituições bem como interferem na formação e desenvolvimento da política de crédito estudantil.

Nesse contexto, vimos um pouco da trajetória histórica do Fies bem como as forças políticas que buscam a manutenção da política formatam o pano de fundo que auxilia no entendimento da focalização do programa de financiamento brasileiro na segmentação de estudantes menos favorecidos.

CAPÍTULO IV - ANÁLISE DE FOCALIZAÇÃO DO FIES NO BRASIL

4.1 - RELEMBRANDO A METODOLOGIA UTILIZADA PARA A ESCOLHA DA AMOSTRA

Em rápida recapitulação da metodologia descrita no capítulo 2, identificamos todos os estudantes que formalizaram contratos do Fies entre os anos de 2010 e 2020. Em seguida, de posse desse universo de estudantes, realizamos o cruzamento de cada CPF da base do FIES com base de registro da RAIS de acordo com o ano de referência do contrato de financiamento e o ano de consolidação da RAIS. Em outras palavras, se o estudante formalizou o contrato em 2010 realizamos a busca desse aluno na RAIS de 2010 bem como seus respectivos familiares cadastro no SisFIES repetindo o processo para os demais financiados.

Após o processo de identificação e consolidação das informações foram encontrados 1,1 milhão de correspondências. Além disso, não se identificou diferenças significativas nas médias de rendas em relação a esse conjunto de dados completo, conforme tabela 5 abaixo:

Tabela 5 – COMPARAÇÃO DA RENDA PER CAPITA MÉDIA DO CONTINGENTE ENCONTRADO NA RAIS EM COMPARAÇÃO AO SISFIES

Ano de Referência das bases	Contratos encontrados na RAIS	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES
2010	31.874	R\$ 767,80	R\$ 783,31
2011	68.975	R\$ 786,47	R\$ 700,27
2012	178.598	R\$ 839,00	R\$ 686,62
2013	255.429	R\$ 930,87	R\$ 726,72
2014	321.283	R\$ 964,23	R\$ 769,45
2015	116.780	R\$ 946,57	R\$ 764,50
2016	79.248	R\$ 881,58	R\$ 695,45
2017	65.723	R\$ 904,10	R\$ 717,87
2018	28.044	R\$ 874,43	R\$ 665,15
2019	27.584	R\$ 901,85	R\$ 741,18
2020	16.046	R\$ 880,97	R\$ 787,31

FONTE: Autor (2022)

Nesse contexto, após a identificação dos CPFs na RAIS, realizamos a separação de um conjunto de CPFs os quais as diferenças, no registro entre a renda per capita encontrada no banco de dados da RAIS e na registrado no SisFIES, foram de pelo menos R\$ 500 reais, totalizaram como resultado aproximadamente 226,1 mil financiados (19% dos estudantes encontrado na RAIS).

Lembrando que a média salarial bruta da RAIS foi obtida pela renda média recebida pelo estudante somada a média das rendas recebida pelos componentes dos componentes do grupo familiar. A renda per capita RAIS foi obtida pelo resultado do somatório das rendas brutas dos membros do grupo familiar encontradas na RAIS dividido pela quantidade de membros cadastrado no SisFIES. Por fim, os valores do SisFIES foram espelhados conforme registrado pelos estudantes e calculados pelo próprio sistema informatizado do Fies.

Ademais, cabe pontuar que até final de 2014, poderiam participar do programa estudantes cuja renda bruta familiar fosse até 20 salários mínimos quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais fosse igual ou superior a 20% BRASIL-MEC (2012). Em 2016, fixou-se para até 3 salários per capita independente do comprometimento da renda, de acordo com o salário mínimo anual vigente de cada ano BRASIL-MEC (2016a), conforme valores constantes na tabela 6:

Tabela 6 – VALOR DO SALÁRIO MÍNIMOS POR ANO

Ano	Salário Mínimo (S.M)	% de aumento (S.M)	Ingresso no Fies	Renda acesso
2023	R\$ 1.302	7,43%	R\$ 3.906	renda per capita familiar máxima
2022	R\$ 1.212	10,18%	R\$ 3.636	
2021	R\$ 1.100	5,26%	R\$ 3.300	
2020	R\$ 1.045	4,71%	R\$ 3.135	
2019	R\$ 998	4,61%	R\$ 2.994	
2018	R\$ 954	1,81%	R\$ 2.862	
2017	R\$ 937	6,48%	R\$ 2.811	
2016*	R\$ 880	11,68%	R\$ 2.640	
2015*	R\$ 788	8,84%	R\$ 1.970	
2014	R\$ 724	6,78%	R\$ 14.480	renda bruta familiar máxima
2013	R\$ 678	9,00%	R\$ 13.560	
2012	R\$ 622	14,13%	R\$ 12.440	
2011**	R\$ 545	6,86%	R\$ 10.900	
2010**	R\$ 510	9,68%	R\$ 10.200	
2009	R\$ 465	-	-	

FONTE: Autor (2022). BRASIL-MEC (2012). BRASIL-MEC (2015b). BRASIL-MEC (2016a).

* a partir do segundo semestre.

** não havia limite expressamente na legislação do Fies. O único impedimento para ter o Fies era se o percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita fosse inferior a 20% (vinte por cento) em relação aos encargos educacionais (BRASIL-MEC,2010a).

4.2 - ANÁLISE DESCRITIVA DAS CATEGORIAS DE FOCALIZAÇÃO DO GRUPO COM AS MAIORES RENDA ENCONTRADAS NA RAIS

Os critérios gerais de focalização utilizados pela Fies ao longo da sua trajetória incluem:

- I. Renda familiar: os estudantes devem ter renda familiar insuficiente para o pagamento dos encargos educacionais.
- II. Vagas: o Fies prioriza os estudantes que não conseguiram vaga em universidades públicas ou bolsas integrais PROUNI.
- III. Não inadimplência: os estudantes devem ter quitado qualquer financiamento estudantil anterior.

A literatura elenca ainda outros critérios. Segundo Pessoa e Botelho (2014), os fatores determinantes para a focalização do programa de financiamento estudantil devem considerar: (i) a garantia de padrões mínimos na relação custo-qualidade da educação fornecida; e (ii) a capacidade de o programa identificar os alunos com real necessidade de auxílio, ou seja, aqueles que, na ausência do programa, não cursariam o ensino superior. O primeiro tipo refere-se às instituições em que os alunos beneficiários do crédito educativo podem cursar. E o segundo tipo é a segmentação do público-alvo ou focalização, que é a base de análise desenvolvida neste trabalho.

Para Albrecht e Ziderman (1992), os principais critérios de focalização são: renda, meritocracia e áreas prioritárias (casos em que o benefício é concedido preferencialmente a estudantes que escolham áreas do conhecimento consideradas estratégicas, como saúde, docência etc.).

Nesse contexto, destacamos que o processo de seleção do Fies encontra-se assentado em três eixos: o primeiro de critério meritocrático, que prioriza aqueles candidatos que tenham obtido notas mais elevadas no Enem, dentre o conjunto de candidatos para um mesmo curso/turno; o segundo, de critério socioeconômico, que focaliza o atendimento a indivíduos de famílias mais pobres, justificando, assim, a intervenção estatal; o terceiro critério relacionado a qualidade do curso em que há a priorização dos cursos de graduação mais bem avaliados, com conceito maior ou igual a 3 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes.

Sendo assim, este trabalho objetiva estudar o grau de focalização do Fies e verificar se o programa é direcionado para a população que não possui condições de arcar com os custos da sua formação.

Tais estudos mostram que a focalização do Fies para os alunos mais vulneráveis é importante e um dos principais desafios do Fies entre os quais podemos citar a Emenda Constitucional nº 95/2016 que impôs um teto para as despesas públicas do governo federal. (BRASIL, 2016)

Tal regra impõe o desafio de tornar o programa de financiamento cada vez mais aprimorado e focado em atender o público a que se destina e conseqüentemente aplicar da melhor maneira possível os limitados recursos públicos.

Assim, do ponto de vista social, o objetivo do Fies é aumentar a oferta de vagas para estudantes de baixa renda e promover a inclusão social através da educação superior.

Outro ponto importante, segundo RESENDE (2018), é que na análise comparada da focalização dos programas de crédito estudantil no Brasil, Estados Unidos e Austrália, embora as experiências australiana e norte-americana não dialoguem diretamente com a brasileira, o programa brasileiro tem seus méritos em direcionar a estudantes que, na ausência do Fies, não teriam condições de arcar com os custos de acesso à Educação Superior devendo-se sempre buscar o aprimoramento dos critérios de segmentação de modo a minimizar as desigualdades sociais e econômicas aqui existentes.

Nesse sentido, é preciso aperfeiçoar os critérios de focalização existente bem como a manutenção do encargo de reembolso em patamares aceitáveis para a parcela mais pobre da população de modo a atender o viés social do programa.

Por fim, várias mudanças foram implementadas na seleção e distribuição de vagas do programa desde a implantação do processo seletivo em 2/2015, os quais passaram a ser considerados também:

- I - Disponibilidade orçamentária e financeira na modalidade de financiamento do Fies;
- II - Medidas adotadas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, pela Secretaria de Educação Superior ou pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, registradas no SisFies, que impactem no número de vagas autorizadas no Cadastro e-MEC ou no número de vagas ofertadas pela instituição de educação superior em cada curso e turno;
- III - demanda social apurada por microrregião/ mesorregião;
- IV - áreas e subáreas de conhecimento;
- V - áreas e subáreas de conhecimento prioritárias;
- VI - Demanda histórica por financiamento em áreas e subáreas de conhecimento; e
- VII - conceito do curso obtido no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BRASIL-MEC, 2015a)

Apresentamos a partir de desse ponto as mudanças implementadas no programa, em especial a partir de 2015, que são fundamentais para a análise da focalização do Fies.

4.2.1 - POR RENDA FAMILIAR BRUTA/PER CAPITA

Inicialmente, a partir de em 2010, o valor da renda bruta familiar para se inscrever no programa era de até vinte salários mínimos brutos.

No entanto, a partir do segundo semestre de 2015, Ministério da Educação foi editando normativos regulamentando os critérios de renda, que estabeleceu a renda per capita de até 2,5 três salários mínimos (BRASIL-MEC, 2015b) e posteriormente alterando o valor para até 3 salários mínimos (BRASIL-MEC, 2016a).

Sendo assim, ao olhar o recorte por ano, verificou-se uma tendência crescente na quantidade de contratos até 2014, alterando-se essa direção a partir de 2015, ou seja, em coincidência com as mudanças ocorridas na implantação do processo seletivo do Fies, nas restrições das vagas e na limitação da renda per capita para ingresso.

Tabela 7 - COMPARATIVO DE RENDA MÉDIA FAMILIAR POR ANO DE INGRESSO NO FIES

Ano da contratação	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES
2010	3.799	R\$ 2.125,62	R\$ 796,41
2011	10.412	R\$ 1.962,16	R\$ 703,34
2012	31.305	R\$ 1.940,59	R\$ 677,54
2013	52.065	R\$ 2.016,13	R\$ 702,72
2014	65.489	R\$ 2.037,53	R\$ 740,12
2015	22.088	R\$ 2.025,12	R\$ 779,49
2016	14.996	R\$ 1.865,72	R\$ 712,03
2017	12.644	R\$ 1.926,12	R\$ 735,92
2018	5.512	R\$ 1.870,67	R\$ 676,76
2019	5.217	R\$ 1.965,38	R\$ 782,76
2020	2.589	R\$ 2.068,10	R\$ 858,34
Total Geral	226.116	R\$ 1.992,97	R\$ 724,64

FONTE: Autor (2022)

Observa-se ainda na tabela 7 que a renda média RAIS de 2015 do grupo selecionado foi ligeiramente superior ao teto de até 2,5 salários mínimos (R\$ 1.970). No entanto, cabe lembrar que o teto passou a valer apenas no segundo semestre não existindo essa limitação de renda per capita nos semestres anteriores. Além do mais, 94,1% dos contratos encontrados nesse achado são do antigo Fies, ou seja, são contratos formalizados até dezembro de 2017.

Observa-se ainda que a diferença encontrada entre as rendas per capita encontrada na RAIS e a renda correspondente registrado no SisFIES foi, em média, 167% superior. Apesar dessa diferença de renda, as médias de renda da RAIS desse grupo ainda estão dentro dos limites

permitidos pela legislação do Fies em cada ano de análise confirmando a informação que a renda per capita de ingresso abrange a maioria da população brasileira.

Além disso, os valores registrados pelo SisFIES não apresentam grandes variações de valor ao longo do tempo mesmo com o aumento do salário mínimo no período.

Em consulta ao site do IBGE, vimos que a renda média habitual real brasileira, conforme PNAD continua relativa ao quarto trimestre de 2022, tem o valor de R\$ 2.808³ indicando que a renda per capita para o ingresso no programa está bem acima desse patamar.

Gráfico 3 - PNAD CONTÍNUA: RENDIMENTO HABITUAL REAL MÉDIO



FONTE: PNAD Continua (IBGE)

Nesse sentido, o programa acaba incluído todo a média salarial do País principalmente se consideramos que, em 2022, a renda per capita máxima para ingresso no Fies foi de R\$ 3.636 (três salários mínimos) por pessoa do grupo familiar, não sendo prudente usar exclusivamente a renda per capita como o principal critério de segmentação dos estudantes ao programa.

Aqui vale apontar que a igualdade formal da legislação nem sempre é justa. Devemos sempre buscar a igualdade material, ou seja, tratar os mais vulneráveis respeitando as suas desigualdades principalmente em relação a falta de oportunidade de acesso à educação superior. Daí a necessidade e equilibrar essa relação com critérios que visem a inclusão dos menos favorecidos e com dificuldades de acesso ao ensino superior.

³ Para mais informações: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/rendimentos-do-trabalho/#:~:text=A%20renda%20m%C3%A9dia%20habitual%20real,os%20n%C3%ADveis%20registrados%20em%202017>. Acesso em 21 de mar. 2023

Outro ponto relacionado a desigualdade foi o redirecionamento de situações que constavam como proibitivo para participação do processo seletivo do Fies, a exemplo de o candidato que já possuísse uma graduação, passando a constar como critério classificatório ou não prioritário para ingresso no programa, afastando as alegações de ferimento aos princípios constitucionais da educação e da isonomia (BRASIL-MEC, 2016b).

As condições de financiamento sempre foram um importante indutor do programa de financiamento. Caso as condições sejam desfavoráveis ao tomador do crédito isso acaba limitando o acesso ao programa, conforme ocorreu, por exemplo, no período de 1999 até 2009, em que o Fies enfrentou diversos problemas em razão dos prazos curtos de pagamento e da alta taxa de juros cobrada dos estudantes. Essas rígidas condições acabaram por desmotivar os estudantes, principalmente os menos favorecidos, a buscar esse tipo de financiamento como forma de acesso ao ensino superior.

De modo contrário, entre 2010 até 1/2015, as condições de financiamento desse período acabaram tornando o programa muito atrativo. Nesse anos, a taxa de juros era de 3,4% ao ano para todos os cursos, carência de dezoito meses após a utilização do financiamento e o prazo de pagamento do saldo devedor equivalentes a até três vezes o tempo de duração do curso acrescidos de doze meses.

Assim, as condições de financiamento, principalmente a baixa taxa de juros cobrada, de acordo com o boletim de avaliação de políticas públicas (BRASIL – STN – 2015), incentivava as pessoas que tinham condições de pagar a mensalidade no ensino superior a buscarem o financiamento estudantil, ocasionando o chamado efeito crowding-out (efeito deslocamento) sobre os agentes privados:

Se o mesmo indivíduo tivesse condições de pagar a mensalidade, mas preferisse pegar o empréstimo do Fies e depositar o valor numa aplicação com rendimento próximo à taxa SELIC (por exemplo, 10% a.a.), ele estaria numa posição bem confortável: no início do período de amortização, o montante aplicado no investimento estaria em R\$ 56.617,06, valor tão alto que permitiria sacar o valor da prestação do Fies todos os meses e, ainda assim, o valor investido continuaria crescendo. (BRASIL – STN – 2015)

Outro ponto que mostra bem esse efeito é a grande quantidade de contratos e a taxa de crescimento desses contratos financiados em relação ao número de matrículas no período entre 2010 e 2014.

Por exemplo, na tabela 8, verificou-se que, no ano de 2012, a taxa de crescimento de contratos alcançou 144% em relação ao ano anterior, taxa bem superior a taxa de crescimento de matrícula que foi de 1,37% no mesmo período.

Tabela 8 - VARIACÃO PERCENTUAL DE CONTRATOS FINANCIADOS E MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL

Ano	Contratos	Varição percentual de contratos em relação ao ano anterior	Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais em instituição privadas	Varição percentual de matrículas em relação ao ano anterior
1999	67.524	-	1.537.923	-
2000	35.230	-47,83%	1.807.219	17,51%
2001	49.836	41,46%	2.091.529	15,73%
2002	66.348	33,13%	2.428.258	16,10%
2003	50.039	-24,58%	2.750.652	13,28%
2004	43.181	-13,71%	2.985.405	8,53%
2005	78.956	82,85%	3.260.967	9,23%
2006	58.806	-25,52%	3.467.342	6,33%
2007	49.083	-16,53%	3.639.413	4,96%
2008	33.146	-32,47%	3.806.091	4,58%
2009	32.594	-1,67%	3.764.728	-1,09%
2010	76.020	133,23%	3.987.424	5,92%
2011	154.288	102,96%	4.151.371	4,11%
2012	377.801	144,87%	4.208.086	1,37%
2013	559.761	48,16%	4.374.431	3,95%
2014	732.593	30,88%	4.664.542	6,63%
2015	287.545	-60,75%	4.809.793	3,11%
2016	203.513	-29,22%	4.686.806	-2,56%
2017	175.967	-13,54%	4.649.897	-0,79%
2018	82.795	-52,95%	4.489.690	-3,45%
2019	85.107	2,79%	4.231.071	-5,76%
2020	53.926	-36,64%	3.775.571	-10,77%

FONTE: censo da educação superior - INEP, CAIXA e FNDE.

Assim, durante os anos 2010 a 2014, principalmente, muitos contratos formalizados pelo Fies estavam sendo concluídos por estudantes que já estavam matriculados no ensino superior causando o indesejado efeito crowding-out de estudantes que poderiam pagar os estudos (BRASIL-TCU, 2016).

Assim, podemos dizer que tanto condições de financiamento muito favorável acabam por incentivar estudantes com maiores rendas a busca algum ganho econômico na utilização do Fies quanto condições rígidas ou próximas de mercado que vigoram até 2009 sequer chegam

aos mais pobres, tornando a política pública de financiamento distante do público alvo e, por consequência, diminuindo a focalização do programa.

Em razão desses desajustes nas condições de acesso ao crédito estudantil ao longo dos anos, o programa sofreu o primeiro realinhamento das condições de financiamento no sentido de fortalecer a sustentabilidade do programa e reduzir o subsídio financeiro por parte do governo ao programa.

As propostas iniciais oferecidas pelo STN ainda em 2015 foram acatadas pelo MEC o qual estabeleceu o realinhamento das condições de financiamento, um modelo de coparticipação o qual estabelecia “uma alíquota fixa de comprometimento de renda per capita da família” e a adoção de uma maior previsibilidade de oferta de vagas (BRASIL-STN, 2015). As mudanças podem ser resumidas no quadro 5:

Quadro 5 - CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO (1/2015 A 2017)

CONDIÇÕES E CRITÉRIOS	SITUAÇÃO ATUAL	HISTÓRICO	PROPOSTA
Taxa de juros	3,4% a.a.	Até 10/2006: 9,0% Até 08/2009: 3,5% a 6,5% Até 03/2010: 3,5%	6,5%
Prazo de amortização do contrato	3 vezes a duração do curso + 12 meses	Até 2010: 2 vezes a duração do curso	3 vezes a duração do curso
Pagamento de juros trimestrais (utilização e carência)	R\$ 50	Não há reajuste desde 2007 (reajustado pelo IPCA chegaria a R\$ 78 em 2015)	Até R\$ 150,00

FONTE: (BRASIL- STN, 2015)

Além disso, as regras de seleção de estudantes a serem financiados passou obrigatoriamente a considerar a renda familiar per capita, incluída na legislação ordinária inicialmente pela Lei 13.530/2017 e alterada, recentemente, pela Lei 14.375, de 21 de julho de 2022:

Art. 3º A gestão do Fies caberá:
(...)

III

§ 1º O Ministério da Educação, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies, editará regulamento sobre: (Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017)

I - as regras de seleção de estudantes a serem financiados, devendo ser considerados a **renda familiar per capita, proporcional ao valor do encargo educacional do curso pretendido**, e outros requisitos, bem como as regras de oferta de vagas; (BRASIL, 2022) (grifos nossos)

Com a alteração imposta pela Lei nº 14/375/2022, a regra de seleção deve considerar a renda per capita proporcional ao valor dos encargos educacionais do curso pretendido. Assim, por exemplo, é possível ter vários limites de ingresso para renda per capita variável conforme o valor dos encargos educacionais. Atualmente o valor é de até 3 salários mínimos por pessoa independentemente do valor do curso pretendido.

O critério de renda é um dos principais critérios de focalização e a alteração mais sensível no programa desde a sua edição. Além disso, para fins de ingresso no programa de financiamento, é a renda per capita do grupo familiar o principal componente da fórmula que define o percentual de financiamento a ser utilizado por cada estudante no programa com recursos do Fies.

Ao longo do trabalho, verificamos a renda utilizada atualmente para ingresso do programa é de até três salários mínimos per capita. De acordo com o trabalho de SILVA (2022), que analisou dados da PNAD contínua de 2019, concluiu que a atual faixa de renda do programa possui baixa focalização por abranger cerca de 90% da população brasileira.

Além disso, SILVA (2022) analisou a taxa de “conversão” de jovens (24 a 27 anos) em graduados com família de até 1 salário mínimo per capita (55% da população) e concluiu que menos de 50% dos jovens dessa faixa de renda alcança a graduação. Para grupo familiar com renda per capita superior a 2 salários mínimos (82% da população) apresentaram boa taxa de conversão alcançando a estabilidade um pouco acima de 60% para famílias de até 3 salários mínimo per capita.

Nesse sentido, sugerimos a redução do valor da renda para que programa priorize apenas o ingresso de estudantes com renda de até 1,5 salário mínimos per capita. Uma das justificas para a alteração para esse novo patamar é que 70% dos contratos formalizados até 2017 e 90% dos contratos formalizados a partir de 2018 já se enquadram nesse requisito de renda em razão da exigência para ter acesso ao Fundo Garantidor do Fies exclusivo, o qual na prática dispensa a apresentação de fiador comum.

Analisando as faixas de valores de renda em relação ao salário mínimo da renda bruta capita familiar, observamos uma tendência de inadimplência menor para as maiores rendas, ou seja, família com até 1,5 salários mínimos apresentam dificuldades com o pagamento do Fies.

Tabela 9 - RENDA BRUTA FAMILIAR POR SALÁRIO MÍNIMO

Renda Bruta familiar (sisfies)	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda Bruta média Sisfies	Inadimplencia Contratos	Inadimplencia Valor
a) Até 1 S.M	12.473	R\$ 3.746,49	R\$ 689,56	68,01%	75,64%
b) 1 < S.M <= 1,5	39.268	R\$ 4.041,72	R\$ 944,89	67,19%	74,98%
c) 1,5 < S.M <= 2	30.822	R\$ 4.600,78	R\$ 1.293,45	62,17%	70,73%
d) 2 < S.M <= 2,5	27.325	R\$ 5.166,93	R\$ 1.658,45	59,68%	68,08%
e) 2,5 < S.M <= 3	24.642	R\$ 5.744,54	R\$ 2.010,55	56,16%	65,09%
f) 3 < S.M <= 5	55.571	R\$ 7.137,53	R\$ 2.783,05	48,87%	56,65%
g) 5 < S.M <= 10	31.744	R\$ 10.207,58	R\$ 4.593,62	33,09%	37,46%
h) 10 < S.M <= 20	4.152	R\$ 16.326,31	R\$ 8.440,33	18,90%	17,43%
i) Acima de 20 S.M	119	R\$ 28.352,05	R\$ 15.045,18	15,15%	21,11%
Total Geral	226.116	R\$ 6.288,01	R\$ 2.289,73	53,36%	60,71%

FONTE: Autor (2022).

Inadimplência: Posição de novembro de 2022

A mesma tendência é observada em relação a renda per capita na tabela 10 abaixo:

Tabela 10 - RENDA PER CAPITA FAMILIAR POR SALÁRIO MÍNIMO

Renda per capita familiar (sisfies)	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda Bruta média Sisfies	Inadimplencia Contratos	Inadimplencia Valor
a) Até 1 S.M	135.405	R\$ 1.648,51	R\$ 468,39	61,71%	69,90%
b) 1 < S.M <= 1,5	58.018	R\$ 2.178,17	R\$ 880,61	51,64%	59,91%
c) 1,5 < S.M <= 2	17.306	R\$ 2.628,81	R\$ 1.204,77	31,08%	34,73%
d) 2 < S.M <= 2,5	8.088	R\$ 3.118,79	R\$ 1.527,57	27,00%	28,97%
e) 2,5 < S.M <= 3	3.489	R\$ 3.574,65	R\$ 1.850,10	22,07%	24,90%
f) 3 < S.M <= 5	3.424	R\$ 4.453,49	R\$ 2.391,88	18,69%	16,57%
g) 5 < S.M <= 10	379	R\$ 6.534,20	R\$ 3.777,92	14,56%	15,17%
h) 10 < S.M <= 20	5	R\$ 14.217,50	R\$ 6.295,95	25,00%	40,93%
i) Acima de 20 S.M	2	R\$ 32.791,33	R\$ 12.836,88	100,00%	100,00%
Total Geral	226.116	R\$ 1.992,97	R\$ 724,64	53,36%	60,71%

FONTE: Autor (2022)

Inadimplência: Posição de novembro de 2022.

Assim, verifica-se uma dificuldade para os estudantes com as menores rendas se manterem adimplentes com o programa de financiamento estudantil. Desde 2015, quando se iniciaram os estudos para equilibrar a sustentabilidade do programa, busca-se uma forma de equilibrar o aspecto social do Fies com a gestão fiscal responsável exigida na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No entanto, é sabido que uma política pública de financiamento estudantil com viés social não pode visar a sustentabilidade de modo absoluto uma vez que a razão de ser do Fies é permitir acesso e a permanência ao ensino superior aos estudantes que não conseguiriam estudar sem esse financiamento.

Em última análise, o Fies é uma política que visa gerar oportunidades aos mais necessitados na condução ao mercado de trabalho e na possibilidade de aumento da renda por meio qualificação proporcionada pela educação superior.

4.2.2 - POR PERCENTUAL DE FINANCIAMENTO

Até 2011, o percentual de financiamento dos encargos educação variava de acordo com o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta em relação ao encargo educacional. Não havia limitação expressa de salários mínimos para o grupo familiar do estudante participar do programa.

A partir de abril de 2012, as faixas de renda para acesso ao programa tinham até 20 salários brutos escalonados com a seguintes percentuais de financiamento (BRASIL-MEC, 2012):

Quadro 6 - RENDA E DEFINIÇÃO DE PERCENTUAL (2010 A 2014)

Renda familiar mensal bruta	Percentual de financiamento
até 10 S.M	a. até 100% (cem por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 60% (sessenta por cento);
	b. até 75% (setenta e cinco por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 40% (quarenta por cento) e menor de 60% (sessenta por cento);
	c. até 50% (cinquenta por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 20% (vinte por cento) e menor de 40% (quarenta por cento).
Entre 10 S.M até 15 S.M	a. até 75% (setenta e cinco por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 40% (quarenta por cento);
	b. De 50% (cinquenta por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 20% (vinte por cento) e menor de 40% (quarenta por cento).
Entre 15 S.M até 20 S.M	a. de 50% (cinquenta por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 20% (vinte por cento).

FONTE: (BRASIL-MEC, 2010a), (BRASIL-MEC, 2012)

Nesse contexto, o percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita era calculado aplicando-se a seguinte fórmula: $[(VS / 6) \div RF] \times 100$ onde: VS = valor da semestralidade do estudante, considerando todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela IES, inclusive aqueles concedidos em virtude de pagamento pontual, independentemente da periodicidade do curso; RF = renda familiar mensal bruta per capita do grupo familiar do estudante, obtida mediante a divisão da renda familiar mensal bruta pelo número de membros do grupo familiar (BRASIL-MEC, 2010a).

O estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitasse o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderia financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES.

Entre 2015 e 2017, percentual de financiamento passou a ter alíquota fixa em função da renda per capita e o valor a ser pago pelo estudante passou a ser determinado pela proporção entre a mensalidade do curso e a renda familiar, respeitados a faixa salarial, conforme estabeleceu o art. 2º, da Portaria Normativa nº 10, de 31 de julho de 2015 (e Anexo V), abaixo transcrito:

Art. 2º A Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

(...)

Art. 6º O percentual de financiamento dos encargos educacionais será definido de acordo com o comprometimento de renda familiar mensal bruta per capita, na forma do Anexo V a esta Portaria, ressalvado o disposto no § 2º do art. 25 da Portaria Normativa MEC nº 1, de 2010.

§ 1º O cálculo do percentual de financiamento observará os parâmetros estabelecidos no Anexo V e a aplicação da fórmula abaixo: (Redação dada pela Portaria Normativa 10/2015/MEC)

$$f = \left[1 - \left(\frac{[k_i^m \times R_i] - d_i}{m} \right) \right] \times 100$$

Onde:

f = percentual de financiamento do encargo educacional;

k_i^m = percentual de comprometimento marginal de renda;

R_i = renda familiar mensal bruta per capita em reais;

d_i = parcela a deduzir por faixa de renda familiar mensal bruta per capita;

m = valor do encargo educacional cobrado pela IES em reais;

i = faixas de renda definidas no Anexo V;

$[k_i^m \times R_i] - d_i$ = valor de participação do estudante no financiamento em reais

§ 2º Para fins de aplicação da fórmula de que trata o parágrafo anterior, o valor de participação do estudante ($[k_i^m \times R_i] - d_i$) não poderá ser inferior ao Valor Mínimo de Participação - VMP definido no Anexo V. [...] (BRASIL – MEC, 2015d)

Tabela 11 - ANEXO V CONTENDO OS PARÂMETROS QUE DEFINEM O PERCENTUAL DE FINANCIAMENTO DO FIES

Faixas de renda familiar mensal bruta per capita (Ri)	Comprometimento MARGINAL do estudante por faixas de renda familiar mensal bruta per capita (km)	Parcela a deduzir por faixas de renda familiar mensal bruta per capita em R\$ (di)	Valor Mínimo de Participação (VMP) em R\$	Comprometimento EFETIVO do estudante por faixas de renda familiar mensal bruta per capita
Até 0,5 salário mínimo	15,00%	0,00	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: (BRASIL – MEC, 2015d)

Como se observa, pelo menos em teoria, desde o segundo semestre de 2015 não é possível o financiamento de 100% dos encargos educacionais por meio do Fies, pois, para fins de aplicação da fórmula, o valor de participação do estudante ($[k_i^m \times R_i] - d_i$) não poderá ser inferior ao Valor Mínimo de Participação – VMP, impossibilitando que o resultado da equação que define o percentual de financiamento seja igual a 100% (BRASIL – MEC, 2015d).

Essa mudança foi motivada à época para que o estudante mantivesse ativo com o pagamento dos juros trimestrais bem como para evitar que o estudante do financiamento acabe confundindo ao longo dos estudos o financiamento com bolsa de estudo uma vez que sempre haverá uma contraprestação financeira (coparticipação) a ser paga pelo aluno.

A coparticipação é uma forma de garantir que os estudantes beneficiários do Fies tenham uma participação ativa no processo de financiamento de sua educação superior e ajudar a manter o programa financeiramente viável. Tem estrita relação com o percentual de financiamento por ser a parte não financiável pelo Fies.

Posteriormente, a partir do segundo semestre de 2016, elevou o valor máximo da renda familiar mensal per capita para três salários mínimos, bem como atualizou os parâmetros para esse novo teto conforme constante no anexo V da Portaria Normativa nº 10/2015 utilizados no cálculo do percentual de financiamento, conforme descrito na tabela 12:

Tabela 12 - ATUALIZAÇÃO DOS PARÂMETROS QUE DEFINIRAM O PERCENTUAL DO FINANCIAMENTO (ANEXO V) EM 2/2016

Faixas de renda familiar mensal bruta per capita (Ri)	Comprometimento MARGINAL do estudante por faixas de renda familiar mensal bruta per capita (km)	Parcela a deduzir por faixas de renda familiar mensal bruta per capita em R\$ (di)	Valor Mínimo de Participação (VMP) em R\$	Comprometimento EFETIVO do estudante por faixas de renda familiar mensal bruta per capita
Até 0,5 salário mínimo	15%	0,00	50,00	15,00%
De 0,5 a 1,0 salário mínimo	26,5%	45,31	50,00	20,75%
De 1,0 a 1,5 salário mínimo	38%	135,93	50,00	26,50%
De 1,5 a 2,0 salários mínimos	49,5%	271,86	50,00	32,25%
De 2,0 a 2,5 salários mínimos	61%	453,10	50,00	38,00%
De 2,5 a 3,0 salários mínimos	72,5%	453,10	50,00	43,75%

FONTE: (BRASIL-MEC, 2016a)

As mudanças nos critérios de elegibilidade ao Fies, realizadas a partir 2015 com a restrição no valor de renda familiar mensal ajudaram para melhorar a focalização do programa no público-alvo.

Uma crítica que pode ser feita nas mudanças de percentual e inclusão da coparticipação durante o período de 2015 a 2017 é que em muitas situações a parte não financiada (coparticipação do estudante) era pequena e as instituições de ensino acabavam por não cobrar esse valor devido dos estudantes ocorrendo, na prática, o financiamento de 100% dos encargos educacionais.

Por exemplo, caso o estudante tivesse o percentual de financiamento de 95% dos encargos educacionais e financiasse o curso de direito com mensalidade cadastrada no SisFIES de R\$ 1000 reais. Nesse exemplo, o Fies repassaria os R\$ 950 reais a que tinha direito o financiado e a IES deveria cobrar do estudante o valor não financiado de R\$ 50 dos estudantes. No entanto, em muitas ocasiões e por motivações diversas, a IES deixava de cobrar esse valor do estudante ocorrendo na prática um financiamento de 100%.

A partir de 2018, com a vigência do novo Fies, a coparticipação passou a ser cobrada diretamente pelo agente financeiro por meio do boleto único (BRASIL-MEC, 2018).

Para o novo Fies, o percentual de financiamento dos encargos educacionais é definido de acordo com o comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita em reais (BRASIL-GG-Fies, 2018a), observando-se o percentual mínimo financiável de 50% (BRASIL-GG-Fies, 2018c).

O percentual de financiamento dos encargos educacionais na modalidade do novo Fies é definido de acordo com o comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita em reais, nota do curso e o encargo educacional cobrado pela IES em com a aplicação da seguinte fórmula:

$$f = 100\% - \{[(16\% + 0,02\% * RFPC) * RFPC + a * m] / m\} * 100\%, \text{ em que,}$$

RFPC = Renda Familiar Mensal Bruta Per Capita em reais;

a = percentual relativo ao encargo educacional que variará por curso de determinada IES de acordo com a nota atribuída pelo CC;

m = encargo educacional cobrado pela IES em reais (BRASIL-MEC, 2018).

Pela simples análise da fórmula, é possível concluir que mesmo que a Renda Familiar Mensal Bruta Per Capita seja igual a zero, o percentual de financiamento nunca atingirá 100%.

Em nossas simulações, o percentual de financiamento atingiu o máximo de percentual de 95,5%. Aqui foi considerando com mensalidade de um curso no valor de R\$ 500, a nota do curso 3 (a=4,5%) e renda per capita da família no valor de 1 salário mínimo (R\$ 1.302,00)

Tabela 13 - EXEMPLO DE APLICAÇÃO DA FÓRMULA DE PERCENTUAL DE FINANCIAMENTO.

Per capita	Renda per cap	$f=100\% - \{[(16\% + 0,02\% * RFPC) * RFPC + a * m] / m\} * 100\%$	Coparticipação	valor financiado
0	R\$ 0,00	95,50%	R\$ 22,50	R\$ 477,50
0,03	R\$ 39,06	94,19%	R\$ 29,05	R\$ 470,95
0,06	R\$ 78,12	92,76%	R\$ 36,22	R\$ 463,78
0,09	R\$ 117,18	91,20%	R\$ 44,00	R\$ 456,00
0,12	R\$ 156,24	89,52%	R\$ 52,38	R\$ 447,62
0,15	R\$ 195,30	87,72%	R\$ 61,38	R\$ 438,62
0,18	R\$ 234,36	85,80%	R\$ 70,98	R\$ 429,02
0,21	R\$ 273,42	83,76%	R\$ 81,20	R\$ 418,80
0,24	R\$ 312,48	81,59%	R\$ 92,03	R\$ 407,97
0,27	R\$ 351,54	79,31%	R\$ 103,46	R\$ 396,54
0,3	R\$ 390,60	76,90%	R\$ 115,51	R\$ 384,49
0,33	R\$ 429,66	74,37%	R\$ 128,17	R\$ 371,83
0,36	R\$ 468,72	71,71%	R\$ 141,43	R\$ 358,57
0,39	R\$ 507,78	68,94%	R\$ 155,31	R\$ 344,69
0,42	R\$ 546,84	66,04%	R\$ 169,80	R\$ 330,20
0,45	R\$ 585,90	63,02%	R\$ 184,90	R\$ 315,10
0,48	R\$ 624,96	59,88%	R\$ 200,61	R\$ 299,39
0,51	R\$ 664,02	56,61%	R\$ 216,93	R\$ 283,07
0,54	R\$ 703,08	53,23%	R\$ 233,86	R\$ 266,14
0,57	R\$ 742,14	50,00%	R\$ 250,00	R\$ 250,00
0,6	R\$ 781,20	50,00%	R\$ 250,00	R\$ 250,00
0,63	R\$ 820,26	50,00%	R\$ 250,00	R\$ 250,00
0,66	R\$ 859,32	50,00%	R\$ 250,00	R\$ 250,00

FONTE: Autor (2022)

Como se observa na tabela 13, quando a renda per capita da família atinge o valor de R\$ 742,14 (57% do salário mínimo de 2023) ou mais nesse cenário, o resultado se estabiliza no percentual mínimo de financiamento de 50%.

Nesse caso, a quantidade de membro do grupo familiar pode ser vantajosa ou não a depender da quantidade de componentes do grupo familiar com ou sem renda, respectivamente. Em outras palavras, a fórmula acaba prejudicando as famílias com as menores rendas brutas em relação aos cursos mais caros em virtude de não se levar em consideração o comprometimento total da renda bruta em relação aos encargos educacionais.

Para exemplificar, caso uma pessoa que ganha pelo menos 1 salário mínimo e mora sozinha que quisesse financiar um curso de medicina, com avaliação 5 e com mensalidade de R\$ 7.000 reais, teria o percentual em torno de 92% resultando em uma coparticipação em torno de R\$ 573 reais o que significa um comprometimento da renda bruta em torno de 44%. O financiamento do mesmo curso para um estudante que mora com os Pais em tenha renda per capita de 1,5 salários mínimos (R\$ 1.953 e dispensa fiador convencional), nesse caso, o percentual passaria para 84% e a coparticipação passaria para R\$ 1.110 reais o que gera um comprometimento menor em torno de 18% da renda bruta familiar.

Assim, no mesmo caminho do trabalho realizado por SILVA (2022), recomenda-se o aperfeiçoamento da fórmula de percentual de financiamento levando em consideração também a renda bruta familiar e seu comprometimento em relação aos encargos educacionais.

Analisando o histórico de percentuais concedido de todo o universo de contratação do Fies na tabela 14, durante o período de 2010 ao primeiro semestre de 2015, verificou-se que o percentual médio de financiamento pelo Fies foi de 90,23% do valor dos encargos educacionais.

Tabela 14 - PERCENTUAL MÉDIO DE FINANCIAMENTO POR ANO

Ano Inscrição	Contratos	% Médio	
2010	76.020	80,39%	
2011	154.288	88,13%	
2012	377.801	91,88%	90,23%
2013	559.761	93,67%	
2014	732.593	94,66%	
2015	287.545	92,66%	
2016	203.513	81,40%	
2017	175.967	82,32%	
2018	82.795	76,97%	76,26%
2019	85.107	76,90%	
2020	53.926	76,80%	
2021	45.945	75,83%	
2022	50.876	74,81%	

FONTE: Autor (2022).

A partir do segundo semestre de 2015, quando ocorreram ajustes na metodologia, até o segundo semestre de 2017, o percentual médio foi de 81,86%. Para os contratos formalizados no âmbito do Novo Fies, a partir do primeiro semestre de 2018, esse percentual médio atingiu 76,26% dos encargos educacionais.

Atualmente, o sistema do MEC utiliza para o cálculo do percentual de financiamento do novo Fies a mensalidade de curso, uma ponderação em relação a nota do curso e a renda per capita familiar do estudante (exemplo da aplicação da fórmula: Tabela 18). Assim, em teoria, o limite máximo de financiamento pode chegar a 99,5% do valor da mensalidade (curso de medicina com nota 5 e renda familiar per capita próxima de zero).

Considerando a faixa de percentual de financiamento, os contratos encontrados no banco de dados da RAIS no período de 2010 a 2020, temos o seguinte cenário descrito na tabela 15:

Tabela 15 – RENDA MÉDIA POR FAIXA DE PERCENTUAL DE FINANCIAMENTO CONTRATADO

Faixa de Percentual de financiamento	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES
1 - % Financiamento <= 30%	365	R\$ 2.503,81	R\$ 1.144,09
2 - % Financiamento > 30% e <= 50%	16.932	R\$ 2.701,95	R\$ 1.227,73
3 - % Financiamento > 50% e <= 65%	6.388	R\$ 2.352,91	R\$ 1.031,72
4 - % Financiamento > 65% e <= 80%	27.216	R\$ 2.416,59	R\$ 1.044,59
5 - % Financiamento > 80% e <= 90%	16.342	R\$ 1.776,39	R\$ 636,04
6 - % Financiamento > 90% e < 100%	12.200	R\$ 1.519,29	R\$ 413,59
7 - % Financiamento = 100%	146.673	R\$ 1.879,11	R\$ 628,52
Total Geral	226.116	R\$ 1.992,97	R\$ 724,64

FONTE: Autor (2022)

Aqui observa-se que quanto maior a renda encontrada, menor o percentual necessário para financiar os encargos educacionais o que vai ao encontro das regras do Fies. No entanto, é importante destacar que caso fosse considerados os valores encontrados no banco da RAIS, o percentual médio do financiamento contratado desse grupo de estudante deveria ser menor, e consequentemente, levando em conta o ambiente atual de limitação orçamentária e financeira do Fies, haveria maior disponibilidade financeira para o preenchimento de mais vagas no programa.

Ademais, verifica-se que o maior foco de contratos, em torno de 65%, encontra-se na faixa de 100% do financiamento, isto é, são ingressantes da regra que perdurou até o ano de 2014.

Assim, pelo menos no período entre 2010 e 2014, época em que era possível financiar até 100% dos encargos educacionais, percebeu uma tendência de busca do percentual máximo de utilização de recursos do Fundo. Além disso, houve nesse período a migração de vários estudantes com condições de pagar ou que já estavam cursando o ensino superior por conta própria, a buscarem o Fies em virtude das ótimas condições de financiamento e da baixa taxa de juros (3,4% a.a.).

Uma solução para essa questão poderia ser utilizar critérios sociais para seleção de um grupo social (semelhante a cotas das universidades públicas) em que o estudante pudesse financiar com um percentual maior ou até mesmo 100% de financiamento.

Por exemplo, sabemos que dificilmente algum estudante de escola pública com renda de até 1,5 salário mínimos por pessoa conseguiria financiar o curso de medicina muito menos pagar a coparticipação que pode chegar a mais de mil reais nos termos da legislação atual.

Nesse caso, critérios adicionais de segmentação do público do Fies como por exemplo cadastro ativo em programas sociais para a aquisição de fundo garantidor (FGFies) que dispensa a apresentação de fiador, renda per capita menor que um salário mínimo, estudante de escola pública integral entre outros com benefícios de 100% dos encargos educacionais financiados.

Por fim, essa espécie de Fies social poderia usar a nota do ENEM para classificação dentro desse subgrupo pertencente aos estudantes mais vulneráveis.

4.2.3 - GRUPO FAMILIAR

Embora não seja um critério de específico de focalização do programa é bom compreender a sistemática desse instituto. A legislação entende como grupo familiar a unidade nuclear composta por uma ou mais pessoas, eventualmente ampliada por outras pessoas que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todas moradoras em um mesmo domicílio.

Em 2010, o grupo familiar era definido como o conjunto de pessoas que residem na mesma moradia do estudante e que, cumulativamente:

I - sejam relacionadas ao estudante na condição de pai, padrasto, mãe, madrasta, cônjuge, companheiro(a), filho(a), enteado(a), irmão(ã), avô(ó), tutor(a), tutelado(a) ou curador(a), curatelado(a).

II - usufruam da renda familiar mensal bruta, desde que:

a) para os membros do grupo familiar que possuam renda própria, seus rendimentos brutos individuais sejam declarados na composição da renda familiar mensal bruta;

b) para os membros do grupo familiar que não possuam renda própria, a relação de dependência seja comprovada por meio de documentos emitidos ou reconhecidos por órgãos oficiais ou pela fonte pagadora dos rendimentos de qualquer um dos componentes do grupo familiar. (BRASIL-MEC, 2010a)

A renda familiar mensal bruta era a soma de todos os rendimentos auferidos por todos os membros do grupo familiar inclusive auxílio financeiro prestado por pessoas que morasse no mesmo domicílio do financiado ainda que não fizesse parte do grupo familiar definido na legislação do Fies (BRASIL-MEC, 2010a).

No entanto, no final de 2017, o tema passou a ser definido expressamente em Lei do Fies por meio da alteração trazida pela 13.530/2017, conforme definições a seguir:

Art. 1º-A. Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: (Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017)

(...)

III - família: grupo composto pelo financiado pelo Fies e por cônjuge ou companheiro, pais, madrasta ou padrasto, irmãos solteiros, filhos e enteados solteiros e menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto ou que tenham o financiado como dependente declarado;

IV - renda familiar mensal: soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família;

V - remuneração bruta: valores de natureza remuneratória recebidos a qualquer título pelo financiado pelo Fies. (BRASIL, 2017)

Sendo assim, a Lei nº 13.530/2017 delimitou os membros do grupo familiar diminuindo a margem de discricionariedade para o gestor criar outras definições de grupo familiar fora do alcance legal estabelecido.

Nesse contexto, sugerimos que o sistema de inscrição no programa só deve permitir a inclusão desse rol de parentes taxativamente delimitados na referida Lei, excluindo, por exemplo: Tios, avós, irmãos casados, primos e netos ainda que residam na mesma morada. Isso porque a inclusão de outros parentes genéricos dentro do grupo familiar interfere na definição de renda per capita familiar para ingresso no programa.

Operacionalmente, após a inclusão dos membros do grupo familiar e das informações de renda no FiesSeleção, o sistema calcula a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros do grupo familiar a que pertence o estudante. Posteriormente, é calculado a média mensal per capita dividindo-se o resultado da renda bruta apurada pelo número total de membros do grupo familiar do estudante cadastrado.

Para os membros do grupo familiar que não possuam renda própria, a relação de dependência deverá ser comprovada por documentos emitidos ou reconhecidos por órgãos oficiais ou pela fonte pagadora dos rendimentos de qualquer um dos componentes do grupo familiar.

Caso o grupo familiar informado se restrinja ao próprio estudante, este deverá comprovar percepção de renda própria que suporte seus gastos, condizente com seu padrão de vida e de consumo, sob pena de reprovação (BRASIL - MEC, 2018).

Por fim, o estudante que se declarar como único membro do grupo familiar e não possuir rendimento próprio suficiente para a sua subsistência deverá declarar a renda do seu grupo familiar, ainda que residente em local diverso do seu domicílio.

A legislação do Programa também disciplina as consequências em caso de inidoneidade de documento apresentado ou de falsidade de informação prestada pelo estudante, seu representante legal, pelo(s) fiador(es) à instituição de ensino superior, à Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA), aos agentes financeiros e operador do Fies ou ao Ministério da Educação (BRASIL-MEC, 2018).

Além disso, a ocultação de renda ou de membros do grupo familiar constitui conduta grave, pois impacta diretamente na definição do percentual de financiamento a ser concedido e

prejudica, sobremaneira, a distribuição de recursos aqueles estudantes de baixa renda que mais necessitam do Programa. Da mesma forma, salvo melhor juízo, tal conduta pode configurar crime contra o sistema financeiro nacional (BRASIL, 1986).

Cabe pontuar também que, além da declaração do estudante no sistema informatizado do Fies e da análise documental sobre a veracidade das informações prestadas pelo estudante no âmbito da CPSA de cada instituição de ensino, existe ainda o controle social dos próprios estudantes das Instituições de Ensino que encaminham regularmente denúncia por meio da ouvidoria do FNDE.

Nesse sentido, em caso de denúncia, o FNDE instaura processo administrativo e, havendo constatação de irregularidade cometida pelo estudante financiado, a única punição administrativa prevista é o encerramento do contrato de financiamento (BRASIL, 2001).

Além do mais, a quantidade de membros do grupo familiar com renda pode impactar no comprometimento da renda em relação aos encargos educacionais ao longo do tempo. Ou seja, pessoas com menos membros da família com renda tende a sofrer mais para pagar as despesas com educação.

Para exemplificar, lembrando que ‘f’ é a função que define o percentual de financiamento do novo Fies:

$$f = 100\% - \{[(16\% + 0,02\% * RFPC) * RFPC + a * m] / m\} * 100\%, \text{ em que,}$$

RFPC = Renda Familiar Mensal Bruta Per Capita em reais;

a = percentual relativo ao encargo educacional que variará por curso de determinada IES de acordo com a nota atribuída pelo CC variando de 0,5% a 4,5%;

m = encargo educacional cobrado pela IES em reais (BRASIL-MEC, 2018).

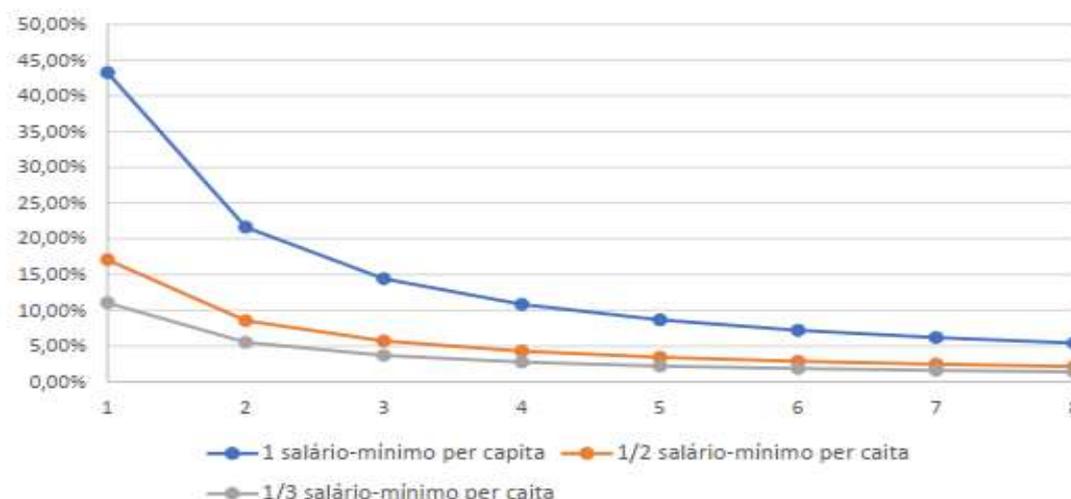
Agora, com base na fórmula acima, seja o seguinte o exemplo trazido no trabalho de SILVA (2022):

seja um único curso com mensalidade igual a um salário mínimo mensal, em que dois estudantes, Alex e Bento, estão matriculados e são financiados pelo Fies. Alex mora só e recebe um salário-mínimo; e Bento mora com os dois pais e mais 3 irmãos, que perfazem, juntos, a renda de seis salários mínimos. Ambos os estudantes possuem a renda familiar bruta *per capita* de exato um salário mínimo, o que fará com que a fórmula acima resulte no mesmo percentual de financiamento para eles. (SILVA, 2022)

Assim, o estudante Alex em hipótese alguma conseguiria para o curso superior sem o Fies além de comprometer cerca de 43% da renda com os encargos educacionais (coparticipação). Já o estudante Bento a mensalidade representaria cerca de 1/6 da renda familiar e 7% em termos de coparticipação em caso de financiamento com recursos do Fies (SILVA, 2022).

O Gráfico a seguir ilustra essa tendência de comprometimento de renda familiar em razão do número de membros para pagar a coparticipação de um curso superior no valor de um salário mínimo.

Gráfico 4 - COMPROMETIMENTO DE RENDA BRUTA PARA PAGAR A COPARTICIPAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE MENSALIDADE DE UM SALÁRIO-MÍNIMO, COM USO DO FIES, POR NÚMERO DE MEMBROS DA FAMÍLIA



FONTE: SILVA (2022)

Assim, diferentes perfis de beneficiários do Fies (1 até 3 salários mínimos) podem ter a mesma coparticipação no financiamento independentemente da quantidade de membros do grupo familiar com renda, prejudicando sobremaneira as famílias com as menores rendas brutas.

Partindo dessa informação e analisando os 216 mil estudantes do grupo, encontramos cerca de 22,6 mil estudantes que declararam morar sozinhos, ou seja, não cadastraram nenhum membro do grupo familiar para o computo da renda familiar bruta.

Tabela 16 - ESTUDANTES QUE NÃO DECLARARAM MEMBROS NO GRUPO FAMILIAR NA AMOSTRA (MORAM SÓ)

Renda per capita familiar (SisFIES)	Contratos no GRUPO	Inadimplência por Contratos	Inadimplência por Valor
a) Até 1 S.M	13.793	62,64%	70,41%
b) 1 < S.M <= 1,5	5.427	55,87%	65,33%
c) 1,5 < S.M <= 2	2.007	45,06%	51,79%
d) 2 < S.M <= 2,5	866	36,94%	45,25%
e) 2,5 < S.M <= 3	277	22,58%	26,85%
f) 3 < S.M <= 5	291	23,01%	17,87%
g) 5 < S.M <= 10	38	6,45%	3,17%
h) 10 < S.M <= 20	0	0%	0%
i) Acima de 20 S.M	0	0%	0%
Total Geral	22.699	-	-

FONTE: Autor (2022)

Observa-se dentre os estudantes que declaram morar só, inadimplência maior entre aqueles com menor renda.

O mesmo comportamento acontece olhando dentro do grupo de análise para os casos de financiados que cadastraram membros do grupo familiar.

Tabela 17 - RENDA PER CAPITA E INADIMPLÊNCIA DECLARADA PELOS ESTUDANTES COM PELO MENOS UM MEMBRO FAMILIAR CADASTRADO NO SISFIES (NÃO MORAVAM SÓ)

renda per capita (SisFIES)	Contratos no grupo	Inadimplência por Contratos	Inadimplência por Valor
a) Até 1 S.M	121612	62,30%	70,20%
b) 1 < S.M <= 1,5	52591	51,80%	59,80%
c) 1,5 < S.M <= 2	15299	29,50%	32,40%
d) 2 < S.M <= 2,5	7222	26,60%	27,60%
e) 2,5 < S.M <= 3	3212	22,80%	25,50%
f) 3 < S.M <= 5	3133	18,90%	16,60%
g) 5 < S.M <= 10	341	16%	16,50%
h) 10 < S.M <= 20	5	25%	41,20%
i) Acima de 20 S.M	2	100%	100%
Total Geral	203.417	-	-

FONTE: Autor (2022)

Expandindo a análise para todos os estudantes que se declaram como único membro do grupo familiar e que foram encontrados na RAIS, aproximadamente 85,5% deles declaram receber até 1,5 salários mínimo.

Além disso, a inadimplência diminui conforme o aumento da renda per capita:

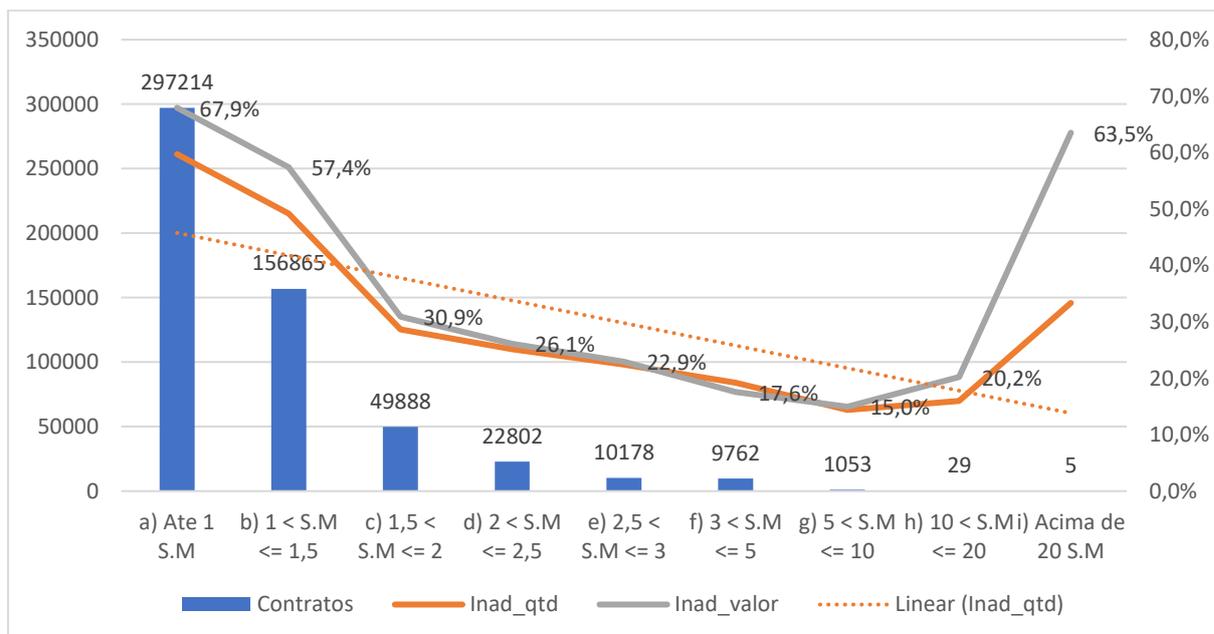
Tabela 18 - RENDA PER CAPITA E INADIMPLÊNCIA DECLARADA PELOS ESTUDANTES QUE MORAVAM SÓ NO UNIVERSO ENCONTRADO NA RAIS

Renda per capita familiar (SisFIES)	Contratos na RAIS	Inadimplência por Contratos	Inadimplência por Valor
a) Até 1 S.M	398.625	65,57%	73,50%
b) 1 < S.M <= 1,5	149.363	55,40%	64,39%
c) 1,5 < S.M <= 2	51.203	42,53%	49,54%
d) 2 < S.M <= 2,5	21.719	34,82%	39,25%
e) 2,5 < S.M <= 3	9.067	25,36%	26,03%
f) 3 < S.M <= 5	10.106	20,69%	19,23%
g) 5 < S.M <= 10	1.643	15,63%	14,66%
h) 10 < S.M <= 20	55	8,16%	4,47%
i) Acima de 20 S.M	3	0%	0%
Total Geral	641.784	-	-

FONTE: Autor (2022)

A mesma tendência decrescente de inadimplência se verifica (Gráfico 5) na renda per capita do universo de contratos encontrados na RAIS com pelo menos um membro familiar declarado no SisFeis (547,7 mil):

Gráfico 5 - RENDA PER CAPITA E INADIMPLÊNCIA DECLARADA PELOS ESTUDANTES COM PELO MENOS UM MEMBRO FAMILIAR DECLARADO NO UNIVERSO ENCONTRADO NA RAIS.



FONTE: Autor (2022)

Conforme se observa, embora a quantidade de membro com renda interfira no comprometimento da renda familiar como um todo e haja necessidades de ajustes para

equilibrar este comprometimento em relação as famílias menores, o valor total das rendas dos membros do grupo familiar acaba por exercer forte influência na inadimplência, isto é, quanto maior o valor da renda familiar (bruta ou per capita) em relação ao salário mínimo, por exemplo, menor tende a ser a inadimplência.

Analisando a quantidade de parentes cadastrados no sistema do Fies pelos financiados durante os anos de 2010 a 2022, averiguamos que 36,7% não registram nenhum componente do grupo familiar, conforme a seguinte distribuição:

Tabela 19 - QUANTIDADE DE MEMBRO DO GRUPO FAMILIAR REGISTRADO

Parentesco	Financiados
Mae	1621796
Sem parente registrado	1059958
Pai	1056569
Irma	712292
Irmão	696116
Filho	347006
Filha	328018
Avo	178552
Outros	123136
Padrasto	67581
Madrasta	18111
Enteada	17710
Enteado	17095
Tutelada	4784
Tutelado	3877
Tutora	3692
Tutor	3273
Companheiro	3272
Companheira	2485
Curatelada	1119
Curatelado	965
Curadora	844
Curador	742
Cônjuge	428

FONTE: Autor (2022)

Os financiados que não registraram membros no grupo significa que, em tese, o estudante declarou ter condições financeiras de se manter e morar sozinho. Uma dificuldade para verificação dessa condição de grupo familiar é que, caso o estudo registre que seja independente financeiramente, o sistema não obriga registro de informações socioeconômica dos membros familiares direto que tem relação com o financiado.

Muitas informações relacionadas a família dos estudantes deveriam constar no sistema do Fies como por exemplo: a profissão e nível de escolaridades dos pais e irmãos a fim de contextualizar o ambiente familiar do interessado no Fies.

Nesse caso, no momento da inscrição no programa, sugere-se a obrigatoriedade de registro no sistema os parentes que compõem o grupo familiar conforme definido na legislação para fins de conhecimento e estudo da renda formal bruta da família que envolve o financiado.

Assim, ao se inscrever no programa, o sistema deveria exigir o cadastro do núcleo familiar de todos os interessados no Fies, incluindo, entre outras, as informações de renda, se houver. Caso o estudante se declare economicamente independente, o sistema desconsideraria os membros registrados para fins de cálculo e apuração da renda per capita.

A intenção com o registro dessas informações do grupo familiar é saber, por exemplo, os casos em que o estudante se declare morar sozinho, contudo, tenha pai/mãe/irmão cuja renda per capita familiar o tornaria incompatível para ingresso no programa no caso de residir no mesmo domicílio.

Assim, o registro de todos os componentes do grupo familiar do financiado no sistema do Fies pode inibir os casos de omissão proposital dessas informações bem como permitirá avanço em relação a fiscalização e o batimento apurado das informações econômicas do grupo familiar em que o financiado está inserido antes de obter o financiamento.

4.2.4 - POR GARANTIA CONTRATUAL

Conforme visto no primeiro capítulo, ao longo da trajetória do Fies, foram disponibilizadas aos estudantes as seguintes modalidades de garantias: Fiança Convencional, Fiança solidária, FGEDUC exclusivo ou concomitante e FG-Fies exclusivo ou concomitante.

Além das garantias previstas no contrato de financiamento é importante saber quais situações configura impedimentos para ser fiador do programa:

- I - Cônjuge ou companheiro(a) do estudante;
- II - estudante beneficiário do Fies, do P-Fies e do CREDUC, salvo no caso de quitação total do financiamento; e
- III - cidadão estrangeiro, exceto cidadão português que comprovadamente possua a concessão dos benefícios do Estatuto da Igualdade, conforme Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001, comprovada por meio da carteira de identidade de estrangeiro emitida pelo Ministério da Justiça. (BRASIL – MEC, 2018)

A fiança convencional ou tradicional é aquela prestada por até dois fiadores cuja renda seja igual ao dobro do valor da mensalidade paga pelo estudante, considerados os descontos de pontualidade e de caráter coletivo oferecidos pela IES.

Em se tratando de estudantes beneficiários de bolsa parcial do ProUni, o (os) fiador (es) deverá(ão) possuir renda mensal bruta conjunta pelo menos igual à parcela mensal da semestralidade, observados os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela IES, inclusive aqueles concedidos em virtude de pagamento pontual (BRASIL – MEC, 2010).

A fiança solidária era um instituto jurídico que permitia um grupo de estudantes e ao mesmo tempo fiadores recíprocos um dos outros que deveria ser constituído na mesma agência do agente financeiro escolhido, em quantidade de 3 a 5 participantes não sendo exigida a comprovação de rendimentos entre eles. Porém os estudantes deveriam obrigatoriamente ser da mesma IES e do mesmo local de oferta do curso. Além disso, os estudantes não poderiam ser do mesmo grupo familiar e estavam restritos a oferecer essa modalidade a apenas a um grupo. (BRASIL – MEC, 2010)

A fiança solidária deixou de existir para o novo Fies em virtudes de muitos problemas operacionais que ocorriam ao longo da trajetória acadêmica dos financiados. Por exemplo,

embora não precisasse comprovar renda, havia muitos casos de desistência ou transferência de um membro desse grupo de fiadores solidários para outra IES, o que impedia a realização de aditamento semestral não simplificado. Por exemplo, em caso de transferência de IES/Curso que impactasse no financiamento global do contrato de algum dos fiadores solidários, a legislação exigia o comparecimento de todos os fiadores ao agente financeiro para assinar o respectivo termo aditivo concordando com a alteração.

Além disso, nos casos de desistência ou sumiço de um membro do grupo de fiadores, era muito difícil encontrar um substituto na mesma IES e no mesmo curso financiado tendo em vista que em muitas situações, os estudantes sequer se conheciam e apenas se reuniam com o propósito de apresentar a garantia solidária para obtenção do Fies

Diante das dificuldades de obter fiador, seja a fiança tradicional seja a fiança solidária, foi criado o fundo garantidor FGEDUC (BRASIL, 2009) com funcionamento de fato a partir de 2010. Para ter acesso a esse fundo garantidor, o estudante deveria observar uma das exigências:

- a) O estudante dever ter renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo e meio;
- b) Ser estudante matriculado em curso de licenciatura;
- c) Ser bolsista parcial do Programa Universidade para Todos (ProUni) que optar por inscrição no Fies no mesmo curso em que foi beneficiado pela bolsa. (BRASIL-MEC, 2010b)

Assim o estudante que, na contratação do Fies, utilizasse exclusivamente a garantia do FGEDUC ficava dispensado de oferecer a fiança convencional ou solidária. (BRASIL – MEC, 2010b)

A garantia do FGEDUC era renovada semestralmente por ocasião do aditamento de renovação semestral, e estava condicionada à existência de disponibilidade de limite do FGEDUC para sua concessão. Em caso de indisponibilidade do limite do FGEDUC, o estudante garantido de forma exclusiva deverá apresentar a fiança convencional ou solidária.

Nesse caso, já observamos a primeira focalização do Fies por meio da exigência de renda até 1,5 salários mínimos, financiamento em cursos de licenciatura ou participante de

Prouni parcial no mesmo curso do Fies para acesso ao fundo garantidor do governo dispensando a necessidade de apresentação de fiador tradicional.

A adesão ao FGEDUC era optativa para mantenedora até 2013. A partir de 1º de fevereiro de 2014 até 31 de dezembro de 2017, a adesão ao FGEDUC se tornou obrigatória para as entidades mantenedoras que aderissem ao Fies (BRASIL-MEC, 2014a)

Na prática, após a adesão obrigatória ao FGEDUC, os contratos formalizados garantidos por fiança convencional ou solidária, teriam também como garantia colateral, o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo. Em caso de inadimplemento das parcelas do financiamento, os fiadores e o FGEDUC, nesta ordem respectivamente, seriam chamados a honrarem a dívida inadimplida.

A garantia do FGEDUC estava condicionada à disponibilidade de saldo deste Fundo, que era verificada a cada contratação e renovação semestral. Desse modo, a partir de 2014, os contratos que não tinham o fundo garantidor exclusivo tinham parte de seus saldos devedores garantidos, concomitantemente, pelo FGEDUC e pela Fiança convencional ou solidária e parte garantido somente por Fiança comum (convencional ou solidária).

Um dos objetivos dessa concomitância era alavancar o FGEDUC pelo recolhimento mensal, pago pelas mantenedoras, de 6,25% calculados sobre a parcela das operações garantidos pelo fundo e reduzir o risco de crédito em razão da inadimplência dos contratos do Fies.

A partir de 2018, as garantias admitidas passaram a ser apenas a fiança convencional e o FG-Fies de forma exclusiva ou concomitante. A fiança convencional tem os mesmos critérios e impedimentos que a convencional utilizada desde 2010, ou seja, até dois fiadores com renda igual ou maior a duas vezes o valor da mensalidade financiada, exceto se o financiado tiver bolsa parcial PROUNI no mesmo curso do Fies. Nesse último caso, o fiador pode ter renda igual ou maior a uma vez à parcela mensal da semestralidade (BRASIL-MEC, 2018).

Já a garantia prestada pelo FG-Fies se dará de forma exclusiva quando se tratar de financiamento concedido a estudante: *I - que possua renda familiar mensal bruta per capita de até um salário mínimo e meio; ou II - integrante de famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico* (BRASIL-MEC, 2018).

Nos demais casos é utilizado a garantia do FG-Fies em concomitância com a fiança convencional.

Apesar de previsto a exclusividade do FG-Fies para estudantes cadastrado no CadÚnico (BRASIL, 2017), todas as garantias exclusivas do FG-Fies até a apresentação desse trabalho se deram por meio do critério de renda mensal bruta per capita de até um salário mínimo e meio (BRASIL-MEC, 2018).

Feitas essas breves considerações sobre tema, apresentamos, na tabela 20, o contingente ativo de contratos agrupada por tipo de garantia:

Tabela 20 - CONTRATOS POR TIPO DE GARANTIA

Tipo de garantia	Contratos	Proporção
FG-Fies	293046	10,2%
FGEDUC	1725024	59,8%
Fiança convencional	548337	19,0%
Fiança convencional + FGEDUC	267095	9,3%
Fiança solidaria	20500	0,7%
Fiança solidaria + FGEDUC	5934	0,2%
Normal + FG-Fies	25277	0,9%
Sem fiança	707	0,0%
Total	2885920	100,0%

FONTE: micro dados SisFIES

Nesse panorama, observa-se que 70% dos contratos não apresentaram fiadores convencionais, ou seja, são garantidos exclusivamente por algum fundo garantidor. Ao considerar a garantia concomitante com um fundo garantidor, o percentual sobe para 81% dos contratos formalizados pelo Fies.

A fundo garantidor utilizado de maneira exclusiva restringe o público alvo em razão de exigir renda per capita de até 1,5 salários mínimos. Muitos dos candidatos procuram se encaixar nesse critério para obtenção do Fies sem fiador comum.

Uma simples medida que poderia aprimorar a focalização nos estudantes mais vulneráveis seria a exigência de cadastro ativo no CadÚnico para a utilização exclusiva do fundo garantidor. Nos demais casos, exigência de fiador.

Retornando ao grupo de análise, na tabela 21, observa-se que 66,3% da carteira de contratos do Fies é garantida exclusivamente pelo FGEDUC e, se considerada a cobertura concomitante com fiança, esse percentual garantido por algum Fundo de Garantia representa 81,5% de financiamentos em relação ao grupo analisado.

Tabela 21 – TIPO DE GARANTIA

Tipo de garantia	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES	Inadimplência por Contratos	Inadimplência por Valor
FGEDUC	149.830	R\$ 1.823,48	R\$ 601,29	65,57%	74,15%
FG-Fies	12.399	R\$ 1.820,69	R\$ 666,52	63,84%	54,89%
Fiança convencional	40.377	R\$ 2.299,55	R\$ 932,29	27,49%	29,91%
Fiança convencional + FGEDUC	20.736	R\$ 2.648,69	R\$ 1.195,83	27,44%	29,76%
Fiança solidaria	1.413	R\$ 1.978,82	R\$ 652,33	71,10%	77,63%
Fiança solidaria + FGEDUC	435	R\$ 2.195,02	R\$ 839,85	77,25%	85,21%
Normal + FG-Fies	886	R\$ 3.687,19	R\$ 1.966,48	42,72%	33,93%
Sem fiança	40	R\$ 1.675,42	R\$ 657,59	61,90%	84,18%
Total Geral	226.116	R\$ 1.992,97	R\$ 724,64	54,66%	58,71%

FONTE: Autor (2022). Inadimplência: Posição de novembro de 2022

Os contratos de financiamento formalizados até 2009 não tinham a possibilidade de com cobertura de um fundo garantidor e, portanto, eram garantidos exclusivamente por fiança convencional ou por fiança solidária.

Por fim, concluímos que, tanto observando a carteira do Fies quanto o grupo de análise, o fenômeno da inadimplência se apresenta menor na existência de fiador convencional.

4.2.5 - POR ÁREA DO CONHECIMENTO, CONCEITO DE CURSO, CURSO E TIPO DE CURSO

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que analisa as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes, levando em consideração aspectos como ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição e corpo docente. De acordo com o MEC, o Sinaes reúne informações do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e das avaliações institucionais e dos cursos.

O Sinaes é baseado em uma escala de conceitos que vai de um a cinco e para o Fies somente os cursos com nota igual ou superior a três podem ser ofertados para financiamento, pois são considerados com avaliação positiva.

O SisFIES considera sempre o conceito mais recente registrado no Cadastro de Instituições e Cursos de Educação Superior (e-MEC), observada a seguinte prioridade: I - Conceito de Curso (CC); II - Conceito Preliminar de Curso (CPC), quando da inexistência do CC; e, por fim, III - Conceito do curso no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, quando não houver CC ou CPC. Exceção para o curso cujo ato regulatório mais recente esteja na situação de "Autorização" no e-MEC, o qual poderá ser financiado até o momento que obtenha o CC, CPC ou Enade.

Ademais, pode acontecer de o curso financiado perder a avaliação positiva posteriormente, nesse caso, os estudantes já beneficiados com o Fies não são prejudicados e podem, caso queiram, dar continuidade ao curso, mesmo com conceito um ou dois. Entretanto, esses cursos ficam impedidos de obter novos financiamentos ou de receber estudantes Fies em transferência.

Com a proposta de incentivar o financiamento em conjunto com qualidade do curso, em 1/2016, a partir da Portaria Normativa nº 13, de 11 de dezembro de 2015, atribui-se percentual de vagas proporcional a nota no Sinaes:

Quadro 7 - QUANTITATIVO DE VAGAS POR CONCEITO DE CURSO

Conceito do curso no âmbito do Sinaes	Oferta de vagas	Percentuais
conceito 5 (cinco)	Até 50%	35%
conceito 4 (quatro)	Até 40%	30%
conceito 3 (três)	Até 30%	25%
Sem conceito: atos mais recentes em "Autorização"	Até 25%	10%

FONTE: (BRASIL-MEC, 2015a), (BRASIL-MEC, 2016a)

Como se observa, o percentual das vagas varia de acordo com a pontuação que o curso tem em determinada instituição de ensino, nota definida pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, sendo os mais bem avaliados (nota 5) os cursos prioritários para o financiamento do Fies.

Ademais, a tabela abaixo mostra o quantitativo de vagas distribuídos ao longo dos semestres em relação aos contratos formalizados no período 2010 até 2021:

Tabela 22 - QUANTITATIVO DE VAGAS POR CONTRATO/SEMESTRE NOS PROCESSOS SELETIVOS DO MEC 2010 A 2022

Ano	Vagas Oferecidas		Contratos Celebrados		Percentual Ocupação	
	1º Semestre	2º Semestre	1º Semestre	2º Semestre	1º Semestre	2º Semestre
2010			31.597	44.423		
2011			71.028	83.260		
2012	-		230.141	147.660		-
2013			344.570	215.191		
2014			479.187	253.406		
2015	-	61.500	243.535	44.010	-	72%
2016	250.279	75.000	147.936	55.577	59%	74%
2017	150.538	75.000	118.051	57.916	78%	77%
2018	50.000	50.000	44.910	37.885	90%	76%
2019	50.000	50.000	43.964	41.143	88%	82%
2020	50.000	50.000	31.162	22.764	62%	46%
2021	40.000	53.000	22.726	23.219	57%	44%
2022	66.555	44.370	29.560	21.316	44%	48%

FONTE: Autor (2022).

A partir do segundo semestre de 2015, junto com a implantação do processo seletivo, o Fies atribuiu áreas prioritárias em cursos de Engenharias e Ciência da Computação, Licenciaturas e Área da Saúde.

Em 1/2016, ficou definido que 70% (setenta por cento) do número de vagas de cada microrregião para os cursos prioritários, observada a seguinte distribuição percentual:

- a) Área Percentual Cursos da área de saúde 45% (quarenta e cinco por cento);
- b) Cursos da área de engenharia 35% (trinta e cinco por cento);
- c) Cursos da área de licenciatura, Pedagogia e Normal Superior 20% (vinte por cento)
- d) 30% (trinta por cento) do número de vagas de cada microrregião serão destinados para os cursos não prioritários. (BRASIL-MEC, 2015a)

A partir dos levantamentos feitos pelo Ministério da Educação com a distribuição de vagas para curso de Medicina em cada microrregião, foi possível identificar que este curso, apesar de ser um dos que apresentam maior demanda proporcional ao número de vagas ofertadas, em algumas microrregiões, tinham distribuição/seleção pela SESu/MEC aquém das vagas ofertadas pelas mantenedoras nos Termos de Participação assinados, de modo que, dentro dos 45% das vagas destinadas aos cursos da saúde, ficou definido inicialmente o percentual destinado de 35% no processo de 1/2016 para o curso de medicina passando para 45% no semestre seguinte.

Além disso, as vagas reservadas para os cursos da área de licenciatura, Pedagogia e Normal Superior passaram a ter os percentuais distribuídos conforme quadro 8:

Quadro 8 - PERCENTUAL DE DISTRIBUIÇÃO POR CURSO

Áreas Prioritárias		
70%		
Área e subárea	Cursos	Percentuais
Saúde (45%)	Medicina	35%
	Biologia - Bacharelado, Biomedicina, Educação Física - Bacharelado, Enfermagem - Bacharelado, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Psicologia, Serviço Social e Terapia Ocupacional.	Não definido
Cursos da área de engenharia (35%)	todos os cursos do Cadastro e-MEC que possuam "Engenharia" na nomenclatura	Não definido
Licenciatura, Pedagogia e Normal Superior (10%)	Letras - Idiomas, Física, Química	25%
	Sociologia, Artes e Filosofia	25%
	História, Geografia, Educação Física.	15%
	Biologia, Matemática, Letras-Português.	15%
	Pedagogia e Normal Superior.	15%
	Demais licenciaturas	5%

FONTE: (BRASIL-MEC, 2015a)

Já a partir de 2/2016, com base na Portaria nº 9, de 29 de abril de 2016, alterou-se para 60% (sessenta por cento) o número de vagas de cada microrregião tendo por base o critério de áreas, conforme a seguinte distribuição percentual constante no quadro 9:

Quadro 9 - Áreas Prioritárias

Áreas Prioritárias		
60%		
Área e subárea	Cursos	Percentuais
Saúde (50%)	Medicina	45%
	Biologia - Bacharelado, Biomedicina, Educação Física - Bacharelado, Enfermagem - Bacharelado, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Psicologia, Serviço Social e Terapia Ocupacional.	Não definido
Cursos da área de engenharia (40%)	todos os cursos do Cadastro e-MEC que possuam "Engenharia" na nomenclatura	Não definido
Licenciatura, Pedagogia e Normal Superior (10%)	Letras - Idiomas, Física, Química	25%
	Sociologia, Artes e Filosofia	25%
	História, Geografia, Educação Física.	15%
	Biologia, Matemática, Letras-Português.	15%
	Pedagogia e Normal Superior.	15%
	Demais licenciaturas	5%

FONTE: (BRASIL-MEC, 2016b).

Dentro de cada área e subárea também ocorre uma distribuição prioritária entre os cursos, o qual passou a ser formalizado a partir do processo seletivo de 1/2019, conforme Portaria nº 1.209, de 19 de novembro de 2018, contendo a seguinte distribuição percentual:

Quadro 10 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE ÁREA E CURSOS

Áreas Prioritárias		
60%		
Área e subárea	Cursos	Percentuais
Saúde (50%)	Odontologia, Quiropraxia, Física Médica e Naturologia.	35%
	Enfermagem, Fisioterapia, Farmácia, Nutrição e cursos relacionados.	35%
	Serviço Social, Fonoaudiologia, Terapia Ocupacional e cursos relacionados.	30%

Continuação do Quadro 10 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE ÁREA E CURSOS

Áreas Prioritárias		
60%		
Área e subárea	Cursos	Percentuais
Engenharia e Ciência da Computação (40%)	Ciência da Computação e Sistemas de Informação e cursos relacionados.	30%
	Engenharia de Produção, de Materiais e cursos relacionados.	14%
	Engenharia Mecânica, Aeronáutica, Naval e cursos relacionados.	14%
	Engenharia Elétrica, Eletrônica, da Computação e cursos relacionados.	14%
	Engenharia Química, de Alimentos, de Petróleo e cursos relacionados.	14%
	Engenharia Civil e Ambiental, Arquitetura e cursos relacionados.	14%
Licenciatura, Pedagogia e Normal Superior (10%)	Letras - Idiomas, Física (Lic.), Química (Lic.) e cursos relacionados.	25%
	Artes, Ciências Sociais e cursos relacionados.	25%
	-História (Lic.), Geografia (Lic.), Educação Física (Lic.) e cursos relacionados.	15%
	Biologia (Lic.), Matemática (Lic.), Letras-Português e cursos relacionados.	15%
	Pedagogia.	15%
	Gestão Educacional, Processos Escolares e cursos relacionados.	5%

FONTE: (BRASIL-MEC, 2018)

Importante destacar que em cada subárea de conhecimento também são priorizados os cursos com conceitos quatro e cinco no Sinaes - que já representam mais de 12% (doze por cento) do total de contratos financiados.

Tabela 23 – PROPORÇÃO DE CURSO POR NOTA ENADE

Nota no Enade	Contratos	Proporção
0	35872	1,2%
1	105207	3,6%
2	968968	33,6%
3	1164225	40,3%
4	319868	11,1%
5	38808	1,3%
Em autorização	252870	8,8%
Total	2885818	100,0%

FONTE: Autor (2022)

Além disso, em caráter excepcional, todas as vagas ofertadas pelas IESs para o curso de Medicina seriam acatadas pelo FiesSeleção, não se aplicando os limites percentuais para esse curso (BRASIL - MEC, 2018).

Os 40% (quarenta por cento) restantes do número de vagas de cada microrregião são destinados para as áreas e subáreas de conhecimento não prioritárias, definida a distribuição percentual entre as subáreas a partir da demanda percentual por financiamento observada no ano de anterior.

Quanto ao curso de medicina cabe alguns esclarecimentos adicionais. Além de ser uma área priorizada pelos atos normativos do MEC, a Lei do Fies trouxe ainda a possibilidade de abatimento do saldo devedor consolidado, incluídos os juros devidos no período, na forma do regulamento.

Nesse sentido, a Lei 10.260/2001, dispõe que médico integrante de equipe de saúde da família oficialmente cadastrada, com atuação em áreas e regiões com carência e dificuldade de retenção desse profissional, definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde poderá abater, na forma do regulamento, mensalmente, 1% (um inteiro por cento) do saldo devedor consolidado, incluídos os juros devidos no período e independentemente da data de contratação do financiamento (BRASIL, 2010).

Além do mais, para a concessão do abatimento do saldo devedor em 1%, aos médicos, o médico deve integrar: equipe de saúde da família oficialmente cadastrada no Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde - CNES ou equipe que realize atenção básica - AB em populações quilombolas, indígenas com jornada de trabalho de 40 horas semanais ou equipe que realize atenção básica - AB em populações ribeirinhas, cumprindo jornada de trabalho de 32 horas semanais (BRASIL-MEC, 2013).

Assim, para os contratos firmados até o 2º semestre de 2017, o cálculo leva em consideração para cada mês trabalhado contabiliza-se um mês de desconto. O desconto é calculado sobre o saldo devedor no momento da implementação (BRASIL-MEC, 2013).

Já a partir do 1º semestre 2018, a Lei autorizou apenas o abatimento de até 50% (cinquenta por cento) do valor mensal devido pelo financiado pelo Fies dos estudantes do novo Fies. Assim, o cálculo a ser realizado para cada mês trabalhado deve contabilizar até 50% de desconto sobre o valor mensal devido pelo financiado (BRASIL, 2017).

Além disso, durante o período de vigência da emergência sanitária decorrente da pandemia da Covid-19, a Lei 14.024/2020 estendeu o benefício do Abatimento mensal de 1% aos médicos e profissionais que trabalharam no SUS durante o período de pandemia. Nesse caso, a contagem é limitada dentro do período de vigência da emergência sanitária decorrente

da pandemia da Covid-19 estabelecida formalmente pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020).

Ressalta-se, ainda, que o Ministério da Saúde definiu a Ação Estratégica “O Brasil Conta Comigo – Profissionais da Saúde” com o objetivo de proporcionar capacitação aos profissionais da área de saúde nos protocolos de combate ao COVID-19, conforme as seguintes categorias profissionais: I - serviço social; II - biologia; III - biomedicina; IV - educação física; V - enfermagem; VI - farmácia; VII - fisioterapia e terapia ocupacional; VIII - fonoaudiologia; IX - medicina; X - medicina veterinária; XI - nutrição; XII - odontologia; XIII - psicologia; e XIV - técnicos em radiologia que são as categorias profissionais de saúde que podem solicitar o abatimento durante o período de pandemia (BRASIL-MS, 2020).

Outro ponto importante é que, até o segundo semestre de 2022, a Portaria que regulamenta o benefício para os médicos do novo Fies e para os profissionais que trabalharam no SUS durante a Pandemia em 2020 ainda não foi regulamentada.

De todo o modo, para fins de concessão do benefício aos médicos e aos profissionais que trabalharam no SUS, tem-se o entendimento administrativo que o percentual máximo de benefício é de nove meses (o que corresponde ao valor de 9% de abatimento), caso o profissional de saúde tenha trabalho durante todo o período de vigência do estado de calamidade pública, ou seja, 20 de março de 2020 até 31 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020c).

Os professores da educação básica pública em efetivo exercício na rede pública de educação básica com jornada de, no mínimo, 20 (vinte) horas semanais, graduado em licenciatura, podem solicitar o abatimento de 1% (BRASIL, 2010).

Assim, para os contratos formalizados até 2017, o FNDE define as regras sistêmicas referentes à solicitação do abatimento de 1% - professor e estudante – e após o procedimento de aprovação da respectiva solicitação pela Secretaria de Educação confirmando o atendimento aos critérios, caberá aos agentes financeiros efetivar à suspensão da cobrança das prestações referentes a fase de amortização do financiamento (BRASIL-MEC, 2013).

Cabe esclarecer que para contratos celebrados a partir do 1º semestre 2018, as mudanças na legislação não modificaram as regras de abatimento de 1% para o magistério ficando somente a operacionalização e regulamentação a cargo do novo agente operador do Fies: Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2017).

Ademais, o benefício do abatimento aos cursos de área de licenciatura para atuação na educação básica, indiretamente buscar cumprir à Meta 15 do Plano Nacional de Educação (PNE), qual seja:

Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014).

Em que pese o incentivo do PNE a formação de professores e a possibilidade de abatimento do saldo devedor na legislação do programa, ao analisar a atratividade das carreiras da área de saúde e licenciatura pelo Fies, verificou-se que as mudanças na regra do Fies implementadas a partir de 2010, em especial a redução dos juros para todos os cursos, acabaram por elevar a probabilidade de escolha dos cursos da área de saúde, na ordem de 32%, e uma redução de 46% nas chances de escolhas dos cursos nas áreas de educação e ensino (CAMPOS, RAPOSO, MOURA & COSTA, 2020).

Isso porque, entre 2006 até 2009, havia o incentivo ao financiamento dos cursos de licenciatura, tecnológica e medicina com taxa de juros diferenciadas e menores em comparação aos outros cursos.

Outro benefício válido apenas para os médicos do antigo Fies (Contratos formalizados até 2017) é a carência estendida. Em síntese, para ter a concessão da carência estendida é exigido do médico financiado o exercício da residência médica em especialidade prioritária definida em ato do Ministro de Estado da Saúde, adimplência com os juros trimestrais e não tenha iniciado a fase de pagamento das parcelas (BRASIL-MEC, 2013).

Ademais a Residência Médica deve constar em cadastro no Sistema de Informação da Comissão Nacional de Residência Médica (SisCNRM) e a especialidade prioritária para o Sistema Único de Saúde (SUS) deve estar de acordo com o Anexo II da Portaria Conjunta SGTES/SAS nº3, de 19 de fevereiro de 2013.

Abaixo temos a tabela resumo contendo o quantitativo de contratos beneficiados com o desconto relativo ao abatimento de 1% ou a extensão da carência da residência médica dos contratos antigos.

Tabela 24 - ABATIMENTO E CARÊNCIA ESTENDIDA RELATIVOS AOS CONTRATOS FORMALIZADOS ATÉ 2017

Benefício	Contratos	Saldo devedor
Médico		
Abatimento de 1%	3515	R\$ 685.197.447,92
Carência estendida	8634	R\$ 3.140.548.992,11
Professor		
Abatimento de 1%	608	R\$ 5.372.193,26
Total Geral	12757	R\$ 3.831.118.633,29

Autor (2022).

Outro ponto interessante é que o saldo devedor correspondente ao benefício do professor representa apenas 0,14% do saldo devedor correspondente ao do médico.

Por último, focando no grupo de análise, detectamos 559 financiados do curso de medicina, os quais 31,7% se declaram preto ou pardo.

Tabela 25- MEDICINA POR RAÇA E COR

Raça e Cor - Medicina	Contratos	Renda per capita Rais	Renda per capita SisFies
Amarelo	12	R\$ 3.259,43	R\$ 1.188,89
Branco	370	R\$ 4.134,84	R\$ 1.886,80
Preto	30	R\$ 2.790,86	R\$ 1.138,20
Pardo	147	R\$ 3.145,68	R\$ 1.434,40
Total Geral	559	R\$ 3.783,80	R\$ 1.712,67

FONTE: Autor (2023)

Analisando o quantitativo de contratos do grupo por áreas do conhecimento temos a seguinte situação descrita na tabela 26:

Tabela 26 – RENDA MÉDIA POR ÁREA DO CURSO

Área do Conhecimento	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIIES
Agricultura e Veterinária	5.222	R\$ 2.078,29	R\$ 813,66
Ciências Sociais, Negócios e Direito	91.666	R\$ 1.951,17	R\$ 691,81
Ciências, Matemática e Computação	13.796	R\$ 1.993,47	R\$ 709,02
Educação	32.680	R\$ 1.868,21	R\$ 645,29
Engenharia, Produção E Construção	57.573	R\$ 2.116,89	R\$ 814,67
Humanidades e Artes	2.886	R\$ 2.118,03	R\$ 805,13
Saúde e Bem-estar Social	19.030	R\$ 1.970,79	R\$ 716,21
Serviços	3.233	R\$ 2.110,67	R\$ 754,61
Z - Area Não Categorizada	30	R\$ 2.100,51	R\$ 765,38
Total Geral	226.116	R\$ 1.992,97	R\$ 724,64

FONTE: Autor (2022)

Observa-se que 80% dos estudantes financiados são das áreas estão Ciências Sociais, Negócios e Direito; Engenharia, Produção e Construção; e Educação. Ao incluir a área de saúde, o percentual chega a 89% das preferências desse grupo de análise.

A tabela 27 apresenta os vinte cursos mais financiados pelo grupo, representando cerca de 79% dos financiamentos desse contingente analisado:

Tabela 27 – TOP 20 CURSO MAIS FINANCIADOS

Curso financiado	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES
Direito	29837	R\$ 2.003,53	R\$ 756,39
Administração	21118	R\$ 1.892,39	R\$ 640,86
Engenharia civil	17619	R\$ 2.096,22	R\$ 799,96
Enfermagem	12526	R\$ 1.844,96	R\$ 639,36
Psicologia	10939	R\$ 1.957,67	R\$ 715,34
Ciências contábeis	10387	R\$ 1.853,14	R\$ 634,67
Engenharia de produção	9602	R\$ 2.101,98	R\$ 783,73
Engenharia mecânica	8448	R\$ 2.126,08	R\$ 842,73
Educação física	8400	R\$ 1.912,33	R\$ 674,69
Fisioterapia	7356	R\$ 1.890,59	R\$ 667,27
Arquitetura e urbanismo	5975	R\$ 2.109,30	R\$ 816,80
Engenharia elétrica	5924	R\$ 2.115,12	R\$ 852,14
Pedagogia	5495	R\$ 1.742,15	R\$ 572,23
Farmácia	4736	R\$ 1.939,91	R\$ 700,04
Gestao de recursos humanos	4217	R\$ 1.801,12	R\$ 536,86
Nutrição	3913	R\$ 1.942,73	R\$ 683,39
Odontologia	3223	R\$ 2.090,93	R\$ 824,80
Biomedicina	3118	R\$ 2.007,70	R\$ 729,84
Engenharia de controle e automação	2657	R\$ 2.121,96	R\$ 792,36
Medicina veterinária	2635	R\$ 2.199,91	R\$ 863,72

FONTE: Autor (2022)

Há um predomínio do curso de Direito, das Engenharias e de cursos na área da Saúde. Além disso, embora não conste entre os mais financiados em termos de quantidade de contratos, o tradicional curso de medicina tem a maior renda per capita encontrada na RAIS (R\$ 3.783,80).

No que tange aos cursos de licenciatura, apenas 6% constam no grupo de análise, havendo uma tendência decrescente a partir de 2015, coincidentemente com o início das restrições na oferta de vagas:

Tabela 28 - FINANCIAMENTOS EM CURSO DE LICENCIATURA POR ANO

Ano da contratação	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES
2010	225	R\$ 1.980,14	R\$ 639,77
2011	732	R\$ 1.847,94	R\$ 594,53
2012	2.232	R\$ 1.798,63	R\$ 586,38
2013	3.680	R\$ 1.877,84	R\$ 606,42
2014	4.065	R\$ 1.926,33	R\$ 669,71
2015	1.160	R\$ 1.914,06	R\$ 719,36
2016	913	R\$ 1.692,56	R\$ 639,89
2017	460	R\$ 1.704,23	R\$ 640,85
2018	162	R\$ 1.685,77	R\$ 580,77
2019	109	R\$ 1.688,04	R\$ 667,60
2020	48	R\$ 1.712,33	R\$ 668,61
Total Geral	13.786	R\$ 1.860,05	R\$ 635,02

FONTE: Autor (2022)

Sendo assim, a grande maioria dos cursos encontrados em nossa análise são bacharelado conforme tabela 29:

Tabela 29 – TIPO DE CURSO DE FINANCIADO

Tipo de cursos	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES
Bacharelado	190.903	R\$ 2.010,44	R\$ 741,49
Licenciatura	13.786	R\$ 1.860,05	R\$ 635,02
Sequencial	6	R\$ 2.014,37	R\$ 785,03
Sequencial de formação específica	1	R\$ 654,70	R\$ 150
Tecnológico	21.410	R\$ 1.922,95	R\$ 632,21
Não informado	10	R\$ 1.817,88	R\$ 575,44
Total Geral	226.116	R\$ 1.992,97	R\$ 724,64

FONTE: Autor (2022)

4.2.6 - POR TEMPO DE ESTUDO EM ESCOLA PÚBLICA E NOTA DO ENEM

Analisando a formação do ensino médio do ingressante no programa de financiamento, verificamos que a maioria dos estudantes declararam ter cursado o ensino médio integralmente em escola pública:

Tabela 30 – RENDA MÉDIA CONSIDERANDO SE O FINANCIADO CURSOU ESCOLA PÚBLICA

Cursou escola médio em escola pública?	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES
Não	25.487	R\$ 2.365,35	R\$ 922,94
Parcial	13.902	R\$ 2.135,87	R\$ 800,12
Sim	186.727	R\$ 1.931,51	R\$ 691,95
Total Geral	226.116	R\$ 1.992,97	R\$ 724,64

FONTE: Autor (2022)

Verificou-se que a 82,6% dos financiados do grupo de análise declararam ter estudado integralmente em escola pública. Assim, o fato isolado de o estudante ter cursado integralmente escola pública não implica necessariamente um critério de vulnerabilidade social para a focalização do programa. No entanto, ainda sim, constata-se que esse fator de estudar em escola pública apresenta o registro da menor média de renda per capita em ambos os bancos de dados.

Com relação aos estudantes, vale lembrar que poderiam participar do processo seletivo aqueles que não tivessem cursado outra graduação desde que tivessem participado do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. A partir da edição de 2010, excetuado desta exigência, o professor da rede pública de ensino no efetivo exercício do magistério da educação básica integrante do quadro de pessoal permanente da instituição pública que não precisaria do ENEM para se inscrever (BRASIL-MEC, 2017). A ideia era que todos os professores da rede pública de ensino básico do País e que ainda não tivessem no currículo o curso superior de licenciatura, tivessem mais essa opção de acesso ao ensino superior por meio do Fies.

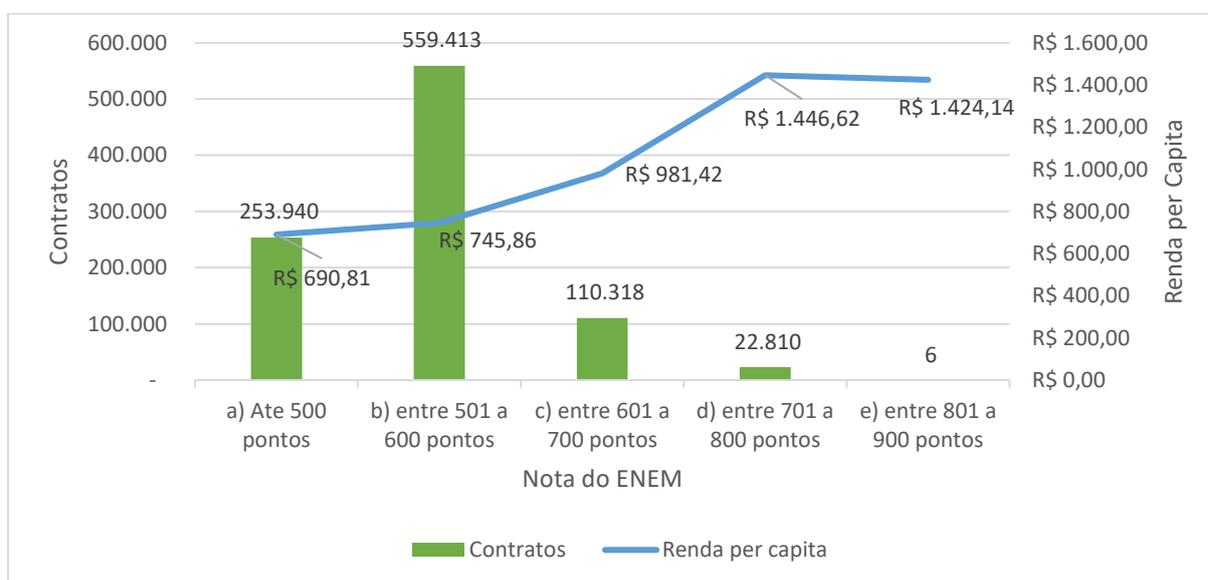
A Portaria Normativa MEC nº 21, de 2014, com vigência a partir de 30 de março de 2015, acrescentou novos requisitos para ingresso no programa. Além de exigir a participação no ENEM para todos, sem exceção, o concluinte do ensino médio tinha que obter média aritmética das notas nas provas igual ou superior a quatrocentos e cinquenta pontos e nota na redação superior a zero em uma ou mais edição. (BRASIL-MEC, 2014b).

Assim, o sistema informatizado do Fies começou a registrar as notas do ENEM apenas a partir de 2/2015 o que significa que 67,2% das notas não estão registradas considerando o

universo de 2,8 milhões de contratos ativos (com débitos no agente financeiro) até o segundo semestre de 2022.

Além disso, verificou-se, dentre os estudantes com nota registrada no SisFIES (946,4 mil), que a renda média per capita (R\$ 1.435,38) dos estudantes com notas superiores a 700 no ENEM foi, em média, 78% maior que a renda média per capita (R\$ 806,03) registrada pelos estudantes com nota inferior a 700. O gráfico 6 ilustra a situação comentada:

Gráfico 6 – COMPARATIVO DE CONTRATOS DE FINANCIAMENTO FIES E RENDA PER CAPITA SISFIES POR FAIXA DE NOTA DO ENEM



FONTE: Autor (2022)

Assim, observa-se uma tendência positiva (correlação positiva) entre o aumento da renda per capita e o aumento das notas no ENEM.

A partir de 1º de janeiro de 2016, a classificação e a seleção dos estudantes eram obtidas exclusivamente pelos resultados obtidos pelos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio. (BRASIL-MEC, 2015c).

Já no processo seletivo de 2/2020, a nota do Enem também passou a servir de limitador para as transferências de cursos em instituições de ensino superior para os alunos que possuem financiamento, ou seja, para transferir o Fies de uma instituição para outra é necessário ter obtido resultado igual ou superior à nota de corte do curso de destino desejado (BRASIL-MEC, 2020b).

A medida veio corrigir uma anomalia sistêmica no SisFIES, o qual permitia que o candidato à vaga, na busca de cursar as graduações mais concorridas, como a de Medicina, ou

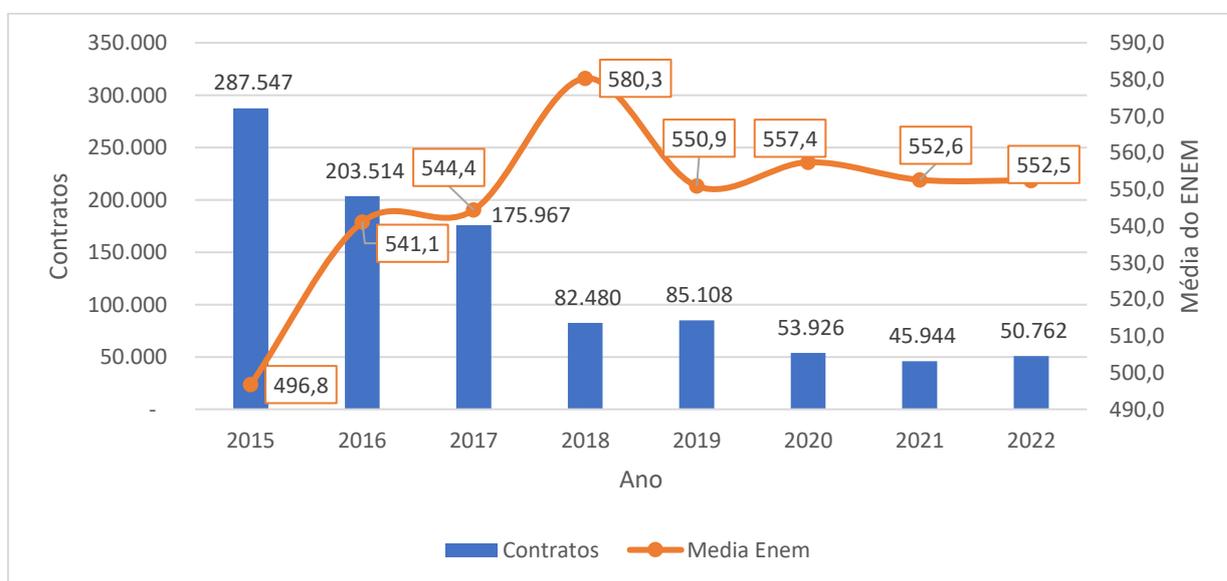
ingressar em uma IES mais disputadas, burlava o processo seletivo por meio da contratação do financiamento para cursos e IES mais acessíveis, para posteriormente, transferir-se para o curso/IES mais concorrida, via aditamento pelo sistema informatizado do Fies.

Com essa alteração, o Programa Fies buscou a igualdade na disputa de vagas, permitindo que estudantes que possuem nota suficiente pudessem transferir seu curso para outra Instituição de Ensino utilizando critérios objetivos (nota do ENEM). Assim, evita que alunos com notas inferiores e que são oriundos de outras instituições ocupem essas vagas sem ter participado do processo seletivo para a desejada Instituição e curso.

Em que pese a nota do ENEM ser importante critério para medir a capacidade do ingressante ao financiamento, a implantação da obrigatoriedade da nota para acesso ao programa e a diminuição de oferta de vagas para o Fies acabaram por contribuir para o aumento da competitividade entre os cursos e conseqüentemente aumento da média dos selecionados.

Por exemplo, olhando para a quantidade de contratos formalizados entre 2015 e 2022, observamos uma média geral em torno de 536 pontos. A média por ano pode ser vista no gráfico 7 abaixo:

Gráfico 7 - MÉDIA DO ENEM ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2022



FONTE: Autor (2022).

Analisando um total de 468 nomenclatura distintas de cursos financiados entre 2010 e 2022 representado cerca de 2,88 milhões de contratos que utilizaram o Fies, apenas “vinte”

cursos representam 81,9% das escolhas dos estudantes, ou seja, fazendo uma analogia ao princípio de Pareto podemos inferir que aproximadamente 20% dos cursos abarcam mais de 80% das preferências dos estudantes por Financiamento.

Uma observação importante para essa afirmação é que ordenamos os cursos mais financiados apenas pela quantidade de contratos o que resultou na agregação dos nomes mais comuns entres as Instituições de Ensino Superior espalhadas pelo Brasil, desconsiderando possíveis grades acadêmicas similares de cursos com nomenclaturas semelhantes a exemplo do que acontece com curso de Engenharia de produção que apresenta as seguintes variações de nomes com contratos Fies: Engenharia de produção civil, Engenharia de produção e qualidade, Engenharia de produção mecânica, Engenharia de produção química. Outro exemplo é Administração: Administração com habilitação em administração de empresas, Administração de empresas, Administração de recursos humanos, Administração em comercio exterior, Administração pública. Isso se repete com cursos de Licenciatura, comunicação social, engenharias entre outros.

Tabela 31 – OS VINTES CURSOS MAIS FINANCIADOS ENTRE 2010 E 2022

Ano inscrição	Contratos
Direito	447.442
Enfermagem	222.299
Engenharia civil	202.159
Administração	201.218
Psicologia	148.590
Fisioterapia	119.265
Odontologia	105.246
Pedagogia	104.635
Educação física	104.115
Ciências contábeis	101.714
Arquitetura e urbanismo	82.367
Engenharia de produção	73.153
Farmácia	72.042
Nutrição	66.030
Engenharia mecânica	65.658
Medicina	63.847
Medicina veterinária	54.719
Engenharia elétrica	47.129
Biomedicina	45.707
Serviço social	37.251

FONTE: Autor (2022).

Utilizando a mesma metodologia dos cálculos anteriores encontramos os seguintes resultados do grupo analisado:

Tabela 32 - RENDA MÉDIA DE ACORDO COM A NOTA DO ENEM

Nota no Enem	2010 a 2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SISFIES
a) Até 500 pontos	51	8.093	3.621	2.753	1.076	1.153	551	R\$ 1.896,24	R\$ 688,51
b) entre 501 a 600 pontos	111	9.713	10.098	8.481	3.710	3.414	1.679	R\$ 1.920,15	R\$ 743,45
c) entre 601 a 700 pontos	31	1.284	1.232	1.171	697	619	325	R\$ 2.229,62	R\$ 923,66
d) entre 701 a 800 pontos	-	44	18	27	20	31	34	R\$ 2.886,45	R\$ 1.213,25
g) Nota não registrada	162.877	2.954	27	212	9	-	-	R\$ 2.010,79	R\$ 717,25
Total Geral	163.070	22.088	14.996	12.644	5.512	5.217	2.589	R\$ 1.992,97	R\$ 724,64

FONTE: Autor (2022)

Observa aqui a tendência de quanto maior a nota no ENEM maior a renda do estudante ou do seu grupo familiar. Observa-se ainda que a maioria dos estudantes analisado com nota cadastrada no SisFIES e com renda na RAIS tem média até no máximo 600 pontos no ENEM.

Na tabela 33, vemos uma leve correlação positiva entre o aumento de renda e o aumento da nota que parece indicar que em poucas situações um o estudante de baixa renda terá condições de atingir média aritmética superior a 600 pontos.

Cabe esclarecer que correlação não significa causalidade, ou seja, ter uma nota perto da nota de corte não quer dizer que o estudante é necessariamente de baixa renda.

Tabela 33 - COMPARATIVO ENTRE RENDA E NOTA DO ENEM (EXCLUÍDAS AS NOTAS NÃO REGISTRADAS NO SISFIES)

Renda per capita familiar (SisFIES)	Contratos	Nota ENEM	Renda per capita Rais	Renda per capita SisFies
a) Até 1 S.M	42.088	521,23	R\$ 1.661,51	R\$ 534,02
b) 1 < S.M <= 1,5	12.983	526,03	R\$ 2.340,57	R\$ 1.058,86
c) 1,5 < S.M <= 2	3.172	536,80	R\$ 2.974,86	R\$ 1.483,96
d) 2 < S.M <= 2,5	1.194	542,26	R\$ 3.574,62	R\$ 1.895,63
e) 2,5 < S.M <= 3	385	551,00	R\$ 4.023,35	R\$ 2.357,79
f) 3 < S.M <= 5	202	532,63	R\$ 4.895,16	R\$ 2.827,54
g) 5 < S.M <= 10	13	527,50	R\$ 10.273,75	R\$ 4.526,68
Total Geral	60.037	524,74	R\$ 1.943,69	R\$ 745,06

FONTE: Autor (2022)

O mesmo raciocínio vale para o caso de ter estudado integralmente em escola pública no ensino médio. Isto é, o fato de cursar escola pública, por si só, não significa necessariamente uma nota baixa no ENEM.

A nota do ENEM está diretamente ligada a qualidade do ensino básico brasileiro, em especial na rede pública. Nesse sentido, a focalização do programa com base exclusivamente na nota do ENEM não privilegia os estudantes com menores renda, em especial, para os cursos mais concorridos e geralmente mais caros.

Outro ponto é que a nota de corte de 450 pontos, por si só, não afasta o estudante de baixa renda de buscar o financiamento. No resultado do ENEM 2021, conforme consulta ao micro dados do ENEM disponível no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP⁴, verificamos que a média geral alcançada foi acima do mínimo exigido no programa do Fies para a nota do ENEM.

Tabela 34 – nota do ENEM 2021 a partir dos micros dados do INEP

Tipo de ensino	Quantidade	Matemática	Linguagem e código	Ciências humanas	Ciência da natureza	Redação
Não respondeu	2.238.977	500,39	482,43	515,68	485,42	540,29
Público	958.611	489,60	461,62	478,10	460,32	522,77
Privado	192.244	581,13	526,19	547,07	523,19	699,30
Total Geral	3.389.832	521,89	484,53	502,87	482,85	584,61

FONTE: Autor (2022)

Corroborando com a média encontrada no SisFIES, os estudantes que declaram estudar o ensino médio em escola pública obtiveram as menores médias do ENEM.

Ademais, mesmo considerando a nota de corte na redação de 400, apenas 0,06% dos candidatos que fizeram a prova em 2021 tiraram menos de 400 pontos na prova de redação comprovando que os requisitos mínimos do ENEM são acessíveis a todos que queiram ingressar no ensino superior por meio do Financiamento Estudantil.

O problema da seleção pelo ENEM tem maior importância principalmente aos cursos mais caros e concorridos como engenharias, medicina e odontologia se considerar, por exemplo, a fato de o candidato possuir menor renda familiar e ainda estudar integralmente em escola pública, pode tornar mais difícil o acesso ao financiamento dos cursos mais caro pelo processo seletivo exclusivamente baseado na nota do ENEM.

Além disso, recentemente o CG-Fies publicou a Resolução nº 52, de 22 de dezembro de 2022, revogando a exigência de nota de corte do ENEM (Resolução CGFies nº 34, de 18 de dezembro de 2019) para ingresso no programa já a partir de 2023, em razão principalmente das

⁴Para mais informações: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/enem>

mudanças que deverão ocorrer no Enem 2024 em consequências do novo ensino médio, nova grade curricular e ensino voltado para a formação profissional.

Outro ponto levado em consideração para a retirada da exigência de nota do ENEM é a competitividade entre os candidatos à vaga no Fies, concentrado em poucos cursos, tornando os requisitos mínimo exigidos relativos à nota de corte na redação, irrelevantes na seleção das vagas no momento.

“No processo seletivo de 2018-1, por exemplo, 725.978 (81%) dos 894.566 candidatos optaram por 19 cursos entre 318 disponíveis. O fenômeno se repetiu no semestre seguinte (2018- 2) no qual 82% dos 1.048.001 candidatos optaram por 18 cursos, praticamente os mesmos do semestre anterior, entre 323 disponibilizados pelas IES. (...) . Isto se repete ao longo dos demais anos de 2019 a 2022.”

“(…) Dos 51.896 candidatos contratados, apenas 895 (1,7%) lograram êxito mesmo tendo a nota da redação inferior a 400 e representa 0,14% dos candidatos” (NOTA TÉCNICA Nº 12/2022/CGPOL/DIPPES/SESU/SESU)

Em que pese a não exigência da nota de corte do ENEM na seleção dos candidatos para o Fies, esse critério meritocrático vai continuar nas políticas públicas educacionais do Fies.

Assim, conforme edital nº 4, de 26 de janeiro de 2023, a nota mínima do ENEM será utilizada como a menor nota para ficar entre os selecionados em um grupo de preferência, com base no número de vagas e no total de candidatos inscritos no mesmo grupo de preferência não sendo garantia de pré-seleção.

2. DA INSCRIÇÃO DOS CANDIDATOS

2.3. Poderá se inscrever no processo seletivo do Fies referente ao primeiro semestre de 2023 o CANDIDATO que, cumulativamente, atenda às seguintes condições:

I - tenha participado do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem a partir da edição de 2010, com nota no Exame válida até o momento anterior à abertura das inscrições prevista nesse Edital, e tenha obtido média aritmética das notas nas cinco provas igual ou superior a 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos, e nota na prova de redação superior a 0 (zero), assim como não tenha participado no referido Exame como "treineiro";

II - possua renda familiar mensal bruta per capita de até 3 (três) salários mínimos.

2.4. A obtenção de média mínima de notas no Enem e de observância ao limite de renda nos termos do subitem 2.3. constituem apenas critérios para a inscrição aos processos seletivos do Fies, estando a realização dos demais procedimentos tendentes à contratação do financiamento do programa obrigatoriamente condicionados à classificação e eventual pré-seleção do CANDIDATO, observado o disposto neste Edital e dos demais atos que regulamentam o Fies. (BRASIL-MEC, 2023)

Ademais, embora esteja revogada a obrigatoria da exigência de nota de corte para ingresso no Fies, a nota do ENEM continua sendo um importante instrumento de racionalização da oferta de vagas e de recursos públicos que pode estar em sintonia com a classificação e segmentação do público mais vulneráveis desde que observada a igualdade de condições sociais dos candidatos.

Assim, o programa de financiamento não pode ser linear nos requisitos de entrada e desconsiderar as desigualdades de oportunidades entre os mais pobres. A palavra-chave aqui é priorização do financiamento para as camadas sociais menos favorecidas. Nesse contexto, é necessário a combinação de vários critérios além da renda, tais como: cursado o ensino médio integralmente em escola pública, escolaridade dos pais, inscrição ativa nos programas do governo e nota do ENEM para a segmentação e priorização do grupo com mais necessidade de auxílio do Estado para obter acesso e permanência no ensino superior.

4.2.7 - POR LOCALIDADE E RELEVÂNCIA SOCIAL

A partir do segundo semestre de 2015, a focalização do financiamento estudantil começou a utilizar, na distribuição das vagas ofertadas pelo Fies, a priorização das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluído o Distrito Federal, como medida de adequação da realidade histórica e vem somar-se a outras várias políticas sociais federais que buscam corrigir as desigualdades regionais.

Na época, a justificativa para a priorização das regiões norte e Nordeste foi devido foi porque até o primeiro semestre de 2015, 60% (sessenta por cento) dos contratos de financiamento se encontravam nas regiões Sul, Sudeste e no Distrito Federal (BRASIL-MEC, 2017).

No entanto, realizando a distribuições dos contratos acumulados até o segundo semestre de 2022, verificamos que o percentual de contratos nas regiões sul, sudeste e DF aumentou para 65,7% (Residência do estudante). Tal constatação também é observada no campus em que o curso é financiado, conforme tabela 35:

Tabela 35 - DISTRIBUIÇÕES DOS CONTRATOS POR REGIÃO

Região	Local do Curso (C)	Residência Estudante (E)	Correlação (E/C)	Proporção
Centro-Oeste	328095	330505	100,73%	11,4%
Nordeste	778652	781004	100,30%	27,0%
Norte	209865	209681	99,91%	7,3%
Sudeste	1224435	1218776	99,54%	42,4%
Sul	344699	345780	100,31%	11,9%

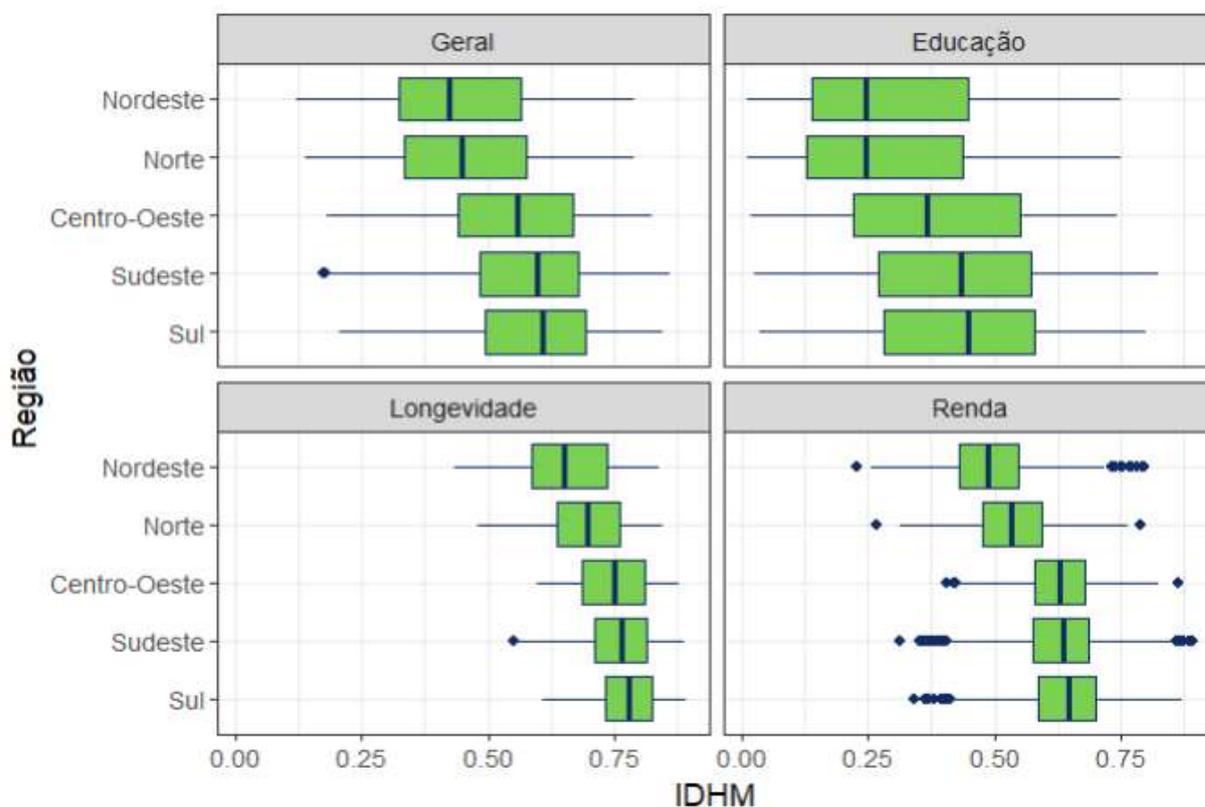
FONTE: Autor (2022).

A partir de 2016, passou a ser utilizado na distribuição de vagas do Fies, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) por ser um índice de referência para o acompanhamento do desenvolvimento socioeconômico, tanto no recorte local quanto em nível nacional sendo calculado através da média geométrica, Raíz cúbica da multiplicação dos 3 subíndices (longevidade - Educação - Renda). Esse valor resulta em um número entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município (PNUD, 2013).

A figura 5, mostra o diagrama de caixas ou popularmente conhecido pelo nome em inglês de boxplot. Esse diagrama está representando a distribuição dos IDHs agrupado por Região. A marcação vertical representa a mediana, ou seja, o valor central de um conjunto de dados organizado de forma crescente. Assim, a mediana divide o conjunto em duas partes: 50%

dos valores serão iguais ou inferiores a ela, e os outros 50% serão iguais ou superiores. Os pontos fora do retângulo são chamados de outliers ou valores discrepantes.

Figura 5 - IDH POR REGIÃO



FONTE: PNUD2010

Observa-se que mesmo utilizando o maior nível de agregação (Região) foi possível notar as desigualdades existente entre as regiões do País os quais as os valores da mediana do Norte e Nordeste sempre são menores em comparação com as outras Regiões.

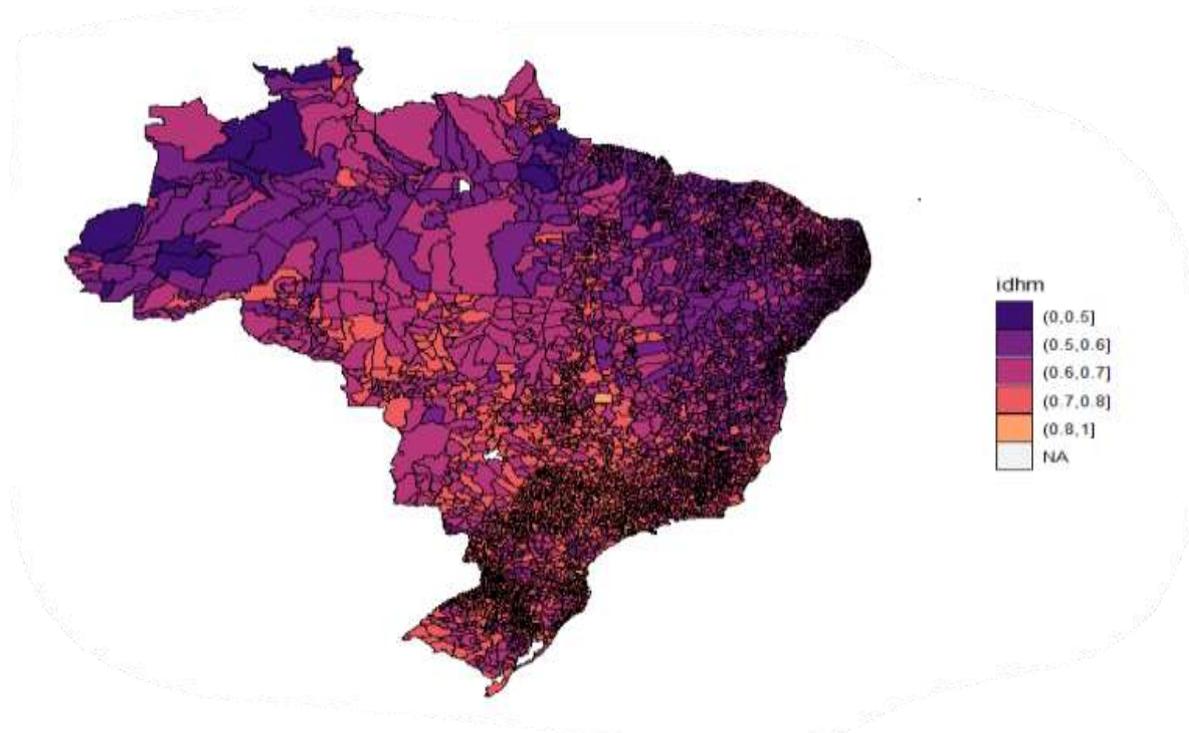
Segundo relatório do IBGE⁵, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2012 a 2021, a rendimento médio real domiciliar per capita, em nível nacional, foi de R\$ 1.353 reais em 2021, o menor valor da série histórica da PNAD Contínua, iniciada em 2012, tendo as regiões norte e nordeste, as menores rendas per capita (R\$ 871 e R\$ 843, respectivamente).

Ao mesmo tempo, sabe-se haver desigualdade dentro de cada regiões o que motivou, a partir de 2016, a distribuição de vagas do Fies ponderado pelo Índice de Desenvolvimento

⁵ Para mais informações: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34052-em-2021-rendimento-domiciliar-per-capita-cai-ao-menor-nivel-desde-2012>

Humano (IDH) da microrregião, calculado a partir da média dos Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios (IDHM) que o compõem.

Figura 6 - IDH POR MUNICÍPIO



FONTE: PNUD2010

Ademais, de acordo com as tabelas da Divisão Territorial Brasileira, o qual contém meso e microrregiões, municípios, distritos, subdistrito e seus respectivos códigos disponíveis no site do IBGE, verificamos a existência de 137 mesorregiões e 558 microrregiões cobrindo um total de 5570 municípios.

Embora muito esforço tenha sido feito para atingir as áreas menos favorecidas, observa-se que a 80% dos contratos formalizados estão concentradas nas regiões onde o curso é ofertado, em especial, no Sudeste, espalhadas dentro dos grandes centros urbanos, conforme pode ser observado abaixo:

Tabela 36 – AS 50 MAIORES CIDADES COM CONTRATOS FORMALIZADOS

Top 20	Mesorregião	Contratos	Microrregião	Contratos
1	São Paulo	314663	São Paulo	298274
2	Belo Horizonte	150382	Belo Horizonte	136558
3	Rio De Janeiro	136099	Rio De Janeiro	133253
4	Salvador	116554	Salvador	110131
5	Fortaleza	110425	Fortaleza	103804

Continuação da tabela 40 - AS 50 MAIORES CIDADES COM CONTRATOS FORMALIZADOS

Top 20	Mesorregião	Contratos	Microrregião	Contratos
6	Campinas	99799	Distrito Federal	81553
7	Distrito Federal	81553	Recife	60701
8	Recife	73935	Cuiabá	57116
9	Cuiabá	62028	Belém	48123
10	Goiânia	59990	Manaus	48033
11	São Luis	50723	São Luis	46860
12	Belém	49988	Campinas	45965
13	Sorocaba	49165	Curitiba	44465
14	Manaus	48749	Campo Grande	41175
15	Curitiba	46557	Goiânia	37833
16	Porto Alegre	45751	Sorocaba	32843
17	Campo Grande	44764	Vitoria	32695
18	São Jose Dos Campos	40828	Natal	30807
19	Ribeirão Preto	37881	Porto Alegre	30499
20	Natal	34597	Joao Pessoa	27691
21	Vitoria	34160	Teresina	26685
22	Montes Claros	33715	Aracaju	24214
23	Joao Pessoa	31297	Montes Claros	23786
24	Cascavel	29724	São Jose Dos Campos	23389
25	Teresina	29692	Maceió	22769
26	Maceió	28573	Ribeirão Preto	22294
27	Aracaju	27795	Macapá	21742
28	Maringá	27270	Feira De Santana	19746
29	Juiz De Fora	26827	Rio Branco	18202
30	Londrina	26016	Anápolis	17601
31	Feira De Santana	25485	Londrina	17014
32	Ilhéus - Itabuna	25365	Santos	16389
33	Passo Fundo	23436	Ipatinga	16312
34	Macapá	21902	Juazeiro Do Norte	16236
35	Ipatinga	21815	Campina Grande	16231
36	Bauru	21065	Jundiai	15876
37	Blumenau	20454	Presidente Prudente	15442
38	Presidente Prudente	20354	Ilhéus - Itabuna	15431
39	Juazeiro Do Norte	19969	Uberlândia	14550
40	Varginha	19643	Porto Velho	14261
41	Pouso Alegre	19442	Bauru	13554
42	Caruaru	18826	Caruaru	13314
43	Rio Branco	18556	Joinville	12807
44	Rondonópolis	17960	Taubaté - Pindamonhangaba	12230
45	Marília	17936	Maringá	11674

Continuação da tabela 36 - AS 50 MAIORES CIDADES COM CONTRATOS FORMALIZADOS

Top 20	Mesorregião	Contratos	Microrregião	Contratos
46	Campina Grande	17475	Juiz De Fora	11670
47	Luziânia - Águas Lindas De Goiás	17179	Patos De Minas	11614
48	Patos De Minas	17042	Rondonópolis	11318
49	Porto Velho	16880	Pelotas	10466
50	Uberlândia	16188	Luziânia	10448
	Total	2.346.472	Total	1.945.644

FONTE: Autor (2022)

Analisando os endereços cadastrados no SisFIES, verificou-se que 64% desses estudantes que obtiveram o Fies estão localizados na capital. A região Norte apresentou 100% de estudantes com endereço de residência nas capitais. Ademais, embora o restante das outras regiões declararem morar fora das capitais, todos estão localizados na mesma mesorregião do curso indicando que o Fies não induz um movimento de migração entre os grandes centros.

Tabela 37 - PROPORÇÃO DE FINANCIADOS QUE MORAM NA CAPITAL E O LOCAL DE OFERTA DO CURSO

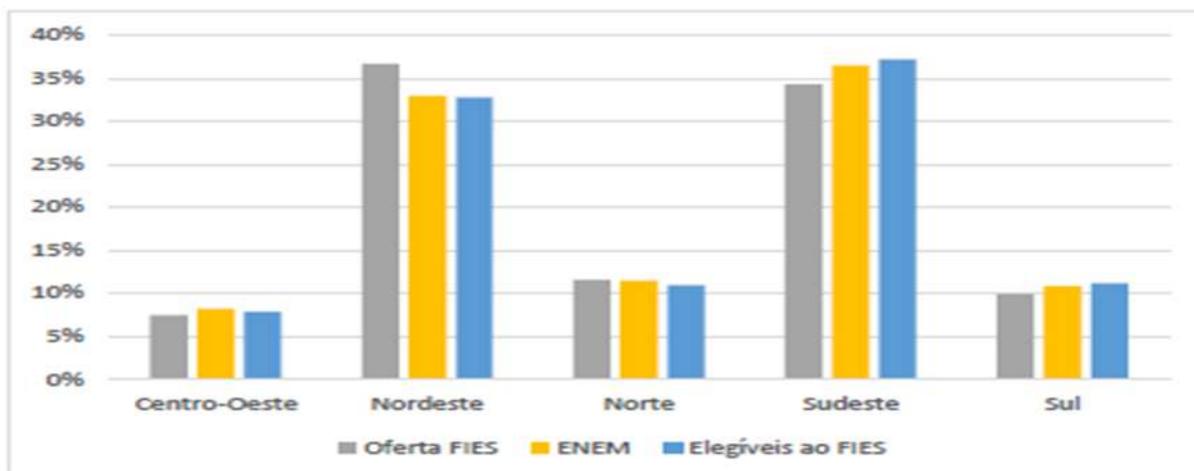
Região	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Mesorregião do Curso	281.191	609.576	156.528	1.081.306	217.801	2.346.402
Estudante mora na capital	188.345	417.531	156.075	635.304	122.032	1.519.287
Proporção capital/ mesorregião	67,0%	68,5%	100,3%	58,8%	56,0%	64,7%

FONTE: Autor (2022)

Assim, o indicador residencial de moradia do estudante, por exemplo: se mora em área rural ou urbana, centro ou periferia, pode indicar um aspecto relevante da condição socioeconômico do grupo familiar e que poderia ser usado para obtenção do financiamento ou um percentual de financiamento maior.

Em relação a região do curso ofertado, o relatório do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) - ciclo 2019 concluiu que o programa, a partir das mudanças nos critérios de distribuição de vagas iniciado a partir de segundo semestre de 2015, passaram a promover maior redistribuição de vagas do Fies em favor de regiões menos desenvolvidas.

Gráfico 8 - Distribuição de vagas por região



FONTE: (BRASIL - CMAP, 2019)

No entanto, embora o algoritmo distribua mais vagas para as regiões menos favorecidas, os contratos continuam sendo firmados, em sua maioria, nos grandes centros urbanos.

A análise considerou a região da instituição de ensino superior em que o estudante formalizou o contrato. Ademais, embora a região norte conste com uma média semelhante as das regiões sul e sudeste, observamos ser a região com menos contratos encontrados com renda na RAIS. Além do mais, todos os contratos analisados na região norte desse grupo de análise foram firmados nas respectivas capitais de cada Estado dessa região.

Tabela 38 – CONTRATOS POR REGIÃO DO CURSO FINANCIADO

Região do curso	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES
Centro-Oeste	24.691	R\$ 1.908,50	R\$ 668,46
Nordeste	32.530	R\$ 1.751,90	R\$ 620,13
Norte	12.144	R\$ 1.819,86	R\$ 638,54
Sudeste	125.903	R\$ 2.032,99	R\$ 725,41
Sul	30.838	R\$ 2.219,73	R\$ 910,65
Não registrado	10	R\$ 1.817,88	R\$ 575,44
Total Geral	226.116	R\$ 1.992,97	R\$ 724,64

FONTE: Autor (2022).

A partir de 2016, o critério de relevância social passou a ser apurado por microrregião com base na demanda por educação superior que corresponde ao número de estudantes participantes das edições do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de dois anos anteriores e na demanda por financiamento estudantil, obtido a partir do número de estudantes inscritos no Fies no ano anterior, com atribuição de peso de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de cada microrregião, calculado a partir da média dos IDHs dos municípios que a compõem, conforme calculado pelo IBGE.

Tal mudança buscou afastar a utilização do critério baseado somente na demanda dos estudantes no preenchimento de vagas no Fies no ano de anterior, visto que poderia induzir à reserva de mercado para grandes grupos que já tinham um número alto de financiamentos por meio do Fies nos últimos anos.

Assim, o número de vagas por microrregião (558), desde 2016, foi definido a partir da soma de 70% (setenta por cento) do Coeficiente de Demanda por Educação Superior - CDES e de 30% (trinta por cento) do Coeficiente de Demanda por Financiamento Estudantil - CDFE, aplicado o peso definido para cada microrregião considerando as faixas de IDH-M, observada a proposta de oferta de vagas (BRASIL-MEC, 2017):

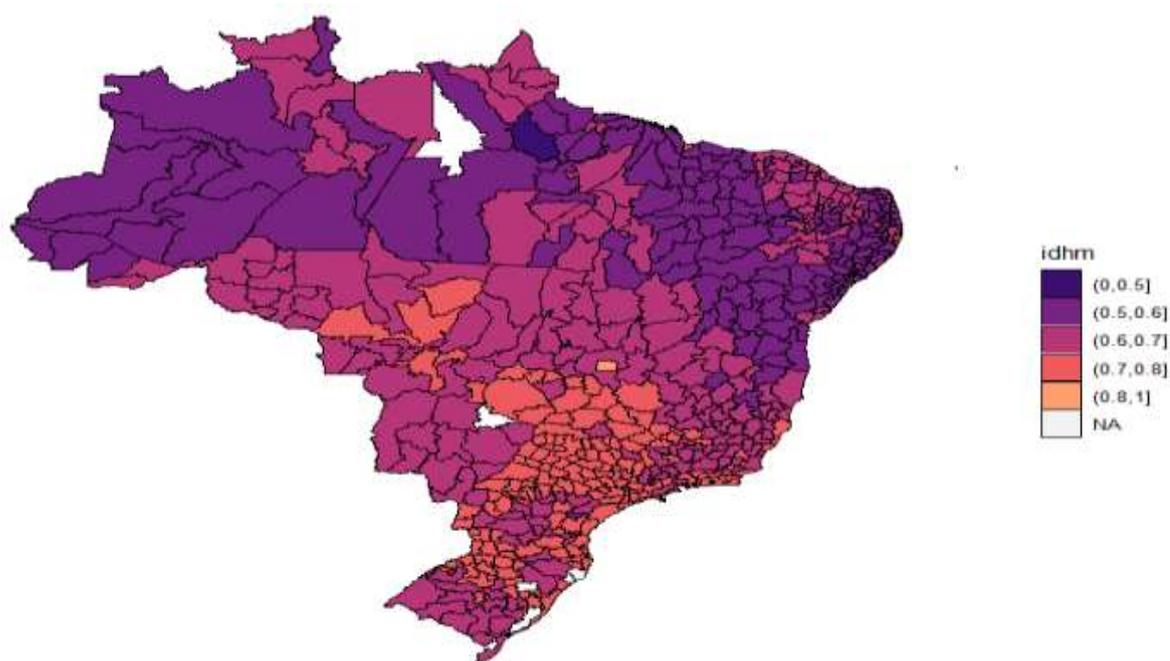
Tabela 39 - PESO ATRIBUÍDO POR MICRORREGIÃO E POR FAIXA DE IDH-M

FAIXAS	PESOS
Muito Baixo - 0 a 0,499	1,3
Baixo - 0,500 a 0,599	1,2
Médio - 0,600 a 0,699	1,1
Alto - 0,700 a 0,799	0,9
Muito Alto - a partir de 0,800	0,7

FONTE: (BRASIL-MEC, 2017)

Na figura 7 temos a configuração do Brasil por microrregião de acordo com IDHM:

Figura 7 - IDH POR MICRORREGIÃO

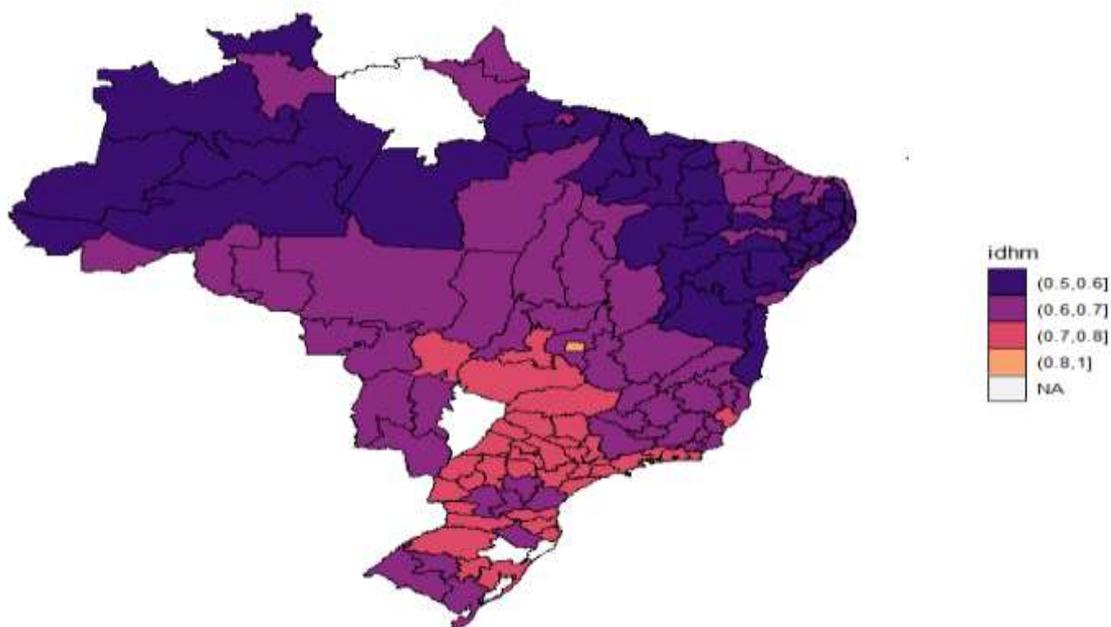


FONTE: PNUD2010

A partir do segundo semestre de 2018 a demanda social passou a ser apurada por mesorregião identificadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Também leva em consideração o Exame Nacional do Ensino Médio do ano anterior e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM da mesorregião, calculado a partir da média dos IDHMs dos municípios que a compõem (BRASIL-MEC, 2018b).

Ademais, demanda social por mesorregião (137) manteve os percentuais de Coeficientes e faixa de IDH-M que vinham sendo utilizada desde 2016 por microrregião.

Gráfico 9 - IDH por Mesorregião



FONTE: micro dados a partir do PNUD2010

Mesmo com a dificuldade de interiorização das ofertas de cursos de qualidade no interior do Brasil, as alterações implementadas levando em consideração o IDH-M na distribuição de vagas não deixa de ser um importante indicador geográfico pois além de permitir uma melhor visualização das localidades de menor desenvolvimento facilita o direcionamento do financiamento para o público alvo a que se destina bem como identifica as condições socioeconômicas de cada mesorregião/microrregião por indicadores econômicos.

Ademais, a relevância social direcionada por meio dos indicadores sociais do IDH-M combinado com a oferta de cursos de qualidade no Fies, pode ser um importante aliado na busca do desenvolvimento, na melhoria das condições de vida locais e no bem-estar social.

4.2.8 - POR IDADE

Analisando a agregação por idade com base na data fixada no momento da conclusão da inscrição no programa, verificou-se que a maioria dos estudantes que ingressaram no ensino superior por meio do Fies estão entre 18 e 24 anos além de ter a uma das maiores média de renda encontrada na RAIS.

Tabela 40 - RENDA POR FAIXA DE IDADE

Faixa de idade	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES
a) Idade <= 18	13.362	R\$ 1.994,97	R\$ 748,43
b) 18 < Idade <= 24	133.434	R\$ 2.021,72	R\$ 726,04
c) 24 < Idade <= 30	48.152	R\$ 1.981,65	R\$ 711,22
d) 30 < Idade <= 35	14.917	R\$ 1.928,15	R\$ 728,96
e) 35 < Idade <= 40	7.679	R\$ 1.804,43	R\$ 722,32
f) 40 < Idade <= 45	4.465	R\$ 1.792,94	R\$ 709,10
g) 45 < Idade <= 50	2.659	R\$ 1.925,15	R\$ 750,32
h) 50 < Idade <= 55	1.057	R\$ 2.092,70	R\$ 790,37
i) Idade > 55	391	R\$ 2.161,47	R\$ 790,25
Total Geral	226.116	R\$ 1.992,97	R\$ 724,64

FONTE: Autor (2022)

É esperado que estudantes jovens até os 24 anos que busquem o Fies não tenham emprego formal e dependam exclusivamente da renda de seu grupo familiar o que acaba por gerar uma renda per capita familiar menor.

No entanto, em nosso grupo analisado, não se observou uma tendência de aumento de renda familiar per capita na RAIS com o aumento da idade o que pode ser explicado, em parte, porque todos os financiados do grupo analisado tinham emprego formal no ano de inscrição no Fies o que naturalmente gera uma renda per capita maior em relação a outro grupo familiar em que o financiado não tenha emprego no ano de ingresso.

Além disso, outra explicação que pode ser coerente, embora nossos dados não permitam concluir devido à ausência de informação da escolaridade dos membros do grupo familiar, é que, provavelmente, a renda média um pouco maior entre os mais jovens (18 a 24 anos) se deve porque a escolaridade familiar dessa faixa possivelmente é maior que a renda média familiar das pessoas que buscam o Fies para acesso ao ensino superior fora do período regular (entre 18 e 24 anos).

Aqui sugere-se que seja incluída a informação no sistema do grau de escolaridade dos componentes do grupo familiar pois sabe-se, conforme LEITE (2021), que o aumento da

escolaridade tende a incrementar a renda e, conseqüentemente, aumentar a renda per capita do grupo familiar.

4.2.9 - POR RAÇA E COR E PORTADOR DE DEFICIÊNCIA

Analisando o critério de raça/cor declarada pelo estudante temos o seguinte resultado:

Tabela 41 - RENDA POR RAÇA OU COR DA PELE

Raça	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES
Amarelo	4.582	R\$ 1.924,78	R\$ 687,09
Branco	108.690	R\$ 2.105,65	R\$ 784,72
Índio	476	R\$ 1.909,90	R\$ 637,42
Preto	26.704	R\$ 1.881,51	R\$ 660,98
Pardo	85.664	R\$ 1.888,86	R\$ 670,75
Total Geral	226.116	R\$ 1.992,97	R\$ 724,64

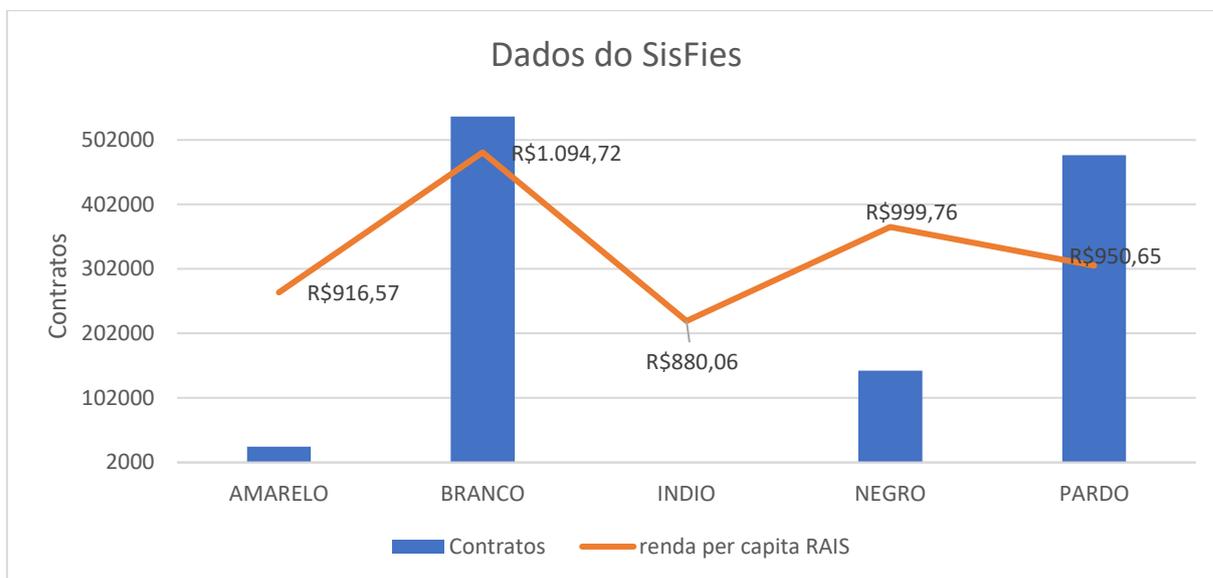
FONTE: Autor (2022)

Os estudantes declarados Pretos, Pardos e Índios (49,9%) tiveram as menores renda per capita familiar declarada no SisFIES e na RAIS. A condição de raça/cor, por si só, não significa que o estudante não possa pagar o seu financiamento.

No entanto, nesse grupo de análise, verificamos que 48,1% dos financiados encontrados, de acordo com a metodologia, se declararam “Branco”, o que corrobora com outras pesquisas relacionadas a dificuldades de acesso das pessoas negras e pobres ao ensino de superior ou mesmo ao mercado de trabalho.

Analisando a quantidade total de contratos encontrado na RAIS (1,1 milhão) temos o seguinte gráfico 10:

Gráfico 10 - COMPARATIVO ENTRE A RENDA PER CAPITA RAIS E A COR DECLARADA NO SISFIES



FONTE: Autor (2022)

Assim, mesmo observando um conjunto maior de dados, cerca de 52,5% de financiados que se declaram preto, índio ou pardo, espelhando o percentual semelhante ao encontrado pelo IBGE⁶ em relação a população brasileira.

Nesse sentido, embora a maioria simples dos financiados é formada predominantemente por pessoas que se declararam preto, índio ou pardo, a característica “branca” segue com o maior número de contratos formalizados ocupando praticamente metade das vagas.

Em relação aos estudantes com deficiência encontramos apenas 0,5% do contingente que declarou essa característica no grupo de análise. O mesmo percentual verificado na carteira inteira do Fies (BRASIL-MEC, 2016c).

Tabela 42 - QUANTIDADE DE CONTRATOS DE ESTUDANTES COM ALGUMA NECESSIDADE ESPECIAL

Necessidade especial?	Contratos	Renda per capita RAIS	Renda per capita SisFIES
Não	224.980	R\$ 1.992,79	R\$ 724,56
Sim	1.136	R\$ 2.029,15	R\$ 739,41
Total Geral	226.116	R\$ 1.992,97	R\$ 724,64

FONTE: Autor (2022)

⁶FONTE: <<https://www.dieese.org.br/infografico/2022/populacaoNegra2022/index.html?page=4>> Acesso em 20 de mar 2023.

Além disso, ambos os casos possuem inadimplência similar em torno de 53,5% na posição de novembro de 2022.

As pessoas com deficiência enfrentam muitos desafios quando se trata de acessar a educação, incluindo o ensino superior. Muitas vezes, elas enfrentam barreiras físicas, de comunicação e atitudinais que podem dificultar ou impedir o acesso à educação. Ademais, o custo do ensino superior também pode ser um grande obstáculo para muitas pessoas com deficiência e suas famílias.

Cabe lembrar que o PROUNI é um exemplo de programa que oferece bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de baixa renda, incluindo pessoas com deficiência.

Além disso, algumas universidades oferecem bolsas de estudo específicas para estudantes com deficiência. Essas bolsas podem cobrir os custos de matrícula, livros e outros materiais, bem como fornecer suporte adicional para necessidades especiais, como assistência técnica e tecnológica, transporte e acomodações acessíveis.

É importante ressaltar que as pessoas com deficiência têm direitos garantidos pela Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, a qual estimula a igualdade de oportunidades na educação bem como tem o objetivo de assegurar um sistema educacional inclusivo de forma a favorecer o máximo desenvolvimento de talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.

Em comparação com as outras políticas públicas educacionais, o Fundo de Financiamento Estudantil é um dos poucos que não traz nenhum benefício social para essa parcela da população entrar no programa para o custeio dos seus encargos educacionais.

Nesse contexto, sugere-se o modelo semelhante ao de cotas para negros para inclusão dos estudantes com deficiência nos cursos mais disputados além da dispensa de fiador comum (garantia pelo FG-Fies) e possibilidade de financiamento de 100% dos encargos educacionais.

4.2.10 - POR BENEFÍCIOS SOCIAIS

Por fim, no que tange a outros benefícios sociais oferecidos recentemente encontramos apenas 6,4% (14.445) desses estudantes com a situação de cadastrado no Cadastro Único (CadÚnico) até dezembro de 2021 ou que receberam algum Auxílio Emergencial em 2021 (AE 2021), conforme mostrado na tabela 43:

Tabela 43 - QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS SOCIAIS

Ano da contratação	Contratos	CadÚnico	AE 2021	Ambos	Inadimplência por Contratos	Inadimplência por Valor
2010	3.799	52	37	6	100%	100%
2011	10.412	294	219	33	92,88%	98,18%
2012	31.305	1.298	951	119	90,63%	98,76%
2013	52.065	2.528	1.742	245	88,29%	98,82%
2014	65.489	3.377	2.173	331	89,91%	98,55%
2015	22.088	1.090	593	100	91,90%	99,18%
2016	14.996	99	258	52	96,53%	99,50%
2017	12.644	53	77	13	98,21%	99,46%
2018	5.512	2	1	-	100%	100%
2019	5.217	-	-	-	-	-
2020	2.589	-	-	-	-	-
Total Geral	226.116	9.293	6.051	899	90,37%	98,77%

FONTE: Autor (2022).

Inadimplência: Posição de novembro de 2022

Os seis cursos que tiveram mais financiados que receberam algum benefício neste grupo de análise foram Direito (2325), Administração (1390) e Engenharia Civil (1091), Educação Física (719), Psicologia (713) e Enfermagem (684). Apesar de apenas 6,4% terem cadastro em algum benefício recebido em 2021, essa característica apresenta dentro do grupo tem altíssima taxa de inadimplência indicando uma forte correlação entre inadimplência e a necessidade dos auxílios sociais requeridos.

Assim, o cadastro em programas sociais como o CadÚnico parece ser um bom indicador da dificuldade financeira do grupo familiar ou do financiado em pagar seu empréstimo.

A inadimplência do Fies é um grande desafio para o programa como um todo. O estudante, mesmo empregado, pode escolher não pagar o Fies priorizando outras dívidas ou esperar algum tipo de renegociação (HOBMEIR, 2020).

CAPÍTULO V - A FOCALIZAÇÃO DO FIES E O COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS

A focalização do financiamento estudantil deve priorizar o estudante que não tem condições de acesso ao ensino superior. No entanto, outros temas devem ser levados em consideração, tais como: renegociações/perdão de dívidas, inadimplência, empregabilidade e sustentabilidade do programa tornando complexa a definição de regras para focalização da política pública.

Sabemos que o financiamento estudantil ajuda o futuro formado a desenvolver as habilidades e conhecimentos necessários para encontrar e manter empregos e, conseqüentemente, adquirir uma boa remuneração. Isto porque a empregabilidade e a pobreza estão intimamente ligadas, pois o emprego é um importante meio de garantir renda suficiente para satisfazer as necessidades básicas.

A luta contra a pobreza e a promoção da igualdade de oportunidades na busca do emprego são desafios globais que exigem soluções complexas e multifacetadas.

De acordo com BARROS, HENRIQUE e MENDONÇA (2000), ao analisar a evolução da pobreza e da desigualdade no país ao longo do tempo, verificaram que a pobreza no Brasil é um problema estrutural e histórico, que tem raízes profundas na desigualdade social e econômica do país. De acordo com os autores, a pobreza está associada a uma grande desigualdade de renda e falta de oportunidades que possibilitem a inclusão, não só econômica, mas social da população mais carente.

Ademais, segundo essa linha de pensamento, os autores afirmam que para avançar no combate à pobreza deve-se implementar políticas públicas de transferência de renda, igualdade de oportunidades para inclusão social e econômica e melhorias na distribuição de renda no trabalho.

Assim, o Fies como política pública de inclusão social deve buscar a igualdade material que, em poucas palavras, refere-se à igualdade de oportunidades e tratamento entre indivíduos, independentemente das diferenças sociais, econômicas ou culturais, o que pode ser materializado através da igualdade de acesso à educação superior e proteção contra qualquer tipo de discriminação na segmentação do público alvo.

Outro autor, chamado LEITE (2021), ensina que não há uma teoria geral completa para o fenômeno da pobreza, mas conceitos teóricos parciais para explicar a existência e persistência

desse fenômeno, como por exemplo, programas de transferência condicional de renda (bolsa família), a interação entre o mercado de trabalho com o mercado de crédito, mudanças reais de salário mínimo e inflação são alguns dos fatores determinantes da pobreza. Além desses, a falta de oportunidade em trabalho pouco qualificados, desemprego e a presença de discriminação são outros. Segundo o autor, o tema se destaca na literatura com vários determinantes:

No que se refere a pobreza, destaca-se na literatura por meio dos trabalhos de Blank e Blinder (1985), Blank (2000), Blunch *et al.* (2001), Gundersen e Ziliak (2004), Hoynes *et al.* (2006), Fields e Kanbur (2005), Isaacs (2011), Sabia (2014) e Ramirez *et al.* (2015), os ciclos econômicos, inflação, crédito e mudanças reais no salário mínimo. Até mesmo decisões sobre a composição familiar (BURGESS; PROPPER, 1998) e contexto cultural e social (SMALL; NEWMAN, 2001) são componentes que determinam a pobreza. Além disso, investimento em infraestrutura (CUENCA-LÓPEZ; TORRES, 2020) e persistência intergeracional de renda (PERO; SZERMAN, 2008), são alguns exemplos. LEITE (2021)

A teoria econômica chamada de teoria do capital humano tem como chave para a redução da pobreza o aumento da educação. Essa teoria foi desenvolvida por economistas como Theodore Schultz e Gary Becker, que argumenta que o investimento em capital humano é tão importante quanto o investimento em outros tipos de capital, como maquinaria ou tecnologia.

A teoria do capital humano tem sido amplamente utilizada para entender como a educação e outras formas de capital humano podem afetar o crescimento econômico e a distribuição de renda. Além disso, a teoria do capital humano tem sido usada para examinar como políticas públicas voltadas para a educação podem ajudar a promover o desenvolvimento econômico e reduzir a pobreza (CARVALHO apud LIMA, 2002).

De acordo com CARVALHO (2002), os adeptos da teoria do capital humano quando querem modificar a distribuição de renda, “*as sugestões mais prováveis são políticas que visam a igualdade de oportunidade (equalização das oportunidades educacionais) ou programas de empréstimos a estudantes*”.

Nesse diapasão, sendo o Fies o principal programa de crédito estudantil do país, ele deve, além de permitir o acesso e permanência no ensino superior aos estudantes que não tem condições de pagar os encargos educacionais, diminuir as desvantagens educacionais por meio da oferta de cursos de qualidade voltados para a empregabilidade aumentando assim as chances de inserção desses egressos no mercado de trabalho.

Realizado esse breve apanhado teórico, passamos para análise do grupo com as maiores rendas na RAIS. Em relação à empregabilidade, observou-se que a maioria dos estudantes encontrados estavam com idade entre 18 e 24 anos e, que, em tese, ainda não tem uma profissão

definida. Cabe mencionar que o fato de o postulante ao financiamento possuir emprego, por si só, não o tira da condição de elegível ao Fies.

Verificou-se também que, na maioria dos casos, os empregos eram nas áreas de administração pública, comércio e serviços em geral, conforme exemplificado na tabela abaixo:

Tabela 44 - TOP 20 EMPREGOS REFERENTES AO GRUPO DE ANÁLISE

Emprego cadastrado na RAIS	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES
Administração Pública em Geral	14904	R\$ 1.989,47	R\$ 730,40
Atividades de Teleatendimento	11114	R\$ 1.966,24	R\$ 662,08
Comercio Varejista de Artigos do Vestuário e Acessórios	8814	R\$ 2.012,79	R\$ 716,01
Atividades de Atendimento Hospitalar, Exceto Pronto-Socorro e Unidades para Atendimento a Urgências	5760	R\$ 2.004,77	R\$ 740,74
Comercio Varejista de Mercadorias em Geral, com Predominância de Produtos Alimentícios - Supermercados	4541	R\$ 1.831,45	R\$ 635,04
Locação de Mão-de-obra Temporária	4401	R\$ 2.256,61	R\$ 668,08
Comercio Varejista de Produtos Farmacêuticos, sem Manipulação de Fórmulas	3749	R\$ 1.913,65	R\$ 691,88
Construção de Edifícios	3354	R\$ 2.068,12	R\$ 748,45
Atividades de Contabilidade	3062	R\$ 1.941,98	R\$ 716,78
Comercio Varejista de Calçados	2517	R\$ 1.978,52	R\$ 662,68
Comercio a Varejo de Automóveis, Camionetas e Utilitários Novos	2314	R\$ 1.995,34	R\$ 723,17
Atividades de Associações de Defesa de Direitos Sociais	2306	R\$ 1.992,73	R\$ 699,17
Atividades de Cobrança e Informacoes Cadastrais	2067	R\$ 2.036,58	R\$ 685,79
Outras Atividades de Serviços Prestados Principalmente as Empresas não Especificadas Anteriormente	2024	R\$ 1.994,67	R\$ 720,01
Comercio Varejista Especializado de Eletrodomésticos e Equipamentos de áudio e Vídeo	1975	R\$ 1.975,68	R\$ 660,90
Restaurantes e Similares	1887	R\$ 1.877,22	R\$ 665,90
Serviços Combinados de Escritório e Apoio Administrativo	1839	R\$ 2.051,33	R\$ 741,54
Transporte Rodoviário de Carga, Exceto Produtos Perigosos e Mudanças, Intermunicipal, Interestadual e Internacional	1801	R\$ 1.996,89	R\$ 726,54
Lanchonetes, Casas de Chá, de Sucos e Similares	1768	R\$ 1.938,64	R\$ 647,20
Comercio Varejista de Outros Produtos não Especificados Anteriormente	1736	R\$ 1.984,29	R\$ 693,10

FONTE: Autor (2022)

Nesse contexto, é importante que o curso superior financiado prepare os estudantes para atender as necessidades do mercado de trabalho, de modo que eles estejam preparados para exercer suas profissões de maneira eficiente e eficaz.

Para as IES, é necessário que os cursos superiores tenham qualidade de ensino, relevância dos conteúdos abordados e atualização das disciplinas oferecidas conforme o mercado de trabalho exige.

Assim, sugere-se que o programa de financiamento priorize candidatos cujo trabalho formal tenha aderência ao curso superior pretendido.

Em resumo, embora a relação entre educação e empregabilidade nem sempre é direta, e muitas vezes depende do setor econômico e do contexto regional, a educação pode ser vista como uma ferramenta crucial para combater a desigualdade. Isso porque a educação pode dar aos indivíduos e grupos desfavorecidos as habilidades e conhecimentos necessários para competir e prosperar no mercado de trabalho.

5.1 – BREVES COMENTÁRIOS ACERCA DA INADIMPLÊNCIA E DO EMPRÉSTIMO COM AMORTIZAÇÕES CONDICIONADAS À RENDA FUTURA (ECR)

A inadimplência é um tema importante no contexto do Fundo de Financiamento Estudantil, uma vez que muitos estudantes que utilizam o programa têm dificuldades em pagar as parcelas do financiamento após a conclusão dos estudos.

O pagamento contingente a renda tem sido motivo de muitos estudos e debates nesses últimos anos tanto pelo Ministério da Educação quanto dos órgãos de controle como possível solução para a sustentabilidade do programa e redução da inadimplência.

O último resultado dos debates sobre o tema se materializou na Lei nº 13.530/2017 o qual deu origem ao novo Fies e a criação jurídica do mecanismo de empréstimos com amortizações condicionadas à renda futura (ECR).

A regulamentação da ECR veio logo em seguida por meio da Resolução CG-Fies nº 5, de 13 de dezembro de 2017, cujo valores das prestações iriam variar entre 8% do salário mínimo até 13% no teto do INSS, conforme trecho da norma abaixo:

Art. 1º Estabelecer que a determinação do percentual vinculado à renda durante a fase de amortização dos contratos de financiamento do Fies, formalizados a partir de 2018, será definida pela seguinte equação:

Percentual Vinculado à renda = $\text{Min} \{ [b \cdot \ln(\text{renda bruta}) + a] \cdot 100\%; 13\% \}$, em que \ln é o logaritmo neperiano, Min é o valor mínimo entre os dois argumentos entre colchetes;

I - Os coeficientes "a" e "b" da função serão calculados e divulgados anualmente em janeiro.

II - O cálculo dos coeficientes será proveniente do ajuste de uma função logarítmica com base em dois pontos:

i) no salário mínimo vigente com percentual de vinculação à renda de 8%; e ii) no teto do INSS vigente com percentual de vinculação à renda de 12%.

III - Fica estabelecido, ainda, um percentual mínimo de 0%, de forma a não se ter valores negativos, e um percentual máximo de 13%, no intuito de não comprometer sobremaneira a renda disponível do egresso. (BRASIL-CGFies, 2017)

Após o arcabouço jurídico, inicialmente, o FNDE buscou a parceria com a Receita Federal do Brasil para, através de um acordo ou contrato, pudesse haver um compartilhamento de bases para obtenção das informações de renda dos financiados pelo Fies.

No entanto muitos entraves têm impedido os avanços com esse Órgão. Conforme MARCIANO (2021), resistências de ordem técnica administrativa e jurídica (Fies não é tributo), insulamento burocrático o qual, nas palavras do mesmo autor, pode ser explicado por “*um posicionamento burocrático dissociado do controle político externo e, de outro, uma capacidade de produzir de forma autônoma os meios e produtos de que necessita para o cumprimento de sua missão*”, autonomia nos processos relacionados a administração tributária, ambiente institucional marcado pela rigidez da jurisdição da Receita Federal entre outros, acabaram afastando a criação de um fluxo que contivesse a participação desse órgão.

Há ainda uma questão jurídica sobre a possibilidade legal de a Receita Federal arrecadar compulsoriamente a parcela devida do Fies diretamente do financiado. Muitos argumentam essa impossibilidade tendo em vista que a natureza jurídica do crédito público não ser Tributo Federal.

Então o FNDE produziu, em parceria com a CAIXA e DATAPREV, o fluxo de processos alternativo para a implementação do modelo do pagamento contingente a renda, sem a participação da Receita Federal, conforme o seguinte esquema:

Figura 8 - FLUXO INICIAL DE PROCESSO DE PAGAMENTO CONTINGENTE À RENDA



FONTE: FNDE

De acordo com a MARCIANO (2021), o fluxo pode ser resumido:

- (i) mensalmente, a CAIXA envia à DATAPREV arquivo contendo todos os financiados cujos contratos se encontram na fase de amortização;
- (ii) com base nesse arquivo, a DATAPREV realiza consultas ao CNIS e encaminha ao FNDE os dados relativos à(s) renda(s) e vínculo(s) empregatício(s), ou proventos, de cada indivíduo, ou mesmo a ausência de renda registrada. De posse dessas informações, o FNDE calcula o valor de retenção mensal, conforme a renda e o disposto na Resolução CG-Fies nº 5/2017. Em sequência, repassa essa informação e o vínculo empregatício à CAIXA;
- (iii) a CAIXA gera boleto de cobrança para aqueles financiados com vínculo empregatício ou sem vínculo, assim como para os indivíduos sem renda, que devem arcar com o “Pagamento Mínimo”;
- (iv) o empregador ou autônomo, assim como aqueles sem renda apurada, realizam o pagamento do boleto por meio de portal na internet disponibilizado pela CAIXA;
- (v) o empregador faz o registro do pagamento do Fies como retenção em folha no e-Social, em rubrica já criada para o Fies;
- (vi) todos os valores correspondentes aos pagamentos são repassados à STN pela CAIXA.

Porém, dois obstáculos sobrevieram para a utilização do CNIS: o primeiro envolve custo operacional para o Fies uma vez que há a participação remunerada da DATAPREV; o segundo obstáculo seria de ordem jurídica pois, conforme o entendimento da PGFN, os dados do CNIS estão protegidos por sigilo fiscal e podem ser disponibilizados, nos termos do Decreto nº 10.046, de 2019, somente aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta,

autárquica e fundacional (BRASIL-PFGN,2020), não abrangendo a CAIXA (BRASIL-PGFN, 2020).

Além disso, o referido parecer restringiu como se daria o acesso aos dados do CNIS ao FNDE, indicando que o acesso somente poderia ocorrer por meio de resposta binária, isto é, a resposta a consulta seria apenas se o valor da renda do indivíduo estaria ou não dentro de determinada faixa de valor, inviabilizando qualquer tentativa de apuração correta do percentual e/ou do valor do pagamento baseado no valor da renda.

Dados essas tentativas de criação e implementação de um modelo, CHAPMAN e DOAN (2018) alerta que, embora não exista um modelo ideal de sistema ECR para financiamento do ensino superior, qualquer modelo que se deseja implantar deve levar em consideração as especificidades do país, especialmente no que tange ao mercado de trabalho, às restrições fiscais e ao sistema de administração pública. Em seguida, o autor resume as principais características de um ECR eficiente:

cobertura universal (para todos os matriculados), a fim de maximizar as receitas, especialmente as advindas dos reembolsos pagos por egressos com alto padrão de renda;

desconto automático em folha, assegurando eficiência na coleta de pagamentos e, ao mesmo tempo, protegendo os devedores em momentos de resultados ruins no mercado de trabalho;

obrigatoriedade, a fim de minimizar seleção adversa, pois ECRs facultativos tendem a atrair mais estudantes que esperam obter baixos rendimentos futuros (e conseqüentemente pagar menos) do que aqueles com alta expectativa de ganhos futuros, e isso acarreta dispendiosos subsídios públicos;

no caso de ECR para financiar estudos em IES privadas, cuidado adicional se faz necessário para controle de qualidade dos cursos financiáveis e para evitar abusos de preço (CHAPMAN e DOAN, 2018).

Nesse sentido, mesmo que o instituto alternativo proposto pelo FNDE de pagamento contingente a renda futura estivesse funcionando, o modelo sugerido, por exemplo, de acesso a base do CNIS, ainda não afasta a discricionariedade de o devedor pagar ou não o Fies baseado no valor corresponde a um percentual de sua renda. Tal situação ocorre em razão de dificuldade da retenção automática e obrigatória de parte do salário do financiado para pagamento do Fies sem a participação efetiva da Receita Federal o qual detém as informações atualizadas de renda e do Empregador.

Feito o breve panorama da situação atual do tema, o modelo vigente de pagamento da grande maioria dos contratos do Fies é baseado no sistema PRICE cujas parcelas são fixas e o prazo varia de acordo com a quantidade de meses de utilização do financiamento (prazo médio de amortização dos contratos assinados até 2017: 14/15 anos).

Já em relação ao novo Fies, em virtude da ausência do ECR, o sistema de pagamento utilizado é o instituto do pagamento mínimo em que a parcela fixa varia conforme o valor da coparticipação paga durante os estudos.

Nesse caso do No Fies, o valor da prestação durante a fase de amortização terá como valor de pagamento mínimo para o primeiro, segundo e demais anos, o resultado da aplicação dos percentuais de 70%, 85% e 100% respectivamente, sobre a coparticipação média, observando um teto correspondente à parcela calculada pela PRICE, 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 do IPCA observada no último ano em que o aluno utilizou o financiamento (BRASIL-MEC, 2018).

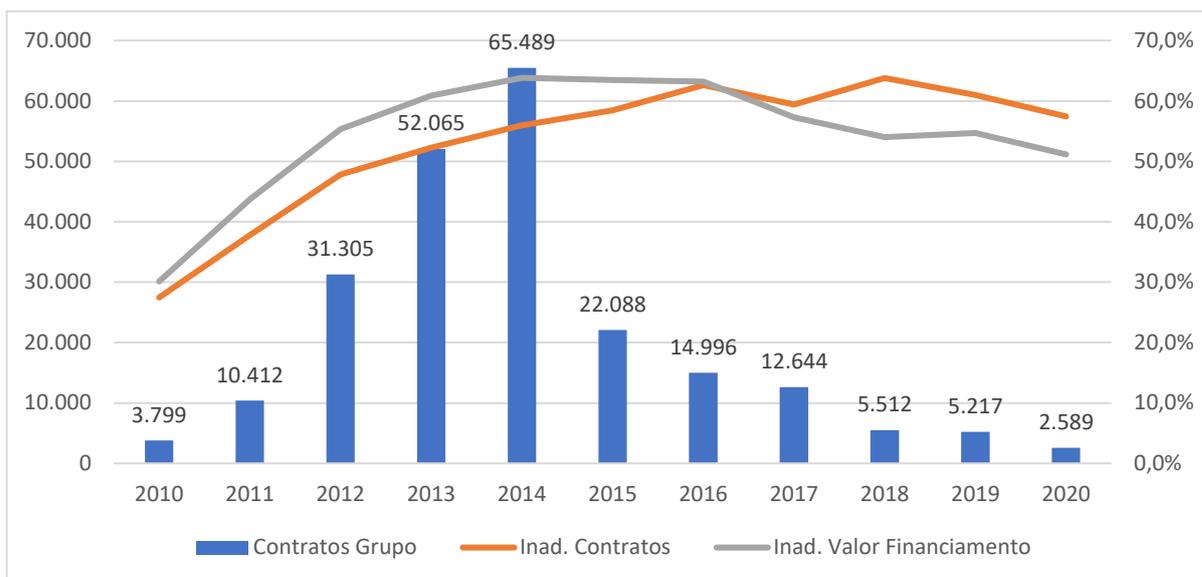
Sobre o saldo devedor desses contratos novos incidirá a variação do IPCA, capitalizado anualmente, cujos índices são divulgados oficialmente pelo IBGE. O custo efetivo total do financiamento corresponderá à variação do IPCA a ser aplicado na data de aniversário do contrato.

Na prática, em razão da ausência do pagamento contingente a renda, o instituto do pagamento mínimo utilizado para o novo Fies segue a mesma lógica da amortização utilizada em relação aos contratos formalizados até 2017.

Assim, enquanto o impasse para a efetiva implementação do pagamento contingente a renda não se resolve, a consequência é que a inadimplência do novo Fies já chega aos mesmos patamares do antigo Fies.

Com relação a inadimplência do grupo, verificamos que o financiado que ingressou no programa em 2010 está com a inadimplência em torno de 27% no que se refere ao quantitativo de contratos ou em torno de 30% em comparação ao valor do estoque da dívida.

Gráfico 11 - INADIMPLÊNCIA DO GRUPO ANALISADO POR ANO DE INGRESSO NO FIES



FONTE: Autor (2022).
Posição de novembro de 2022

Lembrando que o universo de estudantes do grupo analisado é de 226,1 mil financiados. Ademais, o mesmo comportamento é observado analisando o contingente contratos formalizados na carteira do Fies no período, conforme tabela 45:

Tabela 45 - INADIMPLÊNCIA DO FIES POR ANO

Ano inscrição	Contratos Carteira	Inadimplência por Contratos	Inadimplência por Valor Financiamento
2010	76.020	27,4%	25,8%
2011	154.288	36,8%	34,8%
2012	377.801	47,3%	49,6%
2013	559.761	52,3%	56,0%
2014	732.593	56,7%	59,8%
2015	287.545	59,7%	60,6%
2016	203.513	61,8%	60,7%
2017	175.967	63,3%	60,9%
2018	82.795	63,6%	51,0%
2019	85.107	62,2%	53,6%
2020	53.926	57,8%	50,5%
2021	76.020	52,0%	46,3%
2022	154.288	21,8%	22,9%

FONTE: CAIXA e BB. Posição de novembro de 2022

Essas duas constatações (tabela 45 e Gráfico 11) parecem indicar que ao longo do tempo inadimplência esperada do programa pode girar em torno de 27% a 30%.

Sendo assim, a empregabilidade formal no ingressante ao Fies, por si só, não garante que o estudante vai pagar o financiamento tendo em vista outros fatores que podem interferir na decisão de pagar ou não o financiamento estudantil.

Em relação ao fenômeno da inadimplência, cabe mencionar o estudo de HOBMEIR (2020) que elencou as 10 causas mais relatadas pelos financiados que levaram o financiado a deixar de pagar o financiamento após a conclusão do curso. Conforme a autora, a ordem do quadro 11 não indica a importância ou prioridade da causa elencada.

Quadro 11 - RESUMO DAS 10 CAUSAS PARA A INADIMPLÊNCIA

identificação	Motivação
1	Causa: Insuficiência de Renda
	Evidência: “ <i>Eu ganho menos do que eu paguei no meu último período de faculdade para estudar.</i> ” B – 26 anos, advogada
	Comentário: Não é apenas o desemprego que favorece a inadimplência, mas o subemprego associado às baixas remunerações.
2	Causa: Desconhecimento sobre o contrato
	Evidência: “ <i>Se você souber contratar um Fies bem, eu acho que vale a pena.</i> ” B – 26 anos, advogada
	Comentário: As análises e reflexões sobre os termos do contrato são insuficientes e o planejamento a longo prazo inexistente. Os graduados não têm noção do nível de subsídio das taxas de juros que pagam.
3	Causa: A dinâmica do mercado de trabalho
	Evidência: “ <i>Já mudou tudo.</i> ” B – 27 anos, publicitária
	Comentário: As mudanças no mercado de trabalho e no cenário econômico são céleres. O tempo de duração de uma graduação é suficiente para alterar uma realidade.
4	Causa: Confusão com bolsa de estudos
	Evidência: “ <i>Eu acho o Fies justo, eu consegui 100% de bolsa.</i> ” G - 24 anos, advogada
	Comentário: Eles acreditam ou querem acreditar que o financiamento é uma bolsa de estudos e não planejam a fase de amortização do contrato.

Continuação do Quadro 11 - RESUMO DAS 10 CAUSAS PARA A INADIMPLÊNCIA

Identificação	Motivação
5	Causa: Decepção com o cenário encontrado após a conclusão do curso
	Evidência: <i>“Nunca pensei em desistir não [do curso], eu descobri a realidade depois.”</i> D – 27 anos, biomédica
	Comentário: A decepção com o cenário encontrado pós-formação não motiva o formado a quitar sua dívida, considerando todas as dificuldades que ele encontra.
6	Causa: Confiança excessiva no governo
	Evidência: <i>“Acho que é um dever do Estado ajudar quem não tem condições.”</i> G - 24 anos, advogada
	Comentário: A crença e a vontade de que o governo providencie a solução dos problemas são perceptíveis
7	Causa: Ansiedade
	Evidências: <i>“Minha prioridade na vida é quitar esse negócio.”</i> B – 26 anos, advogada <i>“Meu compromisso com os fiadores é o primeiro de todos.”</i> AP - 28 anos, advogada
	Comentário: A dívida é considerada cara e gera ansiedade, o que pode prejudicar o bom desempenho.
8	Causa: Ausência de planejamento
	Evidência: <i>“Aí minha mãe falou: - Pega no maior prazo possível. E eu peguei. Hoje me arrependo, porque sei que vou pagar muito mais juros.”</i> B – 26 anos, advogada
	Comentário: O objetivo do Fies é resolver a situação momentânea, sem nenhum planejamento posterior relacionado ao pagamento.
9	Causa: Falta de pretensão
	Evidência: <i>“O ensino superior deveria ser algo que nem todos tivessem acesso, apenas os que têm interesse. Se a base fosse igual para todos, o ensino superior poderia ser seletivo [...] que eles pudessem escolher entre querer fazer ou não.”</i> AP – 28 anos, advogada
	Comentário: O estudante não pretendia ingressar no ensino superior, mas foi levado a cursá-lo devido ao apelo e facilidades oferecidas. Logo, o compromisso com as responsabilidades contraídas são substancialmente menores.

Identificação	Motivação
10	Causa: Ausência de assessoria financeira e vocacional
	Evidência: “Eles pegam a gente em um momento de inocência. [...] A gente não consegue a profissão e tem que pagar.” D – 27 anos, biomédica
	Comentário: Um importante mitigador da inadimplência seria um aconselhamento sobre a escolha do curso, pactuações do contrato e planejamento de longo prazo.

FONTE: HOBMEIR (2020)

Ainda de acordo com HOBMEIR (2020), as justificativas apresentadas pelos entrevistados para o não pagamentos do Fies podem ser resumido no quadro 12, ordenadas de acordo com a quantidade de citações:

Quadro 12 - JUSTIFICATIVAS PARA INADIMPLÊNCIA

Prioridade	Justificativas para o inadimplemento
1	Problemas de saúde graves
2	Desemprego (inclusive em nível familiar)
3	Renda insuficiente

FONTE: HOBMEIR (2020)

Diante das várias justificativas e causas que podem influenciar na decisão de pagamento do Fies em comparação com a prática atual de amortização do Fies (Pagamento fixo independente da renda) conclui-se que o fato de o candidato possuir emprego formal não induz necessariamente a redução da inadimplência.

A título de ilustração, a tabela a seguir mostra os cursos com as menores inadimplências dentro da carteira de contratos ativos em novembro de 2022. Na organização da seleção foram extraídos os cursos com pelo menos 10 contratos formalizados durante o período de 2010 a 2022.

Tabela 46 - CURSOS MAIS ADIMPLENTES DA CARTEIRA EM NOVEMBRO DE 2022

Curso financiado	Contratos	Inadimplência por Contratos	Inadimplência por Valor
Medicina	63.847	12,0%	14,1%
Engenharia eletrônica e de telecomunicações	345	20,1%	20,1%
Comercio internacional	127	19,6%	32,3%
Engenharia de automação e controle	106	17,4%	13,3%
Engenharia civil e ambiental	60	12,5%	24,6%

Continuação da Tabela 46 - CURSOS MAIS ADIMPLENTES DA CARTEIRA EM NOVEMBRO DE 2022

Ciências exatas	56	9,5%	10,5%
Desenho industrial - design digital	51	9,1%	4,1%
Design - projeto de produto	44	13,9%	15,4%
Comunicacao e multimeios	36	19,0%	20,8%
Comunicacao social - comunicação mercadológica	29	13,0%	11,2%
Comunicacao das artes do corpo	28	11,8%	29,9%
Comercio exterior e negócios internacionais	26	12,5%	20,9%
Cinema	22	14,3%	10,8%
Engenharia de agrimensura e cartográfica	21	17,6%	25,3%
Produção de vestuário	16	7,7%	8,9%
Desenho industrial - programação visual	15	9,1%	21,1%
Desenho industrial - design de moda	13	0,0%	0,0%
Ciência de dados e inteligência artificial	12	0,0%	0,0%

FONTE: Autor (2022).

Inadimplência: Posição de novembro de 2022

Ademais, expandindo para 94,5% do contingente cujos financiados foram detectados na RAIS (1,1 milhão), observa-se na tabela 47 os 50 cursos mais inadimplentes, conforme ordem decrescente em relação ao percentual de inadimplência por quantidade de contrato:

Tabela 47 - TOP 50 CURSOS FINANCIADOS PELOS ESTUDANTES ENCONTRADOS NA RAIS

Curso financiado	Contratos	Inadimplência por Contratos	Inadimplência por Valor
Marketing	4478	67,4%	74,6%
Gestao de recursos humanos	21100	66,1%	80,6%
Radiologia	5532	65,4%	76,3%
Logística	11708	65,3%	80,1%
Serviço social	15325	63,5%	76,2%
Pedagogia	39765	63,3%	77,0%
Letras - português e inglês	2861	62,9%	74,9%
Gastronomia	5425	61,4%	75,0%
Fisioterapia	40075	61,4%	69,4%
Processos gerenciais	2902	61,0%	77,3%
Publicidade e propaganda	6147	60,8%	69,3%
Nutrição	22975	60,1%	69,2%
Enfermagem	88051	59,0%	68,3%
Educação física	44083	58,3%	67,2%
História	4219	56,4%	66,1%
Gestao financeira	3115	56,1%	72,0%
Biomedicina	16157	55,9%	63,1%
Psicologia	57680	55,8%	64,3%
Estética e cosmética	5769	54,7%	63,1%
Jornalismo	5159	54,7%	61,9%

Continuação da Tabela 47 - TOP 50 CURSOS FINANCIADOS PELOS ESTUDANTES ENCONTRADOS NA RAIS

Curso financiado	Contratos	Inadimplência por Contratos	Inadimplência por Valor
Gestao comercial	2742	54,4%	68,8%
Administração	105762	54,3%	65,0%
Engenharia de controle e automação	9648	53,6%	62,2%
Direito	170470	53,4%	63,3%
Design de interiores	2295	53,2%	65,9%
Engenharia ambiental	4095	52,9%	64,0%
Engenharia de produção	41335	52,6%	61,7%
Medicina veterinária	12263	52,5%	59,5%
Redes de computadores	5037	51,7%	64,8%
Arquitetura e urbanismo	29313	51,7%	58,1%
Gestao da tecnologia da informação	2472	51,2%	61,5%
Engenharia ambiental e sanitária	5683	50,8%	62,9%
Engenharia civil	87953	50,5%	58,4%
Odontologia	18591	50,2%	58,8%
Comunicacao social - publicidade e propaganda	8439	49,9%	55,8%
Engenharia mecânica	36284	49,8%	57,8%
Farmácia	29602	49,1%	56,9%
Sistema de informação	3800	48,8%	56,0%
Ciências contábeis	57342	48,1%	58,1%
Ciências biológicas	8270	47,9%	56,7%
Análise e desenvolvimento de sistemas	8766	47,8%	57,5%
Matemática	2671	47,7%	61,2%
Engenharia elétrica	26191	46,8%	54,7%
Sistemas de informação	11713	43,2%	50,7%
Ciência da computação	8042	42,9%	47,8%
Engenharia de computação	3131	41,8%	43,5%
Engenharia química	5415	41,8%	48,4%
Design	2201	40,0%	46,0%
Agronomia	8439	36,4%	41,4%
Medicina	3196	13,9%	15,9%

FONTE: Autor (2022)

Inadimplência: Posição de novembro de 2022

Em todos os cenários pesquisados (grupo ou carteira ativa), destaque para o curso de medicina com a menor inadimplência verificada. Conforme visto, o motivo para a inadimplência pode ser inúmero e não apenas ausência de emprego formal.

Em todo caso, o curso de medicina merece um monitoramento próprio e atenção especial no processo seletivo e na segmentação de estudantes tendo em vista o alto valor necessário para o financiamento deste curso, a alta demanda e a excelente empregabilidade.

5.2 - IMPORTÂNCIA DA RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS DO FIES EM FACE DA PANDEMIA COVID-19

A inadimplência e a renegociação são temas importantes no contexto do Fies no Brasil uma vez que afetam a sustentabilidade do programa e o acesso dos estudantes de baixa renda ao ensino superior. Por isso, é importante que o governo e as instituições de ensino trabalhem juntos para encontrar soluções que permitam reduzir a inadimplência e oferecer condições justas de renegociação para os estudantes mais necessitados.

No que tange a renegociação e considerando apenas o período a partir de 2010, a primeira norma que permitiu uma espécie de “renegociação” dos contratos do Fies foi a Resolução FNDE nº 3, de 20 de outubro de 2010, que tratou sobre o alongamento de prazo para amortização das operações de crédito realizadas com recursos do Fies de contratos formalizados em data anterior a 14/01/2010 nos seguintes termos e condições:

Art. 2º O alongamento autorizado na forma do art. 1º aplica-se aos contratos de financiamento adimplentes ou inadimplentes que atenderem cumulativamente às seguintes condições:

I - tenham sido assinados até o dia 14 de janeiro de 2010;

II - estejam, à época do pedido de alongamento, nas fases de amortização I e II do financiamento;

III - o valor da prestação seja superior a R\$ 100 (cem reais);

IV - a soma dos prazos das fases de amortização I e II do financiamento não seja igual ou superior a 3 (três) vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado, acrescido de 12 (doze) meses. (BRASIL-FNDE, 2010)

A consequência desse regulamento era possibilitar aos estudantes que tivessem firmado contratado com o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) até 14 de janeiro de 2010, o aumento do prazo de amortização para quitação do financiamento (consequentemente reduzindo a parcela).

Antes de 2010, o prazo de amortização tinha duração de uma vez e meia o período em que o estudante permaneceu na condição de financiado. Essa situação perdurou de 1999 a 2007 (BRASIL, 1999) e até 2010, o prazo passou para duas vezes o mencionado período (BRASIL, 2007).

Sendo assim, a Resolução nº 3/2010 permitiu a ampliação do prazo para amortização de até 03 (três) vezes o período de utilização do financiamento, acrescido de 12 (doze) meses. O objetivo da medida era estender aos contratos legados da CAIXA, o mesmo prazo concedido aos contratos firmados após 14 de janeiro de 2010, quando o FNDE passou a operar o programa (BRASIL, 2010).

Nota-se, portanto, que a Resolução FNDE nº 3/2010, alcançou o objetivo do alongamento de prazos para amortização do financiamento a contratos, não constituindo uma renegociação propriamente dita. Essa Resolução, contudo, foi revogada em 2020 (BRASIL-MEC, 2020c).

Em 2018, a Lei n.º 13.682, de 19 de julho de 2018, promoveu na Lei do Fies no sentido de autorizar o agente financeiro a pactuar condições especiais para os estudantes inadimplentes com o Fies, por meio de estímulos à liquidação, ao parcelamento e ao reescalonamento das dívidas do Fies, a saber:

Lei 10.260/2001:

Art. 5º-A. Serão mantidas as condições de amortização fixadas para os contratos de financiamento celebrados no âmbito do Fies até o segundo semestre de 2017. (Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017)

§ 1º - Fica o agente financeiro autorizado a pactuar condições especiais de amortização ou alongamento excepcional de prazos para os estudantes inadimplentes com o Fies, por meio de estímulos à liquidação, ao parcelamento e ao reescalonamento das dívidas do Fies, admitida a concessão de descontos incidentes sobre os encargos contratuais e o saldo devedor da dívida, conforme estabelecido em regulamento editado pelo Ministério da Educação, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies. (Redação dada pela Lei nº 13.682, de 2018). (BRASIL, 2018).

Em seguida, o Comitê Gestor do Fies (CG-Fies) definiu, por meio da Resolução nº 28, de 31 de outubro de 2018, as condições especiais de amortização a serem observadas pelo Agente Financeiro, por força de previsão legal contida no § 1º do art. 5º-A, da Lei 10.260/2001. A norma previu duas espécies de repactuação: o reescalonamento e o parcelamento das dívidas (BRASIL-FNDE, 2018).

O reescalonamento dava-se mediante a incorporação das prestações vencidas ao saldo devedor do financiamento nos termos e condições originalmente contratados, sem alterações no prazo de amortização remanescente e na taxa de juros do contrato, acrescidas dos demais encargos e multas contratuais pertinentes.

O parcelamento ocorria mediante a incorporação das prestações vencidas, acrescidas dos demais encargos e multas contratuais pertinentes, ao saldo devedor do financiamento, em prazo não superior a 48 (quarenta e oito) meses, mantidos os demais termos e condições originalmente contratados

Essa renegociação estava disponível para os estudantes com contratos assinados até o 2º semestre de 2017, que já se encontrassem na fase de amortização e apresentassem atraso

mínimo de noventa dias no pagamento das prestações. O prazo era de 48 meses, no mínimo, e o estudante deveria pagar uma parcela de entrada, correspondente a 10% do valor da dívida vencida ou R\$ 1.000, o que for maior, e a nova parcela não poderia ser inferior a R\$ 200 (BRASIL-FNDE, 2018).

No entanto, o processo de adesão não alcançou o público estimado, principalmente em razão da ausência de autorização expressa para conceder descontos à época (BRASIL, 2018), o que acabou por afastar a maioria dos interessados em função do valor da entrada ser considerado alto pela maioria dos pretendentes.

Quanto ao prazo de adesão à renegociação prevista na Resolução CG-Fies n.º 28/2018, houve a definição, conforme a Portaria FNDE n.º 154/2018 e, posteriormente, a prorrogação, até a data de 10/10/2019, por meio da Portaria FNDE n.º 435/2019, estando atualmente encerrada.

No geral, a renegociação estabelecida pela Resolução n.º 28/2018 atingiu cerca de 11,5 mil estudantes, ou seja, 2% do público estimado na ocasião resultando em regularização de aproximadamente R\$ 354 milhões de reais⁷.

Com o advento da Pandemia COVID-19 em março de 2020, a primeira medida tomada para ajudar os estudantes financiados foi autorização para a suspensão das parcelas o qual teve origem com a publicação da Lei n.º 13.998, de 14 de maio de 2020.

A norma previa a suspensão do pagamento de 2 (duas) parcelas dos contratos em fase de utilização ou carência, ou de 4 (quatro) parcelas de contratos em fase de amortização, prazo esse considerado curto (BRASIL, 2020a).

Além disso, as suspensões das parcelas eram aplicadas aos contratos de financiamento adimplentes, ao pagamento de juros devido a cada trimestre e das parcelas vencidas e não quitadas antes da vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020. O Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies), regulamentou o tema publicando a Resolução n.º 38, de 22 de maio de 2020.

Logo em seguida foi publicada a Lei n.º 14.024, de 9 de julho de 2020, alterando novamente a Lei n.º 10.260/2001, para suspender temporariamente as obrigações financeiras

⁷ Para mais informações: <https://oglobo.globo.com/brasil/somente-2-dos-estudantes-conseguiram-renegociar-dividas-do-fies-24068605>. Acesso em 16 jan. 2023

dos estudantes beneficiários do Fies, tendo como diferencial em relação à Lei nº 13.998/2020, o prazo de abrangência, que passou a alcançar todo o período de vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

A Lei nº 14.024/2020 estabeleceu, ainda, a possibilidade de estudantes inadimplentes com até 180 (cento e oitenta) dias contados de 20.3.2020 também solicitarem a suspensão do pagamento das parcelas relativas ao período da calamidade pública além de vedar o registro dos estudantes em cadastros restritivos, vedação aplicada somente àqueles que aderirem à suspensão (BRASIL, 2020b). O Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies) regulamentou essa suspensão por meio da Resolução nº 39, de 27 de julho de 2020.

Nesse período, cerca de 277,7 mil suspensões do pagamento dos encargos do Fies foram realizadas, conforme detalhado na tabela 48 a seguir:

Tabela 48 - QUANTITATIVO DE CONTRATOS QUE TIVERAM A SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DOS PAGAMENTOS FIES

Suspensão das Leis nº 13.998/2020 e Lei nº 14.024/2020							
Mês	Contratos - CAIXA			Contratos - BB			Total Geral
	Res. 38	Res. 39	Total	Res. 38	Res. 39	Total	
Jun./20	-	-	-	18	-	18	18
Jul./20	59.465	-	59.465	60.625	-	60.625	120.090
ago./20	18.982	-	18.982	8.465	-	8.465	27.447
Set./20	7.042	5.990	13.032	3.564	361	3.925	16.957
Out./20	2.025	20.663	22.688	1.514	23.986	25.500	48.188
Nov./20	1.480	17.658	19.138	820	18.478	19.298	38.436
Dez./20	1.704	14.108	15.812	1.083	9.760	10.843	26.655
Total	90.698	58.419	149.0117	76.089	52.585	128.674	277.791

FONTE: Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal

Ainda no âmbito da Lei nº 14.024/2020, surgiu o Programa Especial de Regularização do Fies prevendo a possibilidade de liquidação em quatro parcelas semestrais, até 31 de dezembro de 2022, ou 24 parcelas mensais, com redução de 60% dos encargos e pagamento a partir de 31 de março de 2021.

Já para os parcelamentos feitos em 145 ou 175 parcelas mensais receberiam redução de 40% e 25%, respectivamente, e os pagamentos começariam a partir de janeiro de 2021. Nesses casos, o valor de entrada era a primeira parcela mensal a ser paga. A tabela 49 mostra o quantitativo de renegociações realizadas durante a Pandemia em 2020:

Tabela 49- QUANTITATIVO DE CONTRATOS QUE REALIZARAM A 1º GRANDE RENEGOCIAÇÃO DOS PAGAMENTOS FIES

Modalidade de renegociação	Renegociação da Lei 14.024/2020		Total	%
	Banco do Brasil	Caixa Econômica Federal		
À vista	93	796	889	2%
Até 4 parcelas semestrais	185	418	603	2%
Parcelamento até 24x	1047	2624	3671	9%
Parcelamento até 145x	6203	14384	20587	52%
Parcelamento até 175x	4185	9388	13573	35%
Total	11713	27610	39323	100%

FONTE: Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal

Até aqui todas as medidas propostas beneficiavam indistintamente todos os estudantes financiados que atendessem as condições legais independente da condição socioeconômica.

Entretanto, no penúltimo dia do ano de 2021, houve a publicação da Medida Provisória nº 1.090, que estabeleceu a possibilidade de repactuação dos contratos em inadimplência do Fundo de Financiamento Estudantil oportunizando aos estudantes, que tenham formalizado a contratação do Fies até o 2º semestre de 2017 e que estavam com débitos vencidos e não pagos até a publicação dessa MP, a realização de renegociação de dívidas por meio da adesão à transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos do Fies.

A Medida Provisória nº 1090/2021 autorizou para os alunos com débitos vencidos e não pagos há mais de 90 dias na data da publicação da medida desconto de 12% no pagamento à vista, ou o parcelamento do débito em até 150 meses, com perdão dos juros e das multas. Quando o débito ultrapassasse 360 dias, poderiam se aplicar os descontos de 92% e 86,5%, a depender de o interessado estar enquadrado no cadastro único do governo federal ou que tenham sido beneficiários do Auxílio Emergencial 2021, ou não (BRASIL, 2021).

Na vigência da MP 1090/2021 foram renegociados 216 mil contratos de financiamento com a regularização de R\$ 7,68 bilhões de reais de dívidas consideradas irrecuperáveis.

Tabela 50 - CONTRATOS RENEGOCIADOS PELA MP Nº 1.090/2021

Tipo de Renegociação	MP 1090/2021		
	Contratos	Saldo devedor	Valor entrada
360 dias - Desconto 86,5%	123134	R\$ 4.200.208.051,10	R\$ 151.119.479,88
360 dias - Desconto 92%	78776	R\$ 3.021.859.332,85	R\$ 62.849.852,60
90 dias - Desconto 12%	1078	R\$ 15.049.362,06	R\$ 13.151.899,33
90 dias - Sem Desconto	13264	R\$ 503.828.831,43	R\$ 5.115.377,51
Total	216252	R\$ 7.740.945.577,44	R\$ 232.236.609,32

FONTE: Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal

Medida Provisória de n. 1.090/2021 foi regulamentada pelo CG-Fies, por meio da Resolução de n. 49, de 11 de fevereiro de 2022, permitindo a renegociação no período compreendido entre 07 de março de 2022 a 31 de agosto de 2022.

No entanto, em 21 de junho de 2022, a MP 1.090/2021 foi convertida na Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022, alterando, entre outros pontos, os percentuais de descontos.

Nesse contexto, a vigência da renegociação fundamentada na Resolução CG/Fies nº 49/2022 ficou prejudicada em razão das mudanças nos percentuais de descontos sendo revogada em seguida pela Resolução CG/Fies n. 51, de 21 de julho de 2022, que regulamentou a Lei nº 14.735/2022, convalidando, contudo, as renegociações anteriormente firmadas.

Assim, os novos descontos e os parcelamentos dispostos para a repactuação sobre o saldo devedor tiveram a seguinte composição:

Para os contratos com atraso superior há 90 dias:

- a) 12% de desconto no valor principal e isenção de juros e multa, para pagamento à vista;
- b) Parcelamento em até 150 parcelas mensais e sucessivas, com isenção de juros e multa

Para os contratos com atraso superior há 360 dias:

- c) até 99% de desconto no saldo devedor (Principal, Juros e Multas), mediante liquidação integral do saldo devedor, no caso de estudantes cadastrados no CadÚnico e/ou que tenham sido beneficiários do auxílio emergencial 2021, com parcelamento do valor de liquidação em até 15 (quinze) parcelas mensais e sucessivas, corrigidas pela SELIC;
- d) até 77% de desconto no saldo devedor (Principal, Juros e Multas) para os demais casos com atraso superior a 360 dias, com parcelamento do valor de liquidação em até 15 (quinze) parcelas mensais e sucessivas, corrigidas pela SELIC (BRASIL, 2022)

Assim, os descontos levaram em consideração de um lado, a conjuntura de retração do emprego e de calamidade pública gerada pela pandemia da Covid-19 que minaram o poder de pagamento dos estudantes financiados, em especial daqueles beneficiados pelo Auxílio Emergencial ou com registro Cadastro Único para Programas Sociais. De outro lado, a taxa efetiva de recuperação dos créditos concedidos pelo Fies, calculada com base na realidade da Carteira em dezembro de 2021, mês em que a Medida Provisória que originou a Lei nº 14.375/2022 foi publicada.

Tabela 51 - CONTRATOS RENEGOCIADOS PELA LEI Nº 14.375/2022

Tipo de Renegociação	Lei nº 14.375/2022		
	Contratos	Saldo devedor	Valor entrada
0 dias - Adimplente - 12%	5909	R\$ 82.258.236	R\$ 62.117.282,06
360 dias - Desconto 77%	53836	R\$ 1.847.230.083	R\$ 76.953.469,03
360 dias - Desconto 86,5%*	238	R\$ 6.253.614,16	R\$ 151.522,48
360 dias - Desconto 92%	48097	R\$ 2.086.801.022	R\$ 32.213.038,64
5 anos - Desconto 99%	3095	R\$ 71.941.703,20	R\$ 653.582,30
90 dias - Desconto 12%	7	R\$ 243.137,84	R\$ 213.119,95
90 dias - Sem Desconto	12911	R\$ 510.679.918	R\$ 4.625.588,97
Total	124093	R\$ 4.605.407.714,20	R\$ 176.927.603,43

FONTE: Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Posição: 31/12/2022

*Embora contratados na vigência da Lei nº 14.375/2022, esse quantitativo se referem as regras da MP 1.090/2021.

Como resultado desse processo de renegociação em 2022, mais de 340 mil financiados formalizaram a repactuação de suas dívidas, o que redundou na concessão de R\$ 9,8 bilhões em descontos sobre os saldos devedores originais e pouco mais de 400 milhões no valor da entrada.

Ademais, o quadro 13 contém o resumo das normas referentes as renegociações que vigeram no período de 2010 a 2022:

Quadro 13 - RESUMO DAS RENEGOCIAÇÕES

regulamento	Período de vigência	Operacionalização	Contratos
Resolução FNDE Nº 3/2010*	20/10/2010 à 28/10/2020	FNDE e Agentes financeiros	-
Resolução CG-Fies Nº 28/2018	31/10/2018 à 10/10/2019	Agentes Financeiros	11.5 mil
Resolução CG-Fies Nº 42/2020	03/11/2020 à 21/01/2021	Agentes Financeiros	39.3 mil
Resolução CG-Fies Nº 49/2022	07/03/2022 à 20/07/2022	Agentes Financeiros	216 mil
Resolução CG-Fies Nº 51/2022	01/09/2022 à 31/12/2022	Agentes Financeiros	124 mil

Autor (2022). *Tratava-se apenas de alongamento do prazo de amortização para contratos firmados até 2009

Analisando o grupo focal deste trabalho, verificamos que cerca de 26,9 mil contratos realizaram a renegociação os quais aproximadamente 7,9 mil desses contratos renegociados constavam em algum cadastro de programa Auxílio Emergencial ou com registro Cadastro Único, conforme discriminado na tabela 52 abaixo:

Tabela 52 - RENEGOCIAÇÃO REFERENTE AO GRUPO ANALISADO

Tipo de Renegociação	Contratos	Saldo devedor	Valor entrada
0 dias - Adimplente - 12%	468	R\$ 5.338.295,15	R\$ 4.127.438,91
360 dias - Desconto 77%	4.948	R\$ 159.782.843,92	R\$ 6.783.704,23
360 dias - Desconto 86,5%	11.048	R\$ 355.945.623,78	R\$ 12.757.688,82
360 dias - Desconto 92%	7.735	R\$ 298.409.357,45	R\$ 5.600.480,32
5 anos - Desconto 99%	187	R\$ 3.740.625,60	R\$ 35.542,73
90 dias - Desconto 12%	100	R\$ 1.513.816,66	R\$ 1.321.228,84
90 dias - Sem Desconto	2.447	R\$ 89.285.782,32	R\$ 725.812,83
Total Geral	26.933	R\$ 914.016.344,88	R\$ 31.351.896,68

FONTE: Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Posição: 31/12/2022

Assim, a proposta de recuperação de crédito implementada pela Lei nº 14.375/2022 foi importante por privilegiar, com os maiores descontos, os estudantes mais vulneráveis, em particular, àqueles beneficiados pelo Auxílio Emergencial ou com registro Cadastro Único, alcançando aproximadamente 129,9 mil contratos com esse critério de focalização (programa ou auxílio social).

5.3 - MATRIZ DE FOCALIZAÇÃO DO FIES

O programa do Fies passou por várias mudanças ao longo de sua trajetória na busca de elevar o número de matrículas do ensino superior as populações menos favorecidas.

Nesse sentido, conforme visto brevemente no Capítulo I, entre as medidas de focalização implementadas ao longo da sua trajetória podemos citar a existência de um índice de carência para priorização do crédito determinado pela renda bruta familiar do candidato e uma constante baseada no valor de aluguel ou financiamento de casa própria na época do CREDUC. Além disso, houve medidas de priorização de cursos de licenciatura e tecnologias através de juros menores de financiamento em relação aos outros cursos (2006 e 2009) bem como aumento do prazo de amortização para pagamento do saldo devedor.

Nos anos de 2010 a 2014, houve uma tendência crescente de número de contratos, em razão da forte redução dos juros para todos os cursos e da criação do FGEDUC, previsto desde 2009 pela Lei nº 12.087/2009 e regulamentada pelos Decreto n.º 7.337, Decreto n.º 7.338/2010 e pela Portaria Normativa MEC nº 21/2010, o qual dispensava, na prática, a apresentação de fiança comum.

Além disso, não havia limitação de vagas e aumento do prazo de amortização para pagamento da dívida que, na média, girava em torno de 165 meses (média de 8,5 semestres financiados vezes 3 mais 12 meses) para pagar.

Para ter acesso ao FGEDUC, os estudantes tinham que atender um dos seguintes requisitos: “*matriculados em curso de licenciatura; renda familiar mensal per capita de até 1,5 salário mínimo; ou. Bolsista parcial do Programa Universidade para Todos (ProUni), que opte por inscrição no Fies no mesmo curso em que é beneficiário da bolsa*” (BRASIL-MEC, 2010b). Assim, ainda que não existisse a limitação de renda per capita até 2014, as exigências para ter o FGEDUC contribuíram para a mudança de perfil de ingressantes e expansão do Fies para estudantes de baixa renda.

Entre 2015 e 2017, em razão da crise do Fies, houve restrição na oferta de vagas e aumento linear dos juros do financiamento resultando. A partir de 2018, em novo redesenho da política voltado principalmente para a sustentabilidade, pagamento contingenciado a renda e juros contratuais atrelados a inflação.

Diante desse cenário, ao analisar a evolução quantitativa do grupo que apresentou as maiores diferenças entre a renda per capita RAIS/SisFIES com base no ano de ingresso no programa, verificou-se uma variação percentual crescente de ingressantes no programa que, em tese, teriam mais renda e condições de pagar o financiamento até o ano de 2014, reduzindo progressivamente a partir de 2015, em coincidência com as mudanças implementadas no acesso ao programa.

Tabela 53 – EVOLUÇÃO PERCENTUAL DE CONTRATOS COM AS MAIORES DIFERENÇAS ENTRE A RENDA PER CAPITA RAIS/SISFIES POR ANO

Ano Inscrição	Contratos formalizados	Grupo analisado	Percentual
2010	76.020	3.799	5,0%
2011	154.288	10.412	6,7%
2012	377.801	31.305	8,3%
2013	559.761	52.065	9,3%
2014	732.593	65.489	8,9%
2015	287.545	22.088	7,7%
2016	203.513	14.996	7,4%
2017	175.967	12.644	7,2%
2018	82.795	5.512	6,7%
2019	85.107	5.217	6,1%
2020	53.926	2.589	4,8%
Total Geral	2.789.316	226.116	8,1%

FONTE: Autor (2022)

Olhando de outro modo, o grupo de contratos que apresentaram as maiores diferenças entre rendas registradas na RAIS/SisFIES é pequena em relação ao universo de contratos Fies, ou seja, a taxa de correspondência entre as rendas registradas na RAIS/SisFIES é alta, com média de 91,9% de candidatos dentro da faixa de renda cadastrada no programa.

No entanto, o fato de a renda per capita atual para ingresso no programa girar próximo dos R\$ 4000 reais acaba dificultando a análise da focalização, ou seja, o modelo atual de seleção para ingresso no programa de financiamento não prioriza os estudantes mais vulneráveis no objetivo de acesso ao ensino superior.

Como sugestão de melhoria do sistema de focalização, uma possibilidade que poderia ser usada no Fies é combinação de critérios renda per capita, com outros critérios qualitativo como: raça, cadastro em programas do governo e o ensino médio integralmente em escola pública ou no âmbito da modalidade de Educação de Jovens e Adultos na priorização da ocupação das vagas.

Muitos vestibulares utilizam a combinação de critérios para o caso de cotas, a exemplo da Universidade de Brasília, para classificar essa segmentação de público para ingresso na vaga pública:

No Sistema de Cotas para Escolas Públicas, há reserva de vagas:

- a) para candidatos com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário mínimo per capita;
- b) para candidatos com renda familiar bruta superior a 1,5 salário mínimo per capita;
- c) para candidatos que se autodeclararem pretos, pardos ou indígenas;
- d) para candidatos que não se autodeclararam pretos, pardos ou indígenas;
- e) para candidatos que sejam pessoas com deficiência;
- f) para candidatos de escola pública. (BRASIL – UNB, 2022)

Outro exemplo é o Sisu, que possui três cotas: alunos que concluem o ensino médio completo em escola pública, aqueles cuja renda familiar bruta mensal não ultrapasse um salário mínimo e meio per capita e ação afirmativa. A ação afirmativa, por sua vez, é uma vaga reservada para estudantes que se identificam como Pretos, Pardos e Indígenas (PPI). Além disso, cada universidade participante do Sisu também tem autonomia para disponibilizar suas próprias vagas de ação afirmativa, como vagas para pessoas com deficiência e quilombolas

Assim como o Sisu, o Prouni também tem uma quantidade de vagas reservadas para as cotas. No entanto, a diferença do Prouni é que não existe vagas de renda, uma vez que o programa em si é destinado somente a pessoa de baixa renda. O que existe no Prouni são cotas sociais reservadas para candidatos pretos, pardos ou indígenas (conhecidos como PPI) inclusive cotas para candidatos com deficiência.

Nesse sentido, vale ressaltar que, o número de bolsas destinadas a pretos, pardos e indígenas é proporcional à representação dessa população em cada estado, de acordo com a edição mais recente do censo do IBGE. Assim, para se qualificar para as cotas do Prouni, as famílias devem ganhar menos de 3 salários mínimos per capita (bolsa de 50%) ou menos de 1,5 salário mínimo (bolsa de 100%) e se declarar preta, parda ou indígena, ou ainda, possuir alguma deficiência.

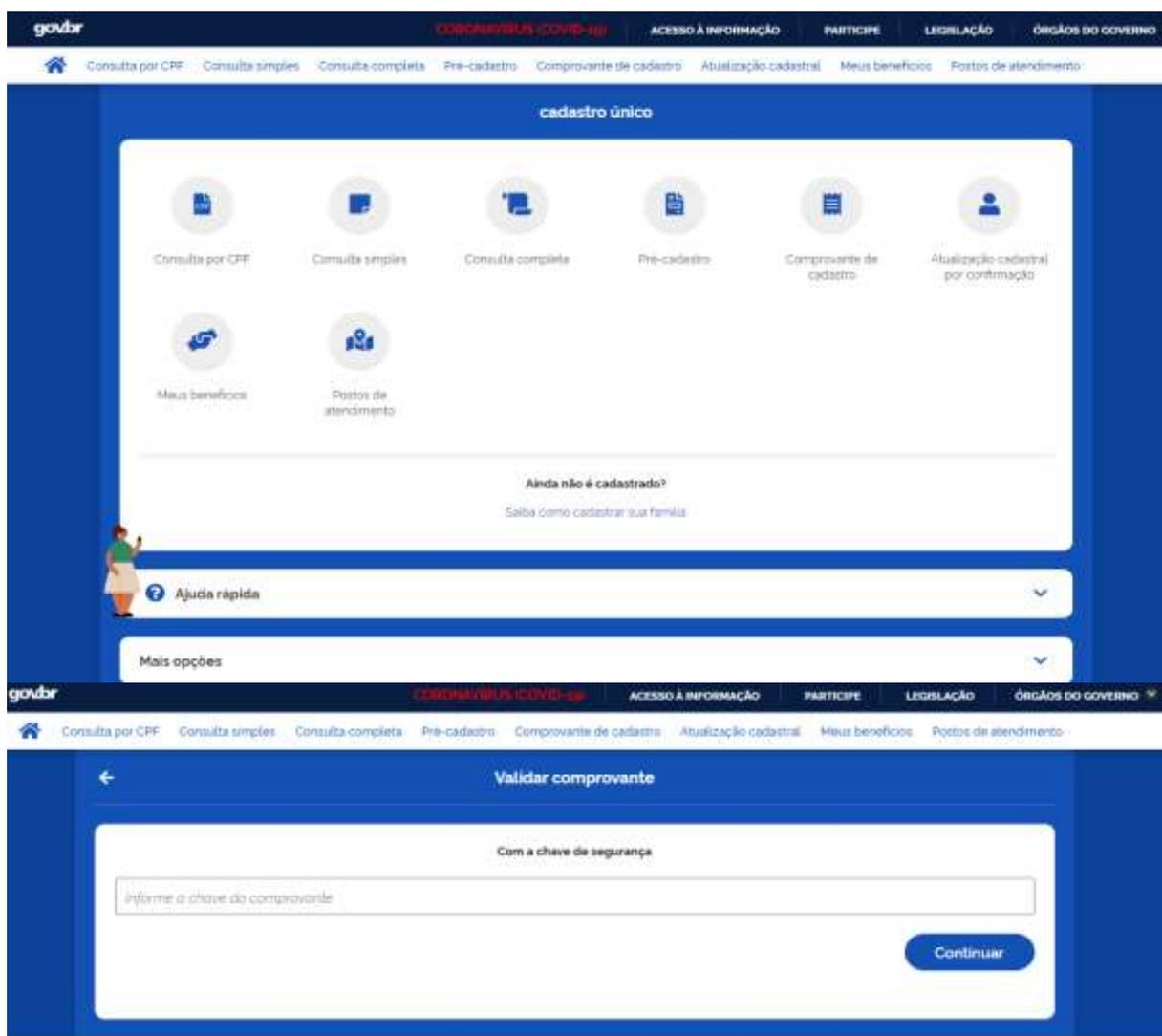
Exemplos não faltam de políticas educacionais de acesso ao ensino superior com viés social para direcionar a política de financiamento estudantil na mesma direção.

Em relação ao Fundo Garantidor do Governo, sugere-se que o candidato ao financiamento estudantil tenha um cadastro ativo no Cadastro Único no mesmo período de inscrição no Fies para acesso ao FG-Fies de maneira exclusiva. Todos esses documentos

comprobatórios poderiam ser incluídos, via upload no sistema do FiesSeleção, para fiscalização posterior do MEC.

Tais sugestão estão em sintonia com a evolução da prestação de serviço via digital implementado pelo Governo Federal muita das informações e comprovantes necessários para a comprovação do benefício, podem ser obtidas e validadas diretamente no site gov.br:

Figura 9 - TELA DO CADÚNICO



FONTE: <https://cadunico.dataprev.gov.br/#/home>

Ainda há a possibilidade de cooperação técnica entre órgãos nos batimentos de dados entre os sistemas de informações.

Em seguida, com base nos resultados encontrados nesse trabalho, elaboramos uma matriz de focalização com o objetivo de facilitar a compreensão, ajustes e a tomada de decisão para o direcionamento da política pública de financiamento estudantil.

Quadro 14 - MATRIZ DE FOCALIZAÇÃO

Critério	Breve comentários.
localidade	A maioria dos casos encontrados moram nas capitais ou nos grandes centros onde é ofertado o curso. Aqui o programa de financiamento poderia favorecer o estudante que comprovasse morar nas cidades de menor IDHM de cada localidade, independente da localidade do curso. Além disso, pode estimular a representatividade de negros em cada estado, de acordo com o censo do IBGE.
Idade	A maioria dos estudantes do grupo analisado tinha emprego formal na faixa entre 18 e 24 anos. Essa é a faixa de idade que deve preferencialmente ser atingida pelo programa. Outra informação importante que poderia ser inserida no sistema é o grau de escolaridade dos componentes do grupo familiar para compreender melhor as condições sociais do ambiente familiar.
Raça cor	Em sintonia com os relatórios de gestão do Fies, verificou-se que a maioria se declarou Branca, em termos absoluto de quantidade de contratos. Aqui o Fies poderia seguir o mesmo caminho utilizado pelas cotas nas Universidades Federais reservando um vagas na seleção dos cursos mais demandados do Fies de acordo com a combinação de critério de renda per capita, nota do ENEM, ter cursado escola pública integral, localidade da residência onde mora por exemplo.
Prouni	A maioria não possui o Prouni. O programa deve repensar a distribuição dos cursos entre o Fies e o PROUNI. Muitos cursos que são oferecidos pelo Fies não são preenchidos por falta de interessados como as Licenciaturas. Outros pelo contrário, as vagas não são suficientes para a demanda como os cursos de medicina.
Fundo Garantidor	Muitos estudantes têm dificuldades de encontrar fiador na hora de buscar o Fies. No entanto, a possibilidade de ter como fiador um fundo criado pelo governo também estimula interessados que poderiam apresentar fiador. Aqui a sugestão é a ofertar a garantia exclusiva do fundo Garantidor apenas para o interessado que tiver o responsável financeiro do grupo familiar com cadastrado ativo em programas sociais do governo como o CadÚnico. O estudante poderia comprovar essa condição incluindo documentação no sistema retirada do próprio site do governo federal (gov.br).

Continuação do Quadro 14 - MATRIZ DE FOCALIZAÇÃO

Critério	Breve comentários.
Percentual de financiamento	Sugere-se que o percentual de financiamento seja maior para os candidatos mais vulneráveis conforme comprovação e registros de dados socioeconômico do grupo familiar tais como: renda per capita, raça/cor, ter cursado escola pública integral, localidade da residência onde mora (IDHM), CadÚnico entre outros de modo a facilitar o acesso aos cursos mais caros. Dessa forma, propõe-se que somente os estudantes oriundos de grupos familiares mais pobres possam ter a opção de 100% de financiamento dos encargos educacionais. Demais caso, continua a regra que exige a coparticipação do financiado.
Renda	A limitação da renda per capita como principal critério de acesso ao programa pode dificultar os mesmos estudantes no financiamento dos cursos mais caros. A preferência do financiamento deve recair sempre entre os mais vulneráveis. Assim, sugere a redução da renda per capita para ingresso no programa, levando-se em consideração o comprometimento da renda familiar bruta em comparação com os encargos educacionais bem como o alinhamento da renda outras condições sociais tais como: raça/cor, ter cursado escola pública integral, localidade da residência onde mora, ENEM, CadÚnico etc. Ademais, em caso de vagas, liberação do financiamento estudantil para os estudantes com rendas maiores desde que apresentem o fiador tradicional. A ideia é reservar o percentual mínimo das vagas anuais para estudantes em condições mais vulneráveis e, em caso de não preenchimento, as vagas seriam redistribuídas para a ampla concorrência.
Curso financiado	Aqui sugere-se um estudo mais aprofundado sugerindo a limitação de oferta de cursos para o Fies. Sabe-se que muitas vagas são ofertadas, mas apenas 50% a 70% são ocupadas. Isso porque as IESs disponibilizam cursos que são poucos demandados na instituição para o preenchimento por meio do Fies e acaba não formando turma. No próprio trabalho verificou-se que os 20 cursos mais financiados abarcam cerca de 80% das escolhas tanto observando o universo completo de contratos formalizado quanto o grupo analisado. Assim a restrição de oferta de cursos para o Fies pode facilitar a gestão, priorização e o direcionamento de outros cursos estratégicos do MEC como as licenciaturas para o Prouni ou mesmo para as universidades públicas por meio do aumento da oferta de cursos EAD nas licenciaturas.

FONTE: Autor (2022)

Conforme mencionado nesse trabalho, no início do programa havia um Índice de Classificação (IC) que buscava medir o grau de carência que variava entre 0 e 1 em que quanto maior o valor do índice de Classificação do candidato, maior a sua carência; em consequência, maior a prioridade para recebimento do Crédito⁸.

Esse índice tinha como variáveis o tipo de Moradia (Própria, Cedida, Financiada, Locada), se possuía algum familiar com doença grave no familiar conforme regulamento do ministério da saúde.

O intuito principal deste trabalho não é criar regras rígidas e complexa de sistema para a seleção de candidatos. Busca-se a inclusão do registro do máximo de informações sociais no sistema do FiesSeleção de modo a ter uma base sólida de informação importantes para futuros batimentos com outros bancos de dados governamentais bem como facilitar a focalização do Fies e a priorização no preenchimento das vagas do Fies para os estudantes mais carentes.

Assim, a agregação do máximo de informações no próprio sistema de inscrição no processo seletivo facilitaria a análise do perfil socioeconômico e possível criação de indicadores sociais para concessão prioritária do Fies ao público mais vulnerável.

⁸ Para mais informações: https://www3.caixa.gov.br/fies/Includes/INC_faq.htm. Acesso em 19 de jan. 2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2015 o programa de financiamento estudantil do Ministério da Educação vem passando por remodelagem de modo a favorecer a parcela da população com dificuldade de acesso ao ensino superior.

Atualmente, o programa de financiamento utiliza a renda familiar per capita declarada pelo aluno, percentual baseado na nota do curso e a mensalidade informada pela Instituição de Ensino para determinar o percentual de financiamento estudantil. Assim, a renda per capita acaba sendo o principal critério de seleção aplicado indistintamente a todos os interessados não sendo suficiente para segmentação dos mais vulneráveis.

Essa igualdade formal prevista na legislação para ingresso no programa acaba por desfavorecer os estudantes mais vulneráveis. Por exemplo, em relação à nota do ENEM, verificou-se que a maioria dos estudantes analisados com renda per capita até 1,5 salários mínimos atingiu, no máximo, 33% acima da nota de corte de 450 pontos o que indica uma correlação negativa entre o aumento renda per capita do grupo familiar com o aumento da diferença de nota em relação nota de corte o que acaba se tornando um fator de exclusão do público-alvo para alguns cursos no programa.

Ademais, a renda média per capita (R\$ 1.435,38) registrada no SisFIES dos estudantes com notas superiores a 700 no ENEM foi, em média, 78% maior que a renda média per capita (R\$ 806,03) registrada pelos estudantes com nota inferior a 700.

Apesar da meritocracia ser um desejável indicador para que o público selecionado do Fies tenha um conhecimento mínimo, ainda existe um longo caminho para as políticas educacionais voltadas para a qualidade do ensino na educação básica das escolas públicas esteja em igualdade de condições com o ensino básico particular que acabam obtendo medias mais elevadas do ENEM e as melhores condições e oportunidades de acesso e ingresso no ensino superior.

Em relação à raça\cor, analisando o grupo de financiados conforme metodologia apresentada no Capítulo II, observou-se que apenas 559 estudantes financiaram o curso de medicina. Desse contingente, apenas 30 declaram a cor da pele preta além de apresentar a menor renda média per capita em comparação com os demais.

Nesse sentido faz-se necessário buscar critérios de segmentação e classificação que compensem a desigualdade de oportunidade desde a formação inicial, seja através cotas sociais com as existentes nas universidades federais, SISU ou Prouni, seja pela criação de indicadores de vulnerabilidade tais como: raça, cadastro ativo em programas sociais, IDH-M do domicílio residencial, escolaridades dos pais entre outros como forma a priorizar os menos favorecidos na obtenção do Fies.

Dentro deste trabalho, analisou-se, conforme metodologia, os contratos, cuja diferença no valor da renda per capita da RAIS foi superior, em pelo menos, R\$ 500,00 em comparação ao registrado no SisFIES, o que resultou no universo de aproximadamente 226,1 mil na tentativa de encontrar contratos fora das regras do Fies. No entanto, os resultados encontrados se assemelham com os dados gerais do Fies publicado no relatório de gestão do Fies (BRASIL-MEC, 2016c) corroborando com a ideia de que o objetivo principal do programa no período de 2010 a 2020 foi o preenchimento de vagas ociosas no setor privado e não a focalização em estudantes mais vulneráveis. Assim, a ocupação das vagas no ensino superior por meio do Fies deve ser realizada em conjunto com a inclusão social.

Outro ponto importante para a demonstrar a baixa focalização do programa é o fato de a renda per capita para ingresso abranger cerca de 90% da população brasileira conforme dados da PNAD Contínua 2019 o que acaba tornando o Fies uma amostra do espelho da sociedade brasileira e não o reflexo de uma política pública educacional efetiva de inclusão social.

Em relação ao cadastro do grupo familiar, nota-se uma tendência dos inscritos cadastrem no sistema do Fies apenas os membros familiares que de fato não tem renda de modo a reduzir a renda per capita, maximizar a fórmula de cálculo do percentual e buscar o Fies sem a necessidade de apresentação de fiador comum. Essa é uma hipótese que não pôde ser comprovada em razão da falta de informações a respeito dos membros que compõe o grupo familiar em cada domicílio, em especial, dos financiados que se declararam como único membro da família e da falta de integração sistêmica entre o MEC e outros órgãos para fins de validação da renda informada pelo estudante no momento da inscrição.

Uma forma de minimizar o problema seria o registro obrigatório do núcleo básico familiar no sistema do FiesSelecção independente do estudante estar em idade escolar e/ ou se declarar economicamente independente. Outra sugestão é a exigência de cadastro ativo em programa como o CadÚnico para dispensa de fiador comum.

Nesse contexto, o resultado e as discussões desenvolvidas nesse trabalho indicam a necessidade da integração das bases governamentais para o acesso a renda dos ingressantes do Fies de modo minimizar as diferenças de valores encontradas nos bancos de dados analisados.

Além disso, vários aspectos socioeconômicos importantes, tais como: renda bruta e per capita, percentual de financiamento, garantia contratual, área de conhecimento, conceito de curso, curso, localidade, relevância social, raça, benefícios sociais entre outros devem ser levados em consideração pelo programa de financiamento como medida de compensação e priorização em favor das camadas sociais mais desfavorecidas.

Por fim, o resultado desse estudo demonstra a complexidade que é a definição de regras para focalização da política pública de financiamento estudantil no atendimento aos estudantes mais vulneráveis aliado ao objetivo do Fundo de reduzir as desigualdades regionais, melhorar a inclusão social e garantir o acesso e a permanência desses estudantes no ensino superior brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALBRECHT, D.; ZIDERMAN, A. **Student loans and their alternatives: improving the performance of deferred payment programs**. Higher Education, v. 23, n. 4, p. 357–374, 1992.

BARROS, Ricardo Paes de, HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. **Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2000. Disponível em: < <http://bit.ly/3H9Eq6Q> >. acesso em 10 dez. 2022.

BRASIL. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 11, de 13 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre o índice de preço oficial a ser utilizado pelas instituições de ensino para reajuste do valor total do curso durante a vigência do contrato no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**. Brasília-DF: CG-Fies: 2017a.

BRASIL. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 5, de 13 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre a definição do percentual de vinculação à renda durante a fase de amortização dos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) formalizados a partir de 1º de janeiro de 2018**. Brasília-DF: CG-Fies: 2017b.

BRASIL. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 18, de 30 de janeiro de 2018. **Dispõe sobre a definição do percentual de financiamento dos contratos do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies formalizados a partir de 1º de janeiro de 2018**. Brasília-DF: CG-Fies: 2018a.

BRASIL. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 19, de 30 de janeiro de 2018. **Dispõe sobre o valor de pagamento mínimo durante a fase de amortização dos contratos de financiamento do Fundo de financiamento Estudantil (Fies) formalizados a partir do 1º semestre de 2018**. Brasília-DF: CG-Fies: 2018b.

BRASIL. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 23, de 5 de junho de 2018. **Altera a Resolução nº 18, de 30 de janeiro de 2018, que dispõe sobre a definição do percentual de financiamento dos contratos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**. Brasília-DF: CG-Fies: 2018c.

BRASIL. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 38, de 22 de maio de 2020. **Dispõe sobre a suspensão das parcelas, referente aos contratos de Financiamento Estudantil - Fies, devido à pandemia do Coronavírus (Covid-19), e dá outras providências**. Brasília-DF: CG-Fies: 2020a.

BRASIL. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 39, de 27 de julho de 2020. **Dispõe sobre a suspensão das parcelas referentes aos contratos do Fundo de Financiamento estudantil - Fies, devido à pandemia do novo coronavírus - Covid-19, e dá outras providências**. Brasília-DF: CG-Fies: 2020b.

BRASIL. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 49, de 11 de fevereiro de 2022. **Dispõe sobre a renegociação de dívidas relativas à**

cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), nos termos dos § 4º do artigo 5º-A, da Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001. Brasília-DF: CG-Fies: 2022a.

BRASIL. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 52, de 22 de dezembro de 2022. **Dispõe sobre a revogação das Resoluções nº 34, de 18 de dezembro de 2019, e nº 47, de 30 de dezembro de 2021, acerca da exigência de obtenção de notas mínimas no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) para participação nos processos seletivos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e dá outras providências.** Brasília-DF: CG-Fies: 2022b.

BRASIL. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 35, de 18 de dezembro de 2019. **Altera a Resolução nº 2, de 13 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a regulamentação dos aditamentos de renovação, transferência de curso ou de instituição de ensino, de suspensão temporária, de encerramento antecipado e de dilatação do período de utilização do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).** Brasília-DF: CG-Fies, 2019.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) 2019: **Relatório de Avaliação Fundo de Financiamento Estudantil – Fies.** Brasília-DF: STN/ME, 2019. Disponível em < <https://bit.ly/3tRd3sp> > acesso em 10 mai. 2021.

BRASIL. Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.** Brasília-DF: 2016.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00082/1999 MEC/MF/MFAS/MP. **Trata da exposição de motivos base para o envio da Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999.** Brasília-DF: 1999.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 12/2009/MEC/MF. **Trata da exposição de motivos cuja objetivo principal é ampliar o número de beneficiários.** Brasília-DF: 2009.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução FNDE nº 3, de 20 de outubro de 2010. **Dispõe sobre o alongamento de prazo para amortização das operações de crédito realizadas com recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).** Brasília-DF: FNDE: 2010.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução FNDE nº 28, de 31 de outubro de 2018. **Dispõe sobre critérios e procedimentos operacionais e financeiros afetos ao parcelamento e ao reescalonamento das dívidas no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).** Brasília-DF: FNDE: 2018

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília- DF: 2001.

BRASIL. Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992. **Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes.** Brasília, DF: 1992.

BRASIL. Lei nº 7.492, de junho de 1986. **Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências.** Brasília, DF: 1986.

BRASIL. Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009. **Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas; e altera as Leis nos 11.491, de 20 de junho de 2007, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.001, de 13 de março de 1990.** Brasília, DF: 2009.

BRASIL. Lei 12.202, de 14 de janeiro de 2010. **Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies (permite abatimento de saldo devedor do Fies aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do Fies pelas instituições de ensino; e dá outras providências).** Brasília, DF: 2010.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. **Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências.** Brasília, DF: 2011.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Brasília, DF: 2014.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).** Brasília, DF: 2015.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. **Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências.** Brasília, DF: 2017.

BRASIL. Lei n.º 13.682, de 19 de julho de 2018. **Altera as Leis n.º 10.177, de 12 de janeiro de 2001, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 8.167, de 16 de janeiro de 1991, e 10.260, de 12 de julho de 2001, as Medidas Provisórias n.º 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, e 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, e a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, para modificar a metodologia de cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre as operações de crédito não rural com recursos de Fundos Constitucionais de Financiamento e a sistemática de remuneração dos respectivos bancos administradores;**

e revoga dispositivos da Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, e da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001. Brasília, DF: 2018

BRASIL. Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020. **Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências.** Brasília, DF: 2020a.

BRASIL. Lei nº 14.024, de 9 de julho de 2020. **Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, para suspender temporariamente as obrigações financeiras dos estudantes beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) durante o período de vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.** Brasília, DF: 2020b.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. **Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.** Brasília, DF: 2020c.

BRASIL. Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022. **Altera as Leis nºs 10.260, de 12 de julho de 2001, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, para estabelecer a possibilidade de avaliação in loco na modalidade virtual das instituições de ensino superior e de seus cursos de graduação, a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para aperfeiçoar os mecanismos de transação de dívidas, e a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.530, de 7 de dezembro de 2017, 13.682, de 19 de junho de 2018, 13.874, de 20 de setembro de 2019, e 14.024, de 9 de julho de 2020.** Brasília-DF: 2022.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.827, de 27 de maio de 1999. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília-DF: 1999.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.090, de 31 de dezembro de 2021. **Estabelece os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009.** Brasília-DF: 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Edital nº 4, de 26 de janeiro de 2023. **Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao primeiro semestre de 2023.** Brasília-DF: 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Manual do Programa de Crédito Educativo.** Brasília-DF: 1992. Disponível em: < <https://bit.ly/3Nait8H> >. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.386, de 15 de setembro de 1999. **Dispõe sobre procedimentos para inscrição dos candidatos ao Fundo de Financiamento Estudante do Ensino Superior - Fies e dá outras providências.** Brasília-DF: 1999.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.725, de 03 de agosto de 2001. **Diretrizes gerais para inscrição no Fies.** Brasília-DF: 2001.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria 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).** Brasília-DF: 2010a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa MEC nº 21, todos de 20 de outubro de 2010. **Dá nova redação a dispositivos das Portarias Normativas nº 1, de 22 de janeiro de 2010 e nº 10, de 30 de abril de 2010, a fim de disciplinar procedimentos para adesão das mantenedoras e opção de estudantes ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC, no âmbito do Fies.** Brasília-DF: 2010b.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 7, de 30 de abril de 2010. **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.** Brasília-DF: 2012.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 7, de 26 de abril de 2013. Regulamenta o disposto no art. 6º-B da Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília-DF: 2013.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 3, de 13 de janeiro de 2014. **Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, nº 10, de 30 de abril de 2010, e nº 15, de 8 de julho de 2011, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies.** Brasília-DF: 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria normativa nº 21, de 26 de dezembro de 2014. **Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 2, de 31 de agosto de 2008; 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 23, de 10 de novembro de 2011; nº 25, de 22 de dezembro de 2011; nº 16, de 4 de setembro de 2012; nº 19, de 31 de outubro de 2012; e nº 28, de 28 de dezembro de 2012, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies.** Brasília-DF: 2014b.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 13, de 11 de dezembro de 2015. **Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao primeiro semestre de 2016.** Brasília-DF: 2015a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa MEC n.º 08, de 02 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.** Brasília-DF: 2015b.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 7, de 25 de maio de 2015. **Altera o art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e dá outras providências.** Brasília-DF: 2015c.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 10, de 31 de 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.** Brasília-DF: 2015d

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 09, de 29 de abril de 2016. **Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao segundo semestre de 2016 e dá outras providências.** Brasília-DF: 2016a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa 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.** Brasília-DF: 2016b.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa 25, de 28 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies e do Programa de Financiamento Estudantil - P-Fies referente ao primeiro semestre de 2018.** Brasília-DF: 2017.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 209, de 07 de março de 2018. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, a partir do primeiro semestre de 2018.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, a partir do primeiro semestre de 2018. Brasília-DF: 2018a

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 536, de 6 de junho de 2018. **Dispõe sobre as regras e os procedimentos a serem realizados para a oferta de financiamento estudantil do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e do Programa de Financiamento Estudantil – PFies referente ao processo seletivo do segundo semestre de 2018.** Brasília-DF: 2018b

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.435, de 28 de dezembro de 2018. **Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e do Programa de Financiamento Estudantil - P-Fies referente ao primeiro semestre de 2019, e dá outras providências.** Brasília-DF: 2018c.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 952, de 2 de maio de 2019. **Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e do Programa de Financiamento Estudantil - P-Fies referente ao segundo semestre de 2019.** Brasília-DF: 2019

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 533, de 12 de junho de 2020. **Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies referente ao segundo semestre de 2020.** Brasília-DF: 2020a

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 535, de 12 de junho de 2020. **Altera a Portaria MEC nº 209, de 7 de março de 2018, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies a partir do primeiro semestre de 2018, e dá outras providências.** Brasília-DF: 2020b

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa MEC nº 655/2020, de 29 de outubro de 2020. **Dispõe sobre a prorrogação dos prazos de aditamentos do Fies e da revogação da Resolução FNDE nº 3 de 20 de outubro de 2010.** Brasília-DF: 2020c. Disponível em: < <http://bit.ly/3VnVNGP> >. Acesso em 21 de nov. 2022

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.009, de 27 de novembro de 2020. **Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao primeiro semestre de 2021.** Brasília-DF: 2020d

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 38, de 22 de janeiro de 2021. **Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao segundo semestre de 2021.** Brasília-DF: 2021

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Relatório de Gestão do Fies 2008.** Brasília-DF: 2008. Disponível em: < <https://bit.ly/3OB1xsV> >. Acesso em 21 de jun. 2022

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Relatório de Gestão do Fies 2016.** Brasília-DF: 2016c. Disponível em: < <http://bit.ly/3KfnyhC> >. Acesso em 23 de mar. 2023

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Relatório de Gestão do Fies 2017.** Brasília-DF: 2017. Disponível em: < <https://bit.ly/3yfo21i> >. Acesso em 21 de jun. 2022

BRASIL. Ministério da Fazenda (STN/MF). **Diagnóstico Fies.** Brasília-DF: 2017. Disponível em: < <https://bit.ly/3NeT4uq> >. Acesso em 18 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda (STN/MF). Financiamento estudantil - insights sobre as condições de financiamento e o risco fiscal. Boletim de Avaliação de Políticas Públicas, v. 1, n. 3, 2015. Disponível em: < <https://bit.ly/3qY8jzm> >. Acesso em 21 SET. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). Portaria nº 639, de 31 de março de 2020. **Dispõe sobre a Ação Estratégica "O Brasil Conta Comigo - Profissionais da Saúde", voltada à capacitação e ao cadastramento de profissionais da área de saúde, para o enfrentamento à pandemia do coronavírus (COVID-19).** Brasília-DF: 2020

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). Portaria Conjunta nº 3, de 19 de fevereiro de 2013 **Dispõe sobre a execução da Portaria nº 1.377/GM/MS, de 13 de junho de 2011, alterada pela Portaria nº 203/GM/MS, de 8 de fevereiro de 2013, que estabelece critérios para definição das áreas e regiões prioritárias com carência e dificuldade de retenção de médico integrante de equipe de saúde da família oficialmente cadastrada e das especialidades médicas prioritárias de que tratam o inciso II e o § 3º do art. 6º-B da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e dá outras providências; as regras para abatimento do saldo devedor consolidado e a carência estendida.** Brasília-DF: 2013

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). **PARECER SEI Nº 9667/2020/ME.** Trata-se de consulta encaminhada por intermédio da Nota Técnica SEI nº 18414/2020/ME (doc. nº 8056619), que trata da solicitação do FNDE, agente operador dos ativos e passivo do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituído pelo art. 1º da Lei nº

10.260, de 12 de julho de 2001[1], para compartilhamento de dados do Cadastro Nacional de Informação Sociais, doravante CNIS. Brasília-DF: 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Preliminar de Auditoria: relatório de auditoria operacional integrada com aspectos de conformidade nos Sistemas informacionais que suportam a operacionalização do fundo de Financiamento estudantil (Fies)**. Brasília: TCU, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 3.001/2016 – Plenário: Auditoria realizada no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) com o objetivo de avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho**. Brasília: TCU, 2016. disponível em: < <https://bit.ly/3NaNTvy> > Acesso em 21 mai. 2022

CAMPOS, Luís Henrique Romani de & RAPOSO, Isabel Pessoa de Arruda & MOURA, Tayene Trajano de & COSTA, Heitor Victor Veiga da, 2020. **O Fies contribui para a atratividade das carreiras de licenciaturas e da saúde?** Revista Brasileira de - RBE, EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças - FGV EPGE (Brasil). Disponível em < <http://bit.ly/3VeH5kw> > Acesso em 20 dez 2022.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Reforma Universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do ensino superior privado no Brasil (1964- 1984)**. 191f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2002. Disponível em:< <https://bit.ly/3WwwSBj> >. Acesso em 18 dez. 2022

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?** Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2011. Disponível em:< <https://bit.ly/3NIsD6m> >. Acesso em: 16 dez. 2021.

CARVALHO, M. S. de; SOARES NETO, H. F.; PINHEIRO, L. I. F. **Financeirização da educação superior no brasil: inadimplência e programas educacionais nos anos 2000**. Trabalho & Educação. Belo Horizonte, v. 29, n. 2, p. 105–120, 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/3Na3ThA>> Acesso em: 22 abr. 2022.

CHAPMAN, Bruce; DOAN, Dung. Financiamento do ensino superior: questões conceituais e a experiência internacional. Radar 58: tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: < <http://bit.ly/3BVfYEg>>. Acesso em 22 dez. 2022

CORBUCCI, P. R., Kubota, L. C., & Meira, A. P. B. (2016). **Evolução da educação superior privada no Brasil: Da reforma universitária de 1968 à década de 2010**. Radar – Ipea (46). < <https://bit.ly/3NcP4up> >. Acesso em: 16 dez. 2021

CORSEUIL, C. H. (Org.). (2002). **Estrutura salarial: Aspectos conceituais e novos resultados para o Brasil**. Brasília: IPEA. < <http://bit.ly/3HRT03j> >. Acesso em 16 dez. 2021.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007.

DRAIBE, S.M. As Políticas Sociais nos anos 1990. In> _____. Brasil: **Uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

FERNANDES ALVES, Danubia. **O impacto do financiamento estudantil- Fies nas metas 12 e 20 do plano nacional de educação (2014-2024)**. 125p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília. Brasília -DF: 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3OhzvD9>>. Acesso em 16 mai. 2021.

GILIOLI, R. de S. P. **Um balanço do Fies: desafios, perspectivas e metas do PNE**. In: GOMES, Ana Valeska Amaral (Org.) Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

GISI., Maria Lourdes. **A educação superior no brasil e o caráter de desigualdade do acesso e da permanência**. Revista Diálogo Educacional, [S.l.], v. 6, n. 17, p. 97-112, jul. 2006. ISSN 1981-416X. Disponível em: <<https://bit.ly/3tSzVYw>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, São Paulo, n. 58, 2003.

HOBMEIR, Fabiana Grifante. **Fies: um estudo de caso sobre a inadimplência no programa**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: < <http://bit.ly/3WFlrHi> >. Acesso em 22 dez 2022.

LEITE, Natanael Soares. **Pobreza e desigualdade no brasil: análises sobre sua evolução e diferenças regionais**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza. 121 f. 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/409ZMd1>>. Acesso em 22 dez 2022.

MARCIANO, Carlos Henrique da Silva. **Quando obstáculos à coordenação governamental comprometem uma inovação: o caso de instituição do pagamento contingente à renda no financiamento estudantil** - Brasília, 2021. 117 f. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) -- ENAP, 2021. Disponível em < <https://bit.ly/39FuCEQ> > Acesso em: 21 jun. de 2022.

MARTINS, Carlos Benedito. **Reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil**. Educação & Sociedade, Campinas, SP, v.30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009. Disponível em < <https://bit.ly/3Jt1MqK> > Acesso em: 21 jun. de 2022;

OLIVEIRA, D. **A Gestão democrática da Educação no contexto da reforma do Estado**. In: FERREIRA, Naura S.C. e AGUIAR, Marcia A.S. Gestao da educação. São Paulo: Cortez, 2000.

PESSOA, S.; BOTELHO, V. O. Fies: impactos fiscais de curto e longo prazo. Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo, Semesp, São Paulo, 2014.

PEREIRA, L.C. Bresser. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995**. 68 f. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da

Administração Federal e Reforma do Estado. Disponível em: < <https://bit.ly/39So31J>> Acesso em: 28 abr. de 2022

QUEIROZ, Jacqueline Clara. **Fundo de financiamento estudantil (Fies) - 2010 a 2015: mecanismo de financiamento da democratização e permanência na educação superior privada**. 2018. 114f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: < <https://bit.ly/3QFWpWw> > acessado em 9 mai. 2021.

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**. 2018. 152f. Dissertação (Mestrado) – IPEA, Brasília. Disponível em: <<https://bit.ly/3xOUoOX>> Acesso em: 23 jun. 2022.

ROCHA, Wilsimara. **Análise de impacto do Fies sobre a renda do trabalhador formal**. 2016. 49 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília. Programa de Pós-graduação em Economia. Disponível em < <http://bit.ly/3j9tHRw> >. Acesso em 28 set. 2022.

ROSSETTO, C. B., & GONÇALVES, F. d. (s.d.). Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. Disponível em: <<https://bit.ly/3SiwTqC>> Acesso em 28 set. 2022.

SANCHEZ, Maria Hidalgo; MESGRAVIS, Laima. **História e experiências brasileiras do Crédito Educativo antes do Fies – Financiamento Estudantil**. Pesquisa em Debate Revista Eletrônica do Programa Interdisciplinar em Educação, Administração e Comunicação. Universidade São Marcos. Ano II, no 3, jul-dez. São Paulo: 2005. Disponível em: < <https://bit.ly/3tXWUBm> > Acesso em: 01 jun. 2022.

SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. **Financiamento da educação superior privado-mercantil: incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais**. 2016. 278 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2016. Programa de Pós-Graduação em Educação. Disponível em: < <https://bit.ly/3DqeXoG> > Acesso em: 01 jun. 2022

SCHWARTZMAN, S. (2014). **A educação superior e os desafios do século XXI: Uma introdução**. In S. Schwartzman (Org.), Educação superior na América Latina e os desafios do século XXI (pp. 15–44). Campinas: Editora da UNICAMP.

SILVA, Alexandre Augusto. **Fundo de Financiamento Estudantil - Fies: uma análise com vistas à sustentabilidade operacional**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Brasília - DF: 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/409zS97>>. Acesso em 29 jan. 2023

VELHO, Léa. **Conceitos de Ciência e a Política Científica, Tecnológica e de Inovação**. Revista Sociologias, V. 13, n. 26, p. 128-153, Porto Alegre, 2011. Disponível em:< <https://bit.ly/3yfEvT4>>. Acesso em: 10 out. 2020.

VITURI, Renée Coura Ivo. **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para o ensino superior privado: acesso, processos e contradições**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: < <https://bit.ly/3xKJeLc> > Acesso em: 01 jun. 2022.

VITURI, Renée Coura Ivo. **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para o ensino superior privado:** trajetórias de vida de graduadas e graduados financiados pelo programa das tramas aos dramas (1999 a 2018). Tese (Doutorado). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019. Disponível em: < <https://bit.ly/3OibCvn>> Acesso em: 01 fev. 2022.

ANEXO: PRODUTO TÉCNICO

Este produto técnico é parte integrante da dissertação de Mestrado intitulada “Análise da evolução da focalização do financiamento estudantil no Brasil no período de 2010 a 2020” submetida ao Mestrado Profissional da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

PROPOSTA DE REDUÇÃO DO VALOR DA RENDA PER CAPITA FAMILIAR PARA INGRESSO NO FIES.

Resumo

Esta nota técnica apresenta uma proposta de redução do valor da renda per capita familiar para ingresso no programa. Desde 1999, o Fies já financiou mais de 3,45 milhões de estudantes no ensino superior. Entre as políticas educacionais de acesso ao ensino superior, o financiamento estudantil tem importante papel de indução no incremento das vagas ociosas no setor privado. No entanto, desde as mudanças ocorridas a partir de 2016, em especial relativas ao teto de ingresso de até três salários mínimos por pessoa, o programa vem perdendo, em grande medida, seu aspecto social em atender as camadas da população mais vulnerável. Nesse sentido, esta proposta busca dar o pontapé inicial no sentido de priorizar o acesso ao ensino superior aos estudantes que realmente não teriam condições de fazê-lo sem o auxílio do Fies.

Palavras-chave: Fies, renda per capita, política pública educacional.

Introdução

Preliminarmente, faremos um breve resumo acerca do programa de financiamento e a renda para ingresso. Em 1999, foi criado então o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, atualmente denominado de Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), pela edição da Medida Provisória (MP) nº 1.827, de 24 de junho de 1999, que após 2 anos de sucessivas reedições (ao todo 27 reedições) foi convertido na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 1999).

A partir da Lei de criação, a Portaria nº 1.386, de 15 de setembro de 1999, do MEC, estabeleceu que, para participarem do Fies, os candidatos seriam selecionados prioritariamente de acordo com três critérios: menor renda, se tinha residência alugada ou financiada ou tinha despesas com doenças crônicas, ou seja, a prioridade seria para quem tivesse menor renda, mas, para isso, a parcela da mensalidade não financiada não deveria comprometer mais de 60% da renda familiar per capita (BRASIL-MEC, 1999).

Posteriormente, quase uma década depois, o objetivo expresso na Lei nº 10.260/2001 foi redefinido e passou a ser financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos superiores presenciais, não gratuitos e com avaliação positiva nos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação de acordo com regulamentação própria (BRASIL, 2001).

Assim, para ingressar no programa e utilizar o Fies, entre 2010 até 2014, os critérios eram basicamente estar matriculado em curso de graduação com avaliação positiva, ter feito o ENEM do ano anterior e possuir renda familiar bruta de até 20 salários mínimos (BRASIL-MEC, 2010).

Já entre 2015 e 2017, o Financiamento Estudantil passou por ajustes com vista ao aprimoramento da focalização e à sustentabilidade financeira, através da restrição do público-alvo a alunos com renda familiar per capita de até 3 salários mínimos, igualando o critério de renda a de outras políticas educacionais como o PROUNI (BRASIL-MEC, 2016).

A partir de 2018, o novo Fies foi instituído pela Lei nº 13.530/2017, porém não houve alteração nas regras de ingresso no programa sendo, por isso, mantido a limitação de renda familiar mensal per capita de até três salário-mínimo (BRASIL-MEC, 2018).

Nesse contexto, essa proposta tem o objetivo de demonstrar que a regra atual de limitação de renda de até três salários mínimos não privilegia os estudantes que realmente precisam do programa para acesso ao ensino superior por abranger a maioria da população brasileira.

Materiais e métodos

A metodologia para a elaboração desta nota técnica foi amparada na análise descritiva de informações contidas em documentos já publicados tais como artigos, documentos normativos legais e infralegais e relatórios.

A metodologia usa a abordagem quantitativa em que compara as informações acadêmicas dos estudantes financiados registrados em nosso Sistema Informatizado do Fies no Ministério da Educação e as informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério da Economia bem como o histórico de dados financeiros do Fies fornecidos pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil.

Nesse sentido, utilizou-se das técnicas estatísticas descritivas tais como média, percentual entre outros para quantificação da coleta de dados.

Inicialmente, foi feito o cruzamento dos CPFs de financiados pelo Fies durante os anos de 2010 a 2020 com os CPFs registrados no banco de dados da RAIS no mesmo período correspondente.

Após esse cruzamento realizou-se o batimento dos CPFs dos membros do grupo familiar desses estudantes encontrados para a aferição da renda familiar. Note que nessa metodologia necessariamente todos os financiados pelo Fies apresentaram algum trabalho formal no ano de ingresso do programa.

Posteriormente, definimos a renda bruta RAIS somando a renda média recebida pelo estudante no ano de referência da RAIS com a renda média recebida por cada membro do grupo

familiar, dentre aqueles membros do grupo familiar cadastrado pelo estudante no SisFIES no mesmo ano de referência.

No que tange a renda média per capita batida pela RAIS, o cálculo foi obtido dividindo-se renda bruta encontrada na RAIS pela quantidade de membros do grupo familiar declarado no SisFIES. Assim, o resultado é a nossa média per capita pela RAIS. Também foram excluídos os valores menores que um salário mínimo em cada época da análise dos dados da RAIS.

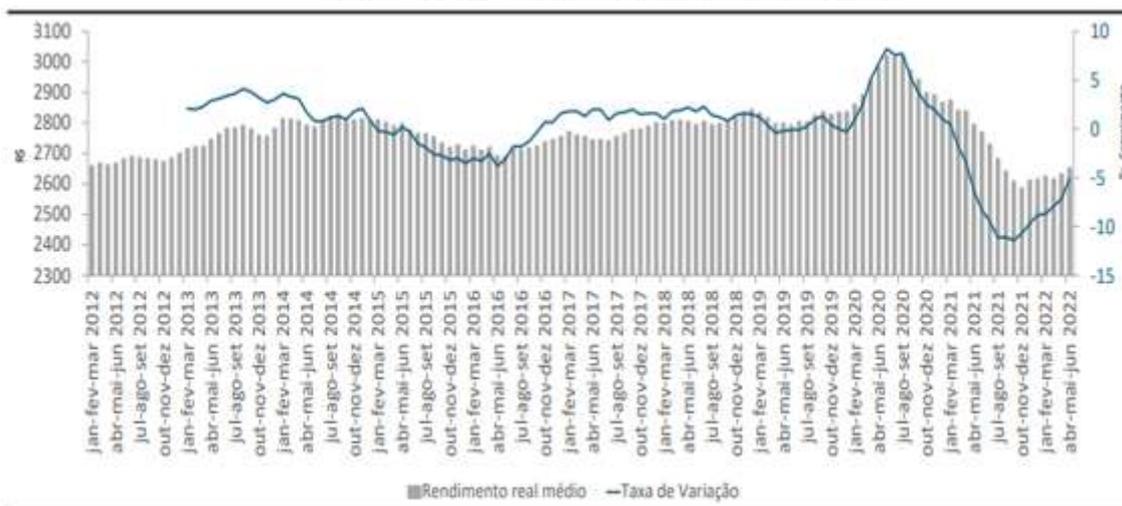
Resultados e discussões

Inicialmente, a partir de em 2010, o valor da renda bruta familiar para se inscrever no programa era de até vinte salários mínimos brutos.

No entanto, a partir do segundo semestre de 2015, Ministério da Educação foi editando normativos regulamentando os critérios de renda, que estabeleceu a renda per capita de até 2,5 três salários mínimos (BRASIL-MEC, 2015b) e posteriormente alterando o valor para até 3 salários mínimos (BRASIL-MEC, 2016).

Apesar de a renda per capita ter sido fixada em até 3 salários mínimos para ingresso no programa, dados atuais da PNAD continua apontam que a renda média habitual real no quarto trimestre de 2022 foi de R\$ 2.808⁹. Em que pese a recuperação da renda no ano de 2022, o relatório concluiu que os rendimentos médios ainda estão 1% abaixo dos observados, em 2019, antes da pandemia.

Gráfico - PNAD Contínua: rendimento habitual médio



FONTE: PNAD Contínua (IBGE)

Nesse contexto, o programa acaba incluído todo a média salarial do País principalmente se consideramos que, em 2022, a renda per capita máxima para ingresso no Fies

⁹ Para mais informações: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/rendimentos-do-trabalho/#:~:text=A%20renda%20m%C3%A9dia%20habitual%20real,os%20n%C3%ADveis%20registrados%20em%202017>. Acesso em 24 de mar. 2023

foi de R\$ 3.636,00 (três salários mínimos) por pessoa do grupo familiar, não sendo prudente usar exclusivamente a renda per capita como o principal critério de segmentação dos estudantes ao programa.

Aqui vale apontar que a igualdade formal da legislação nem sempre é justa. Devemos sempre buscar a igualdade material, ou seja, tratar os mais vulneráveis respeitando suas desigualdades principalmente em relação a falta de oportunidade de acesso à educação superior.

Daí a necessidade e equilibrar essa relação com critérios que visem a inclusão dos menos favorecidos e com dificuldades de acesso ao ensino superior.

Outro ponto relacionado a desigualdade foi o redirecionamento de situações que constavam como proibitivo para participação do processo seletivo do Fies, a exemplo de o candidato que já possuísse uma graduação, passando a constar como critério classificatório ou não prioritário para ingresso no programa, afastando as alegações de ferimento aos princípios constitucionais da educação e da isonomia (BRASIL-MEC, 2016).

As condições de financiamento foram um importante indutor do programa de financiamento. Caso as condições sejam desfavoráveis ao tomador do crédito isso acaba limitando o acesso ao programa, conforme ocorreu, por exemplo, no período de 1999 até 2009, em que o Fies enfrentou diversos problemas em razão dos prazos curtos de pagamento e da alta taxa de juros cobrada dos estudantes. Isso acabou por desmotivar os estudantes, principalmente os menos favorecidos, a buscar esse tipo de financiamento como forma de acesso ao ensino superior.

De modo adverso, entre 2010 até 1/2015, as condições de financiamento acabaram tornando o programa muito atrativo. Nesse sentido, o estabelecimento da taxa de juros em 3,4% ao ano para todos os cursos, carência de dezoito meses após a utilização do financiamento e o prazo de pagamento do saldo devedor equivalentes a até três vezes o tempo de duração do curso acrescidos de doze meses.

Dados essas condições de financiamento, principalmente a baixa taxa de juros cobrada, de acordo com o boletim de avaliação de políticas públicas (BRASIL – STN – 2015), incentivava as pessoas que tinham condições de pagar a mensalidade no ensino superior a buscar o financiamento estudantil, ocasionando o chamado efeito crowding-out (efeito deslocamento) sobre os agentes privados:

Se o mesmo indivíduo tivesse condições de pagar a mensalidade, mas preferisse pegar o empréstimo do Fies e depositar o valor numa aplicação com rendimento próximo à taxa SELIC (por exemplo, 10% a.a.), ele estaria numa posição bem confortável: no início do período de amortização, o montante aplicado no investimento estaria em R\$ 56.617,06, valor tão alto que permitiria sacar o valor da prestação do Fies todos os meses e, ainda assim, o valor investido continuaria crescendo. (BRASIL – STN – 2015)

Outro ponto que mostra bem esse efeito é a grande quantidade de contratos e a taxa de crescimento desses contratos financiados em relação ao número de matrículas no período entre 2010 e 2014.

Por exemplo, verificou-se que, no ano de 2012, a taxa de crescimento de contratos alcançou 144% em relação ao ano anterior, taxa bem superior a taxa de crescimento de matrícula que foi de 1,37% no mesmo período.

Tabela 1 - Variação Percentual de Contratos financiados e Matrículas em cursos de Graduação Presencial

Ano	Contratos	Variação percentual de contratos em relação ao ano anterior	Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais em instituição privadas	Variação percentual de matrículas em relação ao ano anterior
1999	67.524	-	1.537.923	-
2000	35.230	-47,83%	1.807.219	17,51%
2001	49.836	41,46%	2.091.529	15,73%
2002	66.348	33,13%	2.428.258	16,10%
2003	50.039	-24,58%	2.750.652	13,28%
2004	43.181	-13,71%	2.985.405	8,53%
2005	78.956	82,85%	3.260.967	9,23%
2006	58.806	-25,52%	3.467.342	6,33%
2007	49.083	-16,53%	3.639.413	4,96%
2008	33.146	-32,47%	3.806.091	4,58%
2009	32.594	-1,67%	3.764.728	-1,09%
2010	76.020	133,23%	3.987.424	5,92%
2011	154.288	102,96%	4.151.371	4,11%
2012	377.801	144,87%	4.208.086	1,37%
2013	559.761	48,16%	4.374.431	3,95%
2014	732.593	30,88%	4.664.542	6,63%
2015	287.545	-60,75%	4.809.793	3,11%
2016	203.513	-29,22%	4.686.806	-2,56%
2017	175.967	-13,54%	4.649.897	-0,79%
2018	82.795	-52,95%	4.489.690	-3,45%
2019	85.107	2,79%	4.231.071	-5,76%
2020	53.926	-36,64%	3.775.571	-10,77%

FONTE: censo da educação superior - INEP, CAIXA e FNDE.

Assim, durante os anos 2010 a 2014, principalmente, muitos contratos formalizados pelo Fies estavam sendo concluídos por estudantes que já estavam matriculados no ensino superior causando o indesejado efeito crowding-out de estudantes que poderiam pagar os estudos (BRASIL-TCU, 2016).

Assim, podemos dizer que tanto condições de financiamento muito favorável acabam por incentivar estudantes com maiores rendas a busca algum ganho econômico na utilização do Fies quanto condições rígidas ou próximas de mercado que vigoram até 2009 sequer chegam aos mais pobres, tornando a política pública de financiamento distante do público alvo e, por consequência, diminuindo a focalização do programa.

Em razão desses desajustes nas condições de acesso ao crédito estudantil ao longo dos anos, o programa sofreu o primeiro realimento das condições de financiamento no sentido de

fortalecer a sustentabilidade do programa e reduzir o subsídio financeiro por parte do governo ao programa.

As propostas iniciais oferecidas pelo STN ainda em 2015 foram acatadas pelo MEC o qual estabeleceu o realinhamento das condições de financiamento, um modelo de coparticipação o qual estabelecia “uma alíquota fixa de comprometimento de renda per capita da família” e a adoção de uma maior previsibilidade de oferta de vagas (BRASIL-STN, 2015). As mudanças podem ser resumidas no quadro abaixo:

Quadro - Condições de financiamento (1/2015 a 2017)

CONDIÇÕES E CRITÉRIOS	SITUAÇÃO ATUAL	HISTÓRICO	PROPOSTA
Taxa de juros	3,4% a.a.	Até 10/2006: 9,0% Até 08/2009: 3,5% a 6,5% Até 03/2010: 3,5%	6,5%
Prazo de amortização do contrato	3 vezes a duração do curso + 12 meses	Até 2010: 2 vezes a duração do curso	3 vezes a duração do curso
Pagamento de juros trimestrais (utilização e carência)	R\$ 50	Não há reajuste desde 2007 (reajustado pelo IPCA chegaria a R\$ 78 em 2015)	Até R\$ 150,00

FONTE: (BRASIL- STN, 2015)

Além disso, as regras de seleção de estudantes a serem financiados passou obrigatoriamente a considerar a renda familiar per capita, incluída na legislação ordinária inicialmente pela Lei 13.530/2017 e alterada, recentemente, pela Lei 14.375, de 21 de julho de 2022:

Art. 3º A gestão do Fies caberá:
(...)

III

§ 1º O Ministério da Educação, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies, editará regulamento sobre: [\(Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

I - as regras de seleção de estudantes a serem financiados, devendo ser considerados a **renda familiar per capita, proporcional ao valor do encargo educacional do curso pretendido**, e outros requisitos, bem como as regras de oferta de vagas; (BRASIL, 2022)

Com a alteração imposta pela Lei nº 14.375/2022, a regra de seleção deve considerar a renda per capita proporcional ao valor dos encargos educacionais do curso pretendido. Assim, por exemplo, é possível ter vários limites de ingresso para renda per capita variável conforme o valor dos encargos educacionais. Atualmente o valor é de até 3 salários mínimos por pessoa independentemente do valor do curso pretendido.

O critério de renda é um dos principais critérios de focalização e a alteração mais sensível no programa desde a sua edição. Além disso, para fins de ingresso no programa de financiamento, é a renda per capita do grupo familiar o principal critério que define o percentual de financiamento a ser utilizado por cada estudante no programa com recursos do Fies.

Nessa senda, a renda utilizada atualmente para ingresso do programa é de até três salários mínimos per capita. De acordo com o trabalho de SILVA (2022), que analisou dados da PNAD de 2019, concluiu que a atual faixa de renda do programa possui baixa focalização por abranger cerca de 90% da população brasileira.

Além disso, o referido autor, analisou a taxa de “conversão” de jovens (24 a 27 anos) em graduados com família de até 1 salário mínimo per capita (55% da população) e conclui que menos de 50% dos jovens dessa faixa de renda alcança a graduação. Para grupo familiar com renda per capita superior a 2 salários mínimos (82% da população) apresentaram boa taxa de conversão alcançando a estabilidade um pouco acima de 60% para famílias de até 3 salários mínimo per capita (SILVA, 2022).

Nesse sentido, sugere-se a redução do valor da renda para que programa priorize apenas o ingresso de estudantes com renda de até 1,5 salário mínimos per capita.

Analisando o valor da renda per capita familiar do grupo observamos uma tendência de inadimplência menor para as maiores rendas, ou seja, família com até 1,5 salários mínimos apresentam dificuldades com o pagamento do Fies.

Tabela 2 - Renda Bruta Familiar por salário mínimo

Renda Bruta familiar (sisfies)	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda Bruta média Sisfies	Inadimplencia Contratos	Inadimplencia Valor
a) Até 1 S.M	12.473	R\$ 3.746,49	R\$ 689,56	68,01%	75,64%
b) 1 < S.M <= 1,5	39.268	R\$ 4.041,72	R\$ 944,89	67,19%	74,98%
c) 1,5 < S.M <= 2	30.822	R\$ 4.600,78	R\$ 1.293,45	62,17%	70,73%
d) 2 < S.M <= 2,5	27.325	R\$ 5.166,93	R\$ 1.658,45	59,68%	68,08%
e) 2,5 < S.M <= 3	24.642	R\$ 5.744,54	R\$ 2.010,55	56,16%	65,09%
f) 3 < S.M <= 5	55.571	R\$ 7.137,53	R\$ 2.783,05	48,87%	56,65%
g) 5 < S.M <= 10	31.744	R\$ 10.207,58	R\$ 4.593,62	33,09%	37,46%
h) 10 < S.M <= 20	4.152	R\$ 16.326,31	R\$ 8.440,33	18,90%	17,43%
i) Acima de 20 S.M	119	R\$ 28.352,05	R\$ 15.045,18	15,15%	21,11%
Total Geral	226.116	R\$ 6.288,01	R\$ 2.289,73	53,36%	60,71%

FONTE: Autor (2022)

Inadimplência: Posição de novembro de 2022

Um segundo ponto a se destacar é o percentual de financiamento dos encargos educacionais na modalidade Fies. Atualmente, o percentual de financiamento é definido de acordo com o comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita em reais, nota do curso e o encargo educacional cobrado pela IES em com a aplicação da seguinte fórmula:

$$f = 100\% - \{[(16\% + 0,02\% * RFPC) * RFPC + a * m] / m\} * 100\%, \text{ em que,}$$

RFPC = Renda Familiar Mensal Bruta Per Capita em reais;

a = percentual relativo ao encargo educacional que variará por curso de determinada IES de acordo com a nota atribuída pelo CC;

m = encargo educacional cobrado pela IES em reais (BRASIL-MEC, 2018).

Pela simples análise da fórmula, é possível concluir que mesmo que a Renda Familiar Mensal Bruta Per Capita seja igual a zero, o percentual de financiamento nunca atingirá 100%.

Em nossas simulações, o percentual de financiamento atingiu o máximo de percentual de 95,5%. Aqui foi considerando com mensalidade de um curso no valor de R\$ 500, a nota do curso 3 (a=4,5%) e renda per capita da família no valor de 1 salário mínimo (R\$ 1302).

Tabela 3 - exemplo de aplicação da fórmula de percentual de financiamento.

Per capita	Renda per cap	$f=100\% - \{[(16\% + 0,02\%*RFPC)*RFPC + a*m] / m\} * 100\%$	Coparticipação	valor financiado
0	R\$ 0,00	95,50%	R\$ 22,50	R\$ 477,50
0,03	R\$ 39,06	94,19%	R\$ 29,05	R\$ 470,95
0,06	R\$ 78,12	92,76%	R\$ 36,22	R\$ 463,78
0,09	R\$ 117,18	91,20%	R\$ 44,00	R\$ 456,00
0,12	R\$ 156,24	89,52%	R\$ 52,38	R\$ 447,62
0,15	R\$ 195,30	87,72%	R\$ 61,38	R\$ 438,62
0,18	R\$ 234,36	85,80%	R\$ 70,98	R\$ 429,02
0,21	R\$ 273,42	83,76%	R\$ 81,20	R\$ 418,80
0,24	R\$ 312,48	81,59%	R\$ 92,03	R\$ 407,97
0,27	R\$ 351,54	79,31%	R\$ 103,46	R\$ 396,54
0,3	R\$ 390,60	76,90%	R\$ 115,51	R\$ 384,49
0,33	R\$ 429,66	74,37%	R\$ 128,17	R\$ 371,83
0,36	R\$ 468,72	71,71%	R\$ 141,43	R\$ 358,57
0,39	R\$ 507,78	68,94%	R\$ 155,31	R\$ 344,69
0,42	R\$ 546,84	66,04%	R\$ 169,80	R\$ 330,20
0,45	R\$ 585,90	63,02%	R\$ 184,90	R\$ 315,10
0,48	R\$ 624,96	59,88%	R\$ 200,61	R\$ 299,39
0,51	R\$ 664,02	56,61%	R\$ 216,93	R\$ 283,07
0,54	R\$ 703,08	53,23%	R\$ 233,86	R\$ 266,14
0,57	R\$ 742,14	50,00%	R\$ 250,00	R\$ 250,00
0,6	R\$ 781,20	50,00%	R\$ 250,00	R\$ 250,00
0,63	R\$ 820,26	50,00%	R\$ 250,00	R\$ 250,00
0,66	R\$ 859,32	50,00%	R\$ 250,00	R\$ 250,00

FONTE: Autor (2022)

Como se observa, quando a renda per capita da família atinge o valor de R\$ 742,14 (57% do salário mínimo de 2023) ou mais nesse cenário, o resultado se estabiliza no percentual mínimo de financiamento de 50%.

Nesse caso, a quantidade de membro do grupo familiar pode ser vantajosa ou não a depender da quantidade de componentes do grupo familiar com ou sem renda, respectivamente. Em outras palavras, a fórmula acaba prejudicando as famílias com as menores rendas brutas em relação aos cursos mais caros em virtude de não se levar em consideração o comprometimento total da renda bruta em relação aos encargos educacionais.

Para exemplificar, caso uma pessoa que ganha pelo menos 1 salário mínimo e mora sozinha que quisesse financiar um curso de medicina, com avaliação 5 e com mensalidade de R\$ 7.000 reais, teria o percentual em torno de 92% resultando em uma coparticipação em torno de R\$ 573 reais o que significa um comprometimento da renda bruta em torno de 44%. O financiamento do mesmo curso para um estudante que mora com os Pais em tenha renda per capita de 1,5 salários mínimos (R\$ 1.953 e dispensa fiador convencional), nesse caso, o percentual passaria para 84% e a coparticipação passaria para R\$ 1.110 reais o que gera um comprometimento menor em torno de 18% da renda bruta familiar.

Assim, no mesmo sentido da análise realizada por SILVA (2022) recomenda-se o aperfeiçoamento da fórmula de percentual de financiamento levando em consideração também a renda bruta familiar e seu comprometimento em relação aos encargos educacionais.

Por último, destacamos as modalidades de garantias ofertadas ao longo da trajetória do Fies: Fiança Convencional, Fiança solidária, FGEDUC exclusivo ou concomitante e FGFies exclusivo ou concomitante.

A fiança convencional ou tradicional é aquela prestada por até dois fiadores cuja renda seja igual ao dobro do valor da mensalidade paga pelo estudante, considerados os descontos de pontualidade e de caráter coletivo oferecidos pela IES.

Em se tratando de estudantes beneficiários de bolsa parcial do ProUni, o (os) fiador (es) deverá(ão) possuir renda mensal bruta conjunta pelo menos igual à parcela mensal da semestralidade, observados os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela IES, inclusive aqueles concedidos em virtude de pagamento pontual. (BRASIL – MEC, 2010)

A fiança solidária era um instituto jurídico que permitia um grupo de estudantes e ao mesmo tempo fiadores recíprocos um dos outros que deveria ser constituído na mesma agência do agente financeiro escolhido, em quantidade de 3 a 5 participantes não sendo exigida a comprovação de rendimentos entre eles. Porém os estudantes deveriam obrigatoriamente ser da mesma IES e do mesmo local de oferta do curso. Além disso, os estudantes não poderiam ser do mesmo grupo familiar e estavam restritos a oferecer essa modalidade a apenas a um grupo. (BRASIL – MEC, 2010)

A fiança solidária deixou de existir para o novo Fies em virtudes de muitos problemas operacionais que ocorriam ao longo da trajetória acadêmica dos financiados. Por exemplo, embora não precisasse comprovar renda, havia muitos casos de desistência ou transferência de um membro do grupo de fiador para outra IES o que impedia a realização de aditamento semestral não simplificado (necessidade de comparecer ao agente financeiro) em caso de alteração contratual relevante em contrato de algum dos membros do grupo de fiadores solidários (Ex: transferência de IES/Curso). Nessa hipótese, todos os fiadores solidários deveriam comparecer ao agente financeiro para assinar o respectivo aditamento.

Além disso, nos casos de desistência ou sumiço de um membro do grupo de fiadores, era muito difícil encontrar um substituto na mesma IES e no mesmo curso financiado tendo em vista que em muitas situações, os estudantes se quer se conheciam e apenas se reuniam com o propósito de apresentar a garantia solidária para obtenção do Fies

Diante das dificuldades de obter fiador, seja a fiança tradicional seja a fiança solidário, é que foi criado o fundo garantidor FGEDUC (BRASIL, 2009) com funcionamento de fato a partir de 2010 em que para ter acesso a esse fundo garantidor o estudante deveria observar uma das exigências:

- a) O estudante dever ter renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo e meio;
- b) Ser estudante matriculado em curso de licenciatura;
- c) Ser bolsista parcial do Programa Universidade para Todos (ProUni) que optar por inscrição no Fies no mesmo curso em que foi beneficiado pela bolsa. (BRASIL-MEC, 2010)

Assim o estudante que, na contratação do Fies, utilizar exclusivamente a garantia do FGEDUC ficaria dispensado de oferecer a fiança convencional ou solidária. (BRASIL – MEC, 20110)

A garantia do FGEDUC era renovada semestralmente por ocasião do aditamento de renovação semestral, e estava condicionada à existência de disponibilidade de limite do FGEDUC para sua concessão. Em caso de indisponibilidade do limite do FGEDUC, o estudante garantido de forma exclusiva deveria apresentar a fiança convencional ou solidária.

A adesão ao FGEDUC era optativa para mantenedora até 2013. A partir de 1º de fevereiro de 2014 até 31 de dezembro de 2017, a adesão ao FGEDUC se tornou obrigatória para as entidades mantenedoras que aderissem ao Fies (BRASIL-MEC, 2014)

Na prática, os contratos formalizados garantidos por fiança convencional ou solidária, teriam também como garantia colateral o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo. Em caso de inadimplemento das parcelas do financiamento, os fiadores e o FGEDUC, nesta ordem respectivamente, serão chamados a honrarem a dívida inadimplida.

A garantia do FGEDUC estava condicionada à disponibilidade de saldo deste Fundo, que era verificada a cada contratação e renovação semestral. Desse modo, a partir de 2014, os contratos que não tinham o fundo garantidor exclusivo tinham parte de seus saldos devedores garantidos, concomitantemente, pelo FGEDUC e pela Fiança convencional ou solidária e parte garantido somente por Fiança comum (convencional ou solidária).

Um dos objetivos dessa concomitância era alavancar o FGEDUC por meio de recolhimento mensal, pago pelas mantenedoras, de 6,25% calculados sobre a parcela das operações garantidos pelo fundo e reduzir o risco de crédito em razão da inadimplência dos contratos Fies.

A partir de 2018, as garantias admitidas passaram a ser apenas a fiança convencional e o FG-Fies de forma exclusiva ou concomitante. A fiança convencional tem os mesmos critérios e impedimentos que a convencional utilizada desde 2010, ou seja, até dois fiadores com renda igual ou maior a duas vezes o valor da mensalidade financiada, exceto se o financiado tiver bolsa parcial PROUNI no mesmo curso do Fies. Nesse último caso, o fiador pode ter renda igual ou maior a uma vez à parcela mensal da semestralidade (BRASIL-MEC, 2018).

Já a garantia prestada pelo FG-Fies se dará de forma exclusiva quando se tratar de financiamento concedido a estudante: I - que possua renda familiar mensal bruta per capita de até um salário mínimo e meio; ou II - integrante de famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico (BRASIL-MEC, 2018).

Nos demais casos é utilizado a garantia do FG-Fies em concomitância com a fiança convencional.

Apesar de previsto a exclusividade do FG-Fies para estudantes cadastrado no CadÚnico (BRASIL, 2017), todas as garantias exclusivas do FG-Fies até a apresentação desse trabalho se deram por meio do critério de renda mensal bruta per capita de até um salário mínimo e meio (BRASIL-MEC, 2018).

Conclui-se que a própria exigência para ter acesso ao fundo garantidor de forma exclusiva já impõe um limite de renda per capita menor que o atualmente praticado.

Analisando o contingente ativo de contratos no programa apresentamos a seguinte configuração agrupada por tipo de garantia:

Tabela 4 - CONTRATOS POR TIPO DE GARANTIA

Tipo de garantia	Contratos	Proporção
FG-Fies	293046	10,2%
FGEDUC	1725024	59,8%
Fiança convencional	548337	19,0%
Fiança convencional + FGEDUC	267095	9,3%
Fiança solidaria	20500	0,7%
Fiança solidaria + FGEDUC	5934	0,2%
Normal + FG-Fies	25277	0,9%
Sem fiança	707	0,0%
Total	2885920	100,0%

FONTEs: Autor (2022) com base nos micros dados do SisFIES

Nesse contexto, observa-se que 70% dos contratos não apresentam fiadores convencionais, ou seja, são garantidos exclusivamente por algum fundo garantidor. Ao considerar a garantia concomitante com um fundo garantidor, o percentual sobe para 81% dos contratos formalizados pelo Fies.

A fundo garantidor utilizado de maneira exclusiva já restringe o público alvo em razão de exigir renda per capita de até 1,5 salários mínimos. Muitos dos candidatos procuram se encaixar nesse critério para obtenção do Fies sem fiador comum.

Analisando todo o contingente encontrado na RAIS, observa-se que 71,2% dos contratos do Fies são garantidos exclusivamente pelo FGEDUC/FG-Fies e, se considerada a cobertura concomitante com fiança, esse percentual garantido por algum Fundo de Garantia representa 80% de financiamentos.

Tabela 5 – Tipo de garantia

Tipo de garantia	Contratos	Renda média per capita RAIS	Renda média per capita SisFIES	Inadimplência a por Contratos	Inadimplência a por Valor
FGEDUC	67.505	R\$ 826,37	R\$ 647,09	65,4%	56,0%
FG-Fies	779.713	R\$ 834,63	R\$ 618,38	66,8%	75,5%
Fiança convencional	230.184	R\$ 992,89	R\$ 920,24	28,1%	30,2%
Fiança convencional + FGEDUC	98.385	R\$ 1.302,06	R\$ 1.216,37	26,7%	28,1%
Fiança solidaria	7.667	R\$ 840,02	R\$ 650,48	70,6%	78,5%
Fiança solidaria + FGEDUC	1838	R\$ 1.091,93	R\$ 841,87	75,3%	84,2%
Normal + FG-Fies	4039	R\$ 1.885,23	R\$ 1.972,53	37,6%	27,8%
Sem fiança	199	R\$ 834,40	R\$ 788,44	59,7%	60,5%
Total Geral	1.189.530	R\$ 1.075,94	R\$ 956,93	53,78%	55,10%

FONTE: Autor (2022)

Inadimplência: Posição de novembro de 2022

Lembrando que os contratos de financiamento formalizados até 2009 não tinham a possibilidade de com cobertura de um fundo garantidor e, portanto, eram garantidos exclusivamente por fiança convencional ou por fiança solidária. Além disso, não encontramos diferenças significativas comparando as rendas medias da RAIS ou cadastradas no SisFIES. Tal fato reforça a ideia de que o programa é muito abrangente e reflete a situação atual da população brasileira média, pelo menos em termos de renda média per capita.

Considerações finais

Desde 2015 o programa de financiamento estudantil do Ministério da Educação vem passando por remodelagem de modo a favorecer a parcela da população com dificuldade de acesso ao ensino superior.

Atualmente, a renda familiar per capita declarada pelo aluno é o principal critério de acesso ao programa que determina o percentual de financiamento estudantil e o acesso ao fundo garantidor que dispensa a apresentação de fiador.

Entretanto a renda per capita de até três salários mínimos para ingresso no programa abrange a maioria das famílias economicamente ativa brasileira não sendo suficiente como o critério base de segmentação dos mais vulneráveis. Pois famílias com as maiores rendas acabam sendo os mais beneficiados pelos Fies.

Assim, é preciso avançar no atendimento aos estudantes mais vulneráveis priorizando o acesso aos grupos com as menores renda além de facilitar as condições de garantias e percentuais de financiamento a esse público.

A metodologia e os resultados apresentados podem indicar uma tendência aos inscritos cadastrem no SisFIES apenas os membros familiares que de fato não tem renda de modo a maximizar a fórmula de cálculo do percentual. Essa é uma hipótese que não pode ser comprovada em razão da falta de informações a respeito dos membros que compõe o grupo familiar em cada domicílio, em especial, dos financiados que se declararam como único membro da família. Nesse sentido, é necessário o cadastro obrigatório do núcleo básico familiar independente de o estudante em idade escolar se declarar economicamente independente.

Ademais, a maior justifica para a redução da renda per capita para 1,5 salário mínimos é que 70% dos contratos formalizados até 2017 e 90% dos contratos formalizados a partir de 2018 já se enquadram nesse requisito de renda em razão da exigência para ter acesso ao Fundo Garantidor do Fies exclusivo o qual dispensa a apresentação de fiador comum.

Por fim, é sabido que uma política pública de financiamento estudantil com viés social não pode visar a sustentabilidade de modo absoluto uma vez que a razão de ser do Fies é permitir acesso e a permanência ao ensino superior aos estudantes que não conseguiriam estudar sem esse financiamento. Em última análise, o Fies é uma política que visa gerar oportunidades aos mais necessitados na condução ao mercado de trabalho e na possibilidade de aumento da renda por meio qualificação proporcionada pela educação superior.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília- DF: 2001.

BRASIL. Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009. **Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas; e altera as Leis nos 11.491, de 20 de junho de 2007, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.001, de 13 de março de 1990.** Brasília, DF: 2009.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. **Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências.** Brasília, DF: 2017.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.827, de 27 de maio de 1999. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília-DF: 1999.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.386, de 15 de setembro de 1999. **Dispõe sobre procedimentos para inscrição dos candidatos ao Fundo de Financiamento Estudante do Ensino Superior - Fies e dá outras providências.** Brasília-DF: 1999.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.725, de 03 de agosto de 2001. **Diretrizes gerais para inscrição no Fies.** Brasília-DF: 2001.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 10, de 10 de abril de 2012. **Dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).** Brasília-DF: 2010.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 3, de 13 de janeiro de 2014. **Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, nº 10, de 30 de abril de 2010, e nº 15, de 8 de julho de 2011, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies.** Brasília-DF: 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa 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.** Brasília-DF: 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa 25, de 28 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies e do Programa de Financiamento Estudantil - P-Fies referente ao primeiro semestre de 2018.** Brasília-DF: 2017.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 209, de 07 de março de 2018. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, a partir do primeiro semestre de 2018.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, a partir do primeiro semestre de 2018. Brasília-DF: 2018

BRASIL. Ministério da Fazenda (STN/MF). Financiamento estudantil - insights sobre as condições de financiamento e o risco fiscal. Boletim de Avaliação de Políticas Públicas, v. 1, n. 3, 2015. Disponível em: < <https://bit.ly/3qY8jzm> >. Acesso em 21 SET. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 3.001/2016 – Plenário: Auditoria realizada no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) com o objetivo de avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho.** Brasília: TCU, 2016. disponível em: < <https://bit.ly/3NaNTvy> > Acesso em 21 mai. 2022

SILVA, Alexandre Augusto. **Fundo de Financiamento Estudantil - Fies: uma análise com vistas à sustentabilidade operacional.** Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Brasília - DF: 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/409zS97>>. Acesso em 29 jan. 2023