XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

GIOVANI DA SILVA CORRALO

JANAÍNA MACHADO STURZA

SUZY ELIZABETH CAVALCANTE KOURY

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Janaína Machado Sturza; Suzy Elizabeth Cavalcante Koury – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-854-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 :Belém, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Belém - Pará - Brasil
https://www.cesupa.br/

XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O Grupo estudou diversas questões que envolvem os direitos sociais e as políticas públicas, a partir da ideia da efetivação dos direitos fundamentais e do desenvolvimento humano.

Os trabalhos buscaram demonstrar que as políticas públicas devem ser voltadas para os indivíduos, permitindo que desenvolvam as suas capacidades e alcancem os seus projetos de vida, numa perspectiva emancipatória e de superação das gritantes diferenças de oportunidades que ainda subsiste no cenário nacional.

O enfoque nas políticas públicas de saúde, incluindo a assistência farmacêutica, a partir da constatação de precariedade do sistema público de saúde, da ausência de recursos e da judicialização da saúde e os seus efeitos, foi o escolhido por sete dos pesquisadores que tiveram os seus artigos selecionados.

As políticas públicas voltadas às mulheres, aos adolescentes, aos idosos, aos portadores de necessidade especiais e às crianças foram discutidas em diversos dos textos apresentados, revelando grande cuidado e preocupação dos seus autores com o alcance do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de redução das desigualdades sociais e regionais.

Aliás, somente um Estado com capacidade de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, em todos os níveis da Federação, de forma integrada e com a participação social, é que possibilitará a concretização dos fins constitucionalmente almejados pela República e dos próprios direitos fundamentais.

É nesse contexto que se recomenda a leitura dos artigos que compõem esta obra, a demonstrar o estado da arte de grande parte das pesquisas desenvolvidas em nível da pós-graduação em Direito no Brasil, a envolver instituições e pesquisadores em estudos aprofundados que transpõem os limites da Ciência Jurídica, numa perspectiva interdisciplinar.

Boa leitura!

Giovani da Silva Corralo - UPF

Janaína Machado Sturza - UNIJUI

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury - CESUPA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A ELEVADA INADIMPLÊNCIA NO PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) – UM NOVO MAL A SER SUPERADO

HIGH DEFAULT IN STUDENT FINANCING PROGRAM (FIES) – A NEW EVIL TO BE OVERCOME

Felisberto Ferreira De Freitas Júnior [1]

Resumo

O presente artigo possui como objetivo a análise do desenvolvimento da elevada inadimplência no Fies (Programa de Financiamento Estudantil), que visa a promoção e ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil, sua influência no contexto da expansão e criação de Instituições de Ensino Superior Privadas e a drástica e progressiva diminuição de investimentos no ensino superior público. Inicialmente, analisa-se a educação superior enquanto Direito Fundamental previsto na Constituição Federal a ser consolidado, em seguida, pontua-se um breve histórico sobre programas de financiamento estudantil, com ênfase no Fies, ainda, trabalha-se a elevada taxa de inadimplência no programa.

Palavras-chave: Direitos fundamentais, Educação, Ensino superior, Financiamento estudantil, Fies, Inadimplência

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the development of the high default in the Fies (Student Financing Program), which aims to promote and expand access to higher education in Brazil, its influence in the context of the expansion and creation of Private Higher Education Institutions, and the drastic and progressive decrease in investments in public higher education. Initially, higher education is analyzed as a fundamental law foreseen in the Federal Constitution to be consolidated, followed by, a brief history of student funding programs, with emphasis on Fies, and the, to analyze high default in the program.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundamental rights, Education, Higher education, Student financing, Student finance program, Default

[1] Mestrando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas - UFPel. Pós-graduando em Direito Tributário/Empresarial pela Universidade Católica de Pelotas - UCPel.

Introdução

A discussão acerca da inadimplência no Programa de Financiamento Estudantil (Fies) passou a tomar importante espaço no cenário educacional brasileiro, passando a figurar como um problema que se encontra presente de forma alarmante, atingindo diretamente um percentual significativo de beneficiários do referido programa. Em consequência a isto, afeta negativamente inúmeros setores da economia nacional, as instituições de ensino superior privadas, apenas variando este número dentre as referidas instituições.

O elevado índice de desemprego em determinadas profissões, aliado a uma persistente estagnação da economia nacional nos últimos anos, têm contribuído sobremaneira para que a massa de inadimplentes aumente vertiginosamente dentre os beneficiários desta forma de política pública. Ainda, a contínua progressão da taxa inflação, passa a ser mais um fator que alavanca este cenário de caos no contexto da educação superior nacional.

Assim, no cerne dos inúmeros entraves para uma satisfatória consolidação das políticas públicas materializadas nos programas de acesso à educação superior e a todo ordenamento educacional brasileiro, essas interferências externas, que trabalham de maneira negativa, em conjunto com a instabilidade econômica e a falta de oportunidades no cenário de emprego nacional, transformam o setor educacional em um grande mercado para a especulação e intervenção do capital externo, fazendo com que ocorra uma progressiva e catastrófica diminuição dos investimentos em educação no setor público por parte do Estado Nacional brasileiro, acarretando como uma de suas mais maléficas causas a dependência da necessidade do financiamento estudantil sem que haja um mercado que absorva essa mão de obra futura, fazendo assim, com que milhões de brasileiros sofram as consequências de uma política pouco planejada e que venha a atender as reais expectativas daqueles que dela dependem para adentrar os portões das universidades.

Inicialmente, se analisará a educação enquanto Direito Fundamental a ser implementado e consolidado à partir do que prevê o texto Constituição Federal de 1988, em seguida, no segundo capítulo, pontua-se um breve histórico sobre programas de financiamento estudantil, as primeiras experiência por parte do governo federal em políticas públicas desta natureza, ações embrionárias do modelo vigente, o Fies, ainda, no terceiro capítulo, desenvol-se a discussão sobre a elevada taxa de inadimplência no

programa, as principais causas e consequências deste mal que assola a realidade da educação superior em nosso país.

Para a realização deste artigo, utilizou-se o método de pesquisa explicativo, adotando-se um procedimento de revisão bibliográfica de autores que trabalham a temática da acessibilidade ao ensino superior e os direitos fundamentais do indivíduo e da coletividade. A análise documental se deu a partir de dados colhidos em sites oficiais do governo, fazendo-se a análise dos índices progressivos da inadimplência por parte de estudantes de ensino superior que aderiram a programas de financiamento ofertados pelo governo federal, que têm por objetivo oportunizar um mais amplo acesso à universidade. Também fora utilizado o método de inferência indutivo.

1 A EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL À PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Socorrendo-se ao art. 6º da Constituição Federal de 1988 que trata dos direitos sociais, encontra-se, genericamente insculpido neste, o direito à educação, encontrando sua devida regulação no Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I, a partir do artigo 205 da CF/88, sendo de responsabilidade do Estado a promoção dos meios de acesso, também compartilhada com a família, podendo contar com o apoio de instituições sociais para tal.

Da análise literal do art. 6º, têm-se, “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição.” (BRASIL, 1988).

Impossível tratar o direito à educação desvinculando-o dos fundamentos da República Federativa nacional, previstos expressamente no art. 1º, e dos objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Carta Magna atual. Da interpretação do art. 1º, inciso II, prevê-se como um dos fundamentos a cidadania, em sequência, no inciso III, observa-se postulado o princípio da dignidade da pessoa humana. Desta análise, depreende-se que a educação constitui-se em uma fática necessidade para a efetiva aplicação dos fundamentos aqui elencados, pois, somente através dela, é possível construir a cidadania em seu pleno sentido, não obstante a dignidade da pessoa humana também exigir o irrestrito acesso à educação para a sua devida concretização.

Por sua vez, no art. 3º, o direito à educação também comunica-se aos objetivos fundamentais da República, especialmente em seu inciso I, cuja redação prevê a construção de "uma sociedade livre, justa e solidária", o que somente se vislumbra possível através da educação.

À luz das dos ensinamentos de Jose Afonso da Silva (2006, p. 178), a melhor conceituação de direitos fundamentais mais apropriada à presente pesquisa, caracteriza-se:

> Direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualitativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. Do homem, não como macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana. Direitos fundamentais do homem significa direitos fundamentais da pessoa humana ou direitos fundamentais. É com esse conteúdo que a expressão direitos fundamentais encabeça o Título II da Constituição, que se completa, como direitos fundamentais da pessoa humana, expressamente no art. 17.

Assim, resta demonstrada a conexão da importância de uma efetiva educação enquanto norte balizador dos deveres do poder público nacional, com as estruturas maiores do texto Constitucional, as linhas mestras que orientam o Estado brasileiro. Entretanto, a efetivação do direito à educação depende não só da sua previsão normativa abstrata, mas de instrumentos jurídicos que obriguem especialmente o Estado sua aplicabilidade concreta.

No texto simples e elucidativo do extraordinário Paulo Freire (2015, p. 247), torna-se ainda mais fácil entender a educação enquanto direito fundamental:

> Corresponde a esses direitos um dever fundamental: o de nos empenhar no sentido de viabilizá-lo. No fundo, é o dever de, se reconhecidos, sem sombra de dúvida esses direitos, por eles lutar incessantemente, não importa qual seja a nossa ocupação na sociedade. Esta é uma luta política à qual indiscutivelmente a prática educativa criticamente realizada oferece

> indispensável contribuição. Se, por um lado, a prática educativa não é a chave para as necessárias transformações de que a sociedade precisa para aqueles direitos e outros tantos se encarnem, de outro, sem ela, essas transformações não se dão.

Destarte, as posições teóricas sobre a educação reiteram-na como um direito essencial para que uma sociedade se desenvolva e possa, então, concretizar outros tantos direitos reconhecidos como fundamentais.

Em um primeiro momento, levando-se em consideração os variáveis níveis de educação, aquela conceituada como básica serve como bom exemplo para observações. Remontando ao conceito de que esta consiste na alfabetização inicial das crianças. Desta lógica, importante também pontuar o ensino médio como um período acadêmico no qual o indivíduo possui maior subsídio para fazer escolhas que determinarão, substancialmente, o destino profissional da sua vida.

No entanto, apesar de todas as possibilidades a serem trabalhadas sobre os ensinos fundamental e médio, a educação superior destaca-se como a que carece de maior compreensão, principalmente quando se leva em consideração o atual momento social e econômico observado no Brasil no que diz respeito ao ensino superior, e às realidades financeiras, administrativas e estruturais nas quais as instituições de ensino superior, quer sejam, públicas ou privadas, estão cotidianamente expostas.

Acerca de colapso apresentado na realidade das Instituições de Ensino Superior, Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 186) esclarece:

> Os cortes orçamentais provocam três efeitos principais na vida institucional da universidade. Porque são seletivos, alteram as posições relativas das diferentes áreas do saber universitário e das faculdades, departamentos ou unidades onde são investigadas e (ou) ensinadas, e, com isto, desestruturam as relações de poder em que assenta a estabilidade institucional. Porque são sempre acompanhados do discurso da produtividade, obrigam a universidade a questionar-se em termos que lhe são pouco familiares e a submeter-se a critérios de avaliação que tendem a dar do seu produto, qualquer que ele seja, uma avaliação negativa. Por último, porque não restringem as funções da universidade na medida das restrições orçamentais, os cortes tendem a induzir a universidade a procurar meios alternativos de financiamento, para o que se socorrem de um discurso aparentemente contraditório que salienta simultaneamente a autonomia da universidade e a sua responsabilidade social.

Todavia, o Estado não pode se eximir de suas responsabilidades por não possuir a titularidade exclusiva na prestação desses serviços, e sim deve ter a obrigação de regular essas atividades, exercidas também por ele, embora não com exclusividade. O que se busca é estabelecer uma regulamentação jurídica adequada, a fim de que a colaboração

com os entes não-estatais não signifique falta de controle e irresponsabilidade do Estado na prestação dos serviços, que não são propriamente atividades econômicas, mas visam a implementação de relevantes direitos sociais, a exemplo da educação. Ressalte-se que a colaboração nesse sentido encontra respaldo constitucional, e na verdade o setor não estatal representa hoje, numericamente, a maior parte do ensino superior ofertado em nosso país. Seria uma forma de garantir a prestação da atividade com qualidade, uma obrigação dúplice do Estado, nesse caso especificamente da União, seja como prestador, seja como fiscal da prestação da educação pelas entidades não estatais.

2 OS PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO E ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Notadamente, o Estado, na suposta busca incessante do cumprimento das obrigações que lhe foram impostas constitucionalmente, tem tentado promover de forma evolutiva ações materializadas através de políticas públicas de inclusão social e educacional, sobremaneira, por meio do planejamento de ações afirmativas no âmbito do ensino superior.

São inúmeros os projetos estatais que têm por objetivo a justa e ampla inclusão social, os quais agem diretamente nas diversas áreas estratégicas da administração pública, analisando aqui especificamente essa atual no munda da educação. São esses projetos que visam assegurar de forma democrática o amplo e irrestrito desenvolvimento da Nação, proporcionando a devida justiça social.

Sobre o termo "justiça social", necessário pontuar o que preleciona Eros Roberto Grau (2018, p. 222):

> Justiça social é o conceito cujo termo é indeterminado (note-se que "conceitos indeterminados" não os há), contingencial. Do que seja justiça social temos a ideia, que fatalmente, no entanto, sofreria reduções – e ampliações – nesta e naquela consciência, quando enunciada em qualificações verbais. É que justiça social é expressão que, no contexto constitucional, não designa meramente uma espécie de justiça, porém um seu dado ideológico. O termo "social", na expressão, como averbei em outra oportunidade, não é adjetivo que qualifique uma forma ou modalidade de justiça, mas que nela se compõe como substantivo que a integra. Não há como fugir, assim, à necessidade de discernirmos sentido próprio na expressão, naturalmente distinto daquele que alcançamos mediante a adição dos sentidos, isolados, dos vocábulos que a compõem.
>
> Justiça social, inicialmente, quer significar superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico. Com o passar do tempo, contudo, passa a conotar cuidados, referidos à repartição do produto

> econômico, não apenas inspirados em razões micro, porém macroeconômicas: as correções na injustiça da repartição deixam de ser apenas uma imposição ética, passando a consubstanciar exigência de qualquer política econômica capitalista.

Tais ações públicas abrangem a atuação estatal desde o ensino básico fundamental, incluindo o ensino médio, chegando ao ensino superior, tendo como entidades provedoras com suas respectivas atribuições a União, os Estados e o Distrito Federal e os municípios, não se eximindo dessa responsabilidade as instituições oriundas da iniciativa privada quando se trata de educação.

Apesar de a educação pública ser a preferência do legislador, na realidade ocorre que não há universidades públicas suficientes para dar a mesma oportunidade de ingressar no ensino superior a todos os brasileiros que saem do ensino médio.

As universidades privadas, são, então, uma opção para aqueles que possuem condições de fazer o investimento, detentores de "posses". Porém, essa parcela que tem recursos financeiros é significativamente pequena.

Desse ponto, surge a proposta a ser analisada. Partindo do pressuposto, de quê as universidades públicas não existem em número suficiente para atender a população, por que não garantir meios para que alunos ingressem nas universidades privadas com incentivos dados pelo governo?

No entanto, tal hipótese de procedimento possui certo grau de complexidade, pois, atreladas a ela sucedem vários questionamentos, do tipo: Qual forma de incentivo deve ser concedida? Qual o grupo de beneficiários do dito programa? Qual o procedimento mais adequado para se perfectibilizar de forma satisfatória o contexto geral do programa a ser implementado?

Diversas são as indagações que surgem da possibilidade de implantação de um programa de financiamento nos moldes do Fies ou de qualquer um outro que tenha sido implementado no contexto brasileiro, dadas as dimensões nacionais geográficas, populacionais, culturais, a disparidade da qualidade do ensino básico ofertado e, principalmente, a famigerada desigualdade socioeconômica existente no Brasil. Tais questionamentos devem ser respondidos, sobretudo em decorrência de a educação ser um direito de todos, que, portanto, urge que seja oportunizado, no mínimo, a devida possibilidade à seu acesso de forma igualitária, com condições análogas para todos, mormente enquanto pensada como dever do Estado.

No intuito de dar resposta às interrogações trazidas anteriormente, necessário a descrição e análise dispositivos constitucionais atinentes ao tema educação.

Merecem destaque os artigos, 6º, 23, 205 e seguintes de nossa Carta Maior, pois estes trazem consigo as orientações basilares que apontam para a compreensão, concepção e aplicabilidade das normas referentes ao tema em análise.

A CF/88 instituiu, em seu Art. 6º, a educação entre os direitos sociais, ao lado da saúde, do trabalho, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados. São os festejados direitos de segunda geração, que impõem ao poder público satisfação de um dever de prestação positiva, exigindo condições objetivas que propiciem aos titulares seu atendimento.

Em seus pertinentes comentários ao texto constitucional, José Afonso da Silva (2007, p. 785) ensina:

O art. 205 contém uma declaração fundamental que, combinada com o art. 6º, eleva a educação ao nível de direitos fundamentais do homem. Aí se afirma que a educação é direito de todos – com o quê esse direito é informado pelo princípio da universalidade. Realça-lhe o valor jurídico por um lado, a cláusula a educação é dever do Estado e da família, constante do mesmo art. 205, que completa a situação jurídica subjetiva, ao explicar o titular do dever, da obrigação, contraposto àquele direito. Vale dizer: todos têm direito à educação e o Estado tem o dever de prestá-la, assim como a família.

Na mesma linha interpretativa, tem-se que a competência sobre a educação é comum aos entes federativos, conforme disposto no art. 23, V, CF/88.

Entre os avanços introduzidos pela Constituição de 1988, quanto à afirmação do direito à educação, destaca-se o da gratuidade do ensino e não apenas do ensino obrigatório, nos estabelecimentos oficiais, pela primeira vez afirmada nesta extensão na Constituição Federal. Tendo reafirmado que a educação é direito de todos art. 205, explicita o dever do Estado, no art. 208, no qual são assegurados outros significativos progressos relativos ao direito à educação escolar.

Por parte do Estado, o panorama do financiamento estudantil em nosso país remete ao ano de 1975, momento em que a Presidência da República estabeleceu o Programa de Crédito Educativo[1] (PCE ou Creduc), sendo implementado inicialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, estendido a todo o território nacional no ano

[1] Lei n. 8.436, de 25 de junho de 1992 – Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes;

seguinte. No Creduc, as instituições de ensino superior (IES) recebiam em espécie, enquanto no Fies (Programa de Financiamento Estudantil)[2] a operação é efetuada por meio de títulos da dívida pública, como veremos a seguir.

Sob a perspectiva da administração pública federal, vêm ocorrendo na história recente do Brasil diversos modelos de programas de crédito educativo, ou ainda, mecanismos que buscam proporcionar o maior acesso à educação superior, ante ao significativo déficit de vagas ofertadas pelas universidades públicas de nosso país, ocasionadas por uma contínua desestruturação e falta de investimentos na educação superior.

No que concerne à atuação estatal quanto ao amplo acesso ao ensino superior público, Rafael de Lazari (2016, p. 123) pontua:

> Interessante notar, em primeira análise, que o Estado se exime da obrigatoriedade no fornecimento de educação superior, no art. 208, V, quando assegura, apenas, o "acesso" aos níveis mais elevados de ensino, pesquisa e criação artística. Fica denotada a ausência de comprometimento orçamentário e infraestrutural estatal com um número suficiente de universidades/faculdades públicas aptas a recepcionarem o maciço contingente de alunos que saem da camada básica de ensino, sendo, pois, clarividente exemplo de aplicação do princípio da reserva do possível dentro da Constituição. Aliás, vale lembrar, foi esse o motivo – o direito à matrícula numa universidade pública – que ensejou o desenvolvimento da "reserva" no direito alemão, com a diferença de que lá se trabalha com extensão territorial, populacional e financeira muito diferente daqui. Enfim, "trocando em miúdos", tem-se que o Estado apenas assume compromisso no acesso ao ensino superior, via meios de preparo e inclusão para isso, mas não garante, em momento algum, a presença de todos que tiverem este almejo neste nível de capacitação.

Essa ampliação, que visa o acesso aos ensinos técnico e superior, é preocupação de primeira ordem em inúmeros países, tais experiências vêm sendo amplamente debatidas com o intuito do aperfeiçoamento dessas políticas públicas que possuem como objetivo principal oportunizar vagas para que novos estudantes alcancem essa etapa de ensino, bem como aprimorar a sustentabilidade financeira de universidades privadas.

Sob a égide da Magna Carta de 1988, o cenário das políticas públicas educacionais assume um novo papel e resgata algumas características e posicionamentos por anos debatidos, aliado a um período de intenso apelo por uma democratização no país, o Brasil caminhava entre os resquícios da ditadura militar recente e práticas neoliberais

[2] Lei n. 10.260, de 12 de junho de 2001 – Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior;

(já praticadas em diversos países), imprimindo um novo ritmo e ordem ao mundo capitalista. (JESUS; TORRES, 2009).

Conforme dados extraídos do Censo da Educação Superior do ano de 2017, divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), observa-se que o percentual de matrículas efetuadas na rede privada de ensino superior nacional, abarcadas por algum tipo de financiamento ou bolsa, alcançara 46,3% do total de matriculados do setor.

Dentre os programas estabelecidos e disponibilizados ao público nacional, o Prouni e o Fies tomam destaque na realidade educacional brasileira, por possuírem como objetivo principal a possibilidade de acesso ao ensino superior privado.

Uma breve análise acerca da criação dos referidos programas em análise se torna necessária para maior compreensão destes mecanismos de financiamento.

O Prouni[3], instituído pela Lei nº 11.096/2005, é um programa de concessão de bolsas de estudos integrais e parciais de cinquenta por cento (50%) para estudantes brasileiros de cursos de graduação em instituições privadas de ensino superior com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)[4]. Como contrapartida à adesão ao programa, as instituições ficam isentas de alguns impostos e contribuições (IRPJ, CSLL, PIS e COFINS) no período de vigência de suas respectivas adesões. O programa não se configura como uma ação orçamentária, na medida em que não possui impacto sobre o orçamento consignado anualmente pelo MEC.

Por sua vez, o Fies fora criado no ano de 1999, com as mesmas fontes de recursos do antigo CREDUC, através da Medida Provisória nº 1.827/99, convertida na Lei nº 10.260/2001. É um programa do MEC que financia a graduação de estudantes em cursos não gratuitos de educação superior. Estão aptos a recorrer ao financiamento, os estudantes matriculados em cursos presenciais que tenham avaliação positiva segundo o sistema de avaliação do MEC, ou seja, aqueles cursos que obtiveram conceito maior ou igual a três no Sinaes, do qual trata a Lei nº 10.861/2004.

Não há transferência direta de dinheiro à instituição, mas sim através dos Certificados Financeiros do Tesouro (CFT-E) – Série E, título público remunerado pelo

[3] Lei n. 11.096, de 13 de maio de 2005 – Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI;

[4] O Sinaes é composto também pelos processos de Avaliação de Cursos de Graduação e de Avaliação Institucional que, junto com o Enade, formam um tripé avaliativo, que permite conhecer a qualidade dos cursos e instituições de educação superior (IES) de todo o Brasil.

Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), servindo apenas para quitar obrigações junto ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

O Fies possui relevante importância acadêmica. Conforme dados do Censo da Educação Superior 2017, este representa 37,1% do total das matrículas da rede privada, apresentando como percentual de financiamento 50%, 70% e até 100% do valor das mensalidades.

O aludido programa e os demais relacionados à educação, visivelmente trouxeram algum aspecto evolutivo para o contexto educacional. Considera-se, portanto, como medida especial que busca eliminar os desequilíbrios existentes entre determinadas categorias sociais, sendo os favorecidos aqueles que por algum motivo estariam momentaneamente em desvantagem, impedidos por variáveis motivos de ascender à educação superior.

3 A INADIMPLÊNCIA: UM MAL A SER COMBATIDO

No Brasil, o setor privado é responsável pela maior parte da educação superior. Em 2017, o Brasil possuía 296 (duzentas e noventa e seis) Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e 2.152 (duas mil cento e cinquenta e duas) IES privadas, o que representa 87,9% do total da rede[5].

Diante deste cenário antagônico e desproporcional, Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 15) expõe:

> A perda de prioridade na universidade pública nas políticas públicas do Estado foi, antes de mais, o resultado da perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência) induzida pelo modelo de desenvolvimento econômico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal que, a partir da década de 1980, se impôs internacionalmente. Na universidade pública ele significou que as debilidades institucionais identificadas – e não eram poucas –, em vez de servirem de justificação a um vasto programa político-pedagógico de reforma da universidade pública, foram declaradas insuperáveis e utilizadas para justificar a abertura generalizada do bem público universitário à exploração comercial.

[5] BRASIL. Ministério da Educação. Dados do censo da educação. Superior. Fonte: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-da-educacao-superior-as-universidades-brasileiras-representam-8-da-rede-mas-concentram-53-das-matriculas/21206. Acesso em: 12 de julho de 2019.

Com o atual crescimento desenfreado do número de instituições de ensino superior privadas e consequentemente do número de alunos, cresce a preocupação da gestão empresarial das universidades privadas com a inadimplência dos alunos.

Contando com vinte anos de existência, o Fies tem batido sucessivos recordes de inadimplência desde a sua criação, alimentando um cenário de angústias e incertezas no imaginário daqueles que estão matriculados ou pretendem ascender ao ensino superior através do referido programa.

Tomando como referência um olhar histórico, os governos nacionais têm seguido os ditames das políticas elaboradas e impostas por organismos externos, dentre os quais estão o FMI (Fundo Monetário Internacional), BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e governos de países desenvolvidos através de suas políticas econômicas. estes por sua vez, regulamentam e impõe suas regras à economia mundial. Com um viés preponderantemente econômico, defendem um Estado que consolide e represente as políticas educacionais desses sujeitos políticos do capital.

Tomando por base os números atuais, o valor das dívidas de estudantes do Fies corresponde a R$ 24 (vinte e quatro) bilhões. Desse total, R$ 13 (treze) bilhões não foram pagos pelos estudantes inadimplentes, um percentual significativo, observando o montante total de recursos disponibilizados pelo Estado.

Segundo dados do Ministério da Educação (MEC), o grupo de inadimplentes corresponde a 522.414 (quinhentos e vinte e dois mil quatrocentos e quatorze) estudantes atualmente matriculados em universidades pelo Fies. Esse valor representa 47,7% do total de 1.096.328 (um milhão noventa e seis mil e trezentos e vinte e oito) alunos beneficiados pelo programa que estão cursando o ensino superior.

Recentemente, diante do caos gerado pelo inadimplemento massificado e na urgente tentativa de recuperar parte dos recursos investidos, com o intuito de aprofundar o insucesso financeiro do programa, o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) anunciara um refinanciamento inédito para os estudantes que assumiram algum contrato com o Fies até o segundo semestre de 2017.

Dados do FNDE permitem traçar de forma elucidativa um perfil do inadimplente, metade dos estudantes possui até 24 (vinte e quatro) anos, sendo 60% do sexo feminino, ainda no início do financiamento, 79% destes com renda familiar de no máximo 1,5

salário mínimo, bem como 89% declararam-se brancos ou pardos no momento da matrícula[6].

A inadimplência gera transtornos e prejuízos às universidades e por isso, torna-se necessário identificar os fatores que a originam, podendo assim, planejar estratégias para se precaver dos percalços oriundos desta.

Diante da atual situação econômica brasileira, muitos alunos passam a ser considerados "maus pagadores ocasionais", pois com a situação financeira abalada estes se obrigam a fazer escolhas do que devem e podem pagar primeiro, sendo que, como prioridade de pagamento, geralmente priorizam-se os financiamentos de imóveis e automóveis, tendo em vista estes possibilitam habitualmente que o agente financiador tome para si o bem em caso de inadimplência, em segundo plano, privilegiam-se as despesas básicas e com cartão de crédito, de forma que o último, como é sabido por todos, aplica as maiores taxas de juros praticados no mercado. Ficando por último a saúde e educação, grupo no qual a Instituições de Ensino Superior se encontram, tornando-se esse o principal fator que acarreta o aumento das dívidas junto as instituições de ensino superior privadas.

Para especialistas, o cenário brasileiro pode repetir o dos Estados Unidos, onde a chamada geração Y – nascida entre meados dos anos 80 e início dos anos 2000 – está afundada em dívidas exatamente por conta dos programas de crédito estudantil e a não contratação dessa mão de obra através do estímulo e conseguinte geração de novos postos de trabalho por parte do Estado.

Dados do Banco Central americano apontam que 40% da população com nível superior nos EUA se debatem com algum tipo de empréstimo. O total devido já supera US$ 1,5 trilhão (R$ 5,86 trilhões), problema que infelizmente tem alcançado os inúmeros países que não conseguem absorver em sua plenitude a mão de obra formada em suas universidades.

Com base nos dados apresentados pelos órgãos oficiais do governo, levantou-se o número aproximado de alunos inadimplentes e seus respectivos índices.

Conforme apontado alhures, mesmo levando-se em consideração os aspectos econômicos, social, índices de desemprego, aliados ainda a diversos fatores externos,

---

[6] Atraso no Fies bate recorde e dívida chega a R$ 13 Bilhões. Fonte: http://www.abmes.org.br/noticias/detalhe/3280/atraso-no-fies-bate-recorde-e-divida-chega-a-r-13-bilhoes. Acesso em: 20 de julho de 2019.

denota-se um percentual bastante significativo de inadimplentes frente ao total de estudantes beneficiados pelo programa em análise.

Medidas de refinanciamento passaram a ser adotadas recentemente, com mudanças de alíquotas e alongamento de prazos. Estas, visam sobremaneira, a redução do número de beneficiários em atraso com suas respectivas parcelas, para que haja o resgate de parte dos valores investidos pela União.

Para a realização deste artigo, utilizou-se o método de pesquisa explicativo, adotando-se um procedimento de revisão bibliográfica de autores que trabalham a temática da acessibilidade ao ensino superior e os direitos fundamentais do indivíduo e da coletividade. A análise documental se deu a partir de dados colhidos em sites oficiais do governo, fazendo-se a análise dos índices progressivos da inadimplência por parte de estudantes de ensino superior que aderiram a programas de financiamento ofertados pelo governo federal, que têm por objetivo oportunizar um mais amplo acesso à universidade. Também fora utilizado o método de inferência indutivo.

Considerações Finais

É impossível deixar de se considerar a expansão ocorrida nas duas últimas décadas no que tange ao desenvolvimento e expansão da educação superior no Brasil, tanto na área pública, quanto na iniciativa privada, o índice de desenvolvimento desses setores comprova a ampliação de oportunidades ao acesso de estudantes ao ensino superior.

O grande mal a ser combatido atualmente, está na falta de planejamento e desenvolvimento de uma política que, em seu cerne, objetiva o desenvolvimento nacional do Estado e a melhoria das condições de ensino e qualificação de seus cidadãos. No entanto, esta vem sendo influenciada por um intrincado processo especulativo baseado em interesses de mercado, lucro a qualquer custo e exploração do capital financeiro em um setor estratégico para o país, deixando de lado o real objetivo e fundamento da educação enquanto forma de transformar a realidade de uma Nação.

As análises desenvolvidas neste artigo apontam que o processo de expansão da educação superior por parte da iniciativa privada vem ocorrendo progressivamente em nosso país, travestido sob a aparência de ampliação ao acesso, atendendo majoritariamente os interesses do capital especulativo interno e externo.

Assim, o que se procura é o real papel do Estado em prol da consolidação de benefícios para o seu povo. Faz-se necessário buscar e compreender os meios e as

finalidades do ensino de forma democrática, com o objetivo de se ter uma educação de qualidade e não apenas o enriquecimento comercial de alguns setores em detrimento da maior parcela da população que carece da prestação de serviços essenciais advindos do Estado, estimulando o indivíduo a se tornar um ser pensante, crítico e que questione a si mesmo como também o mundo em sua volta.

Os programas de financiamento e acesso à educação superior tem como objetivo a redução de desigualdades e problemas em qualquer sociedade, realidade oposta e longínqua do que se observa atualmente no caos financeiro e especulativo em qual se transformou o principal programa de financiamento estudantil de nosso país.

Referências

ABMES. **Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior.** Atraso no Fies bate recorde e dívida chega a R$ 13 Bilhões. Fonte: <http://www.abmes.org.br/noticias/detalhe/3280/atraso-no-fies-bate-recorde-e-divida-chega-a-r-13-bilhoes>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.436, de 25 de junho de 1992 – Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8436.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.260, de 12 de junho de 2001 – Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm>. Acesso em: 12 de julho de 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.096, de 13 de maio de 2005 – Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 12 de julho de 2019.

BRASIL**. Ministério da Educação. Dados do censo da educação. Superior.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-da-educacao-superior-as-universidades-brasileiras-representam-8-da-rede-mas-concentram-53-das-matriculas/21206>. Acesso em: 12 de julho 2019.

FREIRE, Paulo. **Cartas a Cristina:** reflexões sobre minha vida e minha práxis. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** (interpretação e crítica). 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

JESUS, Sônia M. S. A.; TORRES, Lianna M. **Educação e Movimentos Sociais:** tensões e aprendizagens. In FREITAS, Anamaria G. Bueno de; SOBRAL Maria Neide. História e Memória: o curso de pedagogia da Universidade Federal de Sergipe. (1968.2008). São Cristóvão: Editora UFS, 2009.

LAZARI, Rafael José Nadim de. **Reserva do possível e mínimo existencial:** a pretensão de eficácia da norma constitucional em face da realidade. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI:** para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 3. ed. Porto: Edições Afrontamentos, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** ed. 26. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. ed. 3. São Paulo: Malheiros, 2007.