

O impacto das alterações do FIES na permanência no ensino superior entre 2015 e 2019

André Viana Custódio¹

ORCID: 0000-0002-2618-0156

Juliana Toralles dos Santos Braga¹

ORCID: 0000-0003-0532-5165

Resumo

O estudo pretende estudar o impacto das modificações normativas do FIES na permanência de estudantes no ensino superior no Brasil entre 2015 e 2019, o que se mostra relevante na medida em que a rede privada garante uma considerável participação na educação superior, sendo necessário compreender a importância e os impactos que o reordenamento do acesso àquele programa gera. O problema proposto é: de que forma as modificações operadas no FIES impactaram na evasão do estudante do ensino superior a partir de 2015? Assim, inicialmente é feita uma análise dos objetivos e metas da expansão do ensino superior no Plano Nacional de Educação para o período. Após, considerando as modificações legislativas e os atos do Poder Executivo no Brasil, são descritas as modificações normativas do FIES. Por fim, são examinados os dados publicados pelo INEP do período relativos à permanência do estudante do ensino superior relacionada ao FIES. A hipótese aventada é de que as modificações relativas às regras do programa de financiamento estudantil relacionado ao FIES, a partir de 2015, dificultaram o acesso ao benefício e tiveram impacto direto na evasão do estudante do ensino superior. O método de abordagem será dedutivo e o método de procedimento monográfico com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave

Ensino superior – FIES – PNE – Educação – Permanência.

1- Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul (RS) – Brasil. Contatos: andrecustodio@unisc.br; jutsb@hotmail.com



<https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349256547>

This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY 4.0.

The impact of FIES changes on permanence in higher education between 2015 and 2019

Abstract

This research intends to study the impact of normative changes about of FIES on the permanence of students in higher education on Brazil between 2015 and 2019, which is relevant since private education guarantees a considerable participation in higher education, and we must understand the importance and the impacts that the reordering of access to that program. In this paper, we propose the following problem: how did the changes made to the FIES impact higher education student dropout rates from 2015 onwards? In this regard, a first analysis is made of the objectives and goals of the expansion of higher education in the Brazilian National Education Plan for the period under consideration. Afterwards, considering the legislative modifications and the acts of the Executive Branch in Brazil, the normative modifications of the FIES are described. The final section of the report examines the data published by INEP for the period regarding the persistence of students who attended higher education institutions based on FIES. We hypothesize that from 2015 to the present, changes related to the student financing program related to FIES have hampered access to the benefit. This had a direct impact on the dropout rate among higher education students. The approach is deductive and the monographic procedure uses techniques of bibliographical and documentary research.

Keywords

Higher education – FIES – PNE – Education – Permanence.

Introdução

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é um programa do Governo Federal que concede financiamento estudantil a juros baixos com o intuito de auxiliar o pagamento da mensalidade de faculdades particulares ou comunitárias. Desde a sua criação, milhões de estudantes foram beneficiados, contudo as regras do programa foram modificadas em 2015, impactando na evasão do estudante do ensino superior.

O presente estudo é relevante na medida em que a rede privada garante uma considerável participação no sistema de educação superior, sendo necessário compreender a importância e os impactos que o endurecimento do acesso àquele programa gera.

Assim, o objetivo geral é estudar o impacto das modificações normativas do FIES na permanência de estudantes no ensino superior no Brasil no período entre 2015 e 2019. Esse recorte temporal foi feito levando-se em conta o Plano Nacional de Educação, instituído pela *Lei nº. 13.005, de 21 de junho de 2014*, e as modificações operadas no FIES a partir da publicação da *Lei 12.989, de 6 de junho de 2014*, manifestando efeitos a partir

de 2015. Ademais, o último Censo da Educação Superior, publicado em 2021 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) tem por objeto os dados referentes ao ano 2019. Logo, serão analisados os objetivos e metas da expansão do ensino superior no Plano Nacional de Educação para o período. Posteriormente, serão descritas as modificações normativas do FIES e examinados os dados publicados pelo INEP no período.

O método de abordagem foi dedutivo com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada nas seguintes bases de dados: banco de teses da Capes, periódicos avaliados no *Qualis* da Capes, bibliografia nacional e internacional. Já a pesquisa documental foi feita com base nas publicações da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Objetivos e metas da expansão do ensino superior no Plano Nacional de Educação

A educação, consagrada no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil como bem de todos e dever do Estado e da família, agrupa, enquanto bem cultural e histórico, os fundamentos da ordem social brasileira em duas dimensões: escolar, através das estruturas jurídico-constitucionais pertinentes à educação previstas nos artigos 205 a 214 da Constituição Federal; e não escolar, que é complementada pelas estruturas jurídico-constitucionais relacionadas à cultura, desporto, ciência, tecnologia e inovação (SIQUEIRA, 2019, p. 27).

O presente estudo é dedicado à primeira dimensão, especialmente ao ensino superior. Atualmente, coexistem no país instituições públicas, privadas e comunitárias. Essa classificação tríplice foi consumada pela *Lei nº. 12.881, de 12 de novembro de 2013*, a qual dispôs sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES).

O artigo 214 da *Constituição Federal*, por sua vez, determina que o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, será estabelecido por lei e com o objetivo de articular o sistema nacional de educação “em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos” (BRASIL, 1988), sendo que tais ações deverão conduzir à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho, à promoção humanística, científica e tecnológica do país e ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988). A educação, por conseguinte, recebe proteção jurídica em diversos dispositivos constitucionais, justamente visando à garantia do acesso universal em todo território brasileiro (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 231).

A expansão do ensino superior no Brasil teve considerável participação do setor privado, inicialmente composto majoritariamente por instituições de ensino superior (IES) comunitárias, religiosas e filantrópicas. Essa expansão privada já perdura há mais de meio século e é representada quantitativamente pelo aumento na taxa bruta de matrículas,

acompanhada pela crescente participação privada no total de matrículas, as quais podem ser com ou sem fins lucrativos (LEVY, 2018, p. 24).

Nesse contexto, a *Lei nº. 13.005, de 21 de junho de 2014*, instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de dez anos, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da *Constituição Federal*. Atualmente, inclusive, tramita, na Câmara dos Deputados, o *Projeto de Lei Complementar nº. 25 de 2019*, que regulamenta a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), conforme prevê o PNE.

São diretrizes do PNE: a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; a melhoria da qualidade da educação; a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; a valorização dos profissionais da educação; e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

As metas relacionadas à educação superior são duas: a décima segunda e a décima terceira, sendo a primeira delas relativa ao delineamento realizado no presente estudo.

A meta 12 do PNE é a elevação da taxa bruta de matrículas na educação superior para 50% e da taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, com a garantia da manutenção de qualidade, de oferta e de expansão, reservando, pelo menos, 40% das novas matrículas para o segmento público.

A ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil através do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), instituído pela *Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001*, faz parte das estratégias para que seja atingida essa meta:

[...] 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, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;

[...] 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. (BRASIL, 2014).

Analisando o alcance da meta 12, um estudo publicado pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, em julho de 2019, concluiu que há necessidade de elevação da taxa bruta em um percentual de 0,4% (superior ao verificado nos últimos anos) e, com relação ao alcance da taxa líquida, o crescimento precisa ser mais do que o dobro da média verificada entre 2010 e 2017. Até 2014, havia uma tendência constante de redução da participação do setor público, chegando a 17% em 2014. Entretanto, a partir de 2015, houve um leve crescimento que se manteve nos anos seguintes (ABMES, 2019).

Também é possível observar um movimento de estagnação ou continuação da massificação de baixa qualidade do ensino e uma forte tendência à adoção de uma lógica comercial, uma vez que o setor privado é responsável pela maior parte de matrículas. Isso coloca o país entre aqueles com a maior proporção de matrículas privadas em todo o mundo (ARAÚJO FILHO, 2018, p. 25). A esperada democratização de acesso parece não acompanhar esse aumento de matrículas de forma equilibrada:

Além dos elementos já apresentados – especialmente a alta concentração de matrículas em certos programas –, esses indicadores revelam que obter um diploma geralmente torna-se um fim em si mesmo. Ou seja, é provável que os estudantes procurem qualquer diploma, independentemente da qualidade do treinamento, considerando que a sua escolha de programa é frequentemente determinada pela facilidade de acesso ou pela falta de opções alternativas. Além disso, eles também revelam que a expansão das matrículas no setor privado não implica democratização de acesso, uma vez que as opções disponíveis são bastante restritas. (ARAÚJO FILHO, 2018, p. 26).

De fato, embora tenha ocorrido uma maior democratização de acesso ao ensino superior nas últimas décadas, esse movimento não garantiu acesso equânime a todas as carreiras universitárias e, consequentemente, ao mercado de trabalho. É o que mostra estudo realizado por Ribeiro e Schlegel (2015, p. 133-162) que aponta clara estratificação no sistema de ensino superior brasileiro:

Embora as desigualdades de gênero tenham diminuído e as raciais tenham permanecido inalteradas, os cursos com menor prestígio continuam sendo os que incluem mais mulheres, mais pretos e pardos. Além disso, os retornos financeiros são desiguais em termos de gênero e raça. As mulheres, os pretos e os pardos ganham em média salários mais baixos do que os homens e os brancos que completaram os mesmos cursos. As carreiras com mais mulheres também são as com mais pardos e mais pretos e tendem a ter renda média menor do que as carreiras com mais homens e mais amarelos e mais brancos. Essas desigualdades diminuíram ao longo dos anos, mas permanecem existindo. (RIBEIRO; SCHLEGEL, 2015, p. 161-162).

O século XXI caracteriza-se pela dinâmica de mercantilização do ensino superior e pela redução das fronteiras entre o ensino público e o privado para recebimento de recursos, caracterizando forte desvio dos princípios fundamentais da educação pública no interior do atual Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014,

[...] que representou uma nova etapa no processo de destruição da educação pública e anunciou um processo de mercantilização que não tinha paralelo na história da educação brasileira, por meio da ressignificação da concepção de bem público, permitindo que instituições públicas e privadas recebessem recursos – afinal, o que importa na concepção de educação terciária é o acesso aos “serviços educacionais”. (TAVARES 2019, p. 118).

Em 1997, o setor privado foi responsável por 61% das matrículas no ensino superior, ao passo que a validação das instituições com fins lucrativos resultou em 2.364 IES em 2015, entre as quais 2.069 eram privadas. As IES com fins lucrativos respondiam por cerca de 50% das matrículas, e, com o apoio de fundos de investimento, transformaram-se em grandes grupos comerciais. Em 2018, onze desses grupos detinham cerca de 40% das matrículas, com um deles detendo quase a metade desse percentual (ARAÚJO FILHO, 2018, p. 26).

A mercadorização do ensino superior legitima uma falta de clareza de ideias e torna os sistemas escolares “uma parte consistente da sociedade de mercado, pressionando a educação na direção da formação de “capital humano” e da preparação para o trabalho. Isso tem sido um dos mais indecorosos aspectos da globalização.” (STANDING, 2014, p. 110).

A transnacionalização neoliberal da universidade e a conversão paralela da educação superior em um bem de consumo estão criando um sistema universitário global altamente fragmentado e desigual [...] Assim, a universidade é capitalista não por se encontrar a serviço de reprodução de uma sociedade capitalista (o que tem acontecido sempre, pelo menos no mundo não comunista). É capitalista quando se torna uma corporação empresarial que produz um bem de consumo cujo valor de mercado derivada de sua capacidade de criar outros valores de mercado (por exemplo, diplomas que dão acesso a emprego bem remunerados). (SANTOS, 2020, p. 378-379).

O PNE projetou uma importante ressignificação da concepção de bem público na história da educação brasileira, através da permissão de recebimento de recursos por instituições públicas e privadas, de forma que: “A dinâmica de mercantilização no século XXI no setor no ensino superior derrubou os constrangimentos (legais e políticos) a respeito das fronteiras entre o público e o privado para recebimento de recursos” (TAVARES, 2019, p. 118).

Entretanto, é consenso que a educação representa um meio de acumulação de conhecimento significativo para se contar com oportunidades de desenvolvimento. Há evidente superioridade competitiva de países com maior êxito na educação, melhores oportunidades para família com níveis educacionais mais elevados e maior renda para as pessoas que possuem capital educacional superior, de forma que a educação auxilia na constituição do capital social e constitui um cenário de inclusão social (KLICKSBERG, 2010, p. 229).

Em que pese as críticas direcionadas ao PNE, a ampliação da participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, a garantia das condições de acessibilidade nas instituições de educação superior e a consolidação, bem como o aumento, de programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da

formação de nível superior também são trazidas como relevantes estratégias para o alcance da meta 12 (BRASIL, 2014). À vista disso, o PNE também esquematiza a expansão do atendimento específico a populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nessas populações (BRASIL, 2014).

O FIES, por sua vez, se apresentou como importante ferramenta para ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil, contudo, as modificações legislativas operadas demarcam a mercantilização do setor e a redução das fronteiras entre o público e o privado para recebimento de recursos.

O FIES: modificações normativas

O FIES tem natureza contábil e é destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva. Ele foi criado através da *MP nº 1.827*, de 25 de maio de 1999, com a finalidade de substituir o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), o qual havia sido instituído pela *Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992*. Teve a fixação de um teto inicial de R\$ 400 milhões (quatrocentos milhões de reais) em títulos da dívida pública, sendo os aportes da Lei Orçamentária Anual e os recursos dos concursos lotéricos da Caixa Econômica Federal as fontes. As instituições de ensino superior privado poderiam, por sua vez, utilizar esses títulos para o pagamento de tributos devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Posteriormente, ocorreram reedições através das *MPs nº. 1.865* de 26 de agosto de 1999, nº. 1.972 de 10 de dezembro de 1999 e nº. 2.094-28 de 13 de junho de 2001, convertida na *Lei nº. 10.260*, de 12 de julho de 2001, a qual substitui todas as MPs anteriores.

Considerando que a primeira Medida Provisória já previa a criação do FIES como um fundo contábil, com a emissão de Certificados Financeiros do Tesouro Nacional- CFTN, também conhecidos como títulos públicos (de dívida) para a remuneração das mantenedoras das IES credenciadas, pode-se perceber que o FIES estabeleceu e manteve, por mais de dois anos, a ampliação da dívida pública a partir de instrumento do Poder Executivo exclusivamente. Após dois anos, com mais de 154 mil beneficiados já atendidos pelo FIES, não havia margem para que o Congresso Nacional não aprovasse a Lei nº 10.260/2001 sem um prejuízo eleitoral logo adiante. (GERHARDT, 2021, p. 118).

Assim, o FIES passou a permitir o financiamento de até 70% dos encargos educacionais cobrados dos estudantes por parte das instituições de ensino superior devidamente cadastradas para esse fim pelo MEC. O que se deu em contraprestação aos cursos de graduação nos quais os alunos estivessem regularmente matriculados, e cujas fontes de receita tivessem as dotações orçamentárias consignadas àquele Ministério, 30% da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela CEF, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição, encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo da referida lei, taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos

processos de seleção para o financiamento, encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo, rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades, e, receitas patrimoniais, além de outras receitas (BRASIL, 2001).

Posteriormente, foi aprovada a *Lei nº 10.846, de 12 março de 2004*, a qual deu nova redação ao artigo 2º da Lei nº. 10.260, permitindo a renegociação de débitos do FIES em acordo entre estudantes e credores do FIES, que eram a CEF e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2004). No mesmo ano, a *Portaria Interministerial nº. 177, do dia 08 de julho*, estabeleceu novas atribuições das partes envolvidas e do fluxo de contratação do FIES, bem como a emissão de Certificados Financeiros do Tesouro Nacional (CFTN), a serem repassados às IES e seu aproveitamento para pagamento dos tributos e das contribuições devidos ao INSS (BRASIL, 2004b).

Referida norma teve clara intenção de ampliar a base de beneficiários do FIES. Essa intenção ficou mais evidente a partir de 2007, quando foram operadas modificações na legislação referente ao programa, as quais refletiram políticas diversas sob os aspectos de abrangência de públicos, com relação ao grau de formação e à renda das famílias, bem como de incentivo à abertura de novas vagas de FIES pelas IES (GERHARDT, 2021, p. 123-124).

A *Lei nº. 11.552, de 19 de novembro de 2007*, trouxe uma expansão significativa ao FIES, ao ampliar concessão de 70% para 100% dos encargos educacionais cobrados dos estudantes por parte das instituições de ensino superior devidamente cadastradas para esse fim pelo MEC, em contraprestação aos cursos de graduação, de mestrado e de doutorado em que estejam regularmente matriculados (BRASIL, 2007).

A *Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010*, permitiu o abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família, bem como a utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino. Além disso, autorizou a concessão de 100% de financiamento a estudantes do nível médio técnico e a estudantes de mestrado e doutorado com avaliações positivas, ampliando ainda mais a base de beneficiários (BRASIL, 2010a). Houve a redução dos juros sobre o saldo devedor dos contratos já formalizados e foi determinado que o papel de agente operador do FIES deveria ser assumido pelo FNDE no prazo de até um ano, cabendo à CEF, durante este prazo, dar continuidade ao desempenho das atribuições decorrentes do encargo (BRASIL, 2010a).

A Portaria *Normativa nº. 1, de 22 de janeiro* do mesmo ano, reduziu limitações a IES e a estudantes, ao eliminar o teto de financiamento por mantenedora, permitindo a recompra dos CFTN que ultrapassassem os débitos de contribuições ao INSS, e, ao autorizar a contratação de FIES sem considerar o teto da renda familiar, respectivamente (BRASIL, 2010b).

Em contrapartida, a *Portaria Normativa nº. 21, de 20 de outubro de 2010*, definiu diretrizes operacionais para adesão das mantenedoras ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), bem uma modalidade de remuneração das mantenedoras em caso de inadimplência dos contratos dos seus estudantes, diante do risco de inadimplência decorrente da alteração operada pela portaria anterior (BRASIL, 2010c).

O Poder Executivo passou a ter maior autonomia na gestão dos contratos do FIES, condições de oferta de vagas e recebimento pelas mantenedoras através da aprovação da *Lei 12.385, de 03 de março de 2011*, a qual transferiu àquele a responsabilidade para determinar as garantias, os riscos de inadimplência nos contratos do FIES, as condições de amortização dos contratos e o pagamento às mantenedoras (BRASIL, 2011a).

A *Lei nº. 12.513, de 6 de outubro de 2011*, instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), autorizando que as mantenedoras de instituições de educação técnica façam adesão ao FIES para financiamento das mensalidades dos cursos de seus alunos, aumentando a expansão (BRASIL, 2011b).

Em 18 de julho de 2012, foi aprovada a *Lei nº. 12.688* que estabeleceu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), permitindo a renegociação de dívidas tributárias das IES, convertendo até 90% dessas dívidas em bolsas de estudo e reduzindo o pagamento em espécie a 10% do total devido, pago obrigatoriamente com CFTN advindos da oferta de FIES (BRASIL, 2012).

A *Lei 12.989, de 6 de junho de 2014*, reabriu o prazo para requerimento da moratória e do parcelamento previstos no PROIES (BRASIL, 2014). E, ainda nesse ano, a *Portaria nº. 23*, de 29 de dezembro, buscou reduzir o passivo referente ao FIES e previu novas regras para recompra e repasse dos financiamentos contratados para as IES (BRASIL, 2014b). A partir de então, as regras referentes ao programa e ao ensino superior brasileiro começaram a tomar um rumo claro: o revés econômico causado pela adesão das instituições de ensino superior privado à negociação via PROIES.

[...] foi a ampliação das dificuldades de sustentabilidade, pois as instituições aumentaram seus custos ao oferecer novas turmas por conta do FIES e do ProUni, mas sem qualquer contrapartida de receita, uma vez que essa ficava retida para cobrir a renegociação das dívidas tributárias. É certo que a gestão financeira para as IES que aderiram ao PROIES se tornou um complicador ainda maior, mas, assim como as demais instituições, que, mesmo sem dívidas tributárias, ampliaram a oferta de vagas em seus cursos por conta da possibilidade de ingresso de novos estudantes pelo FIES, em especial, ocorrido entre 2014 e 2015, ampliaram igualmente suas bases de custos, sem uma contrapartida de receita. (GERHARDT, 2021, p. 126).

A *Lei nº. 13.366, de 1º de dezembro de 2016*, atribuiu às instituições de ensino Superior a responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores do FIES, ampliando os custos para as IES e criando a base legal para permitir o desconto em folha de pagamento e em conta corrente dos beneficiários de FIES após a conclusão do curso (BRASIL, 2016).

Em 2017, a *Lei nº. 13.530, de 7 de dezembro*, terceirizou tanto a cobrança dos contratos vincendos quanto a contratação de novos contratos para as instituições financeiras privadas, mediante responsabilidade pelo risco. Essa mudança tornou o programa pouco atrativo para as IES e para os alunos. Ademais, limitou novos contratos à adesão das mantenedoras ao Fundo Garantidor e seus custos, bem como alterou o teto de participação da União no Fundo Garantidor para R\$ 3 bilhões (BRASIL, 2017a). No mesmo

ano, a *MP nº. 785, de 6 de julho*, condicionou a adesão da entidade mantenedora de instituição de ensino ao Fundo Garantidor do FIES a partir do primeiro semestre de 2018. Também passou a permitir o desconto em folha destinado à amortização do financiamento após a conclusão do curso, desde que o trabalhador estivesse empregado pelo regime celetista ou pelo regime estatutário (BRASIL, 2017b).

A *Portaria nº 209, de 7 de março de 2018*, instituiu o denominado “Novo Fies”, prevendo duas modalidades, a FIES e a P-FIES:

I - Modalidade FIES: a modalidade de financiamento estudantil prevista no art. 5º-C e seguintes da Lei nº 10.260, de 2001, que é concretizada por meio do Fies, tem a sua operação em relação aos estudantes e mantenedoras de instituição de educação superior sob a responsabilidade do agente operador do Fies poderá ser garantida pelo Fundo Garantidor do Fies - FG-Fies, e pode ser acessada por estudantes que tenham perfil de renda bruta familiar per capita de até 3 (três) salários mínimos; e

II - Modalidade P-Fies: a modalidade de financiamento estudantil prevista nos arts. 15-D a 15-M da Lei nº 10.260, de 2001, que é concretizada por meio de fontes de financiamento distintas do Fies, entre elas o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE, o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional do Nordeste - FNE, o Fundo Constitucional do Centro-Oeste - FCO e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, tem a sua operação em relação aos estudantes e às mantenedoras de instituição de educação superior sob a responsabilidade de agentes financeiros operadores de crédito, não poderá ser garantida pelo FG-Fies e pode ser acessada por estudantes que tenham perfil de renda bruta familiar per capita de 3 (três) salários mínimos até 5 (cinco) salários mínimos. (BRASIL. 2018a).

O P-FIES possui garantia do FG-Fies e do FGEDUC. Esses últimos podem ser oferecidos como garantia de até 10% do saldo de sua conta vinculada ao FGTS ou até 100% do valor da multa paga pelo empregador.

A *Lei nº. 13.756, de 12 de dezembro de 2018*, a partir da criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) com os recursos advindos da arrecadação das loterias, excluiu a conta vinculada do FGTS como fonte de recursos para o financiamento estudantil e redistribuiu para outros setores (BRASIL, 2018b).

Portanto, tal concepção revela que o processo educativo é mediado pelo contexto sociopolítico e cultural mais amplo, pelas condições em que se organiza a sociedade e pelos processos de regulamentação e regulação em que se realizam a institucionalização do direito social à educação, as dinâmicas organizacionais e, consequentemente, as políticas de acesso, permanência e gestão, que não se dissociam dos marcos estruturais da sociedade brasileira, fortemente marcados por uma tradição histórica, cujo ethos patrimonial não foi totalmente superado, onde a desigualdade social se faz presente num modelo societário desigual e combinado. (DOURADO, 2010, p. 679-680).

Ainda assim, o FIES foi responsável pelo maior percentual de matrículas privadas de graduação no Brasil, totalizando 79,2% em 2018 (INEP, 2018, p. 38) e 68,9% em 2019 (INEP, 2019, p. 39).

Finalmente, através da *Lei nº. 14.024, de 09 de julho de 2020*, houve a suspensão temporária das obrigações financeiras dos estudantes beneficiários do FIES durante o período de vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, reconhecido pelo *Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020* (BRASIL, 2020).

Dados relativos à permanência do estudante no ensino superior entre os anos 2015 e 2019

A proposta da última parte desse estudo é examinar os dados publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no período compreendido entre os anos de 2015 e 2019, relativos à permanência estudantil do ensino superior relacionada ao FIES.

O INEP é uma autarquia federal vinculada ao MEC e responsável por realizar as avaliações, exames, estatísticas e indicadores, bem como a gestão do conhecimento e estudos educacionais. Entre as suas finalidades, está o desenvolvimento e a implementação de sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais e gestão das políticas educacionais. Assim, serão utilizados os dados dos resumos técnicos, através dos quais são divulgadas as informações coletadas pelo Censo de Educação Superior no Brasil.

Em 2015, 2.364 IES participaram do Censo, verifica-se, nesse somatório, um predomínio das IES privadas: um total de 2.069 (INEP, 2015, p. 12). A categoria privada foi responsável pela oferta de 91% do total dessas vagas: mais de 8 milhões de vagas de graduação, 67,4% na modalidade presencial e 32,6%, na modalidade a distância (INEP, 2015, p. 18). As idades médias de matrículas, ingressantes e concluintes na modalidade presencial são, respectivamente, 25,8 anos, 24,3 anos e 28,3 anos; e na modalidade a distância correspondem a 32,7 anos para matrículas, 31,1 anos para ingressantes e 35,2 anos para concluintes (INEP, 2015, p. 37).

Em 2016, foi mantida a predominância das IES privadas, as quais responderam por 87,7% do total, seguidas das IES estaduais, com 5,1%; das IES federais, com 4,4% e das IES municipais com 2,7%. Houve um acréscimo de 43 novas instituições privadas no Censo (INEP, 2016, p. 12), totalizando 2.407. Quanto às vagas, foram ofertadas 9.911.651 pelas IES privadas no período, um incremento de 25,0%, sendo 5.479.548 para a modalidade presencial e 4.432.103 para a modalidade a distância; foram efetivadas 6.058.623 matrículas na categoria administrativa privada (INEP, 2016, p. 20). Apesar do incremento da oferta de vagas entre 2015 e 2016, houve uma redução de mais de 16.500 de matrículas nas IES privadas. Quanto à proporção de matrículas por categoria administrativa em 2016, a participação das matrículas públicas corresponde a 24,7% do total, e as matrículas privadas representam 75,3% (INEP, 2016, p. 22).

Foram registrados 2.985.644 ingressantes de graduação, no Censo 2016, sendo 2.456.152 nas IES privadas, ou seja, ocorreu um aumento de mais de 70.000 no número de ingressantes em comparação ao ano anterior (INEP, 2016, p. 28).

Já em 2017, as 2.448 IES contabilizadas chegaram em marca histórica, superando as 2.416 registradas no censo de 2012, maior número obtido até então, alcançando

87,9% do número total de instituições (INEP, 2017, p. 16). Essas ofertaram um total de 9.955.243 vagas: 5.386.485 presenciais e 4.568.758 a distância (INEP, 2017, p. 22). Nesse período, 81,7% dos ingressantes de graduação foram vinculados a IES privadas e 18,3% a IES públicas (INEP, 2017, p. 26).

O Censo 2017 apresenta o total de 8.286.663 matrículas de graduação, o que corresponde a um aumento de 3,0% em relação à edição de 2016, após uma variação de apenas 0,2% de 2015 a 2016. Desse conjunto de matrículas, 75,3% são da categoria privada e 24,7%, da categoria pública (sendo 15,8% matrículas federais; 7,7% matrículas estaduais; e 1,2% matrículas municipais) [...]. Vale dizer que o crescimento da categoria privada rompe com a queda verificada no biênio de 2015 para 2016 (-0,3%), apesar da desaceleração da expansão observada entre os biênios 2013/2014 (9,2%) e 2014/2015 (3,5%). (INEP, 2017, p. 36).

No que tange aos concluintes, foram 1.199.769, no Censo de 2017, o que representou 14,5% das matrículas de graduação correspondentes – percentual esse idêntico ao obtido em 2016. Desses, 79,0% estavam vinculados a IES privadas, representando uma elevação de 2,6% em comparação ao ano de 2016, bem como elevação de 4,3% em relação a 2015 (INEP, 2017, p. 44).

De 2017 a 2018, houve um crescimento do número de matrículas de graduação tanto para a categoria pública (1,6%) quanto para a privada (2,1%), “Apesar de o ritmo de expansão na categoria privada revelar desaceleração quanto ao biênio anterior (diminuição de 0,9 pontos percentuais), ele se mostra ligeiramente superior à expansão verificada na categoria pública (diminuição de 1,2 pontos percentuais)” (INEP, 2018, p. 32).

Com relação aos financiamentos, o FIES representou o percentual expressivo de 79,2% em 2018, seguido por 16,4% de programas de financiamento das próprias IES, 3,3% de programas de financiamento de entidades externas, 0,7% de programas de financiamento do governo estadual e 0,5% de programas de financiamento do governo municipal. As matrículas com financiamento não reembolsável totalizaram 2.303.038, e os financiamentos não reembolsáveis totalizaram 2.354.648, levando-se em conta que uma mesma matrícula pode acumular mais de um financiamento (INEP, 2018, p. 38).

Finalmente, em 2019, houve o crescimento de 1,8% de matrículas em relação a 2018, totalizando 8.603.824, das quais 75,8% em IES privadas. Quanto à organização acadêmica dessas, a maioria ocorreu em universidades (52,2%) (INEP, 2019, p. 32).

O FIES financiou 68,9% das matrículas privadas de graduação no Brasil nesse ano, sendo seguido por programas de financiamento de entidades externas (4,0%), mais de um tipo de financiamento (3,2%) e, por último, por programas de financiamento do governo estadual (0,5%) e municipal (0,5%) (INEP, 2019, p. 40).

A Tabela 1 demonstra a variação numérica de vagas ofertadas, matrícula, ingressantes e concluintes referente às IES privadas entre aos anos 2015 e 2019, com base no Censo da educação superior:

Tabela 1- Vagas ofertadas, matrículas, ingressantes e concluintes referente às IES privadas entre aos anos 2015 e 2019

Ano	Vagas ofertadas		Matrículas		Ingressantes		Concluintes	
	Presencial	Distância	Presencial	Distância	Presencial	Distância	Presencial	Distância
2015	5.035.483	2.731.556	4.809.793	1.265.359	1.721.625	664.236	692.167	218.004
2016	5.479.548	4.432.103	4.686.806	1.371.817	1.637.461	818.691	707.160	215.404
2017	5.386.485	4.568.758	4.649.897	1.591.410	1.650.131	986.532	709.545	238.431
2018	5.636.139	7.057.393	4.489.690	1.635.555	1.554.787	1.310.678	747.965	252.021
2019	5.295.477	10.292.016	4.231.071	2.292.607	1.514.302	1.559.725	694.831	303.871

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do resumo técnico referente ao Censo nos anos 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

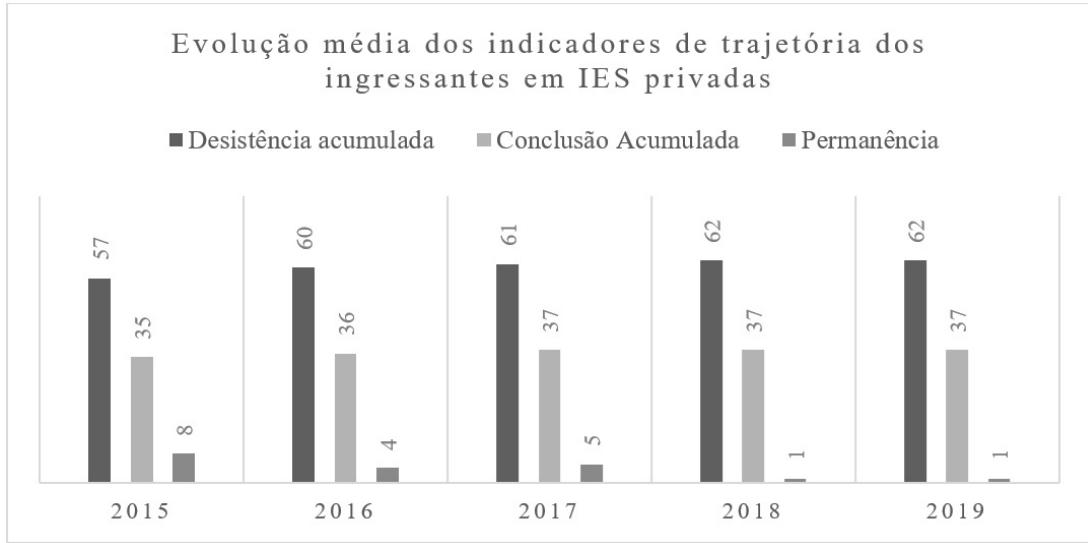
É importante destacar que o número de vagas presenciais ofertadas pelas IES privadas no período teve pouca variação. Entretanto houve um aumento considerável da oferta de vagas a distância: de 2.731.556 em 2015, para 10.292.016 em 2019. As matrículas para a modalidade presencial obtiveram queda, ainda que pouco significativa, enquanto as matrículas para a modalidade a distância quase dobraram no período. O mesmo ocorreu com relação aos ingressantes: redução do número na modalidade presencial e significativo aumento na modalidade a distância. Nesse caso, mais que o dobro.

Quanto aos concluintes, a variação na modalidade presencial foi reduzida, embora tenha apresentado crescimento entre 2015 e 2018, houve queda significativa entre 2018 e 2019. No que tange aos concluintes da modalidade a distância, registrou-se um aumento anual.

Além disso, também para todas as medidas, a idade referente ao concluinte é mais avançada na modalidade a distância comparativamente à modalidade presencial. Observando-se as correspondentes frequências modais, mediana, média e moda são, respectivamente: 34,34,7 e 30 anos (para a modalidade a distância) e 25, 27,7 e 23 anos (para a modalidade presencial). O desvio-padrão, por sua vez, é de 7,2 anos para a modalidade presencial e 9,2 anos para a modalidade a distância, o que significa maior variabilidade nas idades nesta última. (INEP, 2019, p. 43).

Com relação à evolução média da trajetória dos ingressantes em IES privadas, é possível observar, através do Gráfico 1, que a desistência acumulada cresceu continuamente de 2015 a 2019. A conclusão acumulada foi mantida entre 2017 e 2019. Por outro lado, houve representativa redução da permanência: de 8 pontos percentuais em 2015 e de 1 ponto percentual em 2018 e 2019.

Gráfico 1- Evolução média dos indicadores de trajetória dos ingressantes em IES privadas entre os anos 2015 e 2019



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do resumo técnico referente ao Censo da Educação Superior nos anos 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

Nos termos de Bourdieu (2007, p. 135), o valor do diploma universitário está relacionado à posse de capital econômico, cultural e social, de modo que a origem social do jovem ganha mais destaque na determinação de sua posição futura do que seus esforços individuais em torno da sua qualificação formal. No Brasil, a desejada democratização do acesso ao ensino superior acabou representando desapontamento, através da manutenção de fatores de discriminação como sexo, raça, etnia e classe; houve massificação, e, posteriormente “já no período da alegada pós-massificação, uma forte segmentação do ensino superior com práticas de autêntico dumping social de diplomas e diplomados, sem que medidas anti-dumping eficazes tenham sido tomadas” (SANTOS, 2011, p. 67).

Standing elenca duas armadilhas da precariedade para os jovens que concluem o ensino superior: a primeira é a dívida e a segunda a precariedade.

Considere que eles querem construir identidades e carreiras profissionais, as quais exigem uma estratégia de longo prazo. Saem da faculdade com certificados e dívidas e já encontram oficiais esperando com postura ameaçadora para receber o pagamento assim que recém formados começarem a ganhar dinheiro (ou mesmo que não ganhem). [...] Uma coisa leva a outra. Em geral, os jovens estão divididos entre suas aspirações, apoiados por certificados e anos de estudo, e sua necessidade de renda. Essa é a segunda armadilha da precariedade. Eles podem assumir um emprego temporário porque precisam da renda para viver e para pagar a dívida. Eles não podem assumir um emprego temporário porque isso pode enfraquecer suas perspectivas de uma alternativa de construção de carreira. (STANDING, 2014, p. 118-119).

Os jovens são induzidos a acreditar que o diploma universitário os coloca em uma posição privilegiada, a qual projeta a quitação dos empréstimos tomados ao longo do percurso, porém acabam se deparando com escassez de propostas de emprego e altos níveis de desemprego em um cenário precarizado (BAUMAN, 2013, p. 43). Essa expectativa da juventude com relação ao discurso da empregabilidade provoca hoje uma ansiedade relacionada à sensação de falta de controle, uma vez que “A mente precarizada é alimentada pelo medo e é motivada pelo medo.” (STANDING, 2014, p. 42).

Em contrapartida, Hooks destaca a importância do poder de ação e do reconhecimento da capacidade de participar ativamente do processo pedagógico que pode ser adquirido pelas pessoas da classe trabalhadora que estão na academia, mas sem reforçar as ideologias do capital que geram grande parte do problema da desigualdade (2017, p. 243). Sugere também desvelar o conceito de pluriversidade, através do qual os acadêmicos consigam transpor sua luta para fora dos muros das instituições de ensino, encontrando aliados e formando alianças no âmbito da sociedade. A pluversidade, segundo Santos (2020, p. 387-388), surgirá como reação positiva à duas tensões, criadas pelo capitalismo e colonialismo universitário e congregarão:

[...] diferentes conhecimentos dentro de um quadro de total respeito pelas respectivas diferenças, procurando também convergências e articulações entre eles. O seu objetivo é abordar questões que, apesar de não possuírem valor de mercado, sejam relevantes em termos sociais, políticos e culturais para as comunidades de cidadãos e grupos sociais. (SANTOS, 2020, p. 390).

É essencial um pacto entre a universidade e a comunidade para transformar o conhecimento gerado pelas instituições de ensino superior, de universitário para pluriversitário (DIAS; SERVA, 2019, p. 263). Nesse sentido, é relevante “não só dar o devido valor aos mercados, mas também apreciar o papel de outras liberdades econômicas, sociais e políticas que melhoram e enriquecem a vida que as pessoas podem levar” (SEN, 2010, p. 24).

Os dados apresentados demonstram que houve prejuízo do acesso dos estudantes ao ensino superior durante o período estudado, o que impactou diretamente nos números relativos à evasão e nas consequências sociais disso. Faz-se necessária uma nova visão do poder transformador da educação e do conhecimento produzido nas instituições do ensino superior.

Conclusão

A educação é correlata ao desenvolvimento do cidadão, em sua dimensão social e individual. Assim, ela se configura um direito social a ser promovido e incentivado com a colaboração de toda a sociedade, tendo como fins: o pleno desenvolvimento, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho.

Em razão disso, existe a determinação de que o PNE, de duração decenal, seja instituído com o objetivo de articular o sistema nacional de educação e conduzir à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho, à promoção humanística, científica

e tecnológica do país e ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação proporcionais ao produto interno bruto (BRASIL, 1988).

O PNE foi instituído e trouxe, como meta nº. 12, a elevação da taxa bruta de matrículas na educação superior para 50% e, da taxa líquida, para 33% da população de 18 a 24 anos, com a garantia da manutenção da qualidade da oferta e de sua expansão. Outro aspecto do programa é a reserva de, pelo menos, 40% das novas matrículas para o segmento público. A ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil através do FIES expressamente fez parte das estratégias para que se atingisse essa meta.

O Brasil é um dos países com a maior proporção de matrículas privadas em todo o mundo. Por outro lado, a expansão do ensino superior teve considerável participação do setor privado. Ocorre que a democratização de acesso parece não acompanhar esse aumento de matrículas de forma equilibrada, uma vez que é caracterizada pela dinâmica de mercantilização do setor no ensino superior, pela redução das fronteiras demarcadas pelo PNE entre público e privado no recebimento de recursos e pelas modificações legislativas operadas no FIES durante o período objeto do presente estudo.

Entre 2001 e 2014, houve expansão significativa do FIES, inclusive com medidas de reestruturação e fortalecimento das IES. Contudo, parece evidente o revés econômico a partir de 2014, com adesão das IES à negociação via PROIES e com ampliação das dificuldades de sustentabilidade. Ainda assim, o FIES foi responsável pelo maior percentual de matrículas privadas de graduação no país.

Os dados relativos à permanência estudantil no ensino superior, relacionada ao FIES, no período de 2015 a 2019, publicados pelo INEP, demonstraram que a desistência acumulada cresceu continuamente no período, o que gerou o afastamento da desejada democratização do acesso ao ensino superior e representou desapontamento diante da manutenção de fatores de discriminação como sexo, raça, etnia e classe.

Como proposição, fica a necessidade de construção de uma pluriversidade, a fim de transpor a luta dos estudantes e jovens brasileiros para além das instituições de ensino, encontrando aliados e formando alianças no âmbito da sociedade.

Referências

ARAÚJO FILHO, Targino. Repensando o ensino superior privado no Brasil. **Boletim Ensino Superior Internacional**, Chestnut Hill, n. 94, p. 25-26, 92018. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/publicacoes/boston-college-94o-boletim-ensino-superior-internacional/>. Acesso em: 13 jul. 2021.

ABMES. Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. **Financiamento estudantil**: impacto na educação superior e perfil do estudante beneficiado. Brasília, DF: Abmes, 2018. Disponível em: <https://abmes.org.br/abmes-pesquisas/detalhe/18/financiamento-estudantil-impacto-na-educacao-superior-e-perfil-do-estudante-beneficiado>. Acesso em: 26 jul. 2021.

ABMES. Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. **Metas no PNE**. Brasília, DF: Abmes, 2019. Disponível em: <https://abmes.org.br/abmes-pesquisas/categoria/346/analises-de-cenario>. Acesso em: 26 jul. 2021.

ABMES. Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. **Observatório da educação superior: análise dos desafios para 2021.** 2. ed. Brasília, DF: Abmes, 2021. Disponível em: <https://abmes.org.br/documentos/detalhe/842/observatorio-da-educacao-superior-analise-dos-desafios-para-2021-2-edicao>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Sobre educação e juventude:** conversas com Riccardo Mazzeo. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção:** crítica social do julgamento. Tradução Daniela Kern; Guilherme. F. Teixeira. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.** Brasília, DF: Governo Federal, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.846, de 12 março de 2004.** Brasília, DF: Governo Federal, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº. 11.552, de 19 de novembro de 2007.** Brasília, DF: Governo Federal, 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº. 12.202, de 14 de janeiro de 2010.** Brasília, DF: Governo Federal, 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº. 12.385, de 03 de março de 2011.** Brasília, DF: Governo Federal, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº. 12.513, de 6 de outubro de 2011.** Brasília, DF: Governo Federal, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº. 12.688, 18 de julho de 2012.** Brasília, DF: Governo Federal, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº. 12.989, de 6 de junho de 2014.** Brasília, DF: Governo Federal, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº. 13.005, de 21 de junho de 2014.** Brasília, DF: Governo Federal, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº. 13.366, de 1º de dezembro de 2017.** Brasília, DF: Governo Federal, 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº. 13.756, de 12 de dezembro de 2018.** Brasília, DF: Governo Federal, 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº. 14.024, de 09 de julho de 2020.** Brasília, DF: Governo Federal, 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº. 785, de 6 de julho de 2017.** Brasília, DF: Governo Federal, 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. **Portaria Interministerial nº. 177, do dia 08 de julho de 2004.** Brasília, DF: Governo Federal, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. **Portaria Normativa nº. 1, de 22 de janeiro de 2010.** Brasília, DF: Governo Federal, 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. **Portaria Normativa nº. 21, de 20 de outubro de 2010.** Brasília, DF: Governo Federal, 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. **Portaria nº. 23, de 29 de dezembro de 2014.** Brasília, DF: Governo Federal, 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. **Portaria nº 209, de 7 de março de 2018.** Brasília, DF: Governo Federal, 2018.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. A garantia do direito à educação de crianças e adolescentes no contexto das políticas públicas brasileiras. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 5, p. 224-246, 2015.

DIAS, Jefferson Aparecido; SERVA, Fernanda Mesquita. A crise do Estado Social e a necessidade de se repensar a universidade. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 10, n. 2, p. 256-269, jul./dez. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

GERHARDT, Angelita Renck. **O impacto do FIES e do PROUNI nas universidades comunitárias do Rio Grande do Sul:** entre a inclusão social e a cooptação política. 2021. Tese (Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social) – Universidade Feevale, 2021.

HOOKS, Bell. **Ensinando a transgredir:** a educação como prática da liberdade. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico:** censo da educação superior 2015. 2. ed. Brasília, DF: INEP, 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico:** censo da educação superior 2016. Brasília, DF: INEP, 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do censo da educação superior 2017.** Brasília, DF: INEP, 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do censo da educação superior 2018.** Brasília, DF: INEP, 2020.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do censo da educação superior 2019.** Brasília, DF: INEP, 2021.

KLIKSBERG, Bernardo. Os desafios éticos de um continente paradoxal: mitos sobre a juventude Latino-Americana. In: SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar:** a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Tradução de Bernardo Ajzemberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 212-258.

LEVY, Daniel. O monopólio público em extinção. **Boletim Ensino Superior Internacional**, Chestnut Hill, n. 94, 2018. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/publicacoes/boston-college-94o-boletim-ensino-superior-internacional/>. Acesso em: 13 jun. 2021.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa Ribeiro; SCHLEGEL, Rogerio. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: ARRETCHÉ, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp, 2015. p. 133-163.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A universidade do século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O fim do império cognitivo**: a afirmação das epistemologias do Sul. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIQUEIRA, Wilson Macedo. **As políticas de educação superior em face do poder econômico das empresas de ensino universitário**. 2019. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.

STANDING, Guy. **O precariado**: a nova classe perigosa. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2014 (Invenções vêmocráticas; v. 4).

TAVARES, Pedro Henrique de Sousa. **Financeirização no ensino superior**: a educação como fronteira de valorização e acumulação de capital – o caso da Kroton Educacional. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Recebido em: 20.09.2021

Aprovado em: 23.11.2021

André Viana Custódio é professor permanente e coordenador adjunto do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) da Universidade de Santa Cruz do Sul. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, com pós-doutorado pela Universidade de Sevilha/Espanha. Coordenador do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens e líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social do PPGD da Universidade de Santa Cruz do Sul.

Juliana Toralles dos Santos Braga é doutoranda em direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul com bolsa Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), mestre em direito pela Universidade Federal do Rio Grande com bolsa CAPES e advogada. Integrante Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social do PPGD da Universidade de Santa Cruz do Sul.