

O FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E CIDADANIA

**THE STUDENT FINANCING FUND AS A PUBLIC POLICY FOR ACCESS TO
HIGHER EDUCATION: THE FUNDAMENTAL RIGHT TO EDUCATION AND
CITIZENSHIP**

Ciências Sociais Aplicadas • 01/10/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/790736607](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/790736607)

Roberto de Lacerda e Silva¹

Márcio Pereira Dias²

RESUMO

Este artigo analisa o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) como política pública de acesso ao ensino superior, considerando sua trajetória histórico-institucional e as mudanças de racionalidade que orientaram seu desenho. A pesquisa compara quatro períodos: a expansão nos governos Dilma Rousseff, a reforma do Novo Fies no governo Michel Temer, a consolidação dos mecanismos de gestão de risco e dívida no governo Jair Bolsonaro e a reorientação redistributiva do Fies Social no terceiro governo Luiz Inácio Lula da Silva. Adota-se abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, articulada à análise descritiva de dados oficiais do FNDE, do Ministério da Educação e do Ipea, sem pretensão de identificação causal própria. Os resultados mostram que o programa ampliou expressivamente o financiamento no ciclo de 2010 a 2014, mas também elevou a exposição fiscal e reforçou a dependência da oferta privada. A reforma de 2017 reorganizou governança, garantias e compartilhamento de riscos, enquanto os anos seguintes consolidaram uma lógica de gestão financeira e de inadimplência. O Fies Social intensificou a focalização em estudantes socialmente vulneráveis, embora sua efetividade dependa de resultados sobre ocupação, permanência, conclusão e endividamento. Conclui-se que o FIES apresenta efetividade parcial e desigual: amplia oportunidades de acesso, mas enfrenta limites fiscais, educacionais, sociais e territoriais que impedem equiparar contratação à plena realização do direito à educação.

Palavras-chave: FIES; política pública; educação superior; financeirização; desigualdade territorial.

ABSTRACT

This article analyzes the Student Financing Fund (FIES) as a public policy for access to higher education, considering its historical and

institutional trajectory and the changing rationales that have shaped its design. The study compares four periods: expansion during the Dilma Rousseff administrations, the New Fies reform under Michel Temer, the consolidation of risk and debt management mechanisms under Jair Bolsonaro, and the redistributive reorientation introduced by Fies Social during Luiz Inácio Lula da Silva's third administration. A qualitative, bibliographic, and documentary approach is adopted, combined with descriptive analysis of official data from FNDE, the Ministry of Education, and Ipea, without independent causal identification. The findings show that the program substantially expanded student financing during the 2010–2014 cycle, while also increasing fiscal exposure and reinforcing dependence on private provision. The 2017 reform reorganized governance, guarantees, and risk sharing, whereas subsequent years consolidated a stronger focus on financial management and delinquency. Fies Social intensified targeting toward socially vulnerable students, although its effectiveness depends on outcomes related to seat occupancy, persistence, completion, and debt. The article concludes that FIES has shown partial and uneven effectiveness: it expands access opportunities but faces fiscal, educational, social, and territorial constraints that prevent financing contracts from being equated with the full realization of the right to education.

Keywords: FIES; public policy; higher education; financialization; territorial inequality.

1. INTRODUÇÃO

Analisar o FIES apenas pelo contrato firmado entre estudante e agente financeiro produz uma imagem incompleta da política. O contrato é a face visível de uma engrenagem que envolve legislação federal, orçamento, fundos garantidores, regras de elegibilidade,

instituições de ensino, agentes financeiros, sistemas de seleção e decisões sobre quem será financiado, em que condições e com qual distribuição territorial. Por isso, a pergunta juridicamente relevante não é somente se o programa oferece crédito, mas como esse crédito foi transformado em instrumento de política educacional e como seu desenho mudou quando as prioridades governamentais também mudaram.

A Constituição de 1988 estabelece a educação como direito social e atribui a ela funções ligadas ao pleno desenvolvimento da pessoa, à cidadania e à qualificação para o trabalho. Essa previsão, contudo, não elimina as desigualdades de renda nem distribui de modo homogêneo instituições e vagas de educação superior pelo território nacional. Entre o reconhecimento formal do direito e sua fruição concreta existe um conjunto de escolhas públicas. É nesse intervalo que o FIES deve ser estudado: não como substituto da oferta pública, nem como solução autossuficiente, mas como uma forma específica de intervenção estatal sobre a barreira econômica de acesso à graduação (Brasil, 1988; Souza, 2006).

O problema se torna mais complexo quando se observa a trajetória do programa. O FIES criado pela Lei n. 10.260/2001 não permaneceu institucionalmente idêntico. Mudanças promovidas a partir de 2010 facilitaram o financiamento e prepararam uma expansão que ganhou escala inédita nos anos seguintes. No governo Dilma Rousseff, o número anual de novos contratos chegou a 732,7 mil em 2014. A partir de 2015, porém, o programa entrou em processo de retração e revisão. Em 2017, já no governo Michel Temer, a Lei n. 13.530 reorganizou governança, garantias, risco e regras de amortização. Nos anos Bolsonaro, o volume de novos contratos permaneceu em patamar muito inferior ao da fase expansionista e a

gestão do estoque da dívida e da inadimplência ganhou centralidade. Desde 2024, o Fies Social reintroduziu uma focalização mais intensa na vulnerabilidade socioeconômica (Nascimento *et al.*, 2024; Brasil, 2017; Brasil, 2024a).

Essa sequência impede que o programa seja tratado como política homogênea. Em determinados momentos, prevaleceu a preocupação com a ampliação rápida do acesso; em outros, com o controle fiscal, a governança do risco e a recuperação do crédito; mais recentemente, com a focalização em estudantes de muito baixa renda e grupos historicamente sub-representados. Essas orientações não se anulam. Muitas vezes convivem no mesmo desenho institucional. A tarefa analítica, portanto, é compreender qual delas se tornou dominante em cada fase e quais efeitos essa combinação produziu.

A literatura sobre a expansão da educação superior brasileira já identificou uma ambivalência importante. O FIES contribuiu para tornar vagas privadas acessíveis a estudantes que não poderiam pagar integralmente as mensalidades no momento do ingresso, mas esse processo também direcionou recursos públicos para um sistema de educação superior fortemente privatizado. Miranda e Azevedo (2020) mostram que democratização e promoção do setor privado-mercantil não são interpretações necessariamente excludentes. As duas dimensões podem ocorrer simultaneamente. Essa tensão precisa ocupar o centro da análise, e não aparecer apenas como ressalva ao final de uma defesa normativa do programa.

Outra questão exige precisão conceitual: a financeirização. Não é metodologicamente adequado identificar qualquer financiamento

estudantil como política financeirizada, nem atribuir ao governo Bolsonaro a origem de um processo que possui antecedentes. Neste artigo, financeirização será entendida, em sentido operacional, como o aumento da centralidade de atores, instrumentos e racionalidades financeiras na formulação e gestão da política: dívida estudantil, fundos garantidores, compartilhamento de risco, recuperação de crédito, mecanismos de amortização vinculados à renda e proteção da sustentabilidade da carteira. A reforma de 2017 constitui marco decisivo dessa transformação, enquanto os anos seguintes oferecem o contexto de sua implementação, seus limites e suas tentativas de correção (Carvalho; Soares Neto; Pinheiro, 2020; Nascimento; Luz, 2026).

O terceiro eixo é a efetividade do direito à educação. Se cidadania educacional é mais do que matrícula, o sucesso do FIES não pode ser inferido apenas pelo número de contratos. A perspectiva das capacidades de Sen (2010) ajuda a distinguir recursos de realizações: obter financiamento amplia uma oportunidade, mas essa oportunidade só se converte em liberdade substantiva quando o estudante consegue permanecer, aprender, concluir o curso, manejar a dívida sem comprometimento desproporcional de sua vida econômica e utilizar a formação para ampliar suas escolhas. Estudos sobre permanência, evasão e tempo de conclusão mostram que os resultados são mais ambíguos do que uma leitura centrada no ingresso poderia sugerir (Silva; Santos, 2017; Becker; Mendonça, 2021; Custódio; Braga, 2023).

A dimensão territorial acrescenta um problema ainda pouco explorado. O FIES financia estudantes onde existem instituições privadas participantes, cursos elegíveis e vagas ofertadas. Isso significa que a focalização socioeconômica pode conviver com

limitações espaciais importantes. Uma política pode ser progressiva do ponto de vista individual e, ao mesmo tempo, pouco redistributiva territorialmente se os recursos acompanharem a capacidade instalada do setor privado. O próprio diagnóstico recente do Ipea indica que a alocação prévia por curso, macrorregião e outros critérios nem sempre coincide com a localização das pessoas que dependem de apoio financeiro para estudar (Nascimento *et al.*, 2024).

Diante disso, a questão de pesquisa é: em que medida o FIES foi efetivo como política pública de acesso e de realização do direito à educação, considerando as transformações de seu desenho institucional e seus resultados educacionais, sociais e fiscais ao longo da trajetória? A hipótese é que o FIES percorreu uma trajetória de expansão, correção fiscal e institucionalização de mecanismos de risco, seguida por uma reorientação redistributiva recente. O Fies Social modifica significativamente a focalização do programa, mas não rompe com sua natureza creditícia nem com a estrutura privada sobre a qual opera.

O objetivo geral é avaliar, com base na trajetória histórico-institucional e nas evidências documentais e bibliográficas, a efetividade do FIES no acesso e seus limites educacionais, sociais e fiscais em cada período. Como objetivos específicos, busca-se: reconstruir a expansão e a retração do número de contratos; examinar a reforma de 2017 e seus mecanismos de governança e compartilhamento de riscos; discutir a implementação do Novo Fies e a gestão da dívida no período Bolsonaro; examinar o potencial redistributivo e os limites do desenho do Fies Social; relacionar acesso, permanência, conclusão, endividamento e inserção

profissional; e discutir em que medida o desenho territorial da política enfrenta ou reproduz desigualdades regionais.

A contribuição pretendida está justamente em articular quatro categorias que costumam aparecer separadas: democratização, financeirização, focalização e desigualdade territorial. O argumento não busca enquadrar o FIES em uma narrativa de sucesso ou fracasso absoluto. Políticas dessa escala produzem ganhos distributivos, custos, incentivos e efeitos não previstos ao mesmo tempo. A análise ganha densidade quando abandona a alternativa simplificadora entre “política social” e “crédito” e passa a perguntar que combinação entre essas dimensões foi construída em cada etapa histórica.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO À EDUCAÇÃO E CAPACIDADES

Políticas públicas são escolhas institucionalizadas sobre problemas coletivos. Essa formulação é especialmente útil para o FIES porque impede que a análise se detenha na técnica financeira utilizada. Souza (2006) lembra que o campo de políticas públicas permite observar o governo em ação, seus instrumentos e prioridades. O financiamento estudantil, nessa perspectiva, deve ser examinado pela relação entre problema público, desenho institucional, destinatários, recursos mobilizados e efeitos produzidos. A existência de um contrato privado ou bancário não retira, por si só, o caráter público de uma intervenção estruturada por lei e orientada por finalidade educacional.

O direito à educação, por sua vez, não se esgota em uma obrigação negativa de não impedir o estudo. Os artigos 6º e 205 da

Constituição vinculam a educação à cidadania e ao desenvolvimento da pessoa. No ensino superior, a efetivação desse direito assume forma institucional mais complexa porque a Constituição combina autonomia universitária, oferta pública e presença de instituições privadas. O FIES atua nesse arranjo híbrido: o Estado não oferece diretamente a vaga financiada, mas subsidia o acesso a uma vaga privada, regula condições e assume parcela dos riscos e custos da operação.

Essa distinção entre direito e instrumento de política pública precisa ser preservada ao longo da análise. O direito fundamental à educação possui densidade normativa própria e não se confunde com o FIES, que é apenas uma das formas historicamente escolhidas pelo Estado para enfrentar barreiras de acesso. Isso significa que eventual redução, reforma ou mesmo substituição do programa não extinguiria o dever estatal; mudaria o modo de cumpri-lo. A avaliação do FIES, portanto, deve perguntar se o instrumento escolhido amplia o direito com eficiência distributiva, e não tomar a existência do programa como prova suficiente de efetividade.

Também é necessário distinguir igualdade formal de igualdade substantiva. Uma regra de acesso idêntica para todos pode conservar desigualdades quando estudantes chegam ao ensino superior com recursos econômicos, escolares e territoriais muito diferentes. A focalização por renda busca corrigir parte dessa assimetria, mas não alcança, por si só, diferenças de raça, localização, qualidade da escola de origem, necessidade de trabalhar ou disponibilidade de cursos. A política educacional só se torna efetivamente inclusiva quando reconhece que os obstáculos à

formação são acumulativos e não se resumem ao preço da mensalidade.

Nesse ponto, a abordagem de Sen (2010) oferece mais do que uma justificativa abstrata para a educação. Ela altera o critério de avaliação da política: importa saber se o financiamento se converte em liberdade real para escolher, permanecer e concluir uma formação de valor. Um contrato pode ampliar recursos disponíveis ao estudante e, ainda assim, produzir pouca capacidade se faltar transporte, tempo para estudar, apoio acadêmico, oferta territorial ou perspectiva de inserção profissional. Essa diferença entre recurso e capacidade será retomada nas seções empíricas porque impede que o número de contratos seja tratado como sinônimo de cidadania educacional realizada.

Essa característica cria uma primeira tensão. Ao mesmo tempo em que o programa pode diminuir uma barreira de renda, ele o faz por meio de uma estrutura cuja capacidade de oferta pertence majoritariamente a agentes privados. Corbucci (2004) já chamava atenção para a relação entre financiamento e democratização da educação superior em um contexto de forte expansão privada. Mais recentemente, Miranda e Azevedo (2020) mostraram que FIES e Prouni ampliaram oportunidades de ingresso, mas também contribuíram para consolidar um mercado educacional privado. Assim, a pergunta sobre democratização precisa incorporar a pergunta sobre quem recebe os recursos públicos e quais incentivos esses recursos produzem no sistema de ensino.

A cidadania educacional também exige ir além da igualdade formal. Estudantes com a mesma aprovação no processo seletivo podem possuir condições muito diferentes para arcar com mensalidade,

transporte, material, alimentação e tempo de estudo. A focalização por renda responde a parte dessa desigualdade, mas não resolve todas as restrições que afetam a trajetória acadêmica. Por isso, acesso deve ser tratado como primeira etapa de uma cadeia de resultados, e não como sinônimo de efetividade integral.

A abordagem das capacidades de Amartya Sen oferece uma chave particularmente produtiva. Para Sen (2010), recursos importam porque ampliam possibilidades, mas seu valor depende do que as pessoas conseguem efetivamente fazer e ser com eles. Transferida para o FIES, essa perspectiva distingue o financiamento como meio da formação concluída como uma das realizações possíveis. Dois estudantes podem receber a mesma proporção de financiamento e, ainda assim, enfrentar capacidades muito distintas de permanência em razão de trabalho, renda familiar, responsabilidades de cuidado, distância até a instituição, qualidade do curso ou inserção profissional posterior.

Em Sen (2010), capacidades designam liberdades substantivas para realizar modos de vida valorizados, enquanto funcionamentos correspondem às realizações efetivas. Aplicada ao FIES, essa distinção permite tratar o crédito como recurso, a possibilidade real de escolher e sustentar uma trajetória formativa como capacidade e a aprendizagem e a conclusão como realizações. O diploma, por si só, tampouco esgota a liberdade educacional: importam as escolhas disponíveis e as condições em que a formação ocorre. Barreiras pessoais, sociais e territoriais podem limitar a conversão do financiamento em capacidades; a necessidade de trabalhar, a ausência de apoio e uma dívida incompatível com a renda podem restringir escolhas mesmo após a contratação. Trata-se de aplicação

analítica desse referencial ao programa, e não de uma medida empírica de capacidades produzida neste estudo.

Esse referencial altera o modo de avaliar a política. O número de contratos continua sendo indicador relevante de alcance, porém precisa ser acompanhado de taxas de ocupação das vagas, permanência, conclusão, tempo de integralização, situação de pagamento da dívida e inserção ocupacional. Becker e Mendonça (2021), por exemplo, encontraram efeitos do FIES sobre o tempo de conclusão; Silva e Santos (2017) mostraram que o programa não apresentou o mesmo desempenho do Prouni na contenção da evasão; e Custódio e Braga (2023) associaram as mudanças normativas a partir de 2015 a efeitos sobre a permanência. Esses estudos não autorizam uma conclusão única, mas mostram por que a matrícula é insuficiente como medida de sucesso.

A dimensão financeira tampouco deve ser separada da dimensão social. Um programa de crédito que acumula níveis elevados de inadimplência pode fracassar tanto por impor obrigações incompatíveis com a renda dos egressos quanto por perder capacidade de financiar novas coortes. O equilíbrio relevante não é simplesmente maximizar a cobrança, mas construir uma forma de amortização compatível com a proteção do devedor e a sustentabilidade do fundo. Nascimento e Luz (2026), ao simularem pagamentos vinculados à renda no Novo Fies, reforçam esse ponto: o desempenho depende do desenho concreto dos parâmetros, da governança e dos mecanismos de arrecadação.

Por fim, a igualdade precisa ser pensada também no espaço. Diniz e Vieira (2015) mostram que a expansão da educação superior brasileira ocorreu em contexto de persistentes desigualdades

regionais. Para o FIES, isso significa que a mesma regra nacional pode produzir efeitos distintos conforme a densidade de instituições privadas, a oferta de cursos e o perfil socioeconômico local. Uma política federal de financiamento só terá efeito territorialmente redistributivo se o mecanismo de seleção e distribuição das vagas conseguir aproximar recursos das regiões e dos grupos onde a restrição de acesso é maior.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com reconstrução histórico-institucional do FIES e apoio de evidências quantitativas descritivas. O objetivo não é estimar causalmente o impacto do programa sobre renda ou conclusão, tarefa que exigiria desenho econométrico e microdados próprios, mas identificar mudanças de desenho, prioridades, escala e distribuição, confrontando normas, documentos oficiais e estudos empíricos publicados.

A avaliação distingue quatro dimensões: efetividade no acesso, entendida como ampliação do ingresso financiado e inclusão de grupos com restrição econômica; efetividade educacional, referente à permanência, aprendizagem e conclusão; efetividade social, relativa à ampliação de capacidades, à redução de desigualdades e à proteção diante da dívida; e efetividade fiscal, referente à previsibilidade dos compromissos públicos e à continuidade do financiamento de novas coortes. O juízo de efetividade parcial decorre do confronto entre ganhos documentados no acesso e limites observados nas demais dimensões. Ele não estima quantos ingressos adicionais foram causados pelo FIES, não transforma

ausência de dados em prova de fracasso e não pressupõe resultados uniformes entre períodos ou beneficiários.

A periodização foi definida a partir dos quatro recortes indicados pela trajetória política recente: governos Dilma Rousseff, Michel Temer, Jair Bolsonaro e terceiro governo Luiz Inácio Lula da Silva. O período de 2001–2009 é examinado como antecedente de constituição do desenho creditício, e o ano de 2010 é tratado como antecedente institucional imediato porque alterações relevantes ocorreram ainda no final do segundo governo Lula, criando condições para a expansão que se materializou em grande escala durante o governo Dilma. Essa precisão evita atribuir a uma gestão atos normativos que a antecederam, sem perder de vista a continuidade institucional entre a reforma de 2010 e o ciclo expansionista de 2011 a 2014.

A estratégia documental foi organizada em quatro grupos de evidências. O primeiro reúne normas legais e infralegais que alteraram elegibilidade, garantias, governança e cobrança. O segundo reúne relatórios de execução e controle produzidos pelo FNDE, Ministério da Educação, Secretaria do Tesouro Nacional, Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União. O terceiro corresponde à produção científica sobre expansão privado-mercantil, financeirização, permanência e resultados do FIES. O quarto reúne dados recentes de oferta e pré-seleção, utilizados para observar a focalização social e a distribuição territorial. Essa triangulação reduz o risco de reconstruir a política apenas a partir do discurso normativo ou, no extremo oposto, apenas a partir de críticas ao mercado educacional.

As fontes científicas foram selecionadas por pertinência direta ao problema e conferidas em páginas oficiais dos periódicos, SciELO, repositórios institucionais e identificadores DOI quando disponíveis. Não se pretende apresentar uma revisão sistemática da literatura. O procedimento é de revisão bibliográfica analítica associada a pesquisa documental, com busca dirigida para estudos que permitam confrontar as quatro categorias analíticas adotadas: democratização, financeirização, focalização e desigualdade territorial. A opção é compatível com o objetivo de reconstrução histórico-institucional, mas os critérios de uso das evidências são explicitados para tornar o percurso replicável.

Os indicadores quantitativos foram empregados como evidência descritiva, e não como estimativas causais. A série de contratos permite observar mudança de escala; dados orçamentários mostram magnitude fiscal; ocupação de vagas revela capacidade de conversão da oferta em financiamento; distribuição regional e perfil dos pré-selecionados sinalizam focalização e geografia da política. Nenhum desses indicadores, isoladamente, autoriza atribuir ao FIES mudanças de renda, emprego ou conclusão. Quando estudos econométricos são citados, suas conclusões são tratadas dentro do desenho e do período efetivamente analisados.

Há, ainda, uma limitação importante de comparabilidade. O programa mudou de regras, sistemas de informação, público elegível e forma de contabilização ao longo do tempo. Por isso, contratos novos, contratos ativos, estudantes em utilização, vagas ofertadas, pré-selecionados e gastos anuais não são intercambiáveis. O artigo evita somar categorias distintas e identifica, sempre que possível, a natureza do indicador. Essa cautela é indispensável para

que a comparação entre governos não transforme mudanças administrativas em diferenças substantivas inexistentes.

Foram examinadas a Constituição Federal, a Lei n. 10.260/2001, a Lei n. 12.202/2010, a Lei n. 13.530/2017, a Lei n. 14.375/2022, a Resolução CG-Fies n. 58/2024 e documentos do Ministério da Educação, FNDE, Ipea e órgãos de controle. Para a série de novos contratos, utiliza-se a consolidação do Sisfies apresentada por Nascimento *et al.* (2024), que cobre 2010 a 2024. Os dados de 2025 referentes ao Fies Social são extraídos da Mensagem ao Congresso Nacional de 2026.

A bibliografia foi selecionada por pertinência direta ao problema: desenho de políticas públicas, democratização da educação superior, financeirização, permanência e desigualdade regional. Foram priorizados artigos de periódicos científicos, documentos oficiais e textos de discussão de instituições públicas de pesquisa. Entre os estudos centrais estão Miranda e Azevedo (2020), Carvalho, Soares Neto e Pinheiro (2020), Becker e Mendonça (2021), Bezerra e Meneguim (2022), Custódio e Braga (2023), Scudeler e Tassoni (2023), Nascimento *et al.* (2024) e Nascimento e Luz (2026).

A análise foi organizada em quatro categorias. Democratização refere-se à ampliação de oportunidades de ingresso e à redução de barreiras econômicas. Financeirização designa a crescente presença de mecanismos de dívida, agentes financeiros, garantias, compartilhamento de riscos e racionalidades de recuperação do crédito. Focalização diz respeito ao direcionamento explícito da política para grupos definidos por renda e vulnerabilidade. Desigualdade territorial examina se a distribuição das oportunidades acompanha necessidades regionais ou a geografia pré-existente da oferta privada.

Há limitações que precisam ser explicitadas. A série de contratos mede fluxo de novos financiamentos, não permanência nem conclusão. Os dados de ocupação indicam capacidade operacional do programa, mas não isolam razões individuais para não contratação. A análise territorial utiliza diagnósticos agregados e não permite afirmar, município a município, causalidade redistributiva. Por isso, quando os dados não sustentam conclusão definitiva, o texto formula hipóteses avaliativas e indica indicadores que devem ser incorporados a pesquisas futuras. Essa cautela é essencial para que a crítica ao programa não seja substituída por afirmações mais amplas do que a evidência disponível.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. A Trajetória Histórico-Institucional do FIES: Expansão, Reforma, Gestão do Risco e Focalização Social

Entre 2001 e 2009, o FIES consolidou sua base institucional como política de crédito para estudantes da rede não gratuita. A Lei n. 10.260/2001 atribuiu ao MEC a formulação e supervisão da política e à Caixa Econômica Federal sua operação. Na redação original, o financiamento cobria até 70% dos encargos educacionais, exigia garantias e idoneidade cadastral do estudante e dos fiadores e previa amortização após a conclusão. Essas condições indicam que a inclusão dependia também da capacidade de custear a parcela não financiada e atender às exigências contratuais, o que podia limitar o alcance entre os mais pobres. O período inicial já continha, portanto, a tensão entre finalidade educacional, dependência da oferta privada e proteção do crédito que atravessaria as reformas posteriores (Brasil, 2001). A mudança de 2010 deve ser lida diante dessa base: a flexibilização de condições e a reorganização

operacional abriram caminho para a expansão subsequente (Brasil, 2010). Como a série quantitativa utilizada começa em 2010, a análise de 2001–2009 é institucional e não permite quantificar sua efetividade no acesso.

4.1.1. Governo Dilma Rousseff: Expansão do Acesso e Crescimento da Dependência da Oferta Privada

A fase de expansão associada ao governo Dilma precisa ser compreendida a partir de mudanças iniciadas em 2010. A Lei n. 12.202/2010 alterou dispositivos da legislação do FIES, e o período foi marcado por redução de juros, ampliação do prazo de pagamento e flexibilização operacional. Essas medidas não pertencem formalmente ao governo Dilma, mas produziram efeitos que se intensificaram a partir de 2011. A distinção é importante porque a trajetória do FIES é cumulativa: governos herdaram regras, alteram incentivos e operam sobre estruturas já existentes.

Os números mostram a mudança de escala. Segundo a série do Sisfies sistematizada pelo Ipea, foram assinados 76,1 mil contratos em 2010 (dado referente ao segundo semestre), 154,2 mil em 2011, 377,9 mil em 2012, 559,9 mil em 2013 e 732,7 mil em 2014 (Nascimento *et al.*, 2024). Em quatro anos, o programa deixou de ocupar posição periférica para se tornar uma das principais formas públicas de financiamento de mensalidades no segmento privado. O dado não é apenas administrativo; ele expressa uma escolha distributiva de grande magnitude.

A expansão produziu efeitos sociais identificáveis. Queiroz (2018), ao analisar 2010 a 2015, observou que o perfil de beneficiários apresentava participação expressiva de estudantes de escola

pública, de menor renda e de grupos historicamente sub-representados, em proporções que sustentam a interpretação do programa como mecanismo de democratização do acesso à educação superior privada. Esse resultado é relevante porque mostra que a expansão não se limitou ao crescimento contábil do número de operações.

Entretanto, a democratização ocorreu dentro de uma estrutura específica. O FIES não criou universidades públicas, nem redistribuiu diretamente a rede federal: ele transformou vagas privadas existentes em vagas financeiramente acessíveis para estudantes elegíveis. Com isso, a política ampliou oportunidades individuais ao mesmo tempo em que sustentou demanda para instituições privadas. Miranda e Azevedo (2020) demonstram que esse duplo efeito precisa ser reconhecido. A questão não é negar o acesso produzido, mas examinar o modelo de expansão do qual ele dependeu.

No plano econômico, a expansão pública de crédito reduziu o risco de ociosidade das vagas e aumentou previsibilidade de receita para o setor. Scudeler e Tassoni (2023) mostram que o FIES teve papel importante na dinâmica de crescimento e financeirização da educação superior privada, especialmente na primeira metade da década de 2010. Isso significa que a política social e a estratégia de expansão empresarial não operaram em universos separados. Recursos destinados a estudantes também compuseram a estrutura de financiamento de um mercado educacional em consolidação.

A magnitude dessa transferência pública ao segmento privado também foi examinada por Chaves e Amaral (2016). Ao analisarem a expansão da educação superior, os autores mostram que FIES e

ProUni se tornaram mecanismos relevantes de sustentação financeira do setor privado, com crescimento expressivo dos recursos públicos direcionados às instituições. O ponto é decisivo para a interpretação deste estudo: o benefício recebido pelo estudante e a vantagem econômica obtida pela instituição não são efeitos mutuamente excludentes. A mesma operação pode ampliar uma oportunidade educacional concreta e, simultaneamente, fortalecer um modelo de expansão apoiado na compra pública de vagas privadas.

No plano fiscal, o ritmo de crescimento passou a produzir problemas de sustentabilidade. A partir de 2015, os critérios foram endurecidos e o fluxo de novos contratos caiu para 287,5 mil; em 2016, para 203,6 mil; e em 2017, para 176 mil (Nascimento *et al.*, 2024). O movimento mostra que o próprio governo Dilma começou a corrigir a trajetória expansionista antes da mudança presidencial. Portanto, a oposição entre “expansão Dilma” e “austeridade posterior” precisa ser qualificada: o ajuste começou dentro do ciclo Dilma, em resposta aos limites fiscais e aos problemas do desenho anterior.

Os dados de controle externo dão dimensão concreta ao problema. No material que fundamentou o Acórdão n. 3.001/2016, o Tribunal de Contas da União registrou forte descompasso entre a dotação inicialmente prevista e a execução do FIES. Os recursos pagos passaram de aproximadamente R\$ 813,4 milhões em 2010 para R\$ 12,05 bilhões em 2014 e R\$ 13,93 bilhões em 2015, em valores nominais. Em 2014, a dotação inicial era de cerca de R\$ 1,53 bilhão, de modo que o valor pago superou em quase oito vezes a previsão de abertura do exercício. O dado não reduz o alcance social da expansão, mas demonstra que a sustentabilidade fiscal deixou de

ser questão lateral e passou a integrar o próprio problema de desenho da política (Brasil, 2016).

O TCU também apontou expansão dissociada de instrumentos prévios de planejamento, subestimação recorrente das necessidades orçamentárias e fragilidades de indicadores de desempenho (Brasil, 2016). Essas constatações precisam ser lidas junto com os resultados sociais, e não usadas para apagá-los. Um programa pode ampliar o acesso de grupos de baixa renda e, ao mesmo tempo, apresentar desenho fiscal inadequado. Reconhecer os dois aspectos é precisamente o que permite avaliar política pública sem convertê-la em defesa ou rejeição apriorística.

A auditoria anual da Controladoria-Geral da União sobre o exercício de 2014 chegou a diagnóstico convergente. O relatório registrou que a dotação orçamentária inicialmente autorizada para o FIES era de aproximadamente R\$ 1,64 bilhão e que, após créditos adicionais, a dotação final alcançou cerca de R\$ 12,3 bilhões, valor equivalente a mais de sete vezes o inicialmente previsto (Brasil, 2015). A diferença entre previsão e execução reforça a tese de que a sustentabilidade fiscal deve integrar a avaliação substantiva da política, porque cada novo contrato gera compromissos que se prolongam por vários exercícios.

A expansão também ocorreu em uma arena política na qual governo, Congresso e empresariado educacional disputavam regras e recursos. Santos, Chaves e Paixão (2021), ao examinarem o jogo político do FIES entre 2010 e 2016, mostram que a política social se desenvolveu em forte articulação com interesses do setor privado-mercantil. Esse achado acrescenta uma dimensão ausente em leituras puramente administrativas: decisões sobre expansão não

foram apenas respostas técnicas à demanda estudantil, mas escolhas produzidas em uma rede de atores com capacidades desiguais de influência.

Essa inflexão não elimina o legado distributivo do período, mas impede descrevê-lo como expansão sem custo institucional. Quanto maior a escala do financiamento, maior também a necessidade de critérios de elegibilidade, controle da qualidade, previsão orçamentária e gestão do retorno do crédito. O problema central passa a ser saber se a ampliação foi calibrada para a capacidade fiscal do Estado e para as necessidades educacionais, ou se a velocidade da expansão criou incentivos que depois exigiriam retração abrupta.

Assim, a fase Dilma pode ser caracterizada por uma racionalidade predominantemente expansionista, acompanhada, a partir de 2015, por mecanismos de contenção. Seu ganho principal foi ampliar o acesso de grupos que encontravam barreira de renda. Seu limite estrutural foi fazê-lo por meio de um sistema privado em forte crescimento e com exposição fiscal crescente. É dessa combinação, e não de uma leitura exclusivamente positiva ou negativa, que nasce a necessidade de reforma posterior.

Tabela 1. Novos contratos do FIES, 2010-2024

Ano	Novos contratos (milhares)	Leitura institucional
2010	76,1	Antecedente da expansão (2º semestre)
2011	154,2	Expansão
2012	377,9	Expansão

2013	559,9	Expansão
2014	732,7	Pico expansionista
2015	287,5	Início da retração
2016	203,6	Retração
2017	176,0	Transição/reforma
2018	82,7	Novo Fies
2019	84,8	Novo Fies
2020	53,6	Baixa escala
2021	45,8	Baixa escala
2022	50,6	Baixa escala/renegociação
2023	47,7	Transição para focalização social
2024	41,0	Fies Social e baixa ocupação

Fonte: elaboração do autor com base em Nascimento *et al.* (2024), a partir do Sisfies. Observação: o dado de 2010 corresponde ao segundo semestre.

4.1.2. Governo Michel Temer: a reforma de 2017 e a institucionalização de uma nova lógica de risco

O governo Michel Temer representa uma mudança qualitativa no desenho do programa. A Lei n. 13.530/2017, resultante da reforma do FIES, não se limitou a reduzir a quantidade de vagas. Ela reconfigurou mecanismos de governança, garantia e amortização. Entre as mudanças, encontram-se a criação do Comitê Gestor do FIES, a estruturação do Fundo Garantidor do FIES (FG-Fies), a

participação das instituições de ensino no risco das operações e regras de pagamento associadas à renda do financiado (Brasil, 2017).

Os contratos concedidos a partir de 2018 passaram a prever taxa de juros real igual a zero, garantias específicas e participação das mantenedoras no risco do financiamento. A norma também desenhou a quitação do saldo devedor mediante prestações vinculadas à renda ou aos proventos do estudante. A presença desses elementos mostra que o Novo Fies não pode ser descrito apenas como versão “mais restritiva” do programa anterior. Houve uma tentativa de reconstruir a arquitetura financeira da política e reduzir a dependência do Tesouro diante dos riscos acumulados no ciclo de expansão.

Bezerra e Meneguín (2022) interpretam essas mudanças como uma revisão de desenho voltada a enfrentar problemas financeiros e administrativos. Essa perspectiva é importante porque evita reduzir a reforma a um julgamento ideológico. Havia problemas concretos de inadimplência, previsibilidade orçamentária e distribuição de responsabilidades. Uma política de crédito público de grande escala precisa definir quem absorve perdas, como se formam garantias e de que modo o pagamento se relaciona com a renda futura.

A mudança de governança é relevante porque redistribui responsabilidades dentro da própria política. No modelo anterior, o risco se concentrava mais fortemente no poder público e nos fundos garantidores. A reforma passou a exigir participação das mantenedoras no FG-Fies e estruturou mecanismos para que o risco da carteira influenciasse o custo institucional da adesão. Em termos de desenho, isso aproxima o comportamento das instituições das consequências da inadimplência; em termos de acesso, porém,

pode criar incentivos para maior seletividade ou menor interesse em ofertar vagas a perfis considerados mais arriscados. A correção de um problema fiscal pode, portanto, deslocar o problema para a inclusão.

É por isso que a reforma deve ser avaliada em duas dimensões simultâneas. A primeira pergunta se o novo arranjo reduziu exposição fiscal e melhorou governança. A segunda pergunta se as mesmas regras preservaram escala, adesão das instituições e capacidade de alcançar estudantes vulneráveis. Uma reforma pode ser financeiramente mais coerente e socialmente menos abrangente; ou, ao contrário, pode construir sustentabilidade suficiente para impedir ciclos de expansão e retração. A análise institucional precisa observar esse equilíbrio em vez de tomar sustentabilidade como sinônimo automático de sucesso.

Ainda assim, o fato de a reforma responder a problemas reais não impede uma leitura crítica de sua racionalidade. A partir de 2017, conceitos próprios da gestão financeira passaram a ocupar posição mais explícita no desenho da política: risco da carteira, fundo garantidor, solidariedade das instituições, recuperação do crédito e vinculação da amortização à renda. É nesse ponto que a categoria financeirização se torna analiticamente útil, desde que não seja usada como rótulo automático.

Carvalho, Soares Neto e Pinheiro (2020) associam o FIES ao processo mais amplo de financeirização da educação superior, sobretudo pela centralidade da dívida e da inadimplência. Neste artigo, contudo, a financeirização não é tratada como momento único nem como sinônimo de privatização. Ela é entendida como processo. O ciclo de 2010 a 2014 já continha forte relação entre crédito público e

expansão do mercado educacional; a reforma de 2017 acrescentou instrumentos de gestão de risco e governança que tornaram essa racionalidade mais explícita e institucionalizada.

Por isso, a pergunta mais produtiva não é se Temer “transformou” uma política social em política financeira de um dia para o outro. A questão é se a reforma deslocou o centro de gravidade do FIES. A evidência sugere que sim: o programa passou a combinar objetivo de acesso com preocupação muito mais forte com sustentabilidade, risco e recuperação. O número de novos contratos caiu para 82,7 mil em 2018, menos da metade do observado em 2017 e pouco mais de um décimo do pico de 2014 (Nascimento *et al.*, 2024).

Esse deslocamento produziu ganhos e custos. De um lado, uma arquitetura mais clara de responsabilidades poderia reduzir incentivos inadequados e tornar o programa fiscalmente mais sustentável. De outro, maior compartilhamento de riscos e menor escala podem reduzir a disposição das instituições em ofertar vagas e restringir o alcance da política. O diagnóstico recente do Ipea observa, inclusive, que as regras de contribuição ao FG-Fies podem gerar desincentivos para as mantenedoras, mostrando que sustentabilidade e adesão não são objetivos automaticamente compatíveis (Nascimento *et al.*, 2024).

O período Temer deve, portanto, ser lido como transição de paradigma: não uma ruptura com o crédito educacional, que sempre esteve na base do FIES, mas uma mudança do modo como o crédito é governado. A expansão deixou de ser o indicador dominante; risco, garantias e amortização passaram a integrar o núcleo institucional da política. Essa reforma forneceu a estrutura sobre a qual o governo seguinte operaria.

4.1.3. Governo Jair Bolsonaro: baixa escala, consolidação do Novo Fies e gestão do estoque da dívida

O governo Jair Bolsonaro herdou o Novo Fies já normatizado. Isso é decisivo para evitar a afirmação de que a financeirização teria surgido apenas nesse período. Os principais mecanismos de governança e compartilhamento de risco haviam sido instituídos em 2017 e começaram a valer para contratos de 2018. O que se observa de 2019 a 2022 é a operação desse novo desenho em escala reduzida, acompanhada por crescente atenção à inadimplência e à renegociação do estoque de dívidas.

Os novos contratos permaneceram em patamar baixo: 84,8 mil em 2019, 53,6 mil em 2020, 45,8 mil em 2021 e 50,6 mil em 2022 (Nascimento *et al.*, 2024). A queda de 2020 e 2021 ocorreu em contexto de pandemia e não pode ser atribuída a uma única causa. Ainda assim, a série deixa claro que o programa não recuperou a dimensão do ciclo 2011-2014. A política passou a operar como instrumento mais seletivo dentro do sistema privado de educação superior.

A redução do fluxo de novos contratos não significou redução imediata do custo de manutenção da carteira. O Relatório de Gestão do FNDE registra que, em 2019, foram alocados R\$ 12,39 bilhões para assegurar 85 mil novas contratações e a continuidade de aproximadamente 774 mil financiamentos concedidos em anos anteriores (Brasil, 2020). O dado é decisivo para compreender o período: a política podia encolher na porta de entrada e continuar fiscalmente relevante por causa do estoque plurianual produzido pelo ciclo expansionista.

O mesmo relatório registrou mais de 500 mil estudantes com atraso superior a 90 dias no primeiro semestre de 2019 e cerca de 11 mil renegociações realizadas naquele ano, correspondentes a aproximadamente R\$ 354 milhões em saldo devedor normalizado (Brasil, 2020). Isso deslocou a gestão pública para um problema que se tornaria cada vez mais central: não apenas quantos novos estudantes financiar, mas como tratar uma carteira extensa de devedores submetidos a regras distintas conforme o ano de contratação.

Um ponto frequentemente ignorado é que o pagamento efetivamente vinculado à renda, embora previsto em 2017, não se consolidou plenamente na prática. Nascimento *et al.* (2024) observam que o mecanismo desenhado para prestações proporcionais à renda sequer havia sido efetivamente implementado no período examinado. Nascimento e Luz (2026) retomam o tema ao simular alternativas de parametrização. Isso mostra a distância entre desenho normativo e implementação — aspecto central na análise de políticas públicas.

Enquanto a nova forma de amortização encontrava dificuldades operacionais, a inadimplência do estoque antigo se tornava problema cada vez mais visível. A Lei n. 14.375/2022 autorizou condições de renegociação para contratos firmados até 2017, e a Resolução CG-Fies n. 51/2022 detalhou o processo. A medida incluiu descontos e parcelamentos diferenciados conforme o tempo de atraso e a condição socioeconômica. O foco deslocou-se, portanto, do volume de novos ingressantes para a gestão de obrigações acumuladas.

Esse movimento pode ser interpretado como aprofundamento de uma racionalidade financeira previamente institucionalizada, mas a expressão precisa ser usada com cuidado. Renegociar dívida não é, por si, “financeirizar” uma política; pode inclusive ter função social ao reduzir encargos impagáveis. O traço de financeirização aparece na centralidade que a carteira, o risco, a inadimplência e a recuperação passam a ocupar no funcionamento do programa. A política educacional começa a ser avaliada também por métricas típicas de crédito.

O período evidencia um paradoxo. A reforma buscou sustentabilidade, mas a baixa ocupação das vagas reduziu o alcance. O Ipea mostra que, em 2018 e 2019, pouco mais de 80% das vagas ofertadas foram preenchidas; de 2020 a 2024, a proporção girou em torno de 50% (Nascimento *et al.*, 2024). Uma política financeiramente mais prudente, mas incapaz de converter vagas autorizadas em contratos, pode melhorar determinados indicadores fiscais e, ao mesmo tempo, perder efetividade no acesso.

Também houve mudança no ambiente do setor privado. Com a retração do FIES, instituições buscaram outras estratégias de captação, especialmente a educação a distância. Scudeler e Tassoni (2023) mostram como o encolhimento do financiamento público se relacionou a transformações comerciais no segmento. Isso reforça um aspecto estrutural: o FIES não age sobre um mercado passivo. Alterações de desenho modificam decisões institucionais, modalidades ofertadas, preços e estratégias de expansão.

Em síntese, o governo Bolsonaro não inaugurou o Novo Fies nem a racionalidade de risco que o acompanha. Seu período pode ser caracterizado como fase de consolidação operacional incompleta do

desenho de 2017, manutenção de baixa escala e crescente administração do passivo. A distinção temporal fortalece a análise porque permite falar em trajetória de financeirização, e não em ruptura artificialmente localizada em um único governo.

A literatura recente sobre a agenda federal reforça essa leitura de continuidade com reconfiguração. Goellner e Carvalho (2024), ao compararem Dilma, Temer e Bolsonaro e discutirem os desafios do terceiro governo Lula, identificam expansão de contratos e orçamento até meados da década de 2010 e redução posterior, acompanhada de problemas de inadimplência, empregabilidade e evasão. A contribuição do estudo está em mostrar que a trajetória não pode ser explicada por um único ato governamental: o período Bolsonaro opera sobre a arquitetura criada em 2017 e sobre um passivo formado no ciclo anterior.

Por isso, a expressão “FIES financeirizado” só é defensável se designar um processo e não uma data de nascimento. No governo Bolsonaro, tornam-se mais visíveis a gestão do estoque, a renegociação, a implementação incompleta do pagamento vinculado à renda e a baixa escala de novos contratos. Mas fundos garantidores, agentes financeiros, dívida estudantil e compartilhamento de riscos já estavam institucionalizados antes. O período pode ser caracterizado como aprofundamento operacional de uma racionalidade financeira anterior, acompanhado de perda de centralidade quantitativa do financiamento como instrumento de expansão do acesso.

4.1.4. Terceiro Governo Lula: FIES Social, Focalização Redistributiva e Continuidade da Natureza Creditícia

O terceiro governo Lula introduziu uma inflexão importante ao criar o Fies Social pela Resolução CG-Fies n. 58/2024. A modalidade destina condições especiais a estudantes inscritos no CadÚnico com renda familiar per capita de até meio salário mínimo, reserva pelo menos 50% das vagas de cada processo seletivo para esse público e admite financiamento de até 100% dos encargos educacionais, observadas as regras do programa (Brasil, 2024a).

A mudança não é apenas retórica. Ela altera a focalização distributiva do FIES e aproxima a política dos grupos com menor capacidade de pagamento presente. Também foram incorporadas reservas para pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência segundo critérios proporcionais definidos para os processos seletivos. A orientação busca enfrentar desigualdades que não podem ser reduzidas à renda, ainda que a dimensão econômica continue sendo o filtro principal do Fies Social.

Os dados de 2025 ajudam a dimensionar a medida. A Mensagem ao Congresso Nacional de 2026 informa que o FIES ofertou 112,2 mil vagas naquele ano, 56,1 mil delas na modalidade social. Foram firmados 23,4 mil contratos do Fies Social, acima dos 19,8 mil registrados em 2024. Entre os beneficiários de 2025, 10,3 mil eram cotistas pretos, pardos, indígenas ou quilombolas e 1,4 mil pessoas com deficiência (Brasil, 2026a). Esses números mostram avanço da focalização, mas também evidenciam distância entre vagas ofertadas e contratos efetivados.

O processo seletivo do primeiro semestre de 2025 permite observar com maior detalhe quem passou a ser alcançado pela nova focalização. Foram 50.412 candidatos pré-selecionados, equivalentes a cerca de 75% das 67.301 vagas ofertadas nessa edição, e 21.016 deles

estavam enquadrados no Fies Social. Entre os pré-selecionados, 56,9% se autodeclararam pardos, 16,91% pretos e 24,75% brancos; 27.173 ingressaram pela modalidade destinada a pretos, pardos, indígenas e quilombolas, além de 2.133 pessoas com deficiência (Brasil, 2025). Os dados reforçam a mudança de perfil do desenho, embora pré-seleção não deva ser confundida com contratação efetiva nem com conclusão do curso.

A leitura desses números exige uma comparação cuidadosa com o ciclo anterior. O avanço da focalização racial e socioeconômica não recompõe a escala de centenas de milhares de novos contratos observada em 2013 e 2014. O Fies Social opera em um programa menor, com mais critérios de prioridade e com uma arquitetura financeira herdada do Novo Fies. A inflexão redistributiva, portanto, ocorre pela mudança de quem recebe prioridade dentro de uma política de baixa escala relativa, e não pela retomada do expansionismo.

Esse desenho também evidencia uma mudança no próprio significado de democratização. No primeiro ciclo, a discussão se concentrava fortemente no volume de acesso. No Fies Social, o problema é mais seletivo: quais grupos devem receber as vagas escassas e em que condições a dívida futura será suportável? A focalização torna o desenho potencialmente mais progressivo, mas seus resultados redistributivos dependem da contratação efetiva, da permanência, da conclusão e da renda pós-formatura, porque uma política dirigida aos mais vulneráveis não pode considerar bem-sucedida uma trajetória que termina em evasão ou endividamento incompatível com a capacidade de pagamento.

A taxa de ocupação permanece, portanto, como problema. O Ipea já havia identificado que, entre 2020 e 2024, o preenchimento girava em torno de 50% das vagas do Novo Fies (Nascimento *et al.*, 2024). A criação de uma reserva social melhora quem tem prioridade, mas não resolve automaticamente obstáculos de informação, prazo, documentação, adesão das instituições, localização dos cursos e incerteza do estudante diante da dívida futura. Uma política focalizada pode continuar subutilizada se o processo de contratação for pouco aderente às condições reais do público-alvo.

Por essa razão, é mais adequado interpretar o Fies Social como inflexão redistributiva do que como ruptura de paradigma. O Estado aumenta a prioridade conferida a estudantes em vulnerabilidade e reduz a exigência de pagamento imediato dos encargos, mas mantém a estrutura básica do FIES: financiamento de curso não gratuito em instituição privada, existência de saldo devedor e necessidade futura de amortização. A política se torna socialmente mais focalizada sem deixar de ser creditícia.

Os dados iniciais de oferta, pré-seleção e contratação permitem avaliar implementação e alcance, mas não demonstram, por si, efetividade educacional ou social do Fies Social. O juízo possível é favorável à mudança de prioridade no desenho, mantendo em aberto seus resultados de permanência, conclusão, redução de desigualdades e proteção diante do endividamento. Sua avaliação exige acompanhar longitudinalmente as coortes beneficiadas e distinguir os resultados da modalidade social dos observados no conjunto do FIES.

As próprias regras operacionais tornam essa continuidade visível. A Caixa Econômica Federal informa que, mesmo nos contratos do Fies

Social com financiamento de 100%, permanecem cobranças mensais relativas ao seguro prestamista e aos encargos operacionais; quando o estudante atinge o teto máximo financiável, pode existir ainda coparticipação. A instituição também esclarece que o aumento do percentual financiado eleva o saldo devedor a ser amortizado posteriormente. Esses elementos afastam a ideia de gratuidade e reforçam a interpretação do Fies Social como crédito educacional fortemente subsidiado e focalizado, e não como substituição do crédito por bolsa (Caixa Econômica Federal, 2026).

Essa continuidade é particularmente importante quando se observa o Desenrola FIES. Segundo a Mensagem ao Congresso, a renegociação encerrada em dezembro de 2024 alcançou 389,5 mil contratos firmados até 2017, com descontos expressivos e regularização de grande volume de dívida. A medida tem dimensão redistributiva, pois alivia passivos de estudantes, mas também confirma que o endividamento acumulado permanece componente central da trajetória do programa (Brasil, 2026a).

O Fies Social também não elimina a dependência da oferta privada. Um estudante elegível só poderá exercer a oportunidade se houver curso participante e vaga compatível com sua escolha e localização. A política focaliza o indivíduo, mas a estrutura espacial continua condicionada pela geografia das instituições. Essa é uma das razões pelas quais a discussão territorial precisa ser tratada como dimensão autônoma da efetividade.

A fase atual, portanto, combina duas racionalidades que poderiam parecer contraditórias: maior focalização social e preservação de mecanismos de sustentabilidade e cobrança. Nascimento e Luz (2026) mostram que o debate sobre pagamento vinculado à renda

permanece ativo e que a calibragem do reembolso é parte decisiva do futuro do programa. Não há retorno simples ao modelo expansionista do início da década passada; há tentativa de construir um FIES socialmente mais direcionado dentro da arquitetura financeira do Novo Fies.

O teste decisivo dessa inflexão será empírico. Será necessário verificar se o público prioritário não apenas assina contratos, mas permanece, conclui e encontra condições de pagar sem sacrificar escolhas básicas de vida. Também será preciso observar se a distribuição das vagas consegue atingir localidades de baixa oferta e se a política reduz desigualdades regionais. Sem esses indicadores, o rótulo “social” descreve corretamente o desenho de prioridade, mas não basta para demonstrar efetividade.

4.2. Democratização, Setor Privado-Mercantil e Financeirização: Uma Tensão Constitutiva

A trajetória reconstruída mostra que democratização e financeirização não são fases perfeitamente separadas. O período de maior expansão já articulava crédito público e crescimento da educação superior privada; a reforma de 2017 reforçou mecanismos financeiros sem abandonar a finalidade de acesso; e o Fies Social amplia focalização sem eliminar dívida, agentes financeiros e fundos garantidores. A política é híbrida. O desafio científico é identificar qual racionalidade prevalece e quais interesses são protegidos quando há conflito entre elas.

Democratizar significa reduzir barreiras que tornam a universidade socialmente seletiva. Sob esse critério, o FIES produziu resultado relevante ao permitir ingresso de estudantes que não dispunham de

renda imediata suficiente. Queiroz (2018) oferece evidência sobre o perfil social alcançado no ciclo expansionista. Moro e Gisi (2023), entretanto, lembram que políticas de acesso permanecem caminhos inacabados quando não enfrentam de forma integral as desigualdades que atravessam a educação superior.

O segundo movimento é a mercadorização. Quando o Estado financia mensalidades em instituições privadas, recursos públicos sustentam simultaneamente o direito individual do estudante e a receita da instituição. Essa constatação não invalida a política, mas exige avaliar contratos, preços, qualidade e incentivos. Uma vaga financiada só produz valor público se a formação oferecida for adequada e se o gasto público não se converter apenas em mecanismo de expansão empresarial sem contrapartida educacional proporcional.

Estudos empíricos sobre a relação público-privada reforçam essa ambivalência. Neves e Bandeira (2021) mostram que a trajetória do FIES se associou à expansão da educação superior privada e examinam conjuntamente contratos, despesas, instituições e distribuição territorial. Abreu, Araújo e Lima (2019), por sua vez, tratam FIES e Prouni como pilares relevantes do financiamento público do segmento privado-mercantil. Em ambos os casos, a questão analítica não é negar que estudantes tenham sido beneficiados, mas reconhecer que a mesma transferência pública altera o comportamento econômico das instituições que recebem a demanda financiada.

Essa característica distingue o FIES de uma política de oferta pública direta. Quando o Estado expande uma universidade federal, controla de forma mais direta infraestrutura, vagas, carreira docente e

localização da oferta. No financiamento estudantil, a execução depende de organizações privadas com estratégias próprias de expansão, preços, cursos e presença territorial. A regulação pública precisa, então, fazer um trabalho adicional: garantir que o subsídio ou o crédito produza valor educacional compatível com o recurso transferido e não apenas reduza o risco comercial das mantenedoras.

A financeirização acrescenta outro nível. Carvalho, Soares Neto e Pinheiro (2020) relacionam o crescimento do setor e a inadimplência dos usuários do FIES à financeirização da educação superior. Para evitar uso impreciso, este artigo adota quatro marcadores empíricos: centralidade da dívida estudantil; participação de agentes financeiros na operacionalização; presença de fundos e mecanismos de garantia e compartilhamento de risco; e crescente peso de métricas de recuperação e sustentabilidade na governança da política.

A literatura utiliza o termo em sentidos diferentes, e essa polissemia exige precisão. Chaves, Santos e Kato (2020) analisam financeirização como processo de ampliação da presença de capitais e grupos empresariais na educação superior, alimentado também por recursos do FIES. Neste artigo, o conceito é mobilizado em escala institucional mais restrita: observa-se quando o desenho da política passa a organizar acesso educacional por instrumentos típicos de gestão financeira, como fundos garantidores, compartilhamento de perdas, precificação de risco, recuperação de crédito e vinculação de pagamento à renda. As duas escalas se relacionam, mas não são idênticas.

Essa distinção evita atribuir toda participação privada à financeirização. A existência de uma faculdade privada é mercantilização da oferta; a contratação de financiamento é endividamento; a presença de grandes grupos de capital aberto é uma característica da estrutura empresarial; e a organização da política por garantias, risco e cobrança é uma característica do desenho financeiro. O argumento se torna mais robusto quando esses fenômenos são separados e depois conectados empiricamente, em vez de condensados em um único rótulo.

Sob esses marcadores, a reforma de 2017 é um ponto de inflexão inequívoco. O FG-Fies e a solidariedade das mantenedoras formalizam divisão de riscos; o pagamento vinculado à renda transforma a renda futura em parâmetro de amortização; e o Comitê Gestor concentra decisões sobre sustentabilidade e regras operacionais. A política permanece educacional em sua finalidade, mas passa a ser organizada de modo mais explicitamente financeiro em seus instrumentos.

O fato de o Novo Fies adotar juros reais zero não contradiz essa leitura. Juros reduzidos ou nulos podem expressar proteção social, mas financeirização não se define somente pela taxa de juros. Um empréstimo sem juros reais ainda produz dívida, exige garantia, possui risco de inadimplência e depende de mecanismos de cobrança. O desenho pode ser simultaneamente subsidiado e financeiramente racionalizado.

Também seria inadequado concluir que a racionalidade financeira é necessariamente ilegítima. Sem alguma forma de sustentabilidade, o programa corre risco de transferir custos para futuras gerações de estudantes ou exigir aportes fiscais incompatíveis com sua escala. O

ponto crítico é a hierarquia dos objetivos. Quando a gestão do risco passa a restringir excessivamente o acesso, ou quando a cobrança ignora a renda e a inserção ocupacional do egresso, a finalidade educacional pode ser subordinada ao desempenho da carteira. Quando a proteção ao estudante inviabiliza qualquer recuperação, a capacidade de financiar novas coortes também pode ser comprometida.

Por isso, a questão central é de desenho, não de rótulo. Nascimento e Luz (2026) demonstram que a amortização vinculada à renda pode ser concebida de modo a equilibrar proteção e recuperação, dependendo de alíquota, piso de isenção, atualização do saldo e sistema de arrecadação. Essa evidência abre espaço para uma concepção menos binária: mecanismos financeiros podem ser usados para proteger o direito social, desde que subordinados a parâmetros de capacidade de pagamento e avaliação de efeitos distributivos.

O FIES, assim, revela uma tensão constitutiva do Estado social em sistemas educacionais privatizados. O poder público busca ampliar direitos utilizando infraestrutura que não controla integralmente e instrumentos que geram obrigações financeiras futuras. O mérito de uma análise crítica está em tornar visíveis essas mediações. O programa não é “apenas crédito”, mas tampouco deixa de ser crédito porque possui finalidade social.

4.3. Efetividade do Direito à Educação para Além do Ingresso

O número de contratos é indispensável para medir alcance, mas é apenas o primeiro indicador. Uma política que financia a matrícula e não consegue sustentar permanência ou conclusão produz

efetividade parcial. Esse ponto é coerente com a abordagem das capacidades: a oportunidade formal de cursar a graduação precisa se converter em condições reais de completar a formação e ampliar escolhas (Sen, 2010).

Permanência deve ser analisada porque o estudante financiado continua sujeito a custos não cobertos pelo FIES. Transporte, alimentação, materiais, moradia e perda de renda decorrente do tempo de estudo podem produzir evasão mesmo quando a mensalidade é financiada. Custódio e Braga (2023), examinando o período de 2015 a 2019, mostram que alterações normativas do FIES se relacionam a mudanças na permanência e reforçam a necessidade de observar os efeitos do reordenamento do programa sobre a trajetória acadêmica.

Na linguagem das capacidades, esses custos funcionam como fatores de conversão: dois estudantes que recebem o mesmo percentual de financiamento podem transformar esse recurso em oportunidades muito diferentes. Quem mora perto da instituição, não precisa trabalhar em tempo integral e possui rede familiar de apoio enfrenta condições distintas de quem percorre longas distâncias, sustenta dependentes ou precisa comprar materiais caros. A igualdade do contrato, portanto, não produz automaticamente igualdade de capacidade educacional. Esse ponto justifica combinar dados administrativos com indicadores socioeconômicos do estudante e do território.

A evasão também impede conclusões fáceis. Silva e Santos (2017), ao compararem políticas de acesso no setor privado, encontraram desempenho mais favorável do Prouni na contenção da evasão do que do FIES. Uma explicação plausível é que bolsa e crédito

produzem incentivos e pressões distintas: o estudante financiado sabe que acumula obrigação futura, e essa percepção pode interagir com dificuldades acadêmicas e econômicas. O dado não autoriza afirmar que o FIES “causa” evasão, mas mostra que acesso por crédito não equivale automaticamente a permanência.

O tempo de conclusão é outra dimensão. Becker e Mendonça (2021), utilizando dados de estudantes de instituições privadas, identificaram impacto do FIES sobre o tempo total de conclusão e discutiram diferenças entre fases do programa. O resultado é particularmente relevante para a cidadania educacional: prolongar a graduação pode elevar custos de oportunidade, atrasar ingresso profissional e alterar a capacidade de pagamento futura. Avaliar somente se o estudante concluiu ou não pode esconder trajetórias de atraso importantes.

A qualidade precisa entrar na mesma equação. A Lei n. 10.260/2001 vincula o financiamento a cursos com avaliação positiva, o que cria um filtro estatal. Contudo, avaliação positiva é requisito mínimo, não prova de equivalência entre cursos nem garantia de aprendizagem. Se o Estado mobiliza recursos públicos e gera dívida futura para o estudante, a qualidade da formação deve ser tratada como parte da justificativa do gasto. Indicadores de desempenho acadêmico, avaliação de curso e resultados profissionais deveriam ser analisados conjuntamente com o volume de contratos.

O endividamento é talvez o ponto em que a efetividade educacional e a financeira se encontram com maior clareza. Em julho de 2024, o FNDE contabilizava, segundo Nascimento *et al.* (2024), cerca de 1,08 milhão de contratos inadimplentes entre aqueles formalizados até 2017. A inadimplência não pode ser interpretada apenas como falha

moral do devedor. Pode refletir desenho de cobrança, baixa renda após a formatura, desemprego, abandono do curso ou incapacidade de o diploma gerar retorno suficiente para suportar as prestações.

O passivo também deve ser analisado em relação ao resultado educacional obtido. Uma dívida contraída por quem concluiu curso de qualidade e alcançou renda compatível com a amortização possui significado social distinto daquela acumulada por quem evadiu ou permaneceu em ocupações de baixa remuneração. A simples taxa de inadimplência mistura trajetórias heterogêneas. Para avaliar justiça e eficiência, seria necessário vincular situação do contrato a conclusão, área de formação, renda, emprego e tempo decorrido desde a saída do curso.

Essa vinculação permitiria distinguir inadimplência decorrente de incapacidade de pagamento de comportamentos estratégicos e problemas operacionais. Também ajudaria a calibrar políticas de renegociação. Descontos amplos podem ser socialmente necessários para grupos sem capacidade contributiva, mas pouco focalizados se beneficiarem devedores com renda elevada em condições equivalentes. O pagamento vinculado à renda ganha força justamente porque tenta aproximar cobrança da situação econômica real, embora sua efetividade dependa de cobertura das bases de renda, regras de isenção e desenho de cobrança (Nascimento; Luz, 2026).

Por outro lado, a inserção profissional não é ausente. O cruzamento Sisfies-Rais apresentado pelo Ipea mostra que parte expressiva das coortes de 2010 a 2017 aparece com vínculos formais em vários anos após o ingresso no programa (Nascimento *et al.*, 2024). Esse achado é relevante para o desenho de cobrança vinculada à renda: se a

política consegue identificar períodos de emprego formal, pode calibrar pagamentos para que ocorram quando existe capacidade contributiva, reduzindo o risco de prestações fixas incompatíveis com a realidade econômica do egresso.

As evidências examinadas sustentam um juízo de efetividade parcial e desigual. No acesso, a expansão dos contratos e o perfil dos beneficiários documentam ampliação do financiamento a grupos com barreiras econômicas, sem medir o ingresso adicional atribuível ao programa. Na dimensão educacional, os estudos sobre evasão, permanência e tempo de conclusão revelam limites e resultados heterogêneos, insuficientes para afirmar garantia generalizada de formação concluída (Silva; Santos, 2017; Becker; Mendonça, 2021; Custódio; Braga, 2023). Na dimensão social, o endividamento e as barreiras territoriais restringem a conversão do acesso em capacidades; os vínculos formais observados não demonstram, isoladamente, mobilidade social causada pelo FIES. Na dimensão fiscal, os descompassos orçamentários e o estoque de inadimplência evidenciam fragilidades de sustentabilidade, enquanto a reforma do desenho não constitui prova suficiente de sua superação (Brasil, 2016; Nascimento *et al.*, 2024).

Do ponto de vista de pesquisa, o próximo passo seria construir coortes de entrada e acompanhá-las longitudinalmente. Para cada coorte, deveriam ser observados ingresso, renovação, evasão, conclusão, tempo de curso, situação da dívida e inserção no trabalho formal e informal. Comparações com estudantes elegíveis não financiados, quando metodologicamente possíveis, permitiriam estimar efeitos com maior segurança. O artigo não realiza essa identificação causal, mas indica esse acompanhamento para aprofundar o juízo interpretativo apresentado e verificar em quais

condições o acesso financiado se converte em realização do direito à educação.

A Tabela 2 organiza uma proposta de matriz de efetividade compatível com essa perspectiva. Ela não substitui análise causal, mas indica quais dimensões deveriam integrar relatórios periódicos e avaliações independentes. Sem esse conjunto, o debate público tende a oscilar entre números de contratos e números de dívida, deixando pouco visível o que acontece entre a entrada e a amortização.

Tabela 2. Matriz proposta para avaliação da efetividade do FIES

Dimensão	Indicadores prioritários	Questão avaliativa
Acesso	Vagas ofertadas; contratos; taxa de ocupação; perfil de renda e raça/cor	Quem consegue transformar elegibilidade em matrícula financiada?
Permanência	Renovação; trancamento; evasão; tempo de integralização	O financiamento sustenta a trajetória ou apenas o ingresso?
Conclusão e qualidade	Conclusão; desempenho; conceito do curso; tempo até o diploma	A política produz formação concluída e de qualidade?
Dívida e proteção	Saldo; inadimplência; renegociação; parcela/renda	A obrigação futura é compatível com a capacidade econômica do egresso?
Inserção profissional	Emprego formal; renda; tempo até inserção; ocupação relacionada à formação	A formação amplia oportunidades e capacidade de pagamento?
Equidade territorial	Contratos por região/UF/município;	Os recursos alcançam territórios com maior

	distância; oferta privada; demanda não atendida	restrição de acesso?
--	--	----------------------

Fonte: elaboração do autor a partir de Sen (2010), Becker e Mendonça (2021), Custódio e Braga (2023) e Nascimento *et al.* (2024).

4.4. A Dimensão Territorial: Quando Inclusão Individual Não Garante Redistribuição Regional

O território é um dos pontos em que a natureza indireta do FIES aparece de forma mais clara. O programa não instala cursos onde eles não existem; financia cursos oferecidos por instituições participantes. Portanto, a capacidade de uma regra federal reduzir desigualdades regionais depende da distribuição prévia da rede privada. Onde a oferta é pequena, o estudante pode permanecer sem alternativa financiável mesmo sendo elegível socialmente.

Diniz e Vieira (2015) mostram que a expansão da educação superior brasileira esteve acompanhada de desigualdades regionais persistentes. Houve interiorização e crescimento fora dos centros tradicionais, mas a estrutura de oportunidades continuou desigual. Esse diagnóstico é particularmente importante para o FIES porque a política pode acompanhar a expansão privada sem necessariamente corrigir sua geografia.

O problema pode ser formulado em duas escalas. Na escala individual, financiar um estudante de baixa renda é progressivo: reduz a restrição econômica de uma pessoa que, sem apoio, poderia não estudar. Na escala territorial, porém, o conjunto dos financiamentos pode permanecer concentrado em regiões com maior densidade de instituições, cursos e vagas. Assim, inclusão

social e redistribuição espacial são objetivos relacionados, mas não equivalentes.

Os contratos ativos mostram que essa geografia não é abstrata. Nas demonstrações contábeis do FIES referentes a 31 de março de 2024, a Secretaria do Tesouro Nacional registrou 2,4 milhões de financiamentos e distribuição regional de 41,6% no Sudeste, 27,7% no Nordeste, 12,5% no Sul, 10,8% no Centro-Oeste e 7,4% no Norte (Brasil, 2024b). Esses percentuais não demonstram, isoladamente, regressividade territorial, porque precisam ser comparados com população jovem, renda, matrícula e oferta privada de cada região. Eles demonstram, contudo, que a política possui uma geografia mensurável e suficientemente desigual para exigir análise específica.

A distribuição dos pré-selecionados de 2025 apresenta outro recorte. A partir dos dados estaduais divulgados pelo MEC, o Nordeste concentrou 20.001 dos 50.412 pré-selecionados no primeiro semestre, cerca de 39,7%; o Sudeste, 16.378, aproximadamente 32,5%; o Norte, 6.478, cerca de 12,8%; o Sul, 4.129, 8,2%; e o Centro-Oeste, 3.426, 6,8% (Brasil, 2025). O contraste com o estoque de contratos ativos sugere uma mudança recente na composição espacial da seleção, mas a comparação deve permanecer prudente: um indicador mede carteira acumulada; o outro, uma chamada específica de pré-seleção.

A oferta do segundo semestre de 2026 acrescenta evidência mais recente sobre a geografia da política. O MEC disponibilizou 75.500 vagas em 1.274 instituições privadas, distribuídas por 28.741 cursos e turnos. A soma dos dados estaduais divulgados oficialmente corresponde a aproximadamente 38,6% das vagas no Nordeste, 33,0% no Sudeste, 11,4% no Norte, 10,0% no Sul e 6,9% no Centro-

Oeste. O fluxo recente, portanto, confere peso proporcional maior ao Nordeste do que aquele observado no estoque de contratos ativos de março de 2024. Ainda assim, oferta não equivale a contratação: a conclusão territorial relevante depende de verificar quais dessas vagas foram efetivamente ocupadas e em quais municípios e cursos (Brasil, 2026b).

A diferença entre estoque e fluxo é justamente o tipo de questão que uma avaliação territorial deveria explorar. Se novas seleções passam a alcançar proporcionalmente mais candidatos do Nordeste e do Norte, é necessário verificar se isso se converte em contratação, permanência e conclusão. Também é preciso observar se as vagas estão distribuídas entre municípios e cursos capazes de atender necessidades locais ou se permanecem concentradas em poucos polos privados. A análise regional agregada pode esconder desigualdades importantes dentro do próprio estado.

O diagnóstico de Nascimento *et al.* (2024) fornece evidência direta dessa tensão. Ao analisar a baixa ocupação do Novo Fies, os autores observam que os critérios de distribuição prévia de vagas por conceito de curso, macrorregião, área e outros fatores frequentemente não coincidem com a localização das pessoas que dependem de assistência financeira para decidir estudar. Isso significa que a política pode gerar vagas formais sem produzir correspondência suficiente entre oferta e demanda social.

A taxa de ocupação reforça a preocupação. Em 2018 e 2019, mais de 80% das vagas ofertadas foram preenchidas; de 2020 a 2024, o indicador caiu para aproximadamente metade (Nascimento *et al.*, 2024). Parte do problema está em regras de contratação e informação, mas a alocação territorial também importa. Uma vaga

reservada em localidade pouco acessível para o público que dela necessita não produz a mesma oportunidade que uma vaga situada próxima às redes de transporte, trabalho e residência dos estudantes elegíveis.

O Fies Social melhora a focalização socioeconômica, mas não resolve sozinho essa geografia. A reserva de 50% das vagas para estudantes do CadÚnico com renda per capita de até meio salário mínimo indica prioridade distributiva, e as cotas raciais e para pessoas com deficiência ampliam a sensibilidade do desenho. Contudo, a política continua selecionando dentro do universo de vagas oferecidas pelas instituições participantes. Se esse universo é territorialmente desigual, a focalização ocorre sobre uma base desigual.

A evidência subnacional mostra por que a cautela é necessária. Figueiredo e Almeida (2022), ao estudarem instituições do Centro-Nordeste paulista entre 2010 e 2018, encontraram concentração institucional e questionaram a capacidade do FIES de operar como política de inclusão racial naquele contexto. O resultado não deve ser generalizado para todo o país, mas demonstra que a combinação entre desenho federal e estrutura local das instituições pode produzir efeitos distintos do objetivo geral anunciado. Avaliar território significa justamente admitir heterogeneidade de implementação.

Uma agenda empiricamente mais forte deveria cruzar contratos com a localização das instituições e com indicadores municipais de vulnerabilidade. Seria possível construir taxas de contratos por mil jovens de 18 a 24 anos, por população de baixa renda e por número de vagas privadas; estimar distâncias médias entre domicílio e campus; e comparar interior, capitais e regiões metropolitanas. Sem

normalização por necessidade e oferta, números absolutos tendem a favorecer estados populosos e podem produzir conclusões enganosas sobre prioridade territorial.

Uma política territorialmente orientada precisaria incorporar indicadores de necessidade, e não apenas critérios de oferta. Taxa líquida de escolarização, proporção de jovens de baixa renda sem acesso à graduação, distância até instituições, densidade de vagas públicas e privadas, perfil de cursos e demanda reprimida poderiam compor critérios de alocação. O objetivo não seria simplesmente “levar FIES” a qualquer localidade, mas identificar onde o financiamento privado pode complementar lacunas sem substituir a responsabilidade de expansão pública.

Também é necessário evitar um efeito regressivo indireto. Se regiões com maior oferta privada captarem sistematicamente mais contratos, recursos federais poderão reforçar polos já consolidados. Nesse cenário, o programa seria socialmente focalizado dentro de cada território, mas nacionalmente pouco redistributivo. A hipótese precisa ser testada com microdados georreferenciados, comparando distribuição dos contratos, oferta de vagas, renda, raça/cor, deslocamento e conclusão por município e região.

Essa agenda territorial amplia a originalidade da análise do FIES porque muda a unidade de observação. Em vez de perguntar apenas “quem recebeu financiamento?”, passa-se a perguntar “onde o direito financiado pôde ser exercido e quais territórios permaneceram sem alternativa?”. Para uma política nacional de educação, essa diferença é central. A cidadania educacional não depende somente da renda do estudante, mas também da existência material de oportunidades em seu entorno.

4.5. Síntese Comparativa: Que Tipo de Política Pública o FIES Se Tornou em Cada Período?

A comparação dos quatro períodos permite responder de modo mais preciso à pergunta central. No governo Dilma, especialmente entre 2011 e 2014, o FIES assumiu perfil fortemente expansionista, tornando o crédito público um dos principais instrumentos de acesso à educação superior privada. A partir de 2015, o próprio ciclo expansionista começou a ser revisto. No governo Temer, a reforma de 2017 deslocou o desenho para governança, compartilhamento de riscos e amortização vinculada à renda. No governo Bolsonaro, essa arquitetura foi operada em baixa escala, com dificuldades de implementação e crescente atenção à renegociação do estoque. No terceiro governo Lula, a focalização social voltou ao centro por meio do Fies Social, sem desconstituir a arquitetura creditícia do Novo Fies.

Essa trajetória mostra que o programa não alternou simplesmente entre “social” e “financeiro”. Todas as fases combinaram essas dimensões em proporções diferentes. O período de expansão tinha forte componente financeiro porque utilizava crédito público para sustentar demanda privada; a reforma de 2017 preservou finalidade social e até juros reais zero, embora reforçasse instrumentos de risco; o Fies Social mantém dívida e mecanismos de cobrança apesar de priorizar os mais pobres.

A primeira proposição derivada da comparação é que democratização e financeirização podem avançar simultaneamente. O auge do acesso financiado ocorreu justamente quando recursos públicos se tornaram fonte importante de receita do segmento privado e grandes grupos educacionais ampliavam sua presença.

Isso impede uma narrativa linear na qual primeiro existiria uma política puramente social e, depois, uma política puramente financeira. As racionalidades coexistem e mudam de peso ao longo do tempo.

A segunda proposição é que sustentabilidade fiscal e focalização social não são objetivos substitutos. A experiência de 2010 a 2015 mostra os riscos de crescimento sem planejamento compatível; a experiência posterior mostra que controle de risco, se acompanhado de baixa ocupação e forte retração, também pode esvaziar a capacidade distributiva. O desenho mais consistente precisa combinar limite fiscal, focalização e mecanismos de acesso que efetivamente convertam vagas em matrículas e conclusões.

A terceira proposição é territorial: uma política nacional baseada na compra financiada de vagas privadas herda parte da geografia do mercado educacional. Por isso, redistribuir prioridade entre indivíduos não basta. O Estado precisa observar onde a oferta está situada, quais grupos permanecem sem alternativa e se os recursos acompanham necessidade social ou apenas capacidade instalada. Esse é o ponto em que a dimensão territorial deixa de ser complemento e passa a integrar a própria definição de efetividade.

A Tabela 3 sintetiza essas mudanças. O objetivo é evidenciar que cada governo herdou problemas e instrumentos anteriores, de modo que a periodização não pode apagar continuidades. A originalidade da análise está menos em atribuir virtudes ou culpas a governos isolados e mais em identificar como decisões sucessivas alteraram a relação entre acesso, mercado, risco, focalização e território.

Em termos de democratização, a maior escala ocorreu no ciclo Dilma, mas a retração posterior levanta a questão da sustentabilidade de uma política baseada em crescimento muito rápido. Em termos de financeirização, a reforma de 2017 é o marco institucional mais claro, embora antecedentes existam na própria expansão do crédito. Em termos de focalização, o Fies Social representa a inflexão mais explícita desde a criação do Novo Fies. Em termos territoriais, nenhum dos períodos resolveu de maneira suficiente a dependência da geografia da oferta privada.

A análise também sugere que reformas futuras deveriam evitar escolher um único objetivo em detrimento dos demais. Expandir sem controlar risco pode produzir crise fiscal e retração abrupta; controlar risco sem garantir ocupação pode tornar a política residual; focalizar renda sem considerar território pode deixar grupos elegíveis sem oferta; cobrar sem observar capacidade econômica pode elevar inadimplência; aliviar dívida sem melhorar desenho de amortização pode apenas adiar o problema.

Um FIES consistente com a efetividade do direito à educação exigiria combinação mais explícita de objetivos: focalização social, alocação territorial baseada em necessidade, qualidade acadêmica verificável, mecanismos de permanência e pagamento verdadeiramente vinculado à renda. Essa combinação não elimina a tensão entre público e privado, mas permite que o Estado a governe de modo mais transparente e orientado a resultados educacionais.

Por isso, a questão decisiva não é se o FIES deve ser classificado genericamente como política pública. Isso já decorre de sua base legal, governança e finalidade. A questão mais sofisticada é que tipo de política pública ele se tornou em cada momento e qual desenho

melhor converte recursos públicos e obrigações financeiras em capacidades educacionais concretas. É nesse deslocamento que o programa deixa de ser apenas objeto de descrição e passa a ser objeto de avaliação institucional.

Tabela 3. Comparação das racionalidades predominantes do FIES por período governamental

Período	Mudança/traço institucional	Racionalidade predominante	Tensão principal
Dilma Rousseff (2011-2016)	Expansão acelerada até 2014; retração a partir de 2015	Democratização por ampliação do crédito	Acesso ampliado × dependência privada e exposição fiscal
Michel Temer (2016-2018)	Lei 13.530/2017; CG-Fies; FG-Fies; risco compartilhado	Sustentabilidade e, governança e racionalização do crédito	Correção institucional × redução da escala e novos desincentivos
Jair Bolsonaro (2019-2022)	Operação do Novo Fies em baixa escala; renegociação de dívidas	Gestão do risco, inadimplência e estoque da dívida	Sustentabilidade × baixa ocupação e alcance restrito
Lula III (2023-)	Fies Social; 50% das vagas para público do CadÚnico; até 100% dos encargos	Focalização redistributiva dentro do Novo Fies	Prioridade social × permanência da dívida e da dependência da oferta privada

Fonte: elaboração do autor com base em Brasil (2017; 2024a; 2026a), Nascimento *et al.* (2024) e Nascimento e Luz (2026).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O FIES apresentou efetividade parcial e desigual ao longo de sua trajetória. A série de contratos e os estudos sobre o perfil dos beneficiários sustentam uma avaliação favorável à ampliação do acesso financiado ao ensino superior privado, especialmente no período expansionista. Esse ganho, entretanto, conviveu com limitações importantes de sustentabilidade fiscal, permanência, conclusão, endividamento e distribuição territorial das oportunidades. A conclusão resulta da interpretação conjunta das evidências documentais e bibliográficas; não corresponde a uma estimativa causal própria do impacto do programa nem implica desempenho idêntico em todas as fases.

No governo Dilma Rousseff, a política assumiu caráter marcadamente expansionista. O aumento do número de contratos ampliou o acesso de estudantes de menor renda e alterou a composição da educação superior privada, mas também aprofundou a dependência da oferta privada e elevou a exposição fiscal. O ajuste iniciado em 2015 mostra que a expansão encontrou limites dentro do próprio ciclo em que foi construída.

A reforma do governo Michel Temer, formalizada pela Lei n. 13.530/2017, constituiu o principal marco da reorganização institucional recente. Governança, garantias, risco compartilhado e amortização vinculada à renda passaram a estruturar o Novo Fies. É nesse ponto que a financeirização ganha densidade empírica como categoria analítica. Ainda assim, não se trata de fenômeno surgido do nada em 2017: a relação entre crédito público, dívida e mercado educacional já estava presente no ciclo anterior.

No governo Jair Bolsonaro, a nova arquitetura foi mantida e operada em escala reduzida. O período aprofundou a centralidade da gestão

do risco e do estoque da dívida, mas também expôs a dificuldade de implementação do pagamento verdadeiramente vinculado à renda e a baixa ocupação das vagas. Por isso, é mais rigoroso falar em consolidação e operacionalização de uma trajetória de financeirização do que em criação de um “FIES financeirizado” exclusivamente naquele governo.

O Fies Social, no terceiro governo Lula, representa mudança de desenho potencialmente mais redistributiva. A reserva de vagas para estudantes do CadÚnico, a possibilidade de financiamento integral dos encargos e as cotas para grupos historicamente sub-representados modificam o perfil de prioridade da política. Contudo, a mudança não rompe com a natureza creditícia, com a dívida futura nem com a dependência das instituições privadas. A focalização social foi fortalecida dentro da arquitetura do Novo Fies, mas os dados iniciais de contratação não autorizam afirmar sua efetividade educacional e social antes do acompanhamento longitudinal de permanência, conclusão e dívida.

A distinção entre dimensões torna o juízo avaliativo mais preciso. A efetividade no acesso é o resultado mais consistente da fase expansionista; a efetividade educacional permanece parcial diante das dificuldades de permanência e conclusão identificadas pela literatura; a efetividade social encontra limites no endividamento e nas desigualdades que condicionam as trajetórias; e a efetividade fiscal foi comprometida por fragilidades de planejamento e sustentabilidade, sem que a reorganização posterior comprove, por si só, sua superação. À luz de Sen (2010), contratar crédito é dispor de um meio, não necessariamente de liberdade substantiva para estudar e concluir uma formação valorizada. Os ganhos de acesso

são relevantes, mas não bastam para demonstrar realização plena do direito à educação.

A dimensão territorial é igualmente decisiva. O FIES pode ser socialmente progressivo ao selecionar estudantes de baixa renda e, ainda assim, permanecer limitado na correção de desigualdades regionais se a distribuição das vagas seguir a geografia da oferta privada. Pesquisas futuras devem cruzar contratos, renda, raça/cor, localização, cursos, deslocamento, conclusão e inserção profissional em escala municipal e regional. Esse é um caminho promissor para avaliar se o programa reduz desigualdades ou apenas financia demanda onde a oferta já está consolidada.

A contribuição central do estudo é reconhecer que o FIES ampliou de modo expressivo o acesso financiado, sobretudo no ciclo de expansão, mas não assegurou sua conversão, em todas as fases, em uma política plenamente sustentável e capaz de garantir permanência, conclusão e redução das desigualdades educacionais. Democratização do acesso, dependência privada e racionalidades financeiras coexistiram em sua trajetória. O juízo de efetividade parcial preserva os ganhos identificados e explicita seus limites, sem equiparar falta de evidência longitudinal a ausência de benefícios. O aperfeiçoamento do programa requer articular financiamento, apoio à permanência, distribuição territorial das oportunidades e proteção diante da dívida, para que os recursos públicos ampliem capacidades educacionais concretas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Waldir Ferreira de; ARAÚJO, Rhoberta Santana de; LIMA, João Paulo Costa. Políticas de financiamento e expansão no ensino

superior do Brasil: FIES e PROUNI, os grandes pilares do setor privado-mercantil. **Quaestio - Revista de Estudos em Educação**, Sorocaba, v. 21, n. 2, p. 583-609, 2019. DOI: <https://doi.org/10.22483/2177-5796.2019v21n2p583-609>.

BECKER, Kalinca Léia; MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de. Políticas de financiamento estudantil: análise de impacto do Fies no tempo de conclusão do ensino superior. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 30, n. 2, p. 551-581, maio/ago. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2021v30n2art11>.

BEZERRA, Felipe Portela; MENEGUIN, Fernando Boarato. A evolução do Fies: uma avaliação de desenho sobre mudanças e continuidades do programa. **Revista de Direito da Administração Pública**. v. 1, n. 2, 2022. Disponível em: <https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/redap/article/view/297>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil. Resolução n. 51, de 21 de julho de 2022. Dispõe sobre a renegociação de dívidas relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Brasília, DF: CG-Fies, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies/comite-gestor-fies-cg-fies/2022/RESOLUON51DE21DEJULHODE2022DOUImprensaNacional.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil. Resolução n. 58, de 8 de fevereiro de 2024. Institui o Fies Social. Brasília, DF: CG-Fies, 2024a. Disponível em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2024>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de auditoria anual de contas: Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), exercício 2014. Brasília, DF: CGU, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/auditorias/processos_fies/ra_fies_2014.pdf. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2019**. Brasília, DF: FNDE, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorios-de-gestao-anos-anteriores>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Lei n. 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Altera a Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12202.htm. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Lei n. 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Altera a Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001, e dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13530.htm. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Lei n. 14.375, de 21 de junho de 2022. Altera as Leis n. 10.260, de 12 de julho de 2001, n. 10.522, de 19 de julho de 2002, e n. 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer requisitos e condições para transações relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14375.htm. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Fies 2026 disponibiliza 255 vagas no Acre. Brasília, DF: MEC, 15 jul. 2026b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2026/julho/fies-2026-disponibiliza-255-vagas-no-acre>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Fies do primeiro semestre de 2025 teve mais de 50 mil pré-selecionados. Brasília, DF: MEC, 21 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/fies-1-2025-teve-mais-de-50-mil-pre-selecionados>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional 2026**. Brasília, DF: Presidência da República, 2026a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/arquivos/mensagem-ao-congresso-nacional-2026.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Demonstrações contábeis do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): 1º trimestre de 2024.** Brasília, DF: STN, 2024b. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/50017_1583957/DCON_2024_Trimestre_1.pdf. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 3.001/2016 - Plenário. Relatora: Ministra Ana Arraes. Processo TC 011.884/2016-9. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2A/NUMACORDAO%253A3001%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Perguntas frequentes sobre o FIES Social. Brasília, DF: Caixa, 2026. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/programas-sociais/fies/perguntas-frequentes-fies-social/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 26 ago. 2026.

CARVALHO, Maylla Soares de; SOARES NETO, Horígenes Fontes; PINHEIRO, Lessi Inês Farias. Financeirização da educação superior no Brasil: inadimplência e programas educacionais nos anos 2000. **Trabalho & Educação**. Belo Horizonte, v. 29, n. 2, p. 105-120, 2020. DOI: <https://doi.org/10.35699/2238-037X.2020.20227>.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil: o ProUni e o FIES como financiadores do setor privado. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 49-72, out./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-4698162030>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/edur/a/jZMkgMgTyb7rmjtqTVczXBj/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SANTOS, Maria Rosimary Soares dos; KATO, Fabíola Bouth Brello. Financiamento público para o ensino superior privado-mercantil e a financeirização. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 14, n. 8, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v14i0.70063>.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004.

CUSTÓDIO, André Viana; BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. O impacto das alterações do FIES na permanência no ensino superior entre 2015 e 2019. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 49, e256547, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349256547>.

DINIZ, Clélio Campolina; VIEIRA, Danilo Jorge. Ensino superior e desigualdades regionais: notas sobre a experiência recente do Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, v. 36, n. 129, p. 99-115, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/767>. Acesso em: 26 ago. 2026.

FIGUEIREDO, Fernando; ALMEIDA, Luiz Manoel Moraes Camargo. Avaliação do FIES no Centro Nordeste Paulista: concentração institucional e desigualdades raciais. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 16, n. 1, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v16i1.86559>.

GOELLNER, Isabella de Araujo; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política de financiamento público para o segmento privado mercantil de ensino superior: desafios para o governo Lula (2023-2026). **Revista Cocar**, Belém, n. 27, 2024. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/9103>. Acesso em: 26 ago. 2026.

MIRANDA, Paula Roberta; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Fies e Prouni na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor privado-mercantil? **Educação & Formação**. Fortaleza, v. 5, n. 3, e1421, 2020. DOI: <https://doi.org/10.25053/redufor.v5i15set/dez.1421>.

MORO, Guilherme Andre Dal; GISI, Maria Lourdes. FIES, PROUNI e REUNI: caminhos inacabados para a democratização do acesso à educação superior. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**. Campinas; Sorocaba, v. 28, e023016, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772023000100017>.

NASCIMENTO, Paulo Meyer; LUZ, Felipe Duplat. **Pagamento vinculado à renda no Novo Fies: simulações de reembolso e efeitos de alternativas de parametrização da cobrança**. Brasília, DF: Ipea, 2026. 29 p. (Texto para Discussão, n. 3198 – Publicação Expressa). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/20313>. Acesso em: 26 ago. 2026.

NASCIMENTO, Paulo Meyer; TAVARES, Rafael Rodrigues; MACIEL, Fabio Bentz; SANTOS, Abigail Lima dos. **Financiamento federal a estudantes: proposições para remodelagem do Fies, sua integração com renúncias e imunidades fiscais e extensão de seu**

alcance a cursos de EPT. Brasília, DF: Ipea, 2024. 24 p. (Texto para Discussão, n. 3074). DOI: <https://doi.org/10.38116/td3074-port>.

NEVES, Rodrigo Meleu das; BANDEIRA, Denise Lindstrom. Análise das relações entre os setores público e privado na educação superior no âmbito do FIES. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 11, n. 23, e114001, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22491/2236-5907114001>.

QUEIROZ, Jacqueline Clara. **Fundo de financiamento estudantil (Fies) - 2010 a 2015: mecanismo de financiamento da democratização do acesso e permanência na educação superior privada.** 2018. 100 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018. DOI: <https://doi.org/10.26512/2018.02.D.32252>.

SANTOS, Aline Veiga dos; CHAVES, Vera Lúcia Jacob; PAIXÃO, Divaneide Lira Lima. O jogo político do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (2010-2016). **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 26, e260046, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782021260046>.

SCUDELER, Marcelo Augusto; TASSONI, Elvira Cristina Martins. A educação a distância como estratégia de captação de alunos após a redução da oferta do Fies. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**. Campinas; Sorocaba, v. 28, e023007, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772023000100007>.

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

SILVA, Adriano Maniçoba da; SANTOS, Beatriz Carolini Silva. Eficácia de políticas de acesso ao ensino superior privado na contenção da evasão. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**. Campinas; Sorocaba, v. 22, n. 3, p. 741-757, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772017000300009>.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

¹ Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Brasil. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). ORCID: : <https://orcid.org/0000-0002-7725-3255>.

² Doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), com pós-doutorado em Direitos Sociais, Novos Direitos, Construção de Sujeitos e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da UCSAL. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-0227-9388>.