

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E**  
**DESENVOLVIMENTO**

**QUANDO OBSTÁCULOS À COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL**  
**COMPROMETEM UMA INOVAÇÃO: O CASO DE INSTITUIÇÃO DO**  
**PAGAMENTO CONTINGENTE À RENDA NO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**CARLOS HENRIQUE DA SILVA MARCIANO**

**BRASÍLIA**

**2021**

**QUANDO OBSTÁCULOS À COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL  
COMPROMETEM UMA INOVAÇÃO: O CASO DE INSTITUIÇÃO DO  
PAGAMENTO CONTINGENTE À RENDA NO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Carlos Henrique da Silva Marciano  
Orientador: Daniel de Aquino Ximenes

**BRASÍLIA**

**2021**

M319q

Marciano, Carlos Henrique da Silva

Quando obstáculos à coordenação governamental comprometem uma inovação: o caso de instituição do pagamento contingente à renda no financiamento estudantil / Carlos Henrique da Silva Marciano. -- Brasília, 2021.

117 f.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Daniel de Aquino Ximenes.

1. Governança. 2. Inovação. 3. Coordenação. 5. Estudo de Caso. 6. Financiamento Estudantil. 7. Primeiro Setor. I. Ximenes, Daniel de Aquino orient. II. Título.

CDU 35:37.062

**CARLOS HENRIQUE DA SILVA MARCIANO**

**QUANDO OBSTÁCULOS À COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL  
COMPROMETEM UMA INOVAÇÃO: O CASO DE INSTITUIÇÃO DO  
PAGAMENTO CONTINGENTE À RENDA NO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 26 de agosto de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Daniel de Aquino Ximenes, Orientador - ENAP

---

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti - ENAP

---

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires - ENAP

---

Prof. Dr. Paulo Roberto Corbucci – IPEA

BRASÍLIA

2021

Para Fabiana, Amanda e Lucas.

Minha Família,

Meu Lar.

Meu Amar.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, à minha esposa, Fabiana, a primeira leitora, a maior incentivadora, a grande parceira, o eterno amor. Seu apoio incondicional está marcado em cada pequena conquista desta trajetória, que me proporcionou mais uma realização. Muito obrigado, meu amor!

À Amanda e ao Lucas, minha enteada e meu filho. Inspirações constantes para fazer sempre o melhor! Felicidade que se completa apenas com a presença, com os sorrisos que me amparam em tudo, até mesmo neste esforço de aprendizagem. Muito obrigado, meus amores!

Aos meus pais, Luiz Mário e Waldina, que sempre estarão presentes em todos os agradecimentos da minha vida, como sempre estiveram presentes em todos os meus momentos. Principalmente quando a educação ainda era uma obrigação conduzida pelo amor e que hoje possibilita realizações. Muito obrigado, Pai! Muito obrigado, Mãe!

Ao meu orientador, Prof. Daniel de Aquino Ximenes. Sempre presente, sempre atento, sempre preciso. Grande servidor e professor, que atuou, até mesmo, como um excelente conselheiro quando necessário. Muito obrigado, Professor!

Aos meus familiares e amigos. Por todos os momentos de apoio, de sonhos compartilhados, de inquietações e esperanças mobilizadoras. Especialmente, à minha prima/amiga, Heloína, pela carinhosa tradução do resumo. Muito obrigado, meus amados e minhas amadas!

O mundo é formado não apenas pelo o que já existe, mas pelo que pode efetivamente existir.

**Milton Santos**

## RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo explicitar razões que dificultam a coordenação entre organizações públicas distintas, fenômeno desagregador de ações que dependem dessa estratégia para serem implementadas. O método de pesquisa utilizado é o estudo de caso, instrumentalizado pela investigação dos contextos, dos episódios, dos atores relacionados aos obstáculos que impediram a construção de um arranjo coordenado entre o Ministério da Educação e a Receita Federal do Brasil, necessário à implementação do pagamento contingente à renda no Financiamento Estudantil (Fies). Tal investigação também é mediada por objetivos específicos, que têm a finalidade de demonstrar “como” o fenômeno da inadimplência motivou a instituição desse novo modelo de pagamento no Fies e “como” o modelo de Empréstimo Contingente à Renda (ECR) foi implementado com sucesso na Austrália, onde se estabeleceu também um modelo de coordenação entre os órgãos de administração tributária e de educação desse país. A par das análises realizadas, sob a sustentação da teoria que investiga a coordenação governamental e seus obstáculos, concluiu-se que fenômenos relacionados à especialização organizacional, às limitações da racionalidade e do comportamento organizacional, assim como desdobramentos da política burocrática e falhas de intersetorialidade explicam porque houve obstáculos à coordenação governamental no caso estudado. Assim, a utilização de múltiplas abordagens de análise produziu, por sua vez, múltiplas respostas complementares para se explicitar razões que dificultam a coordenação entre organizações públicas distintas.

Palavras-chave: Coordenação Governamental. Financiamento Estudantil. Fies. Empréstimo Contingente à Renda. Especialização Organizacional. Racionalidade Limitada. Política Burocrática. Intersetorialidade.



## ABSTRACT

This dissertation aims to clarify what hinders the coordination among different public organizations, a phenomenon that disaggregates actions whose implementation depends on the coordination strategy. Methodologically, this research moves through a study case, investigating contexts, episodes and players related to the obstacles that hampered the development of a coordinated arrangement between the Ministry of Education and the Brazilian Revenue Service, which was necessary for the implementation of the income contingent loan repayment in the Student Loan Program (Financiamento Estudantil - Fies). This investigation sets specific objectives aiming to demonstrate “how” the default rate motivated the establishment of this new repayment model in Fies and “how” the Income Contingent Loan (ICL) was successfully implemented in Australia, where a coordination model between education and revenue public agencies was set up. Relying in the analysis carried out, supported by the theory that explores the government coordination and its barriers, this study concludes that circumstances derived from the organization expertise, the rationality limits and the organizational behavior, as well as the outcomes of the bureaucratic politics and of the intersectorality failures, explain the obstacles faced by Fies. Therefore, the use of multiple analysis approaches produced, in turn, multiple complementary answers to elucidate what hinders the coordination among different public organizations.

Key-words: Government Coordination. Student Loan. Fies. Income Contingent Loan. Organization Expertise. Bounded Rationality. Bureaucratic Politics. Intersectorality.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>CAPÍTULO 1 - TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO DE CURSOS NÃO GRATUITOS NO BRASIL: CREDUC, FIES, NOVO FIES E A INSTITUIÇÃO DO “PAGAMENTO CONTINGENTE À RENDA” – O DILEMA ENTRE A INADIMPLÊNCIA E A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA.....</b>	<b>16</b>
2.1	CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DO PROGRAMA DE CRÉDITO EDUCATIVO (CREDUC) .....	17
2.2	CRIAÇÃO DO FIES E O PRIMEIRO PERÍODO DE IMPLEMENTAÇÃO (1999 A 2009) 19	
2.3	PERÍODO DE EXPANSÃO DO FIES (2010 A 2014) .....	22
2.4	REFORMA INICIAL E RETRAÇÃO DA OFERTA DE FINANCIAMENTOS – PRIMÓRDIOS DO NOVO FIES E AS PRIMEIRAS SUGESTÕES DE TRANSFORMAÇÃO DO FIES EM UM EMPRÉSTIMO CONTINGENTE À RENDA - ECR (2015).....	26
2.5	FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA O NOVO FIES (2016-2017).....	30
2.6	INSTITUIÇÃO DO NOVO FIES (2017) .....	37
2.6.1	Exposição de Motivos para Alteração da Lei do Fies - Causas da Insustentabilidade financeira do Fies segundo o MF .....	37
2.6.2	Soluções incluídas na nova lei do Fies para assegurar a sustentabilidade financeira do Fies, conforme o posicionamento do governo.....	41
2.6.2.1	Risco de Crédito .....	43
2.6.2.2	Subsídio Implícito .....	48
2.6.2.3	Governança do Programa .....	49
2.6.3	Discussão do Novo Fies no Congresso Nacional - Audiências Públicas e Emendas Parlamentares.....	50
2.6.4	Lei de Conversão da MP 785/2017 - Principais Modificações .....	52
2.7	NOVO FIES: AINDA UMA SOLUÇÃO INSUFICIENTE ANTE O FENÔMENO DA INADIMPLÊNCIA.....	54
<b>3</b>	<b>CAPÍTULO 2 - O EMPRÉSTIMO CONTINGENTE À RENDA – O MODELO DE FINANCIAMENTO QUE EXIGE COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL PARA SER EXECUTADO NA AUSTRÁLIA .....</b>	<b>57</b>

3.1	HISTÓRICO E FUNDAMENTOS DO ECR NA AUSTRÁLIA.....	57
3.2	DETALHES DA EXECUÇÃO DO HELP – A CONSTRUÇÃO DO ARRANJO EFETIVO .....	60
3.3	COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL E O SEU MODELO DE SUCESSO NA AUSTRÁLIA: COMO SUPERAR AS LIMITAÇÕES DA ESPECIALIZAÇÃO ORGANIZACIONAL .....	64
<b>4</b>	<b>CAPÍTULO 3 - EFEITOS DOS OBSTÁCULOS À COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL – A TRADUÇÃO DO ECR NO NOVO FIES.....</b>	<b>70</b>
4.1	ADEQUAÇÃO TEÓRICA DO MODELO DE ECR AO FIES .....	70
4.2	O MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAGAMENTO CONTINGENTE À RENDA NO NOVO FIES .....	74
<b>5</b>	<b>CAPÍTULO 4 - POR QUE HOVE OBSTÁCULOS À COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL NECESSÁRIA À INSTITUIÇÃO DO PAGAMENTO CONTINGENTE À RENDA NO FIES? .....</b>	<b>81</b>
5.1	RACIONALIDADE LIMITADA, DISFUNÇÕES DO COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL E OS PONTOS CEGOS DAS ORGANIZAÇÕES, FENÔMENOS QUE GERAM OBSTÁCULOS À COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL .....	81
5.1.1	Percepção Seletiva.....	84
5.1.2	Fraquezas Inerentes .....	85
5.1.3	Pontos Cegos .....	87
5.2	POLÍTICA DAS BUROCRACIAS .....	91
5.2.1	Estratégias de defesa do território organizacional.....	92
5.2.2	Estratégias de preservação do território organizacional.....	95
5.3	FALHAS DE INTERSETORIALIDADE.....	98
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>102</b>
<b>7</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>108</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A coordenação governamental possibilita o compartilhamento de estruturas, recursos e atribuições entre as organizações públicas, o que pode reduzir conflitos internos, a redundância e a contradições de ações, além de incrementar a criatividade na construção de soluções para os problemas públicos (PETERS, 1998). A coordenação governamental pode, portanto, gerar a sinergia das ações empreendidas por diferentes organizações, promovendo soluções mais eficazes e integradas para os problemas públicos (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2016).

Ao mesmo tempo em que se destaca a importância do tema coordenação governamental, também se ressalta o quanto essa estratégia de ação pode ser negligenciada. Afinal, embora a coordenação seja sempre desejável, é difícil realizá-la na prática (BACH; WEGRICH, 2019). Assim, o desafio da coordenação entre organizações governamentais é relacionar atividades, aparentemente díspares, de modo a compatibilizar esforços para produzir resultados que não seriam possíveis sem a construção de um arranjo coordenado (VERHOEST; BOUCKAERT, 2005).

E tal desafio pode ser observado na instituição do pagamento contingente à renda no Fies, novo modelo de pagamento dos financiamentos e principal estratégia para reduzir a inadimplência dos contratos, que em 2017, ano de criação do Novo Fies, atingia mais de 50% dos financiamentos na fase de amortização. Segundo esse novo modelo, inspirado no êxito do Empréstimo Contingente à Renda (ECR), implementado em programas de financiamento estudantil de países como Austrália, Reino Unido e Nova Zelândia, o valor de pagamento é definido de acordo com percentual da renda do financiado, devendo pagar mais aqueles que contam com maior renda e, menos, aqueles com menor renda.

Mas como o Fies, uma ação criada pelo Ministério da Educação (MEC), poderia realizar um procedimento tão complexo quanto a aferição da renda de financiados que estariam propensos a ocultar seus rendimentos para reduzir o valor do pagamento? A resposta passa justamente pela coordenação governamental, que, neste caso, deveria relacionar essa ação do MEC à estrutura e aos recursos da Receita Federal do Brasil (RFB), que, por sua vez, deveria promover a aferição de rendimentos dos financiados, ação fundamental a esse modelo de pagamento.

Entretanto, isso não ocorreu conforme o que foi originalmente planejado, com a colaboração de secretarias do antigo Ministério da Fazenda e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), uma vez que a Receita Federal decidiu pela não participação nesse projeto. Por conta disso, tem sido construído um arranjo alternativo, que busca relacionar as ações do novo agente operador do Fies, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), às de outra empresa pública, a DATAPREV, que disponibilizaria a consulta ao rendimento dos financiados que estivessem registrados no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Apesar de ser uma proposta que viabiliza a consulta a rendimentos de financiados, esse projeto conta com impasses e fragilidades que não foram superados até a data de conclusão deste texto.

Tal arranjo, além de gerar entraves à implementação do novo formato de pagamento, não atende ao principal requisito de êxito do ECR, que é contar com um formato de cobrança cujo grau de “eficiência transacional” não é alcançado por qualquer outro tipo de financiamento (STIGLITZ, 2016). E essa “eficiência transacional”, que entusiasmou o ganhador do Nobel de economia Joseph Stiglitz, resulta, justamente, em países como a Austrália, de uma ação coordenada entre órgãos de educação e de administração tributária, responsável pela aferição do rendimento e pela cobrança dos financiados.

Essa realidade evidencia, portanto, obstáculos à coordenação governamental necessária à inovação que seria implementada no Fies. Assim, a par dessa evidência, o problema desta pesquisa tem como questão central compreender por que são obstruídos projetos que envolvem o compartilhamento de atribuições e estruturas entre organizações distintas, gerando um ambiente avesso à coordenação governamental e, conseqüentemente, ao incremento da capacidade estatal.

Relacionado a esse problema de pesquisa, o objetivo geral desta dissertação é, então, explicitar razões que dificultam a associação de organizações para a criação de arranjos coordenados. Tal análise está circunscrita ao contexto do Fies, em que foram reveladas restrições à coordenação entre a Receita Federal e o MEC.

Antecipa-se que as razões em foco não se restringem a dificuldades geradas pela especialização das organizações, como é uma característica da Receita Federal, mesmo porque, conforme será demonstrado, essa característica tanto pode dificultar quanto viabilizar a coordenação interorganizacional. Desse modo, outras razões serão apresentadas pela leitura desse caso a partir da perspectiva teórica do comportamento organizacional, da política burocrática e de falhas de intersetorialidade. Tais abordagens desvelam os limites da racionalidade dos indivíduos e organizações na percepção dos problemas, as estratégias de

defesa e preservação do corpo burocrático da Receita Federal e as dificuldades para a construção de uma consciência de intersetorialidade para tratar problemas públicos complexos.

De modo acessório, adotou-se como objetivo específico a descrição do contexto em que surge o problema de coordenação em foco. Assim, enquanto o objetivo geral pretende apresentar razões para a existência de obstáculos à coordenação, o objetivo específico visa demonstrar “como” o fenômeno da inadimplência no Fies gerou fortes impactos fiscais que motivaram a instituição do novo modelo de pagamento, inserido dentre as modificações do Novo Fies. Também se objetiva demonstrar especificamente “como” o ECR foi implementado com sucesso na Austrália e “como” tem sido a implementação do pagamento contingente à renda no Fies. Desse modo, a trajetória histórica do Fies e a perspectiva comparada de implementação do novo modelo de pagamento na Austrália e no Brasil formatam o contexto que auxilia a compreensão dos limites e obstáculos à construção da coordenação em análise.

Considerando-se, ainda, os objetivos desta dissertação, foi utilizado como método de pesquisa o estudo de caso, uma vez que essa estratégia se volta para a investigação empírica de um fenômeno contemporâneo, permeada por questões que intentam desvelar “por que” e “como” algo aconteceu (YIN, 2003).

De forma complementar e conforme classificação realizada por Stake (2008), o formato proposto é de um “Estudo de Caso Instrumental”, pois a investigação dos episódios, dos atores, do contexto, tem como intenção instrumentalizar a compreensão de outra dimensão em análise. Isto é, a investigação das falhas de coordenação que levaram à ausência da Receita Federal no arranjo para a instituição do pagamento contingente à renda pode ser utilizada como um instrumento para a compreensão de motivos que dificultam a construção de coordenação entre organizações públicas distintas.

Em paralelo, o estudo de caso também utiliza como estratégia o levantamento da teoria relacionada ao fenômeno, de modo a definir o formato da coleta de evidências e a análise das informações levantadas, sem perder de vista o caso em estudo (YIN, 2003). Destaca-se, nesse sentido, a utilização das teorias relativas ao modelo de ECR, à coordenação governamental, às limitações do comportamento organizacional, à política burocrática, à intersetorialidade, assim como a “literatura cinzenta” produzida pelo então Ministério da Fazenda acerca dos motivos financeiros para a reforma do Fies, além de documentos produzidos pelos órgãos envolvidos no caso analisado.

Com relação às técnicas para levantamento de dados, foram utilizados: (i) entrevistas semi-estruturadas; (ii) análise documental e; (iii) revisão teórica. A análise documental e a revisão teórica foram concentradas sobre os documentos e a literatura já mencionados.

Já as entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com atores chave, abaixo relacionados, que participaram das reuniões (à exceção do último ator), ocorridas entre novembro de 2016 e fevereiro de 2017, em que deveria ser acertado o arranjo necessário à integração da Receita Federal ao novo modelo de pagamento do Fies.

- a) Técnico de Pesquisa do Ipea, entrevista realizada em 20.10.2020;
- b) Ex-Coordenadora-Geral e atual Subsecretária de Avaliação de Gasto Direto do ME (Líder do Projeto), entrevista realizada em 23.11.2020;
- c) Ex-assessor especial para cooperação e integração fiscal e atual Coordenador-Geral de Fiscalização da RFB, entrevista realizada em 11.03.2021;
- d) Coordenador-Geral de Cadastros da RFB, entrevista realizada em 05.01.2021;
- e) Ex-diretor da DIGEF/FNDE, entrevista realizada em 06.10.2020.

As entrevistas tiveram como objetivo coletar percepções desses atores, apropriando-se tanto de informações necessárias à compreensão de pontos fundamentais à formulação do arranjo quanto de impressões acerca da natureza do ambiente e dos obstáculos que envolveram a frustração do objetivo inicialmente traçado. Assim, paralelamente à análise documental e teórica, foi realizado um levantamento da percepção dos atores em foco, concomitantemente à manutenção de um eixo explicativo para o fenômeno em análise (TRIVIÑOS, 1987).

O resultado desse esforço analítico e interpretativo foi desdobrado em quatro capítulos, descritos a seguir:

- Capítulo 1: é apresentado como o fenômeno da inadimplência perpassa toda a história do financiamento estudantil no Brasil, desde à instituição do Programa de Crédito Estudantil (CREDUC) até a última reforma do Fies. Demonstra-se como esse fenômeno, além do impacto social que gera dentre os inadimplentes, compromete o equilíbrio fiscal necessário à manutenção do financiamento estudantil estatal, fato que motivou a criação do Novo Fies. São, ainda, analisadas as proposições e as modificações efetivamente realizadas na lei do Fies em 2017, destacando-se a inspiração e as recomendações de adoção de um formato de ECR, assim como a não incorporação de vantagens desse modelo ao novo quadro normativo do Fies.

- Capítulo 2: na primeira parte desse capítulo é apresentado como o ECR foi instituído na Austrália, primeiro país a implementar um ECR em programa de financiamento estudantil e que é utilizado como referência para os países que têm adotado essa inovação. Já na segunda parte do capítulo é descrito como o ECR australiano também demarca uma lição de coordenação governamental, por construir um arranjo ajustado entre os órgãos de educação e de administração tributária desse país. Assim, dispõe-se também “como” a coordenação governamental acontece nesse caso, registrando-se, pois, um modelo de comparação para o pagamento contingente à renda do Fies.
- Capítulo 3: na primeira parte deste capítulo demonstra-se a viabilidade teórica de transformação do Fies em um típico ECR, possibilidade comprometida pelos obstáculos à coordenação entre o MEC e a Receita Federal. Consoante tal constatação, na segunda parte do capítulo, são demonstrados os efeitos da ausência dessa coordenação na formulação que vem sendo construída desde 2017 para a execução do pagamento contingente à renda no Fies. É analisado, portanto, “como” a ausência da coordenação governamental comprometeu a inovação que deveria minar o elevado patamar de inadimplência no Fies.
- Capítulo 4: a par dos contextos e análises traçados nos capítulos anteriores e de acordo com o objetivo geral desta dissertação, neste capítulo são apresentadas razões para a existência de obstáculos à coordenação entre a Receita Federal e o MEC. Segundo o que é argumentado neste capítulo, tais razões decorrem do conjunto de limitações da racionalidade individual e organizacional, das estratégias de resistência da Receita Federal e de falhas na percepção de intersetorialidade compartilhada entre os setores envolvidos no pagamento contingente à renda do Fies.



## **2 CAPÍTULO 1 - TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO DE CURSOS NÃO GRATUITOS NO BRASIL: CREDUC, FIES, NOVO FIES E A INSTITUIÇÃO DO “PAGAMENTO CONTINGENTE À RENDA” – O DILEMA ENTRE A INADIMPLÊNCIA E A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA**

Neste primeiro capítulo será apresentada, em ordem cronológica, a trajetória das políticas de financiamento de cursos não gratuitos a estudantes de famílias mais pobres promovidas pelo governo federal brasileiro, que, desde sua origem, é marcada por este princípio de sustentação financeira: a graduação deve proporcionar acréscimo de renda necessário à amortização regular do financiamento e o valor desse pagamento deve ser revertido na oferta de novos financiamentos, sem impactos relevantes sobre o caixa do Estado.

De modo distinto a uma política de bolsas ou de oferecimento direto de vagas na educação superior pelo Ministério da Educação (MEC), o financiamento ao estudante gera ativos para o Tesouro Nacional durante os desembolsos que vão sendo realizados durante o transcurso da graduação. Desse modo, se não há o retorno do valor desembolsado no período de amortização do financiamento, gera-se um acréscimo do endividamento líquido da União, com impacto primário nas contas públicas (BRASIL-TCU, 2016).

Em paralelo a esse desequilíbrio fiscal, se não há pagamento, infere-se que também não houve o retorno financeiro que a conclusão de uma graduação deveria trazer para o ex-estudante, endividado e inadimplente. Assim, de modo semelhante, tem-se um impacto negativo nos compromissos financeiros do graduado, o que pode imobilizar o incremento de bem-estar individual e social que a conclusão de um curso superior deveria proporcionar.

Para além disso, mais que o comprometimento da manutenção da política, o fenômeno da inadimplência transcende os envolvidos pelo financiamento e acarreta impactos sobre toda a sociedade. Isso porque a inadimplência, de um lado, interfere na destinação de mais recursos públicos para outras políticas com retorno social assegurado e, de outro, aumenta a aversão ao risco para os jovens mais pobres que dependem do financiamento estatal para cursar uma graduação.

Tendo como referência esse contexto, serão apresentadas informações relativas a cada fase de implementação do financiamento e das estratégias criadas para tratar o fenômeno da inadimplência no Brasil. Nesse histórico, serão dispostos mais detalhes acerca da formulação e instituição do Novo Fies, com destaque ao Pagamento Contingente à Renda, modelo de

amortização criado em 2017 sob inspiração do Empréstimo Contingente à Renda (ECR), que conta com exitosa experiência internacional e condiciona o pagamento do financiamento à renda futura do estudante financiado (CHAPMAN; DOAN, 2018).

Assim, a partir desse formato de pagamento, cria-se uma nova lógica para a sustentação de políticas de financiamento estudantil: mesmo que a graduação não proporcione acréscimo de renda necessário à amortização regular do financiamento, não se estabelece a inadimplência para o financiado, na medida em que o subsídio estatal do financiamento é concentrado na compensação dessa frustração de pagamento.

## 2.1 CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DO PROGRAMA DE CRÉDITO EDUCATIVO (CREDUC)

O financiamento estatal de cursos não gratuitos na educação superior brasileira foi iniciado com a criação do Programa de Crédito Educativo (CREDUC) em 1975. Este programa concedeu financiamentos até o ano de 1997 e atendeu a mais de 870 mil estudantes (BRASIL-FNDE, 2018).

Para se dimensionar o impacto da quantidade de financiamentos concedidos, pode-se considerar a quantidade de estudantes ingressantes no ensino superior privado no período de 1980 a 1997, que foi de 4.455.276 (BRASIL-INEP, 2000). Adicionalmente e considerando-se que não há dados do Censo da Educação Superior para o período de 1975 a 1979, pode-se estimar para esse período uma quantidade de 1 milhão de ingressantes, tomando-se por base o crescimento médio e estável de 200.000 ingressos entre os anos de 1980 e 1985. Dessa forma, estima-se que o CREDUC atendeu entre 10 e 15% da demanda total de estudantes ingressantes no ensino superior privado, dentro do seu período de vigência.

O CREDUC foi criado quando já prevalecia a atuação das instituições privadas de ensino superior, cujo percentual de alunos ingressantes variou entre 67% em 1980 e 69% em 1995 (BRASIL-INEP, 2000). Havia, pois, uma demanda relevante para atendimento a estudantes cuja renda própria ou familiar não era suficiente para arcar com os encargos educacionais de uma graduação não gratuita.

Inicialmente, o CREDUC era uma linha de crédito semelhante a outros produtos no mercado financeiro, com a participação da Caixa Econômica Federal (CAIXA), do Banco do Brasil e de outros bancos privados, que aportavam os recursos necessários a concessão dos empréstimos. A partir de 1983, a CAIXA passou a atuar como agente financeiro exclusivo e a

fonte de recursos é alterada, uma vez que há a participação de recursos orçamentários do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo de Assistência Social (FAS), que também era composto por recursos das loterias administradas pela CAIXA (VITURI, 2014).

Após a promulgação da Constituição de 1988, ocorre outra mudança na origem dos recursos para financiamentos. A fonte das loterias é excluída e o CREDUC passa a contar apenas com recursos orçamentários do MEC, além da reversão dos financiamentos em amortização. Tal cenário muda novamente em 1992, quando, finalmente, o CREDUC é instituído pela Lei nº 8.436/1992 (BRASIL, 1992) e, de acordo esse ato legal, passa a contar com a seguinte fonte de recursos formal:

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

Outro requisito importante estabelecido pela Lei do CREDUC é o prazo para restituição dos empréstimos. O pagamento deveria ser iniciado após um ano de carência, contado a partir da conclusão ou interrupção do curso de graduação, em um prazo máximo de uma vez e meia o período de desembolso do crédito (BRASIL, 1992).

A conjugação de um prazo relativamente curto para o pagamento com o contexto de alta inflação, de baixa empregabilidade, além da ausência de garantias para os financiamentos, como a fiança, motivaram o fenômeno de alta inadimplência dos financiados, que nos anos 80 atinge 50% dos contratos em amortização, saltando para 75% em 2001, conforme apuração que reflete a situação dos últimos financiamentos concedidos (SANCHEZ; MESGRAVIS, 2006).

Somado à crescente inadimplência dos financiados, o cenário macroeconômico de alta taxa de inflação obrigava a acréscimos sucessivos dos subsídios do Estado, de modo a compensar a diferença entre o valor de captação dos recursos e a taxa de correção dos saldos devedores (VITURI, 2014). Desse modo, o CREDUC entrou em um ciclo deficitário que provocou sucessivos cortes orçamentários por parte da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e, em sequência, o encerramento formal de sua vigência, que ocorre com a instituição do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) em 1999.

A história do CREDUC é marcada, portanto, pela integração ao MEC de uma política de financiamento estudantil, que, não obstante a relevante dimensão de atendimento que

alcançou, simultaneamente foi imobilizada por uma elevada taxa de inadimplência. Assim, o financiamento aos estudantes no Brasil já nasce tendo como principal contingência o fenômeno da inadimplência, sem que se tenha apresentado qualquer solução que pudesse minimizar o efeito que redundou na extinção do primeiro programa de financiamento estudantil brasileiro.

## 2.2 CRIAÇÃO DO FIES E O PRIMEIRO PERÍODO DE IMPLEMENTAÇÃO (1999 A 2009)

O Fies, inicialmente denominado Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, foi instituído por meio da Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999 (BRASIL, 1999a), que, após 27 reedições, foi convertida na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2001).

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial nº 082/1999 (BRASIL, 1999b), firmada pelos Ministros da Educação, da Fazenda, do Orçamento e Gestão e da Previdência e Assistência Social, a criação do Fies foi pautada na intensa expansão do ensino superior não gratuito e no fato de que “a ampliação das condições de acesso à educação de nível superior constitui importante mecanismo de ascensão social”. Logo, a inclusão de estudantes mais pobres nessa expansão do ensino é uma demanda social relevante que “coloca para o Estado o desafio da criação de instrumentos para a concessão de financiamento temporário aos estudantes, para o custeio dos encargos junto às instituições de ensino superior não gratuitas ” (BRASIL, 1999b)

Este novo Fundo herdou as fontes de recursos do CREDUC, e, conforme a exposição de motivos citada, destacou-se que haveria instrumentos necessários à garantia da adimplência dos pagamentos dos empréstimos, contrariamente ao seu antecessor. Ou seja, desde a sua instituição, o Fies já apresenta a preocupação com a inadimplência dos financiados, o que poderia incorrer na sua derrocada, assim como aconteceu com o extinto CREDUC.

Nesse sentido, entre o propósito de se construir uma política social destinada aos mais pobres e a necessidade de manter o equilíbrio financeiro, o Fies nasce com a seguinte estrutura de financiamentos comparada ao CREDUC.

Quadro 1 – COMPARAÇÃO REGRAS CREDUC X FIES

REQUISITOS CONTRATUAIS	CREDUC	FIES – PRIMEIROS 11 ANOS
<b>Percentual de Financiamento</b>	Até 100% dos encargos educacionais	Até 70% dos encargos educacionais
<b>Carência para início do pagamento</b>	1 ano	6 meses: somente para os contratos celebrados no período de 20/11/2007 a 10/03/2010
<b>Taxa de correção do Saldo Devedor</b>	Variável (períodos de alta inflação)	9% a.a., pré-fixado. Entre 2007 e 2009 a taxa é reduzida para 6,5% a.a., sendo especificamente 3,5% para cursos de Licenciatura, Pedagogia, Normal Superior e Cursos Superiores Tecnologia
<b>Prazo para pagamento do saldo devedor</b>	Prazo igual a 1 uma vez e meia o período de utilização do financiamento	12 primeiros meses em valor igual à parcela não financiada, seguido de prazo igual a 1 uma vez e meia o período de utilização do financiamento, sendo alterada para 2 vezes para os contratos celebrados entre 2007 e 2009
<b>Garantia do Financiamento</b>	Não havia	Fiança, com renda do fiador igual a duas vezes o valor da mensalidade do curso financiado

FONTE: BRASIL (1992); SANCHEZ; MESGRAVIS (2006); VITURI (2014); BRASIL (2001); BRASIL-MEC (2010.a); BRASIL-MEC (2010.b)

Além desse novo formato do financiamento, foi criada uma nova engenharia financeira para o pagamento do valor financiado às instituições de ensino superior participantes. De acordo com esse novo modelo, as instituições passaram a ser pagas por meio de títulos públicos emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com resgate imediato mediante o pagamento de tributos federais devidos pelas entidades mantenedoras das instituições de ensino. Dessa forma, a STN deixou de desembolsar recursos em moeda, porém também deixou de receber no caixa único, em moeda, o pagamento dos tributos dessas instituições. Não obstante a originalidade do modelo, que impulsionou a adimplência do pagamento de tributos federais, havia a limitação de vagas a serem oferecidas, uma vez que o montante correspondente aos financiamentos dos alunos de cada instituição deveria corresponder ao total de tributos

federais devidos, para que o fluxo de caixa dessas empresas educacionais se mantivesse equilibrado.

Observam-se como estratégias do novo modelo de financiamento a adoção de cláusulas contratuais que imprimiam maior rigor e previsibilidade para o retorno dos pagamentos, além da concessão em cada instituição de ensino estar restrita ao valor de tributos federais devidos. O rigor é disposto pela apresentação obrigatória de fiança como garantia do financiamento e pela redução do percentual de financiamento, restringindo, assim, o valor de empréstimo. Já a previsibilidade é buscada por meio do emprego de taxas pré-fixas de correção do saldo devedor, de prazo mais longo para a amortização do financiamento e da garantia obrigatória por fiança, o que viabilizaria a adimplência dos contratos.

Além disso, foi observada a restrição da quantidade de financiamentos concedidos. Enquanto o CREDUC, em seu período de vigência, atendeu entre 10 e 15% dos ingressantes no ensino superior privado, o Fies, nos primeiros 11 anos de atuação, atingiu o índice de atendimento disposto no quadro a seguir. Assim, à exceção do primeiro ano de vigência, nos primeiros onze anos de vigência do Fies se observou o atendimento médio de 4%, de acordo com a comparação proposta, que relaciona a quantidade de novos ingressantes no ensino superior privada à quantidade de novos contratos celebrados anualmente.

Tabela 1 - COMPARAÇÃO NOVAS MATRÍCULAS X NOVOS CONTRATOS FIES: 1999 A 2009

Ano	Matrículas em Instituições Privadas	Qtde de Novos Contratos Celebrados	% Fies x Matrículas
1999	675.801	67.524	10%
2000	970.655	35.230	4%
2001	931.457	49.836	5%
2002	1.090.854	66.348	6%
2003	1.218.742	50.039	4%
2004	1.263.429	43.181	3%
2005	1.346.723	78.956	6%
2006	1.417.301	58.806	4%
2007	1.472.747	49.083	3%
2008	1.521.191	33.146	2%
2009	1.353.479	32.594	2%
<b>Totais</b>	<b>13.262.379</b>	<b>564.743</b>	<b>4%</b>

FONTE: O autor (2021)

Em consonância com as estratégicas empregadas, houve uma redução do índice de inadimplência em relação ao antecessor CREDUC. De acordo com “Relatório Performance” emitido em junho de 2014 pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), agente financeiro e operador dos contratos celebrados entre 1999 e 2009, havia 276.472 contratos na fase de amortização. Desses contratos, 30% encontravam-se inadimplentes, o que, conforme o relatório, contemplava financiamentos com atraso no pagamento superior a 60 dias.

Ressalta-se, contudo, que 23% dos contratos em amortização já se encontravam com atraso superior a 360 dias, o que, conforme regras do Conselho Monetário Nacional, implica o vencimento de todo o saldo devedor do contrato, que deve ser liquidado pelo financiado para o retorno à adimplência. Isto é, na prática, o vencimento do contrato significa a realização do prejuízo em relação a esse contrato, o que impacta diretamente o risco fiscal controlado pela STN.

Dessa forma, tomando como referência, por um lado, as medidas restritivas de crédito e os instrumentos para mitigação da inadimplência, e, por outro, os resultados da inadimplência aferida para os contratos celebrados no período de 1999 a 2009, conclui-se que as medidas trazidas por uma nova política de financiamento, apesar de reduzirem a inadimplência comparativamente ao passado, não foram suficientes para manter esse índice em patamar que assegurasse a sustentabilidade da política sob o seu viés financeiro, na medida em que aproximadamente  $\frac{1}{4}$  dos contratos celebrados no período em estudo encontravam-se com dívidas insolúveis no ano de 2014.

Os efeitos desse problema permanecem e foram acentuados, pois, conforme consulta realizada pelo autor em dezembro de 2020 a bases de dados do Sistema Informatizado do Fies (SisFies) e a arquivos remetidos pela CAIXA, ainda restam 164.934 contratos na fase de amortização, sendo que 55% destes encontravam-se com atraso superior a 360 dias na fase de amortização, com saldo devedor em prejuízo de R\$ 1,2 bilhão.

### 2.3 PERÍODO DE EXPANSÃO DO FIES (2010 A 2014)

No período de 2010 a 2014 adota-se uma estratégia oposta à empregada pelo Fies nos seus primeiros onze de vigência: expansão do crédito somado a novos critérios que visavam facilitar a contratação de novos financiamentos e estimular a adimplência na fase de amortização.

A estruturação dessa estratégia encontra-se expressa na Exposição de Motivos Interministerial Nº 12/2009/MEC/MF (BRASIL, 2009), sobretudo nos itens 2 e 3 transcritos a seguir, que, em maio de 2009, encaminhou o projeto de lei para modificação do Fies.

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

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

O desdobramento da estratégia nos três pilares apontados na Exposição de Motivos diz respeito, respectivamente, a estas ações: (i) instituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) como agente operador do Fies; (ii) incluir o Banco do Brasil como agente financeiro do Fundo, mantendo-se a CAIXA como outro agente financeiro; (iii) retirar restrições e criar facilidades para que o fluxo de concessão de financiamento seja permanente, de acordo com o novos critérios descritos a seguir.

Quadro 2 - COMPARAÇÃO REGRAS FIES: PRIMEIROS 11 ANOS X FIES 2010 A 2014

Requisitos contratuais	Fies – Primeiros 11 anos	Fies – 2010 a 2014
<b>Percentual de Financiamento</b>	Até 70% dos encargos educacionais	Até 100% dos encargos educacionais, com ponderação pela renda do grupo familiar do estudante e do valor da mensalidade. Quanto menor a renda e maior a mensalidade, maior o percentual de financiamento disponível.
<b>Seleção de candidatos para a celebração de contratos</b>	Por meio de processo seletivo restrito aos estudantes já matriculados	Não havia processo seletivo, nem a necessidade de estar matriculado. O candidato realizava a inscrição a qualquer tempo e deveria comprovar as informações socioeconômicas na instituição de ensino, que, confirmando tais informações, emitia documento para celebração do contrato. Para bolsistas do Programa Universidade para Todos (ProUni) beneficiados com bolsa de 50% era garantido o financiamento do valor remanescente da mensalidade
<b>Renda Teto para Participação</b>	Até 3 SM <i>per capita</i>	Até 20 SM <i>per capita</i>
<b>Carência para início do pagamento</b>	6 meses: somente para os contratos celebrados no período de 20/11/2007 a 10/03/2010	18 meses



Requisitos contratuais	Fies – Primeiros 11 anos	Fies – 2010 a 2014
<b>Taxa de correção do Saldo Devedor</b>	9% a.a., pré-fixado (Fundo iniciado com inflação já controlada). Entre 2007 e 2009 a taxa é reduzida para 6,5% a.a., sendo especificamente 3,5% para cursos de Licenciatura, Pedagogia, Normal Superior e Cursos Superiores Tecnologia	3,4% a.a.
<b>Prazo para pagamento do saldo devedor</b>	12 primeiros meses em valor igual à parcela não financiada, seguido de prazo igual a 1 uma vez e meia o período de utilização do financiamento	Prazo igual a 3 vezes o período de utilização do financiamento, com mais 12 meses
<b>Garantias do Financiamento</b>	Fiança convencional	(i) Fiança convencional; (ii) fiança solidária (para grupos de 3 a 5 estudantes, desde que matriculados em uma mesma instituição de ensino); e (iii) Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), fundo garantidor criado para a garantia dos contratos de estudantes com renda per capita de até 1,5 SM e/ou matriculados em cursos de licenciatura e/ou atendidos com bolsa de 50% do Programa Universidade para Todos (ProUni).
<b>Regime de Pagamento às instituições de ensino</b>	Por meio de Títulos públicos executáveis em valor correspondente ao valor devido em tributos federais	Por meio de Títulos públicos, mas com recompra, em moeda, assegurada para as instituições já adimplentes com os débitos em tributos federais. Na prática, libera a oferta de vagas pelas instituições em valor superior aos seus débitos tributários.

FONTE: BRASIL (2001); BRASIL-MEC (2010.a); BRASIL-MEC (2010.b)

Segundo os novos critérios apresentados, visava-se combater a inadimplência mediante a concessão de cláusulas de pagamento mais flexíveis. Dessa forma, aplicou-se taxa de correção do saldo devedor de apenas 3,4% a.a., aliada ao aumento dos prazos de carência e de amortização, além da criação do FGEDUC, fundo que cobriria os contratos sob essa garantia em *default*.

Conforme intencionalmente planejado por meio dos requisitos apresentados e com o aumento dos recursos aportados pelo MEC, ocorre uma explosão na quantidade de

financiamentos concedidos. No quadro a seguir, verifica-se que a média em relação à quantidade de ingressantes no ensino superior privado, que era de 4%, passa a 23% no período 2010 a 2014, chegando a 39% no ano de 2014.

Tabela 2 - COMPARAÇÃO NOVAS MATRÍCULAS X NOVOS CONTRATOS FIES: 2010 a 2014

Ano	Matrículas em Instituições Privadas	Qtde de Novos Contratos Celebrados	% Fies x Matrículas
2010	1.366.191	76.129	6%
2011	1.458.463	154.216	11%
2012	1.705.086	377.866	22%
2013	1.732.605	559.889	32%
2014	1.878.483	732.673	39%
<b>Total</b>	<b>8.140.828</b>	<b>1.900.773</b>	<b>23%</b>

FONTE: O autor (2021)

No entanto, ao se considerar que diante de tal percentual de atendimento a quantidade de ingressantes manteve-se estável, pode-se inferir que a política deixou de atender ao seu principal propósito, que é o de sustentar a expansão de matrículas no ensino superior, com o atendimento aos indivíduos mais pobres.

De modo diverso, a atratividade de um financiamento com juros pré-fixados de 3,4% a.a. despertou o interesse de famílias com condições financeiras para arcar com os encargos educacionais, na medida em que era mais rentável realizar uma aplicação financeira e tomar o financiamento para a cobertura das mensalidades correntes. Assim, não se observa o efeito positivo em relação ao crescimento de matrículas no ensino superior privado, mas sim a transferência de estudantes pagantes para o conjunto de financiados dentro do corpo discente das instituições privadas. (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016; NASCIMENTO, 2015; BRASIL-STN, 2015a; BRASIL-TCU, 2016).

Concomitantemente, o índice de inadimplência dos contratos se eleva. De acordo com consulta às bases de dados do Fies realizada pelo autor em dezembro de 2020, dos contratos concedidos entre 2010 e 2014 que se encontravam na fase de amortização, 50,79% desses tinham atraso a partir de 90 dias. Dos contratos em amortização, 44,97% encontravam-se com

atraso superior a 360 dias, gerando o impactante saldo de R\$ 22,79 bilhões, fato que, conforme já exposto, implica o vencimento do saldo devedor do contrato e a realização de prejuízo a União e ao FGEDUC, para os contratos garantidos por esse fundo.

Isso significa que o formato de amortização mais diluído no tempo e com taxa de correção do saldo devedor abaixo de qualquer outro financiamento no mercado não resultou em um índice maior de adimplência dos pagamentos.

Assim, mais uma vez, a política de financiamento estudantil do governo federal se deparou com a realidade da inadimplência dos financiados, sem que fosse apresentada alguma medida que, de fato, dirimisse às causas desse fenômeno, que é de origem financeira, mas que acarreta resultados sociais diretos.

Desse modo, como se observou na trajetória do Fies até o ano de 2014, tanto a estrutura restritiva de crédito quanto a política expansionista redundaram em alto índices de inadimplência contratual, com impacto direto nos meios para sustentabilidade da política, uma vez que o retorno dos financiamentos concedidos é o seu ponto de equilíbrio fiscal.

#### 2.4 REFORMA INICIAL E RETRAÇÃO DA OFERTA DE FINANCIAMENTOS – PRIMÓRDIOS DO NOVO FIES E AS PRIMEIRAS SUGESTÕES DE TRANSFORMAÇÃO DO FIES EM UM EMPRÉSTIMO CONTINGENTE À RENDA - ECR (2015)

A realidade política e macroeconômica do ano de 2015, que demandava restrições abrangentes aos gastos públicos no governo federal (PIRES, 2019), tornou ainda mais evidentes as contradições do Fies geradas no período de 2010 a 2014, sobretudo pelo vultoso montante financeiro desembolsado para a oferta e manutenção dos contratos, que em 2014 contou com orçamento de R\$ 12,13 bilhões.

Uma evidência dessa conjuntura foi a inclusão do Fies no conjunto de políticas do Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal (GTAG), instituído pelo Decreto S/Nº de 28 de janeiro de 2015, que, no início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, tinha como propósito indicar soluções que contribuíssem com o cumprimento das metas fiscais, levando-se em consideração a adoção de medidas para a melhoria do gasto público e o aperfeiçoamento de ações do Governo Federal (BRASIL, 2015).

Em paralelo, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) produziu seu primeiro posicionamento formal acerca do Fies por meio da publicação de dois boletins de “Avaliação de Políticas Públicas”, em julho de 2015. Tais estudos posicionaram-se favoráveis à redução do volume de financiamentos e à alteração dos requisitos de contratação do Fies (BRASIL-STN, 2015a; BRASIL-STN, 2015b).

As motivações para as alterações sugeridas pela STN, considerado o seu foco de atuação, concentraram-se em aspectos de natureza financeira. Desse modo, foi destacada a questão do subsídio implícito do Fies, montante financeiro que reflete a diferença entre a taxa de juros do valor captado no mercado pelo Estado para empréstimo e a taxa de juros empregada para correção dos saldos devedores dos estudantes financiados. De acordo com o apurado pela STN, o acumulado anual do subsídio implícito no Fies passou de R\$ 130 milhões em 2011 para R\$ 910 milhões em 2014 (BRASIL-STN, 2015b). Contudo, considerando-se a expansão ocorrida até 2014, essa mesma despesa saltou para R\$ 6,6 bilhões em 2015 e R\$ 11,4 bilhões em 2016 (BRASIL-MF, 2017b).

Associado a esse custo transacional, que é aportado pela União, foi destacada a projeção de inadimplência somente dos contratos garantidos pelo FGEDUC, fundo garantidor que dispensava a exigência de apresentação de fiador para estudantes que contavam com renda *per capita* de até 1,5 SM, e/ou atuavam como professores na rede pública de ensino, e/ou eram beneficiados por bolsa parcial do Programa Universidade para Todos (ProUni). De acordo com as regras do FGEDUC, devem ser honradas, com recursos específicos desse fundo, as dívidas vencidas de até 10% dos contratos da carteira celebrados com essa garantia. Assim, para o restante desses contratos em eventual prejuízo, há o compromisso de as instituições de ensino arcarem com 1,5 da dívida, enquanto o saldo devedor remanescente em débito deve ser honrado pela União, que deve contabilizar tal valor como déficit primário (BRASIL-STN, 2015b). Desse modo, segundo o projetado pela STN, caso se mantivesse “o nível de inadimplência de 40%, seriam esperados impactos negativos no Resultado Primário em valores maiores que R\$ 1 bilhão a partir de 2020 e em 2025 esse impacto seria de cerca de R\$ 3 bilhões” (BRASIL-STN, 2015b, pág. 6).

Dessa forma, ante o crescimento exponencial das despesas, dadas as condições de financiamento aplicadas até o ano de 2014, a STN inaugura a expressão “Novo Fies” e recomenda a imediata a revisão dessa política, com aplicação das seguintes modificações:

Que a elegibilidade de renda do Programa reduza-se dos atuais 20 sm para 5 sm de renda familiar mensal bruta ou, considerando renda familiar per capita, 1,25 sm.

Considerar o critério regional em conjunto com a prioridade de conceder financiamentos para os alunos de IES com CPC 4 e 5.

Promover o monitoramento contínuo do programa de modo a recalibrar os parâmetros de oferta.

Estabelecer critérios meritocráticos, como nota de corte no Enem, dados os orçamentos restritos e problemas decorrentes de informações assimétricas sobre a renda efetiva (STN, 2015a, pág. 14).

A par dessas propostas de modificação e considerada a realidade fiscal do país em 2015, o MEC promoveu modificações nos requisitos e na oferta de financiamentos descritos abaixo, acolhendo praticamente a totalidade das recomendações apresentadas pela STN.

- a) Drástica redução da oferta de financiamentos, com a celebração de 287.473 contratos, quantidade 60,76% inferior ao ano anterior e que representou 17% da quantidade de ingressantes no ensino superior privado em 2015.
- b) Aumento da taxa de correção do saldo devedor para 6,5% a.a. e subtração de doze meses no prazo de amortização.
- c) Redução da renda familiar de atendimento para até 2,5 salários mínimos per capita, o que foi alterado para 3 salários mínimos per capita ainda no processo seletivo relativo ao segundo semestre de 2015.
- d) Retomada dos processos seletivos para a seleção de candidatos, com classificação pela nota do Enem para candidatos que tenham obtido, pelo menos, média aritmética das notas nas provas igual ou superior a quatrocentos e cinquenta pontos e nota na redação superior a zero, critério igual ao empregado no Programa Universidade para Todos (ProUni), conforme Portaria MEC 21/2014, de 26/12/2004.
- e) Distribuição de recursos pelo MEC para a geração de vagas com priorização para cursos com conceito cinco e quatro obtidos no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), além de cursos de licenciatura, Pedagogia e Normal Superior, engenharias e da área de saúde.

Ainda no cenário de proposições de mudanças para o Fies, em outubro de 2015 é publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) o artigo “Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do Financiamento Estudantil no Brasil” (NASCIMENTO, 2015), de autoria do Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, Paulo Meyer Nascimento, importante agente difusor do modelo de ECR no Brasil.

Registra-se por meio desse artigo a primeira proposta que, além de concordar com o evidente desequilíbrio financeiro do Fies, aponta uma alternativa para a questão recorrente da inadimplência: realizar a amortização do financiamento após a conclusão do curso de graduação de acordo com um percentual proporcional à renda do estudante financiado. Segundo o que defende o autor e em consonância com a experiência internacional exitosa que sustenta suas sugestões, tal modelo de financiamento visa distribuir o risco do crédito entre os contribuintes, sem afetar o bem-estar daquele endividado que, de fato, após a conclusão do curso, não auferir renda suficiente para arcar com o pagamento das prestações, conforme será mais bem detalhado no próximo capítulo (NASCIMENTO, 2015).

Conforme informado por esse autor em entrevista para esta dissertação, assim como no prefácio do livro “Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura. A produção do Ipea até 2018” (NASCIMENTO, 2019b), o conteúdo desse artigo foi discutido por membros do MEC, FNDE e antigo Ministério da Fazenda ainda em 2015. Havia, portanto, ciência pela burocracia desses órgãos, já em 2015, dessa solução, cuja eficácia no tratamento do problema da inadimplência é evidenciada na experiência internacional e em publicações acadêmicas.

As alterações realizadas no ano 2015 demarcam, portanto, o fim de uma fase de expansão e o início das restrições à oferta de financiamentos que vão culminar na instituição do Novo Fies em 2017. Nessa primeira guinada da estratégia de atendimento, não foram observadas decisões concretas relacionadas à instituição do pagamento contingente à renda ou de transformação do Fies em um típico ECR, ainda que tais modelos já tivessem sido incluídos na agenda de discussões. Segundo Pires (2019), nesse período, embora a ideia de vincular o pagamento das prestações do financiamento à renda futura dos estudantes fosse simpática entre os formuladores, não havia tempo hábil para a implementação dos arranjos necessários à execução dessa ideia, sobretudo dos processos para a aferição da renda dos financiados.

Assim, o problema da inadimplência permaneceu sem uma ação que o dirimisse, optando-se, mais uma vez, pela redução da oferta como estratégia para a redução nominal dos prejuízos financeiros arcados pela União, sem a geração de um instrumento de proteção social para os inadimplentes por insuficiência de renda.

## 2.5 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA O NOVO FIES (2016-2017)

Conforme apresentado na seção anterior, o Fies foi uma das políticas públicas incluídas no Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal (GTAG). As discussões iniciadas por esse grupo foram consolidadas pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), instituído por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016, que, em relação ao Fies, apontou como principal proposta a transformação dessa política em um financiamento do tipo ECR (MATION, ROCHA, SACCARO JÚNIOR, 2018).

Tal proposição foi apresentada pelos Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, Paulo Meyer Nascimento e Paulo Roberto Corbucci, por meio de Nota Técnica de 2016, posteriormente publicada no livro “CMAP 2016 a 2018. Estudos e Propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais” (MATION, ROCHA, SACCARO JÚNIOR, 2018). Nesse texto, os autores analisaram as deficiências do Fies, inclusive quanto ao fenômeno de atendimento a estudantes com renda suficiente para a permanência em cursos não gratuitos e as distorções na aplicação dos subsídios do Estado. A par dessas considerações, o texto destaca a questão da inadimplência, que, simultaneamente, compromete a sustentabilidade da política e afeta o início da carreira dos formandos inadimplentes. Nesse sentido, os autores entendiam que:

Uma reformulação do Fies, com a introdução de amortizações proporcionais à renda individual futura, poderia ser implementada em relativo curto espaço de tempo. A iniciativa não exigiria reformas constitucionais – ela protegeria os beneficiários da inadimplência e tornaria mais eficaz a cobrança da dívida (NASCIMENTO, CORBUCCI, 2018, pág. 145) .

Esse posicionamento, apresentado aos formuladores da política ainda no ano de 2015, resume duas grandes vantagens do ECR que serão mais bem detalhadas no próximo capítulo. Para o tomador, significa uma proteção social contra a imprevisibilidade de sua renda futura, e, para o financiador, um formato simplificado de cobrança, que mitiga o problema da inadimplência, na medida em que a ausência de pagamento é diluída no tempo, em prazo limite previamente estabelecido.

Ciente dessa nova ideia no Brasil e dos limites financeiros do Fies, o MEC, após a posse do presidente Michel Temer e sob a chefia do Ministro Mendonça Filho, inicia estudos para a

reformulação mais profunda dessa ação. Tais estudos são também subsidiados pela consultoria McKinsey & Company, contratada por associações de instituições de ensino participantes do Fies (BRASIL-MF, 2017a) para a formulação de um “Fies 2.0”, conforme a definição dessa empresa (MCKINSEY & COMPANY, 2016).

Em apresentação realizada no MEC por essa consultoria, no dia 24.08.2016, foram demonstradas propostas que visavam conciliar a sustentabilidade financeira da política à manutenção da expansão da oferta de vagas, critério caro às instituições de ensino, que, como citado, financiaram o estudo (MCKINSEY & COMPANY, 2016).

Nessa apresentação foram destacados dois eixos de proposições. No primeiro, de curto prazo, seria priorizada a instituição de fontes privadas de financiamento, complementar às fontes públicas, de modo a promover a continuidade da oferta de contratos, sugestão que inspirou posteriormente a criação do P-Fies em 2017, como será apresentado adiante. Já em um segundo momento, de médio prazo, seria focalizada a mitigação do risco de perdas, mediante a cobrança do financiamento por desconto em folha/FGTS/IRPF, citando expressamente como exemplo o caso bem-sucedido da Austrália. Assim, enquanto o primeiro eixo de propostas pretendia aumentar os desembolsos financeiros e a oferta sem comprometer o caixa da União, o segundo retomava sugestão já incorporada às discussões de reformulação do Fies (MCKINSEY & COMPANY, 2016).

Em sequência, no mês de setembro de 2016, foi formado grupo de trabalho informal para discussão da reformulação do Fies, com a participação do MEC, assessorado pela consultoria Falconi, contratada por esse órgão, FNDE e Ministério da Fazenda, com a participação de equipes da STN e da Secretaria de Acompanhamento Econômico desse último ministério. É a primeira organização de debates com vistas a articular as alternativas que estavam sendo levantadas nesses diferentes órgãos. Esse grupo de trabalho foi encerrado em maio de 2017, dois meses antes da publicação da Medida Provisória que instituiu o Novo Fies (BRASIL-MF, 2017a).

Em relação a tais debates, conforme entrevistas realizadas para esta dissertação, destacam-se as reuniões realizadas entre novembro de 2016 e fevereiro de 2017, que levantaram as alternativas para a implementação do pagamento contingente à renda no Fies, de acordo com as sugestões apresentadas pelo Ipea. Para esses encontros foram convidados membros da Receita Federal do Brasil (RFB), com o intuito de levantar formas de implementação desse novo formato de pagamento do Fies com a utilização de plataformas informacionais e instrumentos de aferição e retenção de renda já constituídos pela RFB.



Conforme será analisado com mais detalhes no Capítulo 3, nessas reuniões não se alcançou um formato de aferição e retenção de renda que pudesse assegurar a transformação do Fies em um típico ECR, que exige, como condição básica, a participação do órgão de administração tributária, como ocorre nos países onde esse modelo é empregado. Logo no início das discussões, conforme entrevista de representantes do MF e da RFB, apontou-se que não seria possível a participação da Receita Federal no processo de aferição de rendimentos e retenção do pagamento, dado que seriam necessárias alterações, até mesmo, na Constituição Federal para a sua introdução na estrutura de cobrança e repasses financeiros relacionados ao pagamento dos empréstimos do Fies.

Como alternativa para tal limitação, foi indicada a utilização imediata da plataforma do e-Social, Sistema Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas, conforme o formalizado por meio do Ofício nº 84/SEAE-MF/SE-MEC, de 03.03.2017, da Secretaria Executiva do MEC e da extinta Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda ao então Secretário da RFB. Embora essa plataforma registrasse boa parte das remunerações decorrentes do trabalho formal, à época não contava com informações relativas aos rendimentos de servidores públicos e de natureza previdenciária, além de não ser de uso obrigatório para pessoas físicas que se constituíam em empresas para a prestação de serviços, fenômeno chamado de “pejotização”.

Dessa forma, como será detalhado a seguir nas observações em relação à instituição do Novo Fies, o texto da lei reformulada não transformou o Fies em um ECR, mas constituiu somente uma nova forma de pagamento, que vem sendo chamada de “Pagamento Contingente à Renda”.

Paralelamente às discussões que ocorriam no executivo federal, nesse mesmo ano de 2016 transcorreu auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) nas estruturas administrativas do Fies no MEC e no FNDE, que teve como objetivo “avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho, conforme determinou o Acórdão 963/2016–TCU–Plenário” (BRASIL-TCU, 2016, pág. 2). Esse objetivo geral foi desdobrado em dois objetivos específicos, ou “dimensões de avaliação”, segundo o TCU:

- a. avaliar a capacidade operacional do FNDE para atuar como agente operador do Fies, considerando-se especialmente a mudança de agente operador ocorrida em 2010 e concluída em 2013, conforme visto anteriormente; e
- b. avaliar o orçamento e a capacidade financeira do Fies com vistas à análise da sustentabilidade do programa, identificando eventuais riscos que possam impactar a continuidade do Fies (BRASIL-TCU, 2016, pág. 3).

Essa ação do TCU reforçou, portanto, o interesse e a preocupação de diversos órgãos diante do crescimento acentuado de recursos públicos investidos no Fies vis-à-vis o crescimento da inadimplência, que colocava em xeque a sustentabilidade financeira dessa política.

O relatório da auditoria realizada foi integralmente acatado por decisão colegiada do TCU, disposta no Acórdão 3.001/2016, publicado em 23.11.2016. Em relação ao primeiro objetivo da auditoria, o relatório descreveu uma série de falhas do FNDE na gestão dos ativos e passivos do Fies, concluindo pela incapacidade dessa autarquia em manter-se como agente operador do Fies, conforme trecho a seguir. Tal conclusão, considerada a relevância e o poder de responsabilização das decisões exaradas pelo TCU, provavelmente definiu a retirada dessa autarquia da condição de agente operador do Fies. Assim, essa atribuição foi transferida à CAIXA, que assumiu os contratos celebrados a partir de 2018, sendo também autorizada na nova lei do Fies a migração dos contratos celebrados anteriormente para esse novo agente operador.

O FNDE não estava devidamente preparado para assumir as funções de agente operador. Esse fato pode ser evidenciado na falta de organização da estrutura dos órgãos que atuam diretamente no Fies e na incapacidade do sistema de informação de efetuar os controles dos ativos e passivos dos financiamentos, o que acarretou a precariedade da atuação do agente operador (FNDE) em relação ao controle de ativos e passivos e à supervisão da atuação dos agentes financeiros (BRASIL-TCU, 2016, pág. 19).

Quanto ao objetivo de avaliar a sustentabilidade financeira do Fies, foram apontadas as seguintes constatações:

- a. expansão do Fies sem que houvesse planejamento adequado e sem a realização de estudos que amparassem o crescimento da política pública – tratado no tópico IV.1;
- b. riscos para a continuidade do programa, considerando-se os índices de inadimplência e o descompasso entre as fontes de financiamento e as despesas de manutenção do programa – tratado no tópico IV.2;
- c. abertura de créditos extraordinários no contexto do Fies sem observância ao pressuposto constitucional da imprevisibilidade da despesa – tratado no tópico IV.4 (BRASIL-TCU, 2016, pág. 23-24)

Somados a esses pontos, foram registrados, em consonância com o já descrito neste texto, fortes indícios de que houve o desvirtuamento do Fies mediante a concessão de financiamentos a estudantes que não dependem do financiamento para arcar com os encargos educacionais de cursos não gratuitos. Dessa forma, essa iniciativa estatal, apesar de sua

relevância quantitativa e dos recursos públicos empregados, não estava colaborando devidamente para o atingimento da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE), a qual estabelece que a taxa de escolarização líquida da educação superior deve atingir 33% para população entre 18 e 24 anos, e a bruta de 50% da população do país, até o ano 2024 (BRASIL-TCU, 2016).

Em análise das constatações do TCU, observam-se, com relação à sustentação financeira e a expansão do Fies no período de 2010 a 2014, conclusões semelhantes às anteriormente apontadas tanto pela STN quanto pelo Ipea, conforme já descrito. No entanto, diferentemente da natureza colaborativa dos apontamentos de membros do grupo de trabalho envolvidos na reformulação do Fies, o posicionamento do TCU se apresentou por meio de determinações. Por conta de uma das determinações, o MEC, o FNDE, o então Ministério da Fazenda e o à época Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão deveriam elaborar, em conjunto, Plano de Trabalho que contivesse:

1. ações sobre o cumprimento das metas fixadas no PNE 2014-2024;
2. impactos fiscais gerados pela expansão do programa no período de 2010 a 2015;
3. índices de inadimplência, concessão e administração dos financiamentos;
4. indicação de fontes de financiamento para os contratos de financiamento já assinados;
5. estimativa plurianual com o número de financiamentos a serem concedidos nos próximos anos;
6. plano para a sustentabilidade do Fies, de forma a minimizar a desvalorização real dos seus ativos e aumentar a expectativa de retorno dos financiamentos concedidos. (HENRIQUES JÚNIOR, 2019, pág. 70).

De acordo com tal determinação do TCU e com base nas discussões de reformulação em andamento no grupo de trabalho, foi produzido o referido Plano de Trabalho, com conteúdo descrito abaixo (BRASIL, 2017d), que extrapolou o que foi determinado, uma vez que incluiu como uma das proposições a alteração da lei do Fies, dado o entendimento de que seria necessária uma reformulação mais acentuada dessa política

Fase 1 – Diagnóstico do Fies

Fase 2 – Reformulação do Fies, visando aprimorar sua sustentabilidade fiscal – proposição para alteração legislativa

Fase 3 – Elaboração de estudos e adoção de medidas sobre as despesas com a administração dos financiamentos do Fies.

Fase 4 – Elaboração de estudos e adoção de medidas sobre adequação orçamentária e financeira

Fase 5 – Instituição do Comitê Gestor do Fies

Fase 6 – Adoção de medidas para mitigar os impactos fiscais

Fase 7 – Elaboração de Plano Trienal

Fase 8 – Criação de indicadores de desempenho

Fase 9 – Definição de Estratégia de Governança sobre os indicadores de desempenho

Considerados os fatos posteriores aos compromissos firmados por esse Plano de Trabalho, observa-se que todas as propostas foram executadas. Isso se dá, inicialmente, por meio da publicação do texto “Diagnóstico Fies”, em junho de 2017, pelo MF, que abarcou a Fase 1 do Plano (BRASIL-MF, 2017b). Em agosto de 2017, foi emitida a Nota Técnica nº 32/2017/CESEF/SUPEF/STN/MF pela STN, que apresentou estudo acerca das despesas com a administração dos financiamentos do Fies, em atendimento à Fase 3 (BRASIL-MF, 2017c). Já as fases 2, 4 e 6 foram incorporadas pela publicação da Medida Provisória nº 785, que em julho de 2017, reformulou o Fies. As demais fases foram atendidas a partir da criação do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), pelo Decreto s/nº de 19 de setembro de 2017, e a publicação, por esse comitê, da Resolução nº 26, de 5 de junho de 2018, que dispõe sobre os indicadores de desempenho (BRASIL, 2018b) e da Resolução nº 32, de 14 de novembro de 2018, que apresenta o Plano Trienal (BRASIL, 2018c).

Não obstante o consenso acerca da necessidade de alteração do formato do Fies, a questão relativa à instituição do pagamento contingente à renda ou transformação do Fies em um típico ECR não foi considerada pelo TCU e, por consequência, não foi incluída no Plano de Trabalho elaborado como parte das ações para o cumprimento das determinações desse órgão de controle.

Desse modo, o projeto de instituição do pagamento contingente à renda, que concentrava a principal estratégia para a redução da taxa de inadimplência dos financiamentos, manteve-se restrito às discussões internas à burocracia do executivo federal e daqueles que tiveram acesso aos artigos publicados pelo Ipea, tornando-se pública somente a partir da publicação da Medida Provisória nº 785/2017, que instituiu o “Novo Fies”, como será apresentado na próxima seção.

Considerada a descrição cronológica dos fatos e a proposições apresentadas, conclui-se que a reformulação do Fies teve a participação de diversos órgãos, até mesmo do órgão de controle externo, que indicavam em uníssono a necessidade de alteração do formato da política. Tal fato decorreu, sobretudo, do consenso em relação a evidente deterioração da sustentabilidade financeira do Fundo, oriunda do crescimento contínuo da taxa de inadimplência dos contratos simultaneamente ao aumento repentino de suas despesas de natureza financeira (repasses para liberação dos financiamentos) e administrativa (pagamento dos agentes financeiros), bem como dos aportes ao FGEDUC e dos subsídios implícitos aos financiamentos.

Ressalta-se, como ilustração da dimensão dos valores envolvidos, descritos em sequência cronológica na tabela abaixo, que o grupo de despesas apresentado alcançou R\$ 32 bilhões em 2016, superior, portanto, ao custo operacional do Programa Bolsa Família nesse mesmo ano, que foi de R\$ 28,6 bilhões (BRASIL-MF, 2017b).

Tabela 3 – CUSTO ANUAL DO FIES (R\$ MILHÕES)

<b>Grupo de Despesa</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Despesa Financeira</b>	1.835	4.476	7.574	13.702	14.016	19.263
<b>Aportes no FGEDUC</b>	-	136	-	1.291	464	564
<b>Despesas Administrativas</b>	49	224	113	67	739	1.000
<b>Subsídio Implícito</b>	16	520	591	1.840	6.655	11.434
<b>TOTAL</b>	<b>1.900</b>	<b>5.356</b>	<b>8.278</b>	<b>16.900</b>	<b>21.874</b>	<b>32.261</b>

FONTE: BRASIL-MF (2017b, pág. 7)

Portanto, esse volume de dispêndios financeiros, que chegou a superar um dos principais programas sociais do governo federal, associado ao consenso acerca da insustentabilidade financeira do Fies, tanto pelos órgãos do executivo quanto o de controle externo, determinaram as modificações que foram instituídas a partir do Novo Fies, conforme será descrito a seguir.

## 2.6 INSTITUIÇÃO DO NOVO FIES (2017)

### 2.6.1 Exposição de Motivos para Alteração da Lei do Fies - Causas da Insustentabilidade financeira do Fies segundo o MF

Por meio da Exposição de Motivos Interministerial 37/2017 (BRASIL, 2017b), foram apresentadas as motivações para o encaminhamento ao Congresso Nacional da Medida Provisória nº 785/2017, de 6 de julho de 2017, que instituiu o Novo Fies. Ressalta-se que todos os argumentos técnicos relacionados ao eixo “insustentabilidade Fiscal”, dispostos nessa EMI, constam do documento “Diagnóstico Fies”, de junho de 2017, inclusive com a transcrição *ipsis litteris* de diversos trechos do texto produzido pelas equipes da STN e da Secretaria de Acompanhamento Econômico do então Ministério da Fazenda (BRASIL-MF, 2017b).

Assim, de acordo com os argumentos apresentados pelo MF e, posteriormente, incorporados pelo MEC e pelos então Ministérios do Planejamento e Ministério da Integração, que também firmaram a citada EMI, a reformulação do Fies contou como principal motivação a sua “insustentabilidade fiscal”, cujas principais causas foram distribuídas “em três categorias: (i) risco de crédito, (ii) subsídio implícito, e (iii) governança do programa” (BRASIL-MF, 2017b, pág. 11).

A categoria risco de crédito, segundo o MF, foi desdobrada em três questões: (i) risco moral dos estudantes financiados; (ii) concentração de risco na União; e (iii) inadimplência subestimada do FGEDUC (BRASIL-MF, 2017b).

Quanto ao risco moral dos estudantes, foi apontada a insuficiente percepção de que o Fies é um financiamento e não uma bolsa. Por conta dessa percepção enviesada dos estudantes, não havia o devido acompanhamento da evolução do saldo devedor, além de ocorrer a tendência a se priorizar outros pagamentos mais importantes em detrimento das prestações do financiamento quando iniciada a fase de amortização (BRASIL-MF, 2017b).

Com relação à questão concentração de risco na União, argumentou-se que as instituições de ensino tinham participação no risco financeiro de 10% da dívida para os contratos cobertos pelo FGEDUC e de apenas 2% para os contratos garantidos por fiança, configurando-se, assim, forte concentração dos custos decorrentes da inadimplência na União (BRASIL-MF, 2017b).

Por fim, ressaltou-se que a inadimplência subestimada do FGEDUC era patente, pois a constituição desse fundo garantidor, com recursos da União, tinha como premissa uma inadimplência de 10% de contratos com atraso superior a 360 dias na fase de amortização, enquanto essa taxa, no ano de 2016, já era maior do que 30% (BRASIL-MF, 2017b).

Já com relação às categorias subsídio implícito e governança do programa, tem-se, quanto à primeira, o elevado montante gasto com esse custo embutido dos financiamentos, que contavam com taxas de correção do saldo devedor bem abaixo das taxas de captação dos recursos no mercado para a concessão dos empréstimos. Nesse ponto, também foi destacado o aumento repentino desse gasto, fato que comprometeu o planejamento que liberações desse porte exige (BRASIL-MF, 2017b).

Quanto à segunda categoria problema, foram apresentados os seguintes fatos: (i) não havia planejamento fiscal para a oferta de vagas, uma vez que a decisão acerca da quantidade de vagas para oferta semestral concentra-se no MEC; (ii) as informações socioeconômicas apresentadas pelos candidatos selecionados nos processos seletivos do Fies não eram avaliadas com rigor pelas instituições de ensino, na medida em que havia o interesse de inclusão da maior quantidade de interessados, a despeito da premissa de atendimento aos mais pobres; (iii) associado ao risco moral dos estudantes, havia de sua parte pouco controle dos valores de mensalidade cobrados, o que facilitou o aumento do *ticket* médio Fies em relação ao do corpo discente das instituições de ensino, dado que não havia a aplicação devida de descontos concedidos a todo o aluno e a aplicação, expressa, de valores mais altos aos atendidos pelo Fies (BRASIL-MF, 2017b).

Apresentadas as causas, que segundo o MF, provocaram a insustentabilidade financeira do Fies e que decorrem da inadimplência dos financiados, é relevante salientar as conclusões acerca da categoria “Risco moral do Estudante”, uma vez que essas têm relação direta com o objeto de estudo desta dissertação. Ademais, o texto do MF não aponta estudos e/ou dados que tenham sustentado as conclusões acerca dessa categoria de análise (BRASIL-MF, 2017b).

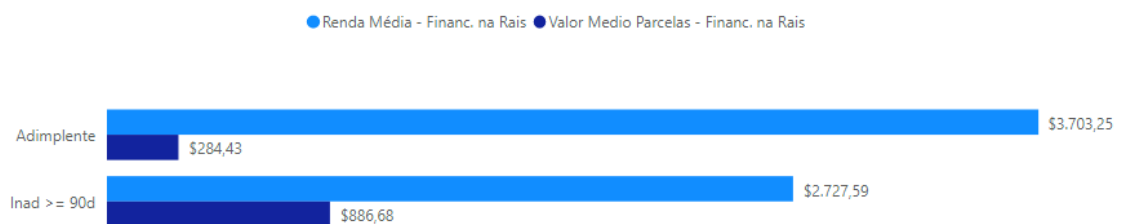
Nesse sentido, quanto ao primeiro ponto dessas conclusões, registra-se, de acordo com pesquisa realizada por Hobmeir (2020) com estudantes atendidos pelo Fies, que, de fato, mesmo depois de uma longa história do financiamento estudantil no Brasil e da introdução de requisitos como o pagamento trimestral de juros durante a fase de estudos, os estudantes financiados ainda mantêm a ilusão de que o Fies pode implicar gratuidade. Assim, esse público ajusta-se, segundo a autora, a uma categoria:

(...) que almeja muito, mas planeja pouco. Um traço comum é o de resolver as situações no momento que se apresentam, vivendo, durante a boa fase de realização dos estudos de graduação, com uma ilusão de gratuidade. Soma-se a isso a ausência de planejamento e a inexistência (na maioria dos casos) de um aconselhamento vocacional e financeiro, que promova o entendimento e a reflexão sobre expectativas e obrigações que estarão por vir (HOBMEIR, 2020, pág. 70).

Já em relação à decisão racional desses indivíduos em preterir o pagamento do financiamento ante outras despesas mais importantes, como as de alimentação e moradia, tal conclusão pode ser evidenciada mediante a comparação entre os dados dos financiados pelo Fies que se encontram na fase de amortização e têm registro de emprego formal cadastrado na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2018<sup>1</sup>.

De acordo com as informações extraídas a partir dessa comparação, para os financiados adimplentes com o pagamento das prestações na fase de amortização, a proporção entre o valor médio da prestação do Fies e o rendimento médio registrado na Rais é de apenas 7%. Já para os financiados com inadimplência superior a 90 dias no pagamento, tal proporção passa a ser de 32%. Quando se observa os inadimplentes há mais de 360 dias, a proporção sobe para 37%, conforme gráficos a seguir, que informam os valores médios de renda e de prestações do Fies para esses financiados.

Gráfico 1 – RENDA MÉDIA E VALOR MÉDIO DAS PARCELAS NA AMORTIZAÇÃO – ADIMPLENTES E INADIMPLENTES >= 90 DIAS

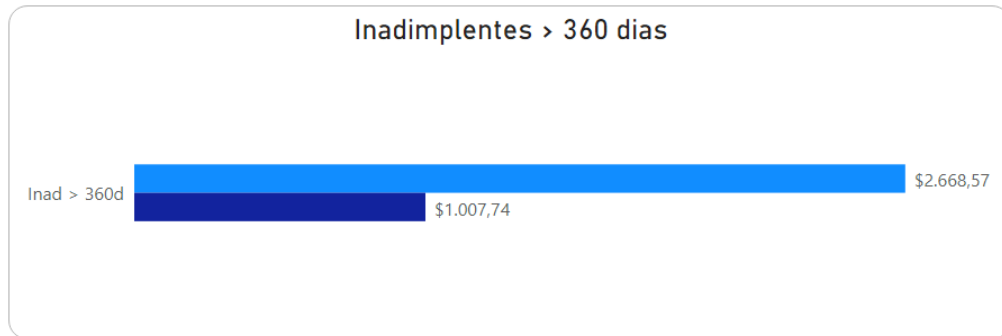


FONTE: O autor (2020)

<sup>1</sup> Comparação realizada pelo autor a partir de: (i) tabelas selecionadas do Sistema Informatizado do Fies (SisFies) com dados cadastrais dos financiados; (ii) arquivos remetidos pelos agentes financeiros do Fies, que informam a situação de pagamento dos financiamentos; e (iii) tabela da Rais 2018 disponibilizada ao FNDE pela Coordenação-Geral de Cadastros, Identificação Profissional e Estudos do Ministério da Economia. Esse conjunto de dados foi uniformizado e mesclado com a utilização da linguagem de programação “R” e, posteriormente, consolidado com a utilização do software “Power BI”, por meio do qual também foram gerados os gráficos apresentados.



Gráfico 2 - RENDA MÉDIA E VALOR MÉDIO DAS PARCELAS NA AMORTIZAÇÃO – ADIMPLENTES E INADIMPLENTES > 360 DIAS



FONTE: O autor (2020)

Logo, quando o valor da prestação do Fies ultrapassa 30% do rendimento mensal do financiado, há tendência de inadimplência, na medida em que, a despeito de haver renda suficiente para o pagamento, outras despesas são priorizadas em relação ao Fies. Aliás, não por coincidência, define-se amplamente que o limite para o comprometimento de renda com despesas extras ao conjunto alimentação/moradia/saúde/transporte é de 30% da renda mensal. Exemplo disso, é a imposição desse mesmo percentual como limite máximo para consignação em folha dos servidores públicos do poder executivo federal, de acordo com o *caput* do art. 5º do Decreto 8.690, de 11 de março de 2016.

Tais conclusões demonstram, portanto, que a instituição do pagamento contingente no Fies tem elevado potencial para a redução da inadimplência no Fies, o que se coaduna com a intenção do governo expressa na EMI nº 37/2017/MEC/MF/MI/MP:

O valor da prestação será calculado de maneira proporcional ao salário bruto do estudante financiado, mediante retenção diretamente na fonte pagadora e recolhimento direto ao FIES. Portanto o período de amortização dependerá da renda do aluno. Essa medida constitui importante mecanismo de mitigação da inadimplência (BRASIL, 2017b).

No entanto, como será analisado com mais detalhes no Capítulo 3, ainda que essa nova forma de pagamento possa promover a redução da inadimplência, sua estruturação no Fies assemelhou-se a um empréstimo consignado disponível no mercado financeiro, à exceção de consignação à renda futura e da aplicação de prazo de amortização mais dilatado.

Isso porque não foram incluídas na MP do Novo Fies, e em sua lei de conversão, princípios básicos de proteção social aos financiados que o modelo de ECR prescreve, como a

suspensão de cobrança em caso de desemprego ou a instituição de renda limite inferior para a isenção de pagamento (NASCIMENTO, 2018). Além disso, aqueles financiados que não tenham registro na base de informações utilizadas para verificação de renda, que atualmente é o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), seja por desemprego, seja por serem informais, estarão sujeitos à cobrança do chamado “Pagamento Mínimo”, que consiste em valor correspondente a percentual progressivo do valor não financiado, conforme Resolução CG-FIES nº 19, de 30 de janeiro de 2018.

## 2.6.2 Soluções incluídas na nova lei do Fies para assegurar a sustentabilidade financeira do Fies, conforme o posicionamento do governo

Em contraponto aos motivos para alteração da lei do Fies descritos no documento “Diagnóstico Fies”, o Ministério da Fazenda publicou, em outubro de 2017, o documento “As alterações propostas no FIES. MP nº 785/2017”, que é resultado das discussões tidas no grupo de trabalho já citado e esclarece as soluções incorporadas à Medida Provisória do Novo Fies, que:

(...) visam, assim, garantir a continuidade da oferta de financiamento estudantil de forma consistente, diminuir a concentração do risco na União, realinhar os incentivos entre o Governo, as IES e os estudantes, reduzir a inadimplência, tornar mais previsível o subsídio implícito e aprimorar a governança do programa (BRASIL-MF, 2017a, pág. 10).

Em busca desse objetivo, foram realizadas profundas alterações na Lei do Fies, tornando-a ainda mais complexa, na medida em que esse instrumento legal passou a contemplar seis linhas de financiamento distintas, de acordo com o descrito a seguir:

- a) **Financiamentos celebrados até 2017:** mantiveram-se as mesmas regras legais já estabelecidas, mas se possibilitou na lei a migração desses contratos para a formato do Novo Fies;
- b) **Financiamentos celebrados a partir de 2018:** contam com a chancela “Novo Fies”, com substanciais alterações sobre os requisitos para financiamento, destinado a estudantes com renda per capita de até 3 S.M.;
- c) **Programa de Financiamento Estudantil:** o chamado “P-Fies” ou “Fies Privado”, programa desenhado pela MEC a partir de estudos iniciados pela consultoria McKinsey & Company. É destinado a estudantes com renda per capita de até 5 S.M. e

conta com fontes de recursos de fundos de desenvolvimento, fundos constitucionais de financiamento, incluindo o BNDES, porém com risco de crédito exclusivo das instituições financeiras privadas participantes. Apesar do esforço concentrado para a criação do P-Fies, esta modalidade de oferta de financiamento mostrou-se um fiasco, com a celebração de cerca de 900 contratos desde 2018.

As modalidades de financiamento a seguir descritas somente podem ser executadas “desde que haja disponibilidade de recursos, nos termos do que for aprovado pelo Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies)”, conforme o estabelecido no § 1º, art. 1º da Lei do Fies. Considerada essa limitação, somente a modalidade “Fies Empresa” já foi executada.

- d) **Fies Empresa:** financiamento, introduzido na lei do Fies em 2011, que é tomado por empresas para a oferta de cursos profissionalizantes aos seus empregados, nas modalidades educação profissional e tecnológica e de educação superior.
- e) **Fies Trabalhador:** financiamento criado por meio da lei de conversão da MP 785/20017, para o financiamento de estudantes nas modalidades educação profissional e tecnológica e de educação superior. Esse financiamento ainda não foi objeto de regulamentação, nem sequer pautado em qualquer das reuniões do Comitê Gestor do Fies.
- f) **Programas de Mestrado e Doutorado:** possibilidade criada em 2010, mas não executada até o momento.

Na medida em que esta dissertação se concentra sobre o Novo Fies, serão analisadas somente as modificações legais concernentes a essa modalidade de financiamento. Sendo assim e em conformidade com o eixo de análise do diagnóstico anteriormente apresentado, a descrição das soluções instituídas pela nova lei do Fies será apresentada seguindo a mesma estruturação das causas da insustentabilidade financeira do Fies, de acordo com o MF: (i) risco de crédito, (ii) subsídio implícito, e (iii) governança do programa.

### 2.6.2.1 Risco de Crédito

#### a) Instituição do pagamento contingente à renda e do “Pagamento Mínimo”:

Conforme já apresentado, trata-se da principal estratégia para a redução nominal da inadimplência, cujos detalhes acerca do seu desenho e tentativas de implementação serão analisados no Capítulo 3.

Neste ponto do texto, cabe apresentar a estrutura normativa que foi estabelecida para esse novo formato de pagamento do Fies, vigente para os contratos celebrados a partir de 2018, sendo fraqueada pela lei a possibilidade de migração dos contratos celebrados até 2017 para esse novo regime.

De antemão, ressalta-se que, embora tenha sido expresso na EMI nº 37/2017/MEC/MF/MI/MP que o pagamento do financiamento seria realizado mediante a retenção de parcela de seu rendimento, conforme citado no item 1.6.1 retro, a lei criou dois tipos de pagamento: (i) Pagamento Mínimo; e (ii) Pagamento Contingente à Renda, conforme transcrição da Lei 10.260/2001 abaixo:

Art. 5º-C. Os financiamentos concedidos a partir do primeiro semestre de 2018 observarão o seguinte:

(...)

VIII - quitação do saldo devedor remanescente após a conclusão do curso, na forma do regulamento editado pelo Ministério da Educação e observado o que for aprovado pelo CG-Fies, **em prestações mensais equivalentes ao maior valor entre o pagamento mínimo e o resultante da aplicação percentual mensal vinculada à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado pelo Fies**, cabendo a obrigação do recolhimento das prestações mensais aos seguintes agentes:

a) o empregador ou o contratante nos termos da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que será responsável pela retenção na fonte do percentual da remuneração bruta, fixado em contrato, e pelo repasse, observado o limite de 5% (cinco por cento), quando se tratar de verbas rescisórias;

b) o sócio de pessoa jurídica financiado pelo Fies, que será responsável pelo recolhimento do percentual incidente sobre o total das verbas de natureza remuneratória recebidas da sociedade, especialmente lucros, dividendos e pró-labore;

c) o trabalhador autônomo financiado pelo Fies, que será responsável pelo recolhimento do percentual fixado em contrato, calculado sobre a renda mensal auferida com a sua atividade profissional;

d) o financiado pelo Fies que tenha renda ou proventos não previstos nas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso, que será responsável pelo recolhimento do percentual fixado em contrato, incidente sobre tais rendas ou proventos recebidos a qualquer título em cada mês. (BRASIL, 2017c, grifo do autor)

A primeira forma de pagamento, o “Pagamento Mínimo”, foi regulamentado pela Resolução nº 19/2018 do CG-Fies, onde foi definido que o valor desse pagamento é composto a partir do valor médio de coparticipação do estudante. A coparticipação consiste no valor não coberto pelo financiamento, cobrado durante o transcurso da graduação e calculado pela ponderação entre o valor da mensalidade e a renda *per capita* do grupo familiar desse estudante. Assim, segundo o método de cálculo aplicado, quanto maior o comprometimento da renda *per capita* com o pagamento da mensalidade, maior o valor financiado e, conseqüentemente, menor o valor de coparticipação. Método coerente, portanto, com o público alvo da política.

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

Conforme as citações acerca dos financiamentos estudantis do tipo ECR já apresentadas, que inspiraram a nova lei do Fies, observa-se que não há nesse modelo de financiamento a figura de um pagamento mínimo, na medida em que somente há pagamento em percentual do rendimento do financiado, que é suspenso em caso de desemprego e de percepção de rendimento abaixo de determinado valor mínimo.

Sendo assim, de modo diverso ao preconizado pela experiência internacional, optou-se no Novo Fies por uma cobrança híbrida, com a seguinte lógica: (i) se há renda, seja formal ou informal, ou proventos, cujo percentual previsto para pagamento seja maior que o Pagamento Mínimo, deve haver o recolhimento de percentual desses rendimentos; (ii) se não há renda/proventos, ou o resultado do percentual previsto aplicado sobre eventual rendimento seja menor que o Pagamento Mínimo, deve haver o pagamento do valor mínimo.

Somada à complexidade desse hibridismo operacional, ressalta-se que a iniciativa para a retenção de renda e, subsequente, execução do pagamento contingente à renda deve ser do estudante financiado. Desse modo e conforme o estabelecido no § 16º do art. 5º-C da Lei do Fies, quando esse financiado for um empregado, deve informar sua condição de mutuário do Fies ao seu empregador, que, por sua vez, deve realizar o registro da retenção por meio de sistema que será disponibilizado pelo MEC, ou por outro órgão a ser definido em regulamentação ainda não produzida.

Ainda segundo o estabelecido legalmente, a partir do registro da renda mensal e com base no saldo devedor do financiado, o sistema a ser desenvolvido deve retornar o valor de débito mensal, com geração de boleto bancário para pagamento pelo empregador, de acordo com os parâmetros previstos na Resolução CG-FIES nº 5, de 13 de dezembro de 2017, que definiu o método para geração do percentual de pagamento de acordo com a renda do financiado.

Considerando ainda o estabelecido nas alíneas “b”, “c” e “d” do inciso VII do art. 5º-C, retro transcrito, para as situações em que o financiado se enquadre na condição de sócio de pessoa jurídica, trabalhador autônomo ou mesmo não se enquadre em qualquer das situações previstas, mas receba algum rendimento, caberá a esse indivíduo a realização do procedimento de registro da renda e de pagamento do débito mensal.

Adicionalmente à evidente fragilidade do formato de contingenciamento da renda estabelecido pela Lei do Fies, o capítulo desse instrumento legal destinado à fiscalização dessa estrutura de pagamento imputa ao MEC a responsabilidade pela apuração e punição daqueles que eventualmente fraudem o registro de renda mensal e, conseqüentemente, o pagamento da amortização do financiamento, conforme os dispositivos abaixo transcritos.

CAPÍTULO III-A  
DAS RESPONSABILIDADES E DAS PENALIDADES  
(...)

Art. 15-B. O descumprimento das obrigações de reter e repassar o valor da amortização mensal do financiamento do Fies ensejará a aplicação, pelo Ministério da Educação, de multa equivalente ao dobro do valor total devido.

Art. 15-C. A multa a que se refere o art. 15-B desta Lei equivalerá a 3 (três) vezes o valor mensal vinculado à renda, na hipótese de restar comprovado, em processo de apuração de responsabilidades, que o descumprimento das obrigações tenha decorrido de má-fé do financiado ou de seu empregador, na forma a ser estabelecida em regulamento.

§ 1º Na hipótese prevista no caput deste artigo, a pena pecuniária será acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Selic para títulos federais, no período compreendido entre a data do cometimento do descumprimento da obrigação e a data do efetivo pagamento (BRASIL, 2017b).

Além de impor ao MEC essa responsabilidade, a mesma lei retirou do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia do MEC, a função de agente operador do Fies dos contratos celebrados a partir de 2018. Essa atribuição foi transferida à Caixa Econômica Federal (CAIXA), que por ser uma empresa pública de direito privado e por atuar como entidade contratada, não pode conduzir processos administrativos sob responsabilidade

do MEC. Logo, além obrigar o MEC a cumprir procedimentos que fogem à sua missão, a lei não lhe dispôs recursos para a execução de tal obrigação.

A despeito do mérito de instituição de um formato que permite ao financiado o pagamento do financiamento em percentual proporcional à sua renda futura, é evidente que o modelo produzido pela nova lei do Fies promove elevado incentivo à omissão ou à subdeclaração de renda, de modo que haja o enquadramento da amortização do financiamento em valores de prestação mais baixos ou no formato de Pagamento Mínimo.

Tal fato redobra, portanto, o desafio de se produzir um corpo regulatório para a execução desse novo modelo de pagamento, que por si só é desafiador, já que obriga a participação coordenada de entidades públicas, conforme será analisado no Capítulo 3.

b) Coparticipação com pagamento por boleto da CAIXA

No Novo Fies a coparticipação deve ser paga por boleto mensal gerado pela CAIXA e não mais diretamente à instituição de ensino. Tal forma de pagamento visa dirimir a “ilusão de gratuidade” que ainda persiste no imaginário dos estudantes atendidos (HOBMEIR, 2020), uma vez que é gerado um relacionamento direto e mensal de cobrança com o agente operador e financeiro do Fies. Em consonância com esse propósito, quando não há o pagamento do boleto, o desembolso do financiamento é suspenso, o que pode provocar a bloqueio de renovação da matrícula acadêmica caso a adimplência não seja restabelecida.

Desse modo e conforme essa perspectiva, propõe-se incutir nos estudantes a realidade de que há um financiamento em curso, que, do mesmo modo que cobra o valor da coparticipação, irá cobrar o saldo devedor financiado na fase de amortização (BRASIL-MF, 2017a).

Contudo, é importante lembrar que desde 2010 foi criado o pagamento trimestral de juros do financiamento, que também bloqueia a continuidade do financiamento quando não pago, justamente para que se estabelecer essa percepção de que o Fies não é uma bolsa. Pelo visto, tal ação não foi exitosa em seu propósito, dada a continuidade de uma percepção de gratuidade em relação ao financiamento.

Deve-se pontuar também que, apesar dos ganhos operacionais que possa trazer, a cobrança da coparticipação inibe, ou mesmo inviabiliza, negociações financeiras diretas entre o estudante e a instituição de ensino, realizadas, principalmente, para a postergação do

pagamento, fato bastante comum, principalmente, para os estudantes mais pobres que eventualmente não contam com o valor da coparticipação disponível.

c) Criação do Novo Fundo Garantidor – FG-Fies

Com a finalidade de realocar o risco de crédito que no FGEDUC é concentrado na União, foi instituído o Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), que tem por princípio o compartilhamento desse risco entre a União e as mantenedoras das instituições de ensino superior participantes.

Conforme o que foi estruturado, o aporte das mantenedoras ao FG-Fies parte de 13% dos repasses no primeiro ano e entre 10% e 25%, do segundo ao quinto ano, “em função da evasão dos alunos, do não pagamento da coparticipação ou do valor devido pelo financiado” (BRASIL-MF, 2017a, pág. 18). Após o quinto ano de participação da mantenedora, o aporte corresponderá “à razão entre o valor apurado para pagamento da honra e o valor mensal esperado do pagamento pelo financiado, referentes ao ano anterior, da carteira da mantenedora” (BRASIL-MF, 2017a, pág. 18).

Dessa forma, enquanto no FGEDUC o aporte tem percentuais mais baixos e fixos, no FG-Fies esses percentuais vão variar de acordo com o índice de inadimplência dos contratos vinculados à mantenedora. Há, pois, uma distribuição mais equilibrada do risco da inadimplência entre a União e as entidades mantenedoras, além de um incentivo à melhoria da qualidade dos cursos, que seria traduzida em taxas mais baixas de inadimplência (BRASIL-MF, 2017a).

No entanto, se há aumento dos custos de operação do financiamento para as mantenedoras, esse custo fatalmente será transferido para o valor das mensalidades, e, por conseguinte, para os financiamentos dos estudantes, com aumento do risco da inadimplência.

d) Retirada da Fase de Carência – Transferência dos custos de operação aos financiados – Fim de benefícios

Conforme justificado pelo governo, a exclusão da fase de carência, que para os contratos celebrados entre 2010 e 2017 era de dezoito meses, visava suavizar a amortização do financiamento sem que houvesse o sobressalto após um longo período de suspensão. Pode-se associar esse argumento, que se baseia na experiência do mercado, ao fato de que a amortização



ou se dará por Pagamento Mínimo, ao qual o estudante está adaptado, ou por percentual da renda, que não compromete, em tese, o seu orçamento (BRASIL-MF, 2017a).

Diferentemente dos argumentos dessa retirada de um benefício anterior, que traz justificativas coerentes com o novo formato do financiamento, as mudanças a seguir têm um único propósito, com argumento centrado na sustentação financeira da política: retirar da União custos de operação administrativa do Fies, transferindo-os aos financiados.

A partir da nova lei do Fies, cabe ao financiado o pagamento da taxa de administração do agente operador e financeiro, que é a CAIXA. Ou seja, além de criar uma taxa para o estudante, a lei criou ainda uma outra despesa, que é a manutenção de agente operador oneroso, que atua sob remuneração pactuada em contrato com o MEC. Essa remuneração é recolhida de cada financiado no valor de R\$ 25,00 mensais, na fase de utilização, e de R\$ 35,00, na fase de amortização.

De modo semelhante, cabe aos financiados arcarem com o custo de seguro prestamista, que deve contratado simultaneamente ao financiamento, com o fim de cobrir eventual morte ou invalidez permanente do financiado. Antes da nova lei, na ocorrência dessas fatalidades, o valor do saldo devedor era absorvido pelo Fies. Agora, a absorção ocorre com a execução do seguro prestamista, cujo valor mensal é de R\$ 25,00, que deve ser pago até a liquidação do financiamento.

Também foram retirados benefícios aos financiados graduados em cursos de licenciatura e medicina. Para os primeiros, que atuassem como professores da educação básica pública, poderia ser solicitado o abatimento da dívida a razão de 1% do valor a cada mês trabalhado nessa função. Para os graduados em medicina que atuem em programas especiais do Ministério da Saúde, o abatimento financeiro permaneceu, mas agora limitado a 50% do saldo devedor.

#### 2.6.2.2 Subsídio Implícito

A taxa de correção dos saldos devedores dos contratos do Fies era fixa e variou entre 9,5%, 3,4% e de 6,5% a.a. Essas taxas de correção implicaram o desembolso de subsídios implícitos, que em 2016 alcançou o montante de R\$ 11,43 bilhões (BRASIL-MF, 2017b).

Assim, como o fim de dar maior previsibilidade e de reduzir esse custo transacional do Fies, a nova lei do Fies instituiu a aplicação de taxa de juros real igual a zero, com definição da

taxa efetiva pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Conforme o previsto na Resolução CMN nº 4.628, de 25 de janeiro de 2018, a taxa efetiva de juros será equivalente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (BRASIL-CMN, 2018).

Dessa forma, a taxa de juros que remunera a capacitação de títulos para a oferta dos financiamentos será mais próxima da taxa de correção dos saldos devedores de cada financiado. Conseqüentemente, a tomada do financiamento expõe o estudante financiado ao risco de aumentos do IPCA, que não podem ser previstos no momento da celebração do financiamento.

### 2.6.2.3 Governança do Programa

#### a) Criação do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies)

Conforme apresentado no item 1.5, o desenho do CG-Fies foi formatado desde a celebração do Plano de Trabalho que respondeu a determinações contidas no Acórdão 3001/2016 do TCU. Esse Plano de Trabalho demonstra o consenso entre os órgãos envolvidos pelo Fies de que havia a concentração de decisões no MEC, o que explica, em parte, o arroubo expansionista ocorrido entre 2010 e 2014.

Desse modo, a nova lei retira do MEC a atribuição de formulador da política de oferta dos financiamentos e a transfere para o CG-Fies, o que torna colegiadas as decisões que envolvem a oferta de financiamentos e os impactos fiscais decorrentes, assim como o acompanhamento da política e a avaliação dos resultados, com perspectiva de dar maior transparência às decisões, que são instituídas por meio de resoluções. Além disso, o governo destacou a atribuição de gestão operacional do Fies, pois:

Dadas as alterações estruturantes no Fies I, com destaque para a nova forma de pagamento (vinculada à renda) e a instituição do novo fundo garantidor, o Comitê passa a ser de suma importância para o bom funcionamento do programa, na medida em que permite a identificação de possíveis gargalos em sua operação e a proposição de alterações para assegurar a sustentabilidade fiscal e o cumprimento dos objetivos para os quais a política foi desenhada. (BRASIL-MF, 2017a, pág. 20).

Conforme o Decreto S/Nº de 19 de setembro de 2017, alterado pelo Decreto nº 9.304, de 8 de março de 2018, o CG-Fies é composto por três representantes do MEC, quatro do Ministério da Economia, um representante da Casa Civil e um do Ministério do Desenvolvimento Regional. Ainda que a nova lei tenha destituído o FNDE da função de agente

operador do Fies, essa autarquia tem a atribuição de secretário executivo do Comitê, também atuando no Grupo Técnico do CG-Fies.

b) Definição prévia do valor total do curso e do índice de reajuste das mensalidades

Por fim, com a finalidade de dirimir o problema da aplicação de valores das mensalidades em valor superior aos estudantes financiados, a nova lei estabeleceu que o valor total do curso e o índice de reajuste, que será aplicado no transcorrer dos períodos letivos, devem ser registrados por ocasião da celebração do financiamento.

Dessa forma, segundo o que defende o governo, os estudantes poderão realizar uma comparação mais acertada entre os cursos disponíveis em diferentes instituições de ensino e gerar maior concorrência, com efeitos positivos sobre os valores praticados (BRASIL-MF, 2017a).

Pelo lado da gestão do Fundo, serão obtidas informações mais precisas acerca da estimativa da evolução dos contratos, o que redundará em maior precisão das previsões orçamentárias e de oferta de novas vagas.

Entretanto, embora ofereça avanços no âmbito da gestão dos financiamentos, uma intervenção dessa envergadura possivelmente irá gerar incentivos à majoração prévia de preços, na medida em que se há obrigatoriedade de antecipação, as empresas irão tender a superestimar os riscos futuros.

### 2.6.3 Discussão do Novo Fies no Congresso Nacional - Audiências Públicas e Emendas Parlamentares

Para a discussão da Medida Provisória nº 785/2017, de 6 de julho de 2017, que instituiu o Novo Fies, foram realizadas quatro audiências públicas, sendo três delas por convocação da comissão mista do Congresso Nacional, criada para a análise e proposição de alterações em relação ao texto encaminhado pelo governo, sob relatoria do Deputado Federal Alex Canziani do PTB-PR, à época, da base de apoio do governo, e uma por convocação da Deputada Polyana Gama, do PPS-SP e do Deputado Danilo Cabral, do PSB-PE, ambos do bloco de oposição ao governo.

Salienta-se que somente nesta última audiência, realizada na Câmara dos Deputados, no dia 26.09.2017, foram convidados a participar membros do governo. Porém, para representar o, à época, Ministério da Fazenda e o Ministério da Educação, foram enviados técnicos de hierarquia de Coordenação e Coordenação-Geral, respectivamente. Logo, foi evidente o esvaziamento da discussão, por não haver o embate político que ocorreria caso os representantes titulares desses ministérios, ou seus substitutos, comparecessem.

Nessa audiência, que também contou com a participação da Vice-Presidente da Associação Nacional das Universidade Particulares (ANUP), foi a única ocasião em que se apresentou o modelo de pagamento contingente à renda nas audiências públicas realizadas para a discussão do Novo Fies. Tal abordagem foi realizada pelo representante do MF, que defendeu o modelo, indicando-o como principal instrumento para a redução da inadimplência no Fies. Foi citada a intenção de se utilizar o e-Social como fonte de retenção dos rendimentos. No entanto, nenhuma argumentação foi apresentada pelos presentes quanto a qualquer aspecto dessa medida.

Ainda quanto a essa audiência, cabe destaque à fala do ex-Coordenador-Geral de Suporte Operacional do Fies, vinculado ao FNDE e, na ocasião, representante do MEC. Segundo esse agente público, os estudos para a reformulação do Fies foram realizados pelo MF, o que pode ser confirmado pelos documentos já citados, produzidos pela STN e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico desse Ministério. Nesse ponto também pode ser destacado o reverso dessa afirmação: o FNDE, agente operador do Fies até a publicação da MP 785/2017, não contribuiu com esses estudos.

Com relação às audiências realizadas na Comissão Mista de discussão da lei de conversão, nos dias 23.08.2017, 30.08.2017 e 05.09.2017, lideradas pelo relator do projeto, houve o convite de diversas entidades representativas dos estudantes e instituições de ensino, mas sem a participação de qualquer membro do governo, autor da proposta em discussão. Em qualquer dessas audiências foi mencionada a nova forma de amortização do Novo Fies. O foco das discussões pautou-se na evidente redução de vagas do Fies, já iniciada em 2015, e nas modificações que retiraram vantagens aos financiados, como o fim da fase de carência.

Para a composição da lei de conversão da MP 785/2017 foram apresentadas duzentos e setenta e oito emendas parlamentares, cujas proposições, contudo, não modificavam o cerne do que fora apresentado ao Congresso Nacional. Conforme descrito na próxima seção, foram realizadas apenas três modificações substanciais relação à proposição original (BRASIL-CD, 2017).

Das emendas apresentadas, apenas sete relacionavam-se ao modelo de contingenciamento à renda criado pela MP 785/2017, sendo que dessas sete, cinco (as de números 56, 88, 154 e 237) continham o mesmo conteúdo: limitar o percentual de contingenciamento da renda do financiado a 10% do rendimento bruto, enquanto na MP esse percentual era o mesmo limite de consignação de rendimentos para trabalhadores regidos pela CLT e por servidores públicos estatutários, que é de 30% (BRASIL-CD, 2017). Como resultado de um modelo bem simples de negociação, o texto definitivo da lei não acompanhou nem a proposta original, nem as emendas: é de 20% o percentual máximo de contingenciamento à renda, de acordo com o definido no § 17, art. 5º-C da Lei do Fies.

Quanto às outras duas emendas parlamentares relativas ao modelo de contingenciamento, a de número 87 propunha a retirada da responsabilidade solidária da instituição de ensino no caso de eventual não recolhimento de percentual de contingenciamento de empregado financiado, o que foi acolhido pelo texto definitivo da Lei. Já a de número 193 pretendia retirar a responsabilidade do financiado em informar ao empregador a sua condição de financiado e sujeito à contingenciamento da renda para amortização, o que não foi acolhido (BRASIL-CD, 2017).

#### 2.6.4 Lei de Conversão da MP 785/2017 - Principais Modificações

Em 7 de dezembro de 2017 foi publicada a Lei 13.350/2017, que converteu em lei a MP 785/2017. Esta MP, a despeito das profundas modificações que propôs na estrutura do Fies, contou com apenas três modificações substantivas em sua lei de conversão, a seguir descritas, de acordo com o que pode ser observado no documento “Quadro Comparativo Medida Provisória nº 785/2017”, produzido pela Secretaria Legislativa do Congresso Nacional – SLCN <sup>2</sup>:

##### a) Critérios para renegociação dos contratos inadimplentes

Na MP foi criada autorização genérica ao agente financeiro do Fies, com regulamentação do MEC e aprovação do CG-Fies, para renegociar contratos inadimplentes celebrados até 2017, mediante reparcelamento e o reescalonamento das dívidas do Fies,

---

<sup>2</sup> Documento disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7271536&ts=1593907972740&disposition=inline>

admitida a concessão de descontos incidentes sobre os encargos contratuais e o saldo devedor da dívida.

Já a Lei de Conversão criou o Programa Especial de Regularização do Fies, que acrescentou critérios expressos para a renegociação de contratos, indicando prazo de adesão ao programa e percentuais de descontos sobre os encargos educacionais, conforme o novo prazo de pagamento de pagamento que poderia ser escolhido pelo financiado. Na medida em que esse programa se destinava a uma ação pontual de renegociação, suas previsões foram revogadas por meio da Lei 14.024/2020, à exceção do texto original da MP, com critérios genéricos para repactuação contratual.

b) Criação da modalidade Fies-Trabalhador

Em acréscimo à modalidade Fies-Empresa, a lei de conversão criou a modalidade Fies-Trabalhador, que, conforme já foi mencionado, não foi objeto de regulamentação e só pode ser executada caso haja disponibilidade de recursos, conforme o que for definido pelo CG-Fies, que até o momento não indicou qualquer atenção a essa modalidade.

Logo, embora tenha sido incluída a previsão legal, essa nova modalidade de financiamento até o momento não teve qualquer efeito prático.

c) Utilização de FGTS como garantia de contrato no P-Fies

Foi criada pela lei de conversão a possibilidade de o trabalhador, ou seus dependentes, apresentarem como garantia de contrato celebrado na modalidade P-Fies até 10% do saldo do FGTS e/ou 100% da multa paga pelo empregador. Em ambos os casos, a garantia só pode ser disponibilizada em situações de exceção ao vínculo regular de emprego, conforme previsões contidas na Lei 8.036/1990, que dispõe sobre o FGTS.

Conforme já informado, na modalidade P-Fies foram celebrados aproximadamente 900 contratos, o que indica o fracasso dessa ação e a irrelevância dessa previsão legal.

## 2.7 NOVO FIES: AINDA UMA SOLUÇÃO INSUFICIENTE ANTE O FENÔMENO DA INADIMPLÊNCIA

A partir do quadro normativo apresentado, pode-se observar que os eixos de diagnósticos e soluções traçados pelo governo, mais especificamente pelo, à época, Ministério da Fazenda, foram transpostos para a nova lei do Fies. Sendo assim, tanto a verificação dos problemas quanto o enquadramento das soluções têm a marca de um corpo técnico que se concentrou sobre o desequilíbrio financeiro apresentado pelo Fies.

Além disso, também foi observado que o processo formativo da nova lei não contou com contribuições substantivas do poder legislativo, uma vez que os objetos das emendas parlamentares trataram de modificações pontuais e complementares em relação ao definido por meio da MP 785/2017.

Em paralelo, a nova lei do Fies também reflete o conteúdo do Acórdão 3.001/2016 do TCU, que dispôs determinações formais para a recuperação da sustentabilidade financeira do Fies, apoiadas em evidências de: (i) gastos relativamente elevados; (ii) planejamento orçamentário/financeiro insuficiente para a oferta e manutenção de contratos; (iii) falhas de execução de procedimentos a cargo do agente operador do Fies; (iv) aumento contínuo da taxa de inadimplência.

Tal cenário revela, portanto, a predominância de um discurso que compreende a inadimplência como um problema que deflagra a insustentabilidade financeira da política e que pode ser resolvido a partir de soluções técnicas. Assim, como consequência dessa perspectiva, a nova lei do Fies adotou os seguintes critérios para a concessão de novos financiamentos: (i) instituição de um novo formato de amortização; (ii) redução do subsídio estatal; (iii) transferência de custos operacionais do financiamento aos estudantes; (iv) intervenção do Estado no relacionamento financeiro entre os financiados e as instituições de ensino; (v) correção do saldo devedor pelo IPCA; (vi) definição da quantidade de novos contratos por decisão colegiada do CG-Fies.

Também é relevante registrar que, além das restrições instituídas por meio da nova Lei do Fies, o Fundo sofreu uma considerável subtração de suas fontes de recursos. A partir da publicação da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018 (um ano após a publicação da lei do Novo Fies), o valor correspondente à arrecadação de 30% das loterias administradas pela CAIXA deixou de ser transferido ao Fies, conforme vinha ocorrendo desde 1992, ainda sob a

vigência do CREDUC. Além disso, de acordo com o estabelecido por essa mesma lei, a transferência dos valores dos prêmios não reclamados passou a ser destinada à composição dos aportes da União ao FG-Fies e não mais diretamente ao Fundo do Fies.

Naturalmente, esse conjunto de ações teve reflexos sobre a quantidade de contratos celebrados em 2018 e 2019, que, conforme quadro abaixo, passou a acompanhar percentual igual ao realizado pelo Fies em seus primeiros onze anos de implementação (item 1.2 desta dissertação).

Tabela 4 - COMPARAÇÃO NOVAS MATRÍCULAS X NOVOS CONTRATOS FIES: 2018 e 2019

<b>Ano</b>	<b>Qtde de Novas Matrículas em Instituições Privadas</b>	<b>Qtde de Novos Contratos Celebrados</b>	<b>Percentual Fies X Matrículas</b>
<b>2018</b>	1.554.321	82.424	5%
<b>2019</b>	1.514.302	85.045	6%

FONTE: O autor (2021)

Entretanto, a despeito das restrições instituídas e da redução do valor das prestações, na medida em que somente o Pagamento Mínimo foi implementado para os contratos do Novo Fies, a taxa de inadimplência dos 22.884 contratos do Novo Fies que se encontravam na fase de amortização já atingiu 43,5%, conforme consulta à base de dados do Fies realizada pelo autor em dezembro de 2020. Logo, tanto em períodos restritivos, com a oferta igual a 5% das novas matrículas, quanto em períodos de expansão, com esse percentual chegando a 22% das novas matrículas, a inadimplência manteve-se entre 40 e 50%, patamar elevado para qualquer carteira de crédito.

Essa evidência demonstra, pois, que a questão da inadimplência em programas de financiamento a estudantes mais pobres é questão de natureza social e não somente financeira, uma vez que, mesmo com a redução das taxas de correção da dívida, flexibilização dos prazos de carência/amortização e, até mesmo, a redução dos valores de prestação, a inadimplência manteve-se no mesmo patamar.



Tal fato, além de limitar a sustentação do Fies sob a sua lógica atual de concessão, compromete a atratividade desse empréstimo para o seu público alvo, pois, o jovem mais pobre que planeja, deixa de almejar, dado que o risco de inadimplência é bastante alto.

Sendo assim, uma análise mais completa acerca do fenômeno da inadimplência passa pela discussão mais aprofundada do modelo de ECR e das razões que levaram o Fies a incorporar apenas uma parte dos benefícios que esse formato de empréstimo estudantil oferece.

Conforme o que será analisado nos capítulos seguintes, a incorporação parcial dos benefícios que o ECR oferece relaciona-se especificamente a um problema de coordenação governamental, uma vez que o arranjo institucionalizado por meio da nova lei do Fies não incorporou a Receita Federal como agente operador do novo modelo de pagamento. Caso tal incorporação tivesse acontecido, o Fies poderia contar com: (i) um modelo de pagamento mais efetivo que o de qualquer outro tipo de financiamento (STLIGTZ, 2016), além da robustez da fiscalização da Receita Federal, critério caro à administração pública; (ii) precisão na aferição do rendimento dos financiados, o que poderia promover futuras evoluções do modelo, como a exclusão do pagamento mínimo, e, conseqüentemente, do fator inadimplência; (iii) dispensa de contratação da CAIXA e da cobrança de taxa operacional dos estudantes.

Nesse contexto, o argumento das análises a seguir centra-se na evidência de que os obstáculos à coordenação governamental, observados na instituição do novo modelo de pagamento do Fies, geraram sucessivas falhas de implementação e o afastamento de benefícios que poderiam ser usufruídos pelos financiados. Baseado nesse argumento e de acordo com o caso em estudo, será então apresentado como e por que são estabelecidos obstáculos à coordenação governamental, em resposta às questões central e específica desta dissertação.

### **3 CAPÍTULO 2 - O EMPRÉSTIMO CONTINGENTE À RENDA – O MODELO DE FINANCIAMENTO QUE EXIGE COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL PARA SER EXECUTADO NA AUSTRÁLIA**

#### **3.1 HISTÓRICO E FUNDAMENTOS DO ECR NA AUSTRÁLIA**

Os programas de financiamento a estudantes do ensino superior no mundo têm como principais características a incerteza da remuneração futura dos tomadores do empréstimo e a inviabilidade de se exigir garantias para pagamento além da fiança, fatos que imprimem a esse tipo de operação financeira um elevado risco de inadimplência e insolvência.

Ainda que esses riscos sejam patentes, boa parte dos programas de financiamentos, tal como o Fies até o ano de 2018, baseiam-se na expectativa de que o aumento de renda decorrente da graduação seja suficiente para manter o equilíbrio do fluxo financeiro dessas ações. Contudo, essa lógica de retorno ao longo de um determinado tempo depara-se com a realidade de eventos que inibem, ou mesmo, inviabilizam o pagamento, tais como nível de emprego no mercado, profissões com baixa remuneração, curso de qualidade insuficiente e baixa empregabilidade. Por consequência, elevados índices de inadimplência têm sido a tônica de programas estatais de financiamento estudantil no mundo (CHAPMAN, 2014).

Diante de tal cenário, em que o risco sobrecarrega tanto o Estado que financia quanto o estudante financiado, o modelo de Empréstimo Contingente à Renda (ECR) inova por alterar o fluxo tradicional do retorno de pagamentos de uma forma simples: o pagamento não é definido por um determinado prazo limite, mas sim pela capacidade de pagamento do financiado ao longo do tempo.

Atualmente, na Austrália, a cobrança somente incide quando o rendimento anual do financiado ultrapassa o total de \$(A) 45.881 (dólares australianos), o que equivale a cerca de R\$ 194.000,00. Acima desse valor, ocorre a cobrança do financiamento, conforme tabela que estabelece faixas de percentual de contingenciamento, que variam de 1 a 10%, com intervalados de 0,5% para cada faixa de renda considerada (JOHNSTON, 2019).

Assim, outra inovação que decorre desse novo formato de pagamento é eliminar a inadimplência, pois, quando não há capacidade de pagamento, é executada uma renegociação automática do débito, cuja cobrança será postergada até que tal capacidade seja retomada. Há, portanto, uma contínua suavização do pagamento, que, no limite, pode levar ao perdão da

dívida. No caso da Austrália, o perdão da dívida só ocorre com o falecimento do tomador. Já, por exemplo, no Reino Unido e na Nova Zelândia, há o perdão de eventual dívida remanescente após a aposentadoria do financiado.

A ideia de aplicação do ECR em um programa de financiamento estudantil surgiu a partir de estudos realizados pelo professor da Universidade Nacional da Austrália, Bruce Chapman, em uma conjuntura de crise fiscal na Austrália, que teve efeitos severos sobre a oferta de vagas nas instituições de ensino superior públicas. Em decorrência dessa crise, foi proposta a retomada da cobrança de mensalidades nessas instituições, conforme ocorria antes do ano de 1974. Mas, diferentemente do período anterior, a cobrança passou a contar com o suporte de um amplo programa de financiamento estudantil, com a instituição, no ano de 1989, do programa *Higher Education Contribution Scheme* (HECS), que financiava mensalidades cobradas por instituições de ensino superior públicas australianas consoante o modelo ECR (CHAPMAN, 2014).

Em 2005 o programa HECS foi substituído pelo *Higher Education Loan Programme* (HELP), que manteve as mesmas características do programa inicial, acrescentando a possibilidade de financiamento de cursos em instituições privadas, além de cobrir custos de manutenção dos estudantes e de programas cursados no exterior (NASCIMENTO, 2018).

Os efeitos quantitativos desses programas sobre o ensino superior da Austrália são assim resumidos por Higgins (2019): (i) a quantidade de estudantes matriculados em 2016 é o dobro do registrado em 1987, antes da criação do HECS; (ii) o percentual de australianos em idade laboral com grau superior passou de 8% em 1988 para 31% em 2018; (iii) maior participação no ensino superior de indivíduos oriundos de famílias mais pobres, que segundo Chapman (2019) teve aumento na ordem de 250% desde a criação do HECS.

Em paralelo aos impactos positivos no aumento de vagas, outro resultado importante que é creditado ao modelo de ECR é o baixo índice de contratos em prejuízo. Para os desembolsos realizados pelo governo australiano entre 2016 e 2017 foi estimada a perda de 18% (NASCIMENTO, 2018), bem distante, portanto, do patamar de débitos em prejuízo no Fies. Essa estimativa de perda financeira inferior aos financiamentos convencionais ainda revela outra virtude do modelo ECR: o subsídio estatal é concentrado sobre aqueles estudantes que não atingem o rendimento mínimo previsto para cobrança. Na Austrália, também há subsídio sobre a taxa de captação dos recursos no mercado (subsídio implícito). Já, por exemplo, na Nova Zelândia e Hungria isso não ocorre, o que faz com que o subsídio estatal seja

aplicado em quase sua totalidade na cobertura dos desembolsos não restituídos (CHAPMAN, 2014).

Além de destinar com maior eficácia os recursos públicos para aqueles cujo curso superior não produziu o aumento de renda esperado, o ECR ainda produz um fluxo de solidariedade entre os beneficiados, uma vez que os financiados com maior remuneração e, por consequência, com rendimentos mensais mais elevados, garantem retorno financeiro mais acelerado ao programa, contribuindo assim para a abertura de novas vagas de forma mais célere.

Outra característica relevante do modelo na Austrália é a execução da cobrança dos débitos pelo *Australian Tax Office* (ATO), órgão de administração tributária desse país, que repassa os valores consignados ao Departamento de Educação e Capacitação. A essencialidade da participação desse órgão no processo de cobrança é assim resumida por Chapman:

*(...) the collection mechanism needs to be the IRS or equivalent, for two reasons: First, the IRS is the only institution with the unambiguous legal power to know the incomes of citizens and business enterprises. Second, in the circumstances in which the IRS is a comprehensive and administratively efficient institution, the additional costs of collecting an ICL through the normal operation of the system have turned out to be very low* (CHAPMAN, 2014, pág. 19).

Tal formato de cobrança, de acordo com Stiglitz (2016), é a principal vantagem do ECR em relação aos modelos convencionais de financiamento, pois as prerrogativas do Estado, sobretudo as desenvolvidas pelos órgãos de tributação, permitem, de um lado, avaliar e reter com maior precisão determinado percentual do rendimento dos financiados e, de outro, possibilitam um fluxo de cobrança bastante simplificado e com custo muito reduzido, uma vez que dispensa a participação de instituições bancárias, os custos decorrentes de renegociações de débitos e as cobranças em âmbito judicial. Além disso, a “eficiência transacional” do ECR apontada por Stiglitz (2016) reduz o risco moral do tomador, já que a cobrança e o pagamento ocorrem independentemente da vontade do financiado, o que é outro trunfo em relação às demais espécies de cobrança.

Dessa forma, conforme o apresentado, o ECR implementado nos programas de financiamento estudantil da Austrália inovou ao reduzir os riscos inerentes ao financiamento de estudantes do ensino superior ao mesmo tempo em que gerou vantagens que podem assim sumarizadas:

- Proteção aos mais pobres, com distribuição dos riscos dos financiamentos entre os contribuintes.

- Desconsideração da inadimplência como um fenômeno que gera custos financeiros e sociais.
- Retorno dos desembolsos em percentual superior aos financiamentos estudantis convencionais.
- Concentração do subsídio estatal nos mais pobres.
- Cobrança mais efetiva que qualquer outra modalidade de empréstimo.

Salienta-se que essa inovação, como observado, depende de um ponto essencial para ser executada: a participação do órgão de administração tributária, em conjunto com o órgão de educação. Dessa forma, ainda que se tenha uma grande distância entre o foco de atuação desses órgãos, foi criado um arranjo que possibilitou a gestão compartilhada de financiamentos, produto que, aliás, é afeto a instituições do mercado financeiro e, por conseguinte, bem distante das missões engendradas para esses órgãos.

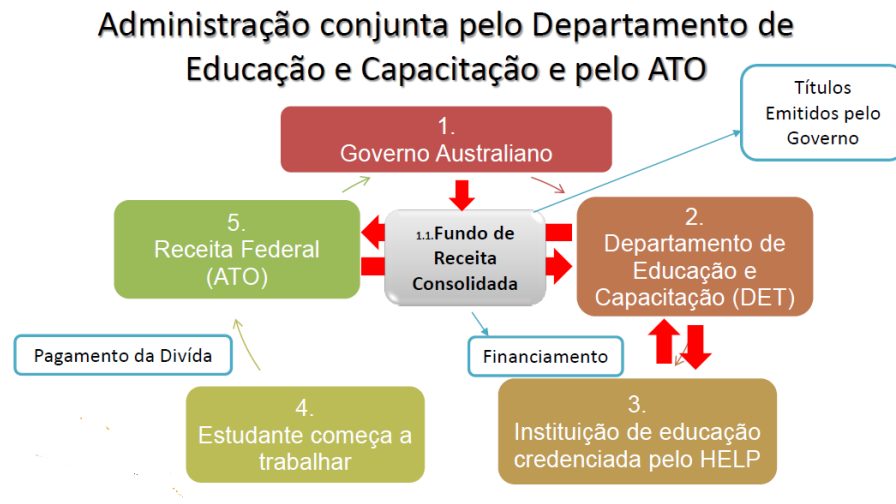
Consideradas tais características e diante das limitações à instituição do pagamento contingente à renda no Fies, é relevante analisar as razões levaram o governo da Austrália à construção de um arranjo que possibilitou à implementação de um típico ECR. Em sequência, nos próximos capítulos, tal análise subsidiará a compreensão dos motivos que provocaram a construção de um modelo de cobrança no Novo Fies distante das evidentes vantagens do ECR.

### 3.2 DETALHES DA EXECUÇÃO DO HELP – A CONSTRUÇÃO DO ARRANJO EFETIVO

De acordo com o apresentado na seção anterior, o destaque creditado ao ECR deve-se à “eficiência transacional” que foi produzida de forma inovadora pelo governo da Austrália. Assim, para além dos resultados positivos em termos de eficiência econômica e de proteção social que podem ser imputados ao modelo de ECR, é relevante observar com mais detalhes a estrutura operacional produzida naquele país, de modo a compreender as estratégias adotadas para se alcançar uma exitosa coordenação governamental entre o órgão de tributação e o de educação.

Tal observação é iniciada a partir do seguinte diagrama criado por Johnston (2019), que indica o fluxo dos processos necessários à execução do programa HELP e as entidades e atores envolvidos nessa operação.

Figura 1 - ESQUEMA DE OPERAÇÃO DO ECR NA AUSTRÁLIA



FONTE: JOHNSTON (2019)

O primeiro destaque que se faz é a simplificação dos processos. Os financiamentos são celebrados por intermediação do Departamento de Educação e Capacitação (DET) consoante as informações geradas pelas instituições de ensino credenciadas. A partir da celebração do contrato e de suas sucessivas atualizações de dados e valores, o DET continuamente informa ao *Australian Tax Office* (ATO) os financiados, respectivos valores de débitos e data de conclusão do curso, evento este que pode iniciar a cobrança do financiamento (JOHNSTON, 2019).

A partir dessas informações, o ATO cria uma espécie de conta para cobrança de cada indivíduo, na qual é gerenciada a evolução dos financiamentos, com o registro das atualizações monetárias, créditos e débitos. Essa “conta” é movimentada conforme a verificação da renda dos habilitados à cobrança, que é contraposta aos percentuais de isenção ou retenção, assim como ao saldo devedor. Embora não conste no fluxo apresentado, cabe aos empregadores realizar a retenção de renda, de acordo com o valor e data requisitados pelo ATO. Se o financiado é autônomo, ele é o responsável por informar a renda e realizar a retenção, conforme o percentual requerido pelo ATO. Ou seja, cabe ao órgão de administração tributária a responsabilidade por requerer dos empregadores e autônomos as ações que devem ser realizadas, responsabilizando-se também pelos procedimentos necessários à cobrança por

eventual omissão dos empregadores e/ou autônomos. Por fim, realizada a retenção do valor devido, o DET é informado pelo ATO e o valor correspondente é transferido para o Fundo financeiro do programa (BARTONE, 2019; JONHSTON, 2019).

Vale ressaltar que boa parte do fluxo de informações e procedimentos utiliza-se das plataformas institucionais já construídas para a execução do imposto de renda pessoa física, fato que torna ainda mais efetiva a cobrança dos débitos (BARTONE, 2019).

Outro destaque que se faz aos processos para a execução do HELP é a ausência de qualquer instituição financeira/bancária, não obstante o produto principal do programa ser um financiamento. Neste ponto, cabe ainda maior destaque o fato de que os retornos dos valores desembolsados pelo HELP são maiores a qualquer outro programa de financiamento estudantil no mundo, que são intermediados por instituições financeiras, como no caso do Fies.

Destaca-se ainda nessa estrutura operacional o seu reduzido custo de execução, que, conforme indicado por Chapman (2019), varia de 0,01 a 0,02% da receita anual do programa. Outra dimensão do baixo custo de operação do HELP e de sua alta eficiência de cobrança é apontada por Bartone (2019), que ressalta o quadro de servidores empregado na execução do programa no órgão de tributação, que é de apenas quatorze indivíduos. Assim, segundo esse autor, *“It costs Taxation office \$1 (salary cost) to recoup \$2,000 in HELP debt”* (BATORNE, 2019, pág. 10).

Em face dos detalhes apresentados e retomando posicionamento de Chapman (2014), constata-se que, de fato, a participação do órgão tributário da Austrália é fundamental à estrutura operacional do ECR desse país. Isso porque o funcionamento do modelo depende essencialmente da verificação da renda atual do financiado, informação chave que define os valores, ou a isenção, de pagamento, assim como o prazo que será gerado para a amortização ou o perdão da dívida. Desse modo, se há dificuldades de acesso ou dúvidas acerca da renda dos indivíduos, não há como se manter uma estrutura de ECR.

Nesse sentido, o pilar que sustenta a estrutura operacional do ECR é a credibilidade do órgão de administração tributária, fundamentada nas prerrogativas desse órgão e na especialização de sua atuação, que tanto na Austrália quanto em outros países, tem a verificação da renda como uma missão contínua, que conta com sucessivas melhorias sistêmicas para o seu desempenho.

Portanto, outra grande inovação produzida pelo ECR é utilizar-se de um serviço que já é produzido como obrigação pelo Estado e que gera a melhor informação possível acerca do rendimento das pessoas no país. Logo, há o consumo da melhor informação disponível a um custo irrisório, que ainda se beneficia de toda a estrutura de fiscalização em operação para coibir e recuperar eventuais tentativas de evasão do pagamento.

Contudo, há um detalhe fundamental na estrutura operacional do ECR australiano, já reproduzido em outros países, que não é expressamente apresentado na literatura relativa ao ECR e que passou despercebido até mesmo por um dos entrevistados para esta dissertação, cujo doutorado foi cursado parcialmente na Universidade Nacional da Austrália, para estudo do ECR. Segundo o arranjo legal construído nesse país, o débito gerado pelo financiado no HELP é um tributo. Dessa forma, de acordo com o descrito pelo entrevistado: “Da porta para dentro da receita australiana, o saldo devedor é tratado como um tributo qualquer, sujeito ao mesmo rigor e fiscalização para cobrança. Da porta para fora, é um repasse financeiro ao fundo do programa, ou um repasse financeiro como outro qualquer”.

Ainda segundo esse entrevistado, essa percepção só veio à tona depois da realização da “Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda: Alternativas para o Ensino Superior e outras Áreas de Política Pública”, que foi realizado em Brasília, em julho de 2019, e produzida por parceria entre o Ipea, a Universidade Nacional da Austrália e a Embaixada da Austrália no Brasil. Dentre as atividades dessa conferência, houve uma reunião entre os representantes do ATO que vieram à Brasília e o convidado da Receita Federal do Brasil, também entrevistado para esta dissertação. Conforme o relatado por esse entrevistado, nessa reunião ficou claro que a execução da cobrança na Austrália não é feita por mero acordo entre o órgão de educação e o de administração tributária. Na estrutura criada, o débito com o HELP é um tributo cuja cobrança utiliza-se da estrutura sistêmica e operacional já utilizada para o imposto de renda.

Embora esse possa parecer um detalhe trivial, na realidade trata-se de um ponto essencial à compreensão do arranjo viabilizado pelo governo da Austrália para executar o seu ECR. Nesse ponto emerge uma questão relevante desse modelo de empréstimo e que não é tratada pela literatura do ECR, naturalmente centrada no campo da Economia. Tal questão relaciona-se às estratégias empregadas para se construir a coordenação governamental que na Austrália relaciona órgãos de diferentes setores, mas que trabalham de forma sincrônica para a produção de uma única política.



### 3.3 COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL E O SEU MODELO DE SUCESSO NA AUSTRÁLIA: COMO SUPERAR AS LIMITAÇÕES DA ESPECIALIZAÇÃO ORGANIZACIONAL

Conforme o apresentado, a compreensão do modelo de ECR implementado na Austrália passa por uma análise a partir da abordagem do campo de Políticas Públicas, especificamente, com relação aos conceitos e análises realizadas a partir da Coordenação de Políticas Públicas, ou Coordenação Governamental, com o envolvimento apenas de organizações estatais, de acordo com o que será apresentado nesta seção.

Inicialmente, registra-se o que se compreende por coordenação e sua distinção em relação à cooperação, na medida em que esses dois fenômenos podem permear uma mesma política pública. Assim, segundo Souza (2018), a coordenação pode ser definida como:

(...) a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo. Associado ao conceito de coordenação, está o de cooperação. Coordenação e cooperação, contudo, são conceitos diferentes. A cooperação é uma ação discricionária e voluntária dos indivíduos para um trabalho conjunto visando ao benefício mútuo. A coordenação, no entanto, não ocorre de forma natural nas organizações nem entre os indivíduos, tendo que ser construída. Como nos diz a literatura, essa construção implica na proposição de incentivos que tornem racional a adesão dos participantes da política e de suas agências (SOUZA, 2018, pág. 16).

Ainda com relação ao conceito de cooperação, ressalta-se, conforme defende Heims (2019), que a cooperação entre organizações burocráticas não conta com incentivos institucionalizados, pois a cooperação não é uma das tarefas que devem ser cumpridas, tampouco costuma ser compensada ante a escassez de recursos, que é a contingência comum a maior parte das organizações. Desse modo, a cooperação tende a ser preterida ante as obrigações e contingências próprias de cada organização, devendo contar com incentivos constantes, criados pelos próprios atores ou pelas autoridades envolvidas pela política pública.

Já de acordo com o conceito para o setor estatal proposto por Bouckaert, Peters e Verhoest (2016), coordenação governamental é um processo contínuo do uso de estratégias e de instrumentos governamentais dirigido a organizações e programas no setor público. Tal processo tem como propósito assegurar o alinhamento, voluntário ou coercitivo, das organizações, de modo a gerar ações mais coerentes, que superem redundâncias ou contradições

de iniciativas, além de conjugar esforços para cobertura de problemas ainda pendentes de uma ação estatal organizada.

Dessa forma, de acordo com os conceitos apresentados, pode-se afirmar que a estrutura operacional do ECR australiano é baseada em uma coordenação governamental, construída entre os órgãos de educação e administração tributária daquele país e gerada para a resolução de um problema na área da educação superior, que, à época de sua instituição, encontrava-se pendente de uma ação estatal. Conforme foi apresentado, o incentivo racional a que se refere a teoria pode ser visualizado na espécie tributária criada especificamente para atender aos financiamentos do HELP. Sendo assim, a estrutura em operação não é fruto da cooperação entre os órgãos, mas sim resultado de uma coordenação governamental deliberadamente construída.

Como observado, a construção de uma coordenação entre organizações, ou órgãos, distintos é uma ação deliberada. E por conta de tal característica, a construção da coordenação, conforme compilado por Oliver (1990), decorre de contingências, delimitadas pelas categorias descritas a seguir, que ocorrem de forma interativa, a partir de circunstâncias internas e externas às organizações: (i) necessidade; (ii) assimetria; (iii) reciprocidade; (iv) eficiência; (v) estabilidade; e (vi) legitimidade.

De acordo com esse levantamento, a construção do ECR na Austrália combinou a “necessidade” de um novo formato de amortização com a intenção de se produzir maior “eficiência” financeira, o que demandou a busca por um recurso não disponível ao órgão de educação e que era o ponto fundamental à operacionalização do modelo de financiamento. Podem ser percebidas ainda as contingências da “estabilidade” e “legitimidade”, uma vez que o ponto chave para a construção do arranjo coordenado foi baseado na instituição de um tributo, instrumento que por si reveste-se da estabilidade e legitimidade de que carece um ECR, que, por sua vez, depende de precisão na verificação das rendas dos financiados e de longo prazo para o retorno dos pagamentos dos valores emprestados.

Ainda conforme apontado por essa autora, a escassez de recursos é uma circunstância que perpassa todas essas categorias e constantemente impulsiona a construção de relações entre organizações. Ainda cabe destacar que, conforme essa análise, as relações são construídas de forma consciente pelas organizações, que mensuram os custos de cada nova associação com outra organização. Nesse sentido, as relações interorganizacionais mais efetivas e duradouras seriam aquelas pontuadas pelo equilíbrio dos custos e pela reciprocidade de interesses, como no caso australiano (OLIVER, 1990).

Embora seja desejável e possa gerar bons resultados, conforme o que foi apresentado para o caso do ECR australiano, a coordenação governamental apresenta-se mais como uma exceção que uma regra na administração pública. Isso porque há uma série de razões que dificultam a coordenação entre organizações distintas, conforme pode ser observado a seguir, nos fatores consolidados por Peters (2018).

- (i) Especialização: segundo o autor, este fator perfaz a antítese da coordenação. Segundo essa abordagem, a especialização mobiliza a organização em torno do atingimento de sua missão, criando uma cultura própria que tende a priorizar somente ações que guardem relação direta com o cumprimento dessa missão. Dessa forma, a cooperação ou a coordenação com outras organizações, quando não gera benefícios à própria organização, tende a ser preterida.
- (ii) Poder: deter informação ou a expertise para o desenvolvimento de determinado processo é sinal de poder, sobretudo quando tais “vantagens competitivas” geram destaque à organização especializada. Assim, compartilhar informações e conhecimento é compartilhar o poder, sem a divisão dos custos para sua geração e manutenção.
- (iii) Desempenho organizacional: graus distintos de performance entre as organizações prejudicam a sua associação.
- (iv) Defesa de território: defendem-se os recursos, o orçamento, a reputação sob o risco de serem reduzidos, ou limitados, por força de uma associação com outra organização.
- (v) Crenças e ideologias: a especialização gera a crença de cada indivíduo da organização serve a uma missão, que reproduzida pelo grupo interno, constrói uma ideologia interna que ampara e reforça continuamente o entendimento dos problemas e da construção de soluções sob a concepção exclusiva da própria organização.

Em consonância com tais limitações à coordenação governamental, observa-se que a especialização dificulta aos membros da organização perceberem necessidades e objetivos além dos da sua própria organização. Isso gera uma tendência à valorização da própria visão, à constituição de uma ideologia própria à organização, que prioriza a perspectiva interna para a abordagem dos problemas e soluções, em detrimento do que eventualmente é proposto por outras organizações. Desse modo, tem-se uma propensão a evitar a cooperação interorganizacional, pois essa ação submeteria a organização a necessidades e visões externas,

o que, sob a lógica da especialização, implicaria o afastamento dos objetivos internos, que geram a valorização dos seus membros e o domínio de um espaço de atuação já conquistado previamente (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2016).

Contudo, o esforço pela coordenação de ações deve lidar constantemente com reações decorrentes da especialização já implementada e da divisão do trabalho, que continuamente pressionará em defesa de prioridades colocadas por burocracias específicas e especializadas. Deve-se considerar ainda que as demandas da sociedade não seguem um padrão agregador, conciliador de interesses. Pelo contrário, sempre haverá uma tendência a constituição de uma coordenação de natureza precária, que permanentemente deve se ajustar a pressões internas e externas às organizações públicas (METCALFE, 1994).

Ainda nesse sentido, a construção de arranjos para a coordenação de ações entre as organizações exige um esforço contínuo, sobretudo porque “*One important premise for policy design should be that the success of any one program will depend at least in part on other programs*” (PETERS, 2018, p. 1). Assim, as ações de coordenação interorganizacionais poderiam superar os efeitos indesejados da especialização, dirimindo conflitos e a fragmentação de iniciativas, ao gerar a sinergia das ações empreendidas por diferentes organizações (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2016).

Entretanto, a despeito das limitações geradas pela especialização, deve-se também considerar que a opção pelas estruturas desse tipo tem como propósito obter maior eficácia no atingimento das metas, pois nesse formato tem-se mais clareza dos objetivos, maior aderência da qualificação e capacitação dos colaboradores aos objetivos pretendidos, além de uma vinculação mais disciplinada à hierarquia. Dessa forma, o conjunto de ações de todos os membros é mais articulado e focalizado para o atingimento de um objetivo comum e interno à organização (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2016).

Registra-se, ainda, em consonância com esse contraponto, “*that organizations have perfectly good reasons to focus on their core mission, and in many ways, they do exactly what is expected of them by doing so*” (HEIMS, 2019, p. 115). Assim, conforme o que defende Heims (2019), a não cooperação de organizações especializadas é um fenômeno natural e até mesmo desejável segundo a racionalidade do ambiente governamental. Isso porque o interesse público também se traduz nos objetivos traçados para essas entidades que, para cumprir tal missão, não podem abrir mão de sua autonomia e da preservação de sua reputação e recursos.

Logo, diante do fato de que a “*Specialization provides a number of important benefits to government, but it also creates a number of problems*” (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2016, p. 27), o desenvolvimento de arranjos que promovam a coordenação com a participação de organizações especializadas deve respeitar as características desse tipo de organização, que são o fundamento de sua identidade e da sua capacidade de desempenho. Então, de que forma isso seria possível, na medida em que, como apresentado, é natural a resistência das organizações especializadas em colaborar?

Uma boa resposta a essa pergunta é justamente a estratégia utilizada pelo ECR australiano, que converteu o saldo devedor dos financiamentos contraídos em uma espécie tributária. A partir desse instrumento simples e, ao mesmo tempo, muito eficaz, a coordenação foi estabelecida, uma vez que nesse arranjo coordenado foi respeitada exatamente a missão principal do órgão tributário: recolher tributos. Ou seja, não obstante os obstáculos que a especialização impõe, é possível construir um arranjo coordenado que justamente se beneficie dessa característica. Ou, conforme propõem Verhoest e Bouckaert (2005): “(...) *the coordination of tasks can also be realized by creating new structures and institutional forms within the basic structure of government*” (VERHOEST; BOUCKAERT, 2005, p. 95).

Soluções criativas como essa têm o poder de superar impasses, principalmente no âmbito governamental, pois a natureza dos problemas com os quais a ação estatal deve lidar não obedece às segmentações que a estrutura funcional burocrática especializada estabelece (PIRES, 2016). Sendo assim, é fundamental promover a coordenação entre organizações estatais, a despeito de suas distintas trajetórias, culturas, prioridades e graus de amadurecimento, para que a finalidade comum de aumento da capacidade estatal supere as diferenças entre as organizações.

As lições difundidas pela experiência australiana demonstram, portanto, que tal propósito é viável e que a inovação do ECR não se restringe ao campo da economia. A originalidade do arranjo criado não é o centro das questões tratadas pelos seus teóricos, tampouco foi planejada, mas decorreu justamente de resistências apresentadas pelo órgão de administração tributária australiana, conforme o que relatou o professor Bruce Chapman a um dos entrevistados para esta dissertação.

Dessa forma, pode-se concluir a partir do caso e das análises apresentadas que a coordenação governamental deve ser apenas suficiente para o atendimento às necessidades da ação específica que deve ser implementada. Tal caráter de suficiência reveste-se, pois, do

respeito às especificidades de cada organização envolvida e restringe-se aos instrumentos necessários à constituição do produto planejado. Logo, soluções inovadoras e negociadas devem superar proposições que, a despeito de contarem com legitimidade e alto grau de eficiência, podem impactar a missão da organização especializada que está sendo convidada ou convocada a participar do arranjo coordenado. Ser suficiente é, portanto, limitar-se ao essencialmente necessário e viável para cada caso.

Por fim, tendo como referência a questão central desta pesquisa, observa-se que a especialização das organizações confere uma explicação para obstrução do compartilhamento de atribuições e estruturas entre organizações distintas, o que pode gerar um ambiente avesso à colaboração e, conseqüentemente, ao incremento da capacidade estatal. No entanto, como visto, esse fator não dispõe uma explicação abrangente.

Primeiro, porque a especialização tem uma natureza dual, que simultaneamente pode obstruir ou viabilizar a coordenação governamental, a depender da capacidade que o arranjo proposto tem de relacionar as missões das organizações envolvidas ao objetivo da política. Segundo, porque há outras razões que dificultam a coordenação de ações entre organizações, de acordo com o que expõe análises dispostas pelas literaturas dos campos relativos a disfunções do comportamento organizacional, à política burocrática e a falhas de intersetorialidade, conforme será analisado no Capítulo 4.

## 4 CAPÍTULO 3 - EFEITOS DOS OBSTÁCULOS À COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL – A TRADUÇÃO DO ECR NO NOVO FIES

### 4.1 ADEQUAÇÃO TEÓRICA DO MODELO DE ECR AO FIES

Conforme apresentado no Capítulo 1, o Novo Fies institucionalizou um formato de pagamento à renda distante das vantagens que o modelo de ECR implementado na Austrália oferece, sobretudo quanto aos ganhos de eficiência na cobrança do pagamento e no retorno dos valores financiados, assim como no fim da inadimplência como contingência do financiamento e problema social para os mais pobres.

Tal distanciamento pode supor que não seria eficiente ou viável transportar o modelo australiano para a realidade do Fies, seja por critérios financeiros, uma vez que o modelo de ECR poderia redundar em níveis de reembolso do crédito mais baixos, seja por requisitos institucionais que não permitiriam traduzir o modelo australiano à realidade brasileira. Embora posicionamento do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) tenha recomendado a transformação do Fies em um típico modelo de ECR, sob o suporte de estudos de técnicos do Ipea, conforme descrito no Capítulo 1, é cabível uma breve análise acerca da adequação do modelo ao caso brasileiro.

Do ponto de vista financeiro, uma observação acerca da eficiência pode ser realizada a partir de estudo realizado por Nascimento (2021), que simula a taxa de recuperação do crédito concedido em uma eventual adoção do modelo de ECR no Fies, considerando-se as seguintes premissas e condições utilizadas por esse autor: (i) pagamentos efetivamente vinculados à renda do financiado, sem cobrança de valor mínimo ou suplementar; (ii) coleta do pagamento pela Receita Federal; (iii) ausência de subsídio implícito; (iv) dados de homens e mulheres de nível superior, com idades entre 24 e 64 anos, extraídos da PNAD Contínua 2014/2015, contemplando 147.319 observações; (v) saldos devedores variando entre R\$ 5 mil a R\$ 300 mil e valor médio sendo de R\$ 50 mil e desvio-padrão de R\$ 25 mil; (vi) crescimento real médio de 1% ao ano no rendimentos dos indivíduos de nível superior; (vii) inflação em 3,75% a.a.; (viii) faixas de contingenciamento da renda anual abaixo definidas, seguindo a mesma lógica de alíquotas marginais progressivas do IRPF, o que não é usado na Austrália, onde se aplica o percentual de contingenciamento da faixa ao valor total do rendimento:

- Até 22.847,76 (faixa de isenção)

- Entre 22.847,77 e 33.919,80: 3,75%
- Entre 33.919,81 e 45.012,60: 7,5%
- Entre 45.012,61 e 55.976,16: 11,25%
- Acima de 55.976,16: 13,75%

De acordo com as simulações realizadas, obteve-se o seguinte resultado:

Na média, homens levariam entre 20 e 26 anos pagando seu ECR, enquanto mulheres levariam entre 30 e 33 anos. A taxa de recuperação de crédito entre homens ficaria entre 70% e 96%, contra um intervalo de 45% a 77% entre as mulheres (NASCIMENTO, 2021, p. 12).

Vale registrar que os dados apontados por Nascimento (2021) estão consonantes com a realidade do Fies, levantada conforme consulta que relacionou os financiados que tinham registro de emprego formal cadastrado na Rais 2018. Na primeira figura a seguir, observa-se que apesar de haver um ganho salarial de 41% entre a fase de utilização, quando o estudante cursado sua graduação, e a fase de amortização, quando geralmente o curso está concluído, o rendimento médio ainda permanece em patamar que demanda um prazo alongado para o retorno do financiamento. Registra-se, ainda, no segundo quadro as distinções de renda por gênero e idade, que configuram padrões distintos de pagamento do financiamento, conforme pontuado no estudo apresentado.

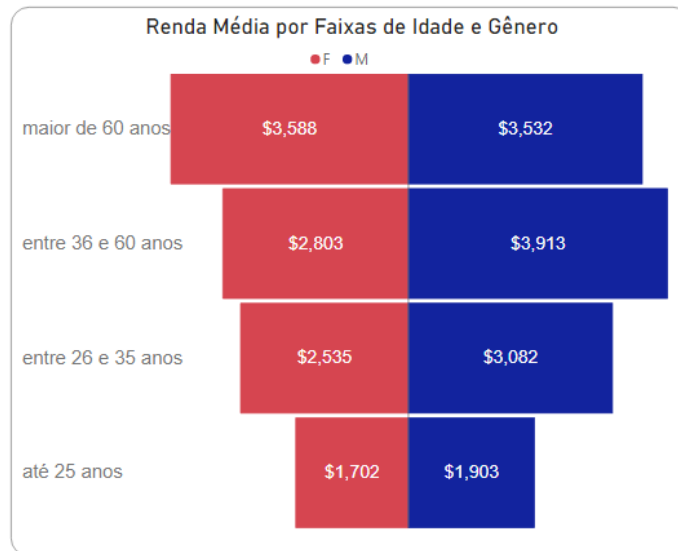
Gráfico 3 - RENDA MÉDIA POR FASE DO FINANCIAMENTO NO FIES



FONTE: O autor (2021)



Gráfico 4 - RENDA MÉDIA POR FAIXAS DE IDADE E GÊNERO NO FIES



FONTE: O autor (2021)

Contrapondo os resultados produzidos por Nascimento (2021) à realidade do Fies, tem-se, conforme relatório gerencial do Fies de dezembro de 2020, que o índice de inadimplência para os contratos celebrados até 2017 e na fase de amortização é de 51,2%, sendo que destes, 44,7% encontravam-se com atraso superior a 360 dias, ou em prejuízo não passível de recuperação. Tais patamares são próximos aos índices já apresentados pelos contratos celebrados a partir de 2018, conforme apontado no capítulo 2. Logo, os resultados obtidos por Nascimento (2021) demonstram uma taxa de recuperação do crédito bem mais positiva que a do Fies e do Novo Fies, a despeito de prazos mais alongados de pagamento.

Dessa forma, a evidência teórica demonstra que eventual implementação de um típico ECR no Fies resultaria em índices mais elevados de retorno do crédito concedido. Já quanto aos aspectos de eficiência com relação aos custos de cobrança e manutenção dos financiamentos, não seria necessária nova análise, uma vez que a realidade vivida na Austrália, conforme descrito no Capítulo anterior, evidencia graus de simplificação de processos e de efetividade que não são alcançados por qualquer outro modelo de financiamento.

Sendo assim, além das evidentes vantagens de ordem social e de custos de transação já demonstrados, uma eventual aplicação de um típico modelo de ECR no Fies iria gerar ganhos financeiros que poderiam ser desdobrados no aumento sustentado do quantitativo de vagas, com a manutenção do equilíbrio fiscal da política, fator que, aliás, motivou a criação do Novo Fies.

No entanto, um aspecto econômico deve ser apontado em relação ao grau de formalização do emprego dos egressos de cursos superiores do Fies. Enquanto na Austrália a quantidade de egressos com trabalho formal atinge 90% dos financiados pelo HELP (BARTONE, 2019), o percentual de financiados do Fies que se encontram na fase de amortização e com registro na Rais é de 58,7%. Isso não significa que os financiados sem registro na Rais não teriam sua renda aferida, pois nessa base de dados não são registrados, por exemplo, os profissionais que atuam como pessoas jurídicas ou os autônomos. Ademais, uma eventual “tributação Fies” poderia ir além da renda como fonte de contingenciamento, dado que há possibilidade de tributação de rendimentos de capital (Aplicações Financeiras, Alugueis e Royalties, Juros sobre Capital Próprio) e demais rendas e proventos (Participação nos lucros, heranças e doações).

Dessa forma, somente uma comparação entre a base de dados do Fies com a da Receita Federal poderia indicar com maior propriedade qual o alcance real para a mensuração da renda de financiados para a coleta de um eventual “tributo Fies”.

Superado o âmbito financeiro/econômico, do ponto de vista institucional, pode-se analisar a adequação do modelo ao ambiente brasileiro tomando-se como base de análise os seguintes critérios apresentados por Chapman:

*In Australia and other countries in which an ICL has been introduced, this has turned out to be a relatively simple matter from an administrative point of view. The reasons for this are that the public administration systems of these countries feature a strong legal framework, a universal and transparent regime of income taxation and/or social security collection, and an eficiente repayment mechanism (CHAPMAN, 2014, p. 19).*

Com relação ao primeiro critério, pode-se afirmar que o arcabouço legal brasileiro conta com grau de segurança jurídica adequado à instituição do ECR, mesmo porque não se apontam limitações legais à estrutura do Fies, por meio da qual, desde 1999, as obrigações compartilhadas pelos atores envolvidos estão delimitadas legalmente e são institucionalmente respeitadas. Portanto, não há razões que indiquem a incapacidade de se estruturar uma base legal para a sustentação jurídica de uma eventual transformação do Fies em um típico ECR.

Quanto ao regime de tributação da renda no Brasil, não há que se questionar a sua abrangência e capacidade de aferição dos rendimentos pela Receita Federal, cuja informatização progressiva garante segurança e eficácia à coleta do imposto de renda pessoa física. Desse modo, da mesma forma que sua congênere na Austrália, a Receita Federal do

Brasil tem plena condição de aferir a renda de financiados e proceder ao recolhimento de um eventual “tributo Fies”.

Entretanto, a limitação do governo brasileiro para a instituição de um ECR relaciona-se justamente à “eficiência transacional” que leva à simplificação administrativa apontada por Chapman (2014). Conforme já apresentado, esse requisito não foi alcançado no Brasil em face da não participação da Receita Federal no arranjo criado para a instituição do pagamento contingente à renda no Novo Fies.

Isto é, um problema de coordenação governamental tem impedido o estabelecimento desse “mecanismo de reembolso eficiente”. Fato que se volta à questão central desta dissertação, relacionada à compreensão dos motivos que dificultam a colaboração, o compartilhamento de atribuições entre entidades distintas, que, como no caso em estudo, poderiam promover o aumento da capacidade estatal.

Nesse contexto, segundo Nascimento (2019a), a não participação da Receita Federal decorre de problemas de natureza política e não de ordem técnica ou operacional. Porém tal natureza política se reveste de diversos contornos, afinal a política é a essência da ação pública, o que gera relacionamentos também com questões de ordem técnica ou operacional.

Sendo assim e por contar com múltiplas abordagens, a explicação para a não participação da Receita Federal no arranjo em construção para o pagamento contingente à renda passará pela compreensão do comportamento das organizações envolvidas, na configuração das burocracias diretamente relacionados com o projeto e nos distanciamentos gerados pelas falhas de intersectorialidade observadas nesse novo formato de pagamento do Fies.

Tal percurso será iniciado na próxima seção por meio da apresentação do modelo de contingenciamento criado a partir do Novo Fies, para em seguida serem dispostos motivos para a não participação da Receita Federal nesse arranjo, análise que produzirá explicações aos obstáculos gerados para a coordenação de ações entre organizações distintas.

#### 4.2 O MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAGAMENTO CONTINGENTE À RENDA NO NOVO FIES

Em conformidade com o legalmente estabelecido, a expectativa de implementação do pagamento contingente à renda é baseada no fluxo de processos a seguir, produzido pela

Coordenação Geral de Concessão e Controle do Fies (CGFIN), vinculada ao FNDE, em parceria com a CAIXA e DATAPREV.

Figura 2 - ESQUEMA DE OPERAÇÃO DO PAGAMENTO CONTINGENTE À RENDA NO FIES



FONTE: Coordenação Geral de Concessão de Controle do FIES – FNDE (2020)

De acordo com esse fluxo, o centro da operação é a CAIXA, que atua como agente operador dos contratos celebrados a partir de 2018 e que estão sujeitos à cobrança vinculada à renda. Cabe então à CAIXA gerar a evolução financeira dos contratos e processar a cobrança dos pagamentos, consideradas as informações que devem ser processadas para definição do valor da prestação em cada mês, seja para o “Pagamento Mínimo”, destinado àqueles que não percebem qualquer renda, seja por vinculação à renda apurada, conforme consulta às bases do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), mantido pela DATAPREV. Desse modo, o fluxo apresentado pode ser assim resumido:

- (i) mensalmente, a CAIXA envia à DATAPREV arquivo contendo todos os financiados cujos contratos se encontram na fase de amortização;
- (ii) com base nesse arquivo, a DATAPREV realiza consultas ao CNIS e encaminha ao FNDE os dados relativos à(s) renda(s) e vínculo(s) empregatício(s), ou proventos, de cada indivíduo, ou mesmo a ausência de renda registrada. De posse

dessas informações, o FNDE calcula o valor de retenção mensal, conforme a renda e o disposto na Resolução CG-FIES nº 5/2017. Em sequência, repassa essa informação e o vínculo empregatício à CAIXA;

- (iii) a CAIXA gera boleto de cobrança para aqueles financiados com vínculo empregatício ou sem vínculo, assim como para os indivíduos sem renda, que devem arcar com o “Pagamento Mínimo”;
- (iv) o empregador ou autônomo, assim como aqueles sem renda apurada, realizam o pagamento do boleto por meio de portal na internet disponibilizado pela CAIXA;
- (v) o empregador faz o registro do pagamento do Fies como retenção em folha no e-Social, em rubrica já criada para o Fies;
- (vi) todos os valores correspondentes aos pagamentos são repassados à STN pela CAIXA.

Um primeiro ponto a se destacar nesse fluxo operacional é a utilização do CNIS, mantido pela DATAPREV, como fonte de consulta dos rendimentos e proventos de cada financiado. Considerada a ausência da Receita Federal no arranjo e o incômodo silêncio da Lei do Fies em relação à fonte de informações para a apuração da renda dos financiados, ponto essencial ao modelo, a utilização das bases de dados da DATAPREV representa uma importante evolução à proposição inicial, que restringia a fonte de consulta à base do e-Social. Essa evolução tem relação com o conteúdo do CNIS, que:

(...) contém, além de informações referentes aos trabalhadores ativos (assalariados), contribuintes autônomos e microempresários individuais; dados relativos aos aposentados, benefícios assistenciais e pensionistas, servidores públicos ativos e inativos, enquanto que o e-Social contempla, apenas, informações referentes aos trabalhadores assalariados. (BRASIL-DATAPREV, 2019, p. 2).

No entanto, por um lado, a utilização do CNIS implica mais um custo operacional ao Fies, uma vez que a participação da DATAPREV seria contratualmente remunerada, e, por outro, as informações contidas nessa base de dados são protegidas por sigilo fiscal, fato que não permite o seu compartilhamento, em qualquer formato, com a CAIXA, que é o agente operador do Fies e a principal entidade no fluxo operacional apresentado.

Tal revês à estrutura operacional, que vinha sendo construída formalmente com a participação da DATAPREV desde novembro de 2019, decorre do Parecer PGFN nº 9667/2020, de 9 de outubro de 2020, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Segundo o entendimento da PGFN, os dados do CNIS estão protegidos por sigilo fiscal e podem

ser disponibilizados, nos termos do Decreto nº 10.046, de 2019, somente aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL-PGFN, 2020).

Dessa forma, na medida em que a CAIXA é entidade de direito privado da Administração Indireta, não pode ter acesso aos dados. Ressalta-se que tal posicionamento reproduz Parecer PGFN/CPN nº 824, 19 de junho 2017, que, da mesma forma, negou acesso da CAIXA aos dados do CNIS. Ou seja, desde de 2017 a CAIXA já estava ciente de que o acesso pretendido somente seria concedido por uma reversão do entendimento anterior da PGFN.

Além dessa limitação, o mesmo Parecer da PGFN restringiu o acesso do FNDE aos dados do CNIS. Conforme esse entendimento, eventual acesso do FNDE estaria restrito a uma resposta binária, que indicaria apenas se a renda do indivíduo estaria, ou não, dentro de uma determinada faixa de valor. É claro que uma consulta com esse formato não é suficiente para a apuração do percentual de contingenciamento da renda dos financiados, fato, que por ora, inviabiliza o fluxo de processos planejado.

Adicionalmente às limitações de ordem jurídica, a estrutura proposta, combinada às previsões da Lei do Fies, conta com fragilidades que poderiam comprometer a sua operacionalização, conforme o descrito a seguir.

- (i) O modelo, além de manter a lógica da inadimplência, reproduz fragilidade da Lei do Fies, que imputa ao MEC a fiscalização de eventual evasão de pagamento. Ainda que o MEC transferisse tal atribuição ao FNDE, essa Autarquia não dispõe do corpo técnico para atender à abertura de inúmeros processos administrativos que seriam necessários à verificação de eventual dolo na ausência de pagamento, ou mesmo na subnotificação de renda para a redução do valor de pagamento. Além disso, depois de concluído o procedimento administrativo, com aplicação de multa somada ao valor devido, a ordem de pagamento também poderia não ser cumprida, fato que ensejaria a abertura de ação judicial, horizonte que compromete a eficiência tão cara a esse formato de cobrança.
- (ii) O CNIS é uma base também construída a partir de declarações e não conta com verificações dotadas de poder analítico que avaliam a procedência ou

improcedência da informação declarada, tal como as realizadas pela Receita Federal, consoante suas prerrogativas constitucionais e legais.

- (iii) Não é claro o papel da CAIXA quanto à cobrança de valores não pagos. Embora esse agente operador seja remunerado na fase de amortização pelos financiados, no montante de R\$ 35,00 ao mês, a única cláusula legal relacionada a tal procedimento limita-se a imputar ao MEC a responsabilidade de cobrança. Este é um sobreamento de atribuições que, possivelmente, carece de modificação legal para ser resolvida.
- (iv) Não há uma entidade responsável por inibir ou coibir eventual erro do empregador ou autônomo, que poderiam registrar o recolhimento da parcela do Fies no e-Social sem que, de fato, o boleto emitido pela CAIXA tenha sido pago.
- (v) Embora o modelo viabilize um valor de pagamento mais justo, já que se adequa à renda do financiado, seu formato de cobrança é ainda mais complexo que o convencional, pois exige a combinação de empregador/empregado para o registro do pagamento, além de gerar sucessivos procedimentos obrigatórios ao empregador a partir do registro no e-Social, fato que implica novos registros pela empresa em sua contabilidade e gestão de pessoal.
- (vi) Apesar de contar com uma estrutura de vinculação à renda para cobrança, nesse processo é emitido um boleto, como um outro qualquer e também sujeito ao risco de não pagamento. Logo, a estrutura prevista não chega a ter nem mesmo uma forma de consignação, tampouco de um ECR.

Além do impasse quanto ao sigilo das informações do CNIS, das fragilidades patentes da estrutura, o projeto de regulamentação do pagamento contingente à renda no Fies ainda conta com retardo na sua definição, uma vez que tal formato de pagamento foi definido legalmente em dezembro de 2017, com a publicação da nova Lei do Fies. A celeridade dessa definição é tão importante que, em julho de 2019, as Subsecretarias de Avaliação de Subsídio da União e de Avaliação de Gasto Direto do Ministério da Economia firmaram Nota Técnica (Nota Técnica Conjunta SEI nº 6/2019/CFIC/COEF/CGAT/SUASU/SAGAS/SECAP/FAZENDA-ME) contendo posicionamento acerca dos impactos na oferta de novas vagas provocados pela ausência de um mecanismo de contingenciamento da renda dos financiados (BRASIL-ME, 2019).

O FNDE, ainda que não tenha atribuição formalmente definida para esse propósito, tem atuado como entidade mobilizadora para a construção dos mecanismos de contingenciamento

à renda no Fies. Dessa forma, diante desse cenário pouco auspicioso à implementação do mecanismo necessário, essa Autarquia, no dia 19 de fevereiro de 2021, dirigiu mensagem eletrônica à Casa Civil da Presidência da República, ocasião em que apresentou as dificuldades para a implementação do novo modelo de pagamento no Fies e dispôs sugestão para transformação do saldo devedor do Fies em tributo federal, tal como no modelo de ECR da Austrália.

A mensagem ainda acrescenta que essa proposta, além de se basear na experiência exitosa de outros países, reproduz mecanismo de recolhimento do Salário Educação, que é executado pela Receita Federal a partir de retenção nas folhas de pagamento, e cuja arrecadação constitui a principal fonte de recursos do próprio FNDE para o desenvolvimento das ações na Educação Básica. Ou seja, na Coordenação de Operacionalização do Siope e de Apoio Operacional ao Salário-Educação e ao Fundeb (COSEF), vinculada à mesma Diretoria responsável pelo Fies, há uma experiência exitosa de arrecadação de uma contribuição social pela Receita Federal, que arca com toda a estrutura de arrecadação, fiscalização e cobrança do Salário Educação e possibilita a transferência de todo o valor arrecadado diretamente ao FNDE.

Portanto, após quatro anos de discussões acerca da utilização de um pagamento contingente à renda no Fies, voltou-se ao início do projeto e às recomendações repetidas vezes apresentada por especialistas: a participação da Receita Federal, em coordenação com as demais entidades, é essencial à construção e execução do modelo previsto legalmente. Adicionalmente, pela primeira vez se reconhece, ainda que informalmente, depois dos desencontros iniciais, que o formato da participação da Receita Federal deve ser mediado pela instituição de um tributo.

Embora contasse com a urgência e as alegações necessárias à mobilização do Centro de Governo no encaminhamento da proposta, a sugestão não prosperou sob o argumento de que, na conjuntura de tramitação de uma reforma tributária, qualquer proposição de instituição de um novo tributo não seria admissível.

Diante de mais um impasse, o FNDE produziu a Nota Técnica nº 2261127/2021/CGFIN/DIGEF, de 09.03.2021, dirigida ao MEC, que solicita sua intermediação perante a Casa Civil, de modo a empreender proposição de Medida Provisória que autorize expressamente ao FNDE o acesso aos dados do CNIS (BRASIL-FNDE, 2021). A proposição não esclarece de que forma se daria a intermediação de informações entre as entidades relacionadas no fluxo de processos descritos. Porém, ressalta-se que, caso mantida o envio do percentual de contingenciamento do FNDE à CAIXA, tal procedimento também poderia ser vedado pela PGFN, uma vez que essa instituição financeira teria acesso à renda dos financiados



registrada no CNIS mediante o cálculo reverso da equação de contingenciamento prevista na Resolução CG-FIES Nº 5/2019.

Em suma, conforme o demonstrado, a proposta de implementação do pagamento contingente à renda reproduz fragilidades dispostas na Lei do Fies e se depara com obstáculos aparentemente incontornáveis, uma vez que pretendeu instituir um modelo de cobrança sem a participação do seu principal pilar, a Receita Federal do Brasil. Apesar de se ter reconhecido o peso dessa ausência, ainda não há uma definição de como e quando essa participação se efetivará.

Há, portanto, a construção de uma coordenação insuficiente à implementação do novo modelo de pagamento. Isso porque, embora se apresentem ações coordenadas que relacionam órgãos da educação aos do setor financeiro do governo, refletidas na nova Lei do Fies e na instituição do CG-Fies, ou mesmo em planejamento, como entre o FNDE e duas empresas públicas, tais arranjos coordenados não contam com a participação da Receita Federal. Nesse contexto, a insuficiência também se reflete no contínuo adiamento da regulamentação necessária e nas fragilidades da cobrança que se propõe executar.

Assim, enquanto no capítulo 2 foi demonstrado como uma coordenação governamental suficiente assegurou uma cobrança efetiva no financiamento estudantil da Austrália, nesta seção do presente capítulo foi demonstrada as consequências da insuficiência da coordenação governamental que permeia o projeto de instituição do pagamento contingente à renda no Fies.

Dessa forma, depois de apresentado “como” tal cenário foi construído, no próximo capítulo será analisado “por que” isso aconteceu.

## **5 CAPÍTULO 4 - POR QUE HOUE OBSTÁCULOS À COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL NECESSÁRIA À INSTITUIÇÃO DO PAGAMENTO CONTINGENTE À RENDA NO FIES?**

### **5.1 RACIONALIDADE LIMITADA, DISFUNÇÕES DO COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL E OS PONTOS CEGOS DAS ORGANIZAÇÕES, FENÔMENOS QUE GERAM OBSTÁCULOS À COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL**

“A Medida Provisória não vai prosperar assim. Isso não é um tributo”

De acordo com dois dos entrevistados para esta dissertação, essa frase foi pronunciada por um dos representantes da Receita Federal, também entrevistado, na primeira reunião realizada com o grupo criado para a formulação técnica do pagamento contingente à renda no Fies, realizada em novembro de 2016.

Ironicamente, na primeira reunião foi antecipada a forma mais efetiva de se incluir a Receita Federal no arranjo que então se construía, assim como foi feito na Austrália, que há mais de trinta anos vive os benefícios da coordenação governamental que envolve o órgão de administração tributária de lá, conforme detalhado no Capítulo 2.

Porém, para o representante da antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico do então Ministério da Fazenda, que foi incumbido pelo Ministro da Educação de liderar a formulação desse arranjo, assim como para o servidor do Ipea difusor da ideia de transformar o Fies em um ECR, ambos entrevistados e que se encontravam na reunião, essa frase soou como mais uma forma de a Receita Federal se esquivar dos pedidos de compartilhamento de informações e estruturas. Então, conforme essas falas, seria só mais uma das diversas negativas da Receita Federal que povoam o repertório de casos de insucesso em se conseguir a colaboração desse órgão.

No entanto, a frase não reproduz uma mera negativa. A sentença indicava, tanto aqui no Brasil, quanto na Austrália, Reino Unido, Nova Zelândia, a forma consensual de se viabilizar a participação da Receita Federal no arranjo. Segundo outro entrevistado da Receita Federal, foi exatamente essa a intenção da afirmativa: “... não havia outra forma de a Receita se colocar à disposição. A Receita não pode participar de um contrato, mesmo que seja um contrato público, como o do Fies”.

Então por que a proposta inicial não foi refeita, adaptada a essa nova condição? Ou mesmo, por que não se observou com mais detalhes o arranjo modelo construído na Austrália, no qual seria constatada a realidade que aqui também se impunha? Ou, por que as convicções prévias acerca de um arranjo ideal não foram revistas? Ou ainda, por que o senso comum em relação ao posicionamento da Receita Federal prevaleceu e se disseminou até mesmo nos corredores do FNDE (conforme presenciou repetidas vezes este autor, que é servidor dessa Autarquia), que nem representante tinha na referida reunião?

Repostas para tais questões podem ser obtidas com base nas interpretações produzidas pelo estudo das limitações da racionalidade e das disfunções do comportamento organizacional. E, a partir dessa mobilização, as repostas também podem traçar explicações aos obstáculos que continuamente dificultam a coordenação governamental, tal como no caso em estudo.

A abordagem teórica em questão tem como ponto de partida os estudos seminais de Herbet Simon, ganhador do prêmio Nobel de economia em 1978, que levantou um contraponto à crença corrente nos anos cinquenta do século XX de que as decisões racionais seriam dotadas da maximização das preferências dos atores. Pelo contrário, conforme argumenta esse autor, o processo de decisão é permeado por limitações cognitivas, circunstanciais, conjunturais, que levam os tomadores de decisão a satisfazer e não a maximizar suas preferências. Dessa forma, há a tendência de se optar por soluções que sejam boas o suficiente para cada situação, ao invés de se buscar uma solução que considere, exaustivamente, todas as alternativas viáveis (MINTROM, 2015).

Com base nessa perspectiva, Simon introduz o conceito de “*bounded rationality*”, dadas as acentuadas restrições inerentes ao processo decisório, sobretudo quanto às limitações dos atores em processar as informações disponíveis e de não perceber que outras não lhes estão acessíveis (MINTROM, 2015). O conceito demonstra, pois, que não há disponibilidade de informações completas acerca de todos os problemas, assim como não se pode antecipar as consequências decorrentes de determinado posicionamento.

Dessa forma, com base no conceito de racionalidade limitada, pode-se dispor uma explicação inicial para o caso em estudo. Embora os atores que apresentaram a proposta à Receita Federal acreditassem que dispunham de toda a informação necessária à formulação de um ECR no Fies, na medida em que contavam com o modelo de utilização das plataformas do imposto de renda para cobrança dos pagamentos na Austrália, simplesmente não dispunham da informação chave para tal intento, uma vez que a utilização dessas plataformas só era possível porque a dívida estudantil naquele país era mais um tributo, conforme já demonstrado no

Capítulo 2. Ou seja, em tal circunstância, a informação disponível era limitada e somente foi complementada depois de quase três anos, quando da realização do simpósio de ECR em Brasília, ocasião em que técnicos do órgão de administração tributária da Austrália puderam esclarecer os pontos encobertos do arranjo ao servidor da Receita Federal convidado.

Ante a inviabilidade de se executar a proposta inicial, em sequência, a equipe do antigo Ministério da Fazenda propôs uma segunda opção, ou um “segundo melhor ótimo”, como descrito por um dos entrevistados, que seria a utilização do e-Social como base de informação dos rendimentos e de recolhimento dos pagamentos do Fies. Também conforme já demonstrado, essa opção mostrou-se ineficiente e provocou nova proposta, que é a utilização do CNIS, a qual também conta com limitações não superadas até o momento.

Isto é, a condição limitada da racionalidade dos atores envolvidos na formulação levou a uma utilização subótima dos dados, dos instrumentos, das estruturas de que o governo federal dispunha, justamente por não haver a percepção antecipada da opção mais adequada e pela necessidade de se satisfazer uma posição legislativa que havia sido requerida pelo Ministro da Educação à época. E tais condições acabaram por determinar uma coordenação governamental insuficiente ao projeto, na medida em que não integrou ao arranjo coordenado a expertise e estrutura da Receita Federal.

Mas essa explicação é inicial por pontuar uma perspectiva individualizada dos atores envolvidos. Havia mais que indivíduos no momento de formulação aqui descrita. Por conta de tal realidade, Simon estendeu seu conceito ao ambiente organizacional, ou ao comportamento organizacional, uma vez que as características recorrentes das organizações devem ser entendidas em conexão com as capacidades limitadas de atenção dos indivíduos. Dessa forma, “(...) *understanding organizational behaviour means understanding how organizations process information and what limitations they face in doing so*” (BACH; WEGRICH, 2019, p. 8).

Portanto, a compreensão do comportamento organizacional pode apresentar mais explicações aos problemas de coordenação interorganizacional, como o caso em estudo. E tal perspectiva se observa na abordagem defendida por Bach e Wegrich (2019), que é construída por meio de uma tipologia fundamentada em quatro vieses de atenção que, segundo os autores, refletem características do comportamento organizacional: (i) percepção seletiva; (ii) fraquezas inerentes; (iii) políticas burocráticas (que será analisada na próxima seção); e (iv) pontos cegos.

Ainda segundo esses autores, esses vieses são resultados de comportamentos intencionais, delimitados pelas organizações, que levam a efeitos não intencionais. Assim, o

eixo de análise proposto é apontar de que forma o comportamento “normal” pode gerar efeitos indesejados ou mesmo desastrosos, conforme o que será detalhado a seguir (BACH; WEGRICH, 2019).

### 5.1.1 Percepção Seletiva

Com relação ao primeiro viés de atenção, a percepção seletiva refere-se à concentração da atenção em determinada função decorrente da divisão do trabalho dentro das organizações e mesmo entre organizações (BACH; WEGRICH, 2019). Isso decorre dos desdobramentos da especialização, que pretende limitar a multiplicidade de objetivos, de problemas, a determinados aspectos, que podem ser tratados em um determinado conjunto, tangível e controlado por um grupo de indivíduos, resguardados em uma unidade de cada organização.

Dessa forma, a especialização, conforme já apontado no Capítulo 2, ao mesmo tempo em que promove avanços no tratamento de determinado problema, produz outro, como os decorrentes da percepção seletiva, pois o que foge ao foco da organização também pode ser essencial ao enquadramento do problema que se pretende tratar.

Ao transpor essa abordagem para o caso em estudo, pode-se perceber que o foco da atenção do antigo Ministério da Fazenda, conforme demonstrado na extensa explanação acerca dos diagnósticos apontados por esse órgão no Capítulo 1, concentrava-se sobre critérios financeiros e econômicos decorrentes da inadimplência no Fies. Do mesmo modo, a percepção do técnico de pesquisa do Ipea, difusor da ideia de transformação do Fies em um ECR, estava voltada às categorias econômicas derivadas de suas propostas. Seus estudos, apoiados pelo Ipea, não deveriam, pois, tratar de aspectos operacionais de uma eventual implementação de um ECR.

A partir desse contexto, em que a atenção dos responsáveis pela proposta encontrava-se voltada ao foco de atuação de suas organizações, o ponto que deveria ser, de fato, tratado, não o foi. Os detalhes do modelo operacional não foram alvo da percepção que havia selecionado os aspectos voltados às especialidades de cada organização envolvida na formulação. Dessa forma, a proposta não mobilizou a participação da Receita Federal, que, desde o princípio, condicionou a sua atuação à existência de um tributo, o que foi muito tardiamente reconhecido.

Portanto, uma condução intencional, decorrente da divisão de tarefas própria a cada organização, gerou uma ação não intencional, que se reflete na formulação de uma proposta

incompleta. Observou-se, então, um obstáculo à coordenação governamental, essencial ao modelo de cobrança e pagamento que foi instituído, decorrente da percepção seletiva das organizações envolvidas.

### 5.1.2 Fraquezas Inerentes

Essa abordagem toma por base uma constatação lógica: todas as organizações têm em sua essência forças e fraquezas inerentes (BACH; WEGRICH, 2019). Neste ponto, mais que o desenvolvimento de uma teoria acerca dos fatores que geram forças e fraquezas, os autores propõem observações dos efeitos que tais características exercem sobre o comportamento das organizações. Afinal, se sempre há um ponto fraco na organização, este ponto tenderá a ser encoberto ou, mesmo, não percebido.

Tal abordagem conduz à análise de evidentes pontos fracos nas organizações não envolvidas, ou parcialmente envolvidas no primeiro momento da formulação do pagamento contingente à renda do Fies. Desse modo, destacam-se o FNDE e o MEC, onde fraquezas inerentes podem ser apontadas com maior evidência.

No caso do FNDE, destaca-se o mal-estar decorrente das conclusões do TCU acerca das falhas operacionais cometidas por essa Autarquia sob a atribuição de agente operador do Fies, conforme o descrito no Capítulo 1. Dessa forma, ainda que formalmente incumbido dessa atribuição, o FNDE não participou das reuniões iniciais que traçaram o formato do novo modelo de pagamento. Importante registrar que tais reuniões foram iniciadas, justamente, no mês em que o Acórdão TCU 2001/2016 foi publicado (novembro de 2016).

Outro ponto relevante para registro é que, nesse mesmo interim, houve a exoneração do então Diretor de Fundos e Benefícios do FNDE (DIGEF/FNDE), diretoria responsável pela gestão do Fies, que era chefiada por um servidor do quadro dessa Autarquia, e a nomeação do novo Diretor, empregado da CAIXA. Em sequência, ocorreu a exoneração do então Coordenador-Geral de Concessão e Controle do Fies e nomeação de outro empregado da CAIXA para essa função. Houve, portanto, no período chave para as definições, trocas de lideranças no FNDE decorrentes do processo de transição da operação do Fies para a CAIXA, fato que esvaziou as funções do FNDE naquele período.

Quanto ao MEC, conforme também já descrito, além de decidir pelo afastamento do FNDE, seu braço operacional, não contava com uma burocracia disponível e mobilizada para a

formulação em questão. Destaca-se, nesse sentido, que os estudos de formulação, assim como a primeira versão da Medida Provisória do Novo Fies foram produzidos por duas consultorias privadas, conforme descrito no Capítulo 1.

A evidência dessas fraquezas, fragilidades não expressas, das organizações podem também ser pontuadas pelas falas, ou mesmo, silêncio dos atores envolvidos na formulação em questão. No caso do MEC, seria entrevistado o ex-secretário executivo adjunto, por ter sido o único servidor desse Ministério que participou das reuniões da formulação em estudo. Esse ex-servidor, a despeito de em contato prévio, por aplicativo de mensagens, ter defendido a ideia de utilização do IRPF como plataforma de cobrança e pagamento do Fies, posteriormente, não respondeu aos pedidos de entrevista para esta dissertação. Um silêncio que se coaduna à indisponibilidade de evidências da presença do MEC na construção do arranjo em estudo.

Com relação ao FNDE, foi entrevistado o ex-Diretor nomeado à época da formulação do Novo Fies. Esse ex-servidor foi nomeado no mesmo mês em que houve a definição de utilização do e-Social, em fevereiro de 2017. Mesmo antes de sua posse, participou do Seminário “Pagamento Contingente à Renda para o Financiamento Estudantil do Ensino Superior no Brasil”, organizado pelo então Ministério da Fazenda e pelo MEC (BRASIL-MF, 2017a), que contou com a participação do professor Bruce Chapman, da Universidade Nacional da Austrália, e do pesquisador do Ipea, difusor do ECR no país. Em outra oportunidade, no mês de dezembro de 2017, esse ex-diretor viajou à Austrália, a convite do governo desse país, juntamente com um superintendente da CAIXA e um ex-diretor da Secretaria de Educação Superior do MEC. Em uma semana de visita, conheceu em detalhes o modelo de ECR australiano, ocasião em que se comprometeu a implementar as inovações no Fies, conforme relato de outro entrevistado que também estava presente.

O grau de conhecimento e experiência desse ator, que foi Diretor no FNDE entre fev/2017 e jan/2019, e indicou, em artigo publicado em 2019, a necessidade de evoluir o redesenho do Fies, até mesmo com a proposição de um estudo para a retirada do “Pagamento Mínimo” (ALMEIDA JÚNIOR; PEDROSA, 2019), poderia vislumbrar uma entrevista rica em detalhes. Porém, a entrevista foi permeada por falas evasivas, a induzir que cabia à sua gestão tão somente executar o modelo de pagamento do Fies inicialmente proposto.

Contudo, de acordo com as demais entrevistas realizadas e os documentos disponíveis, não se observou qualquer ação concreta que levasse ao desenvolvimento do novo modelo de pagamento no período da gestão desse entrevistado, como, aliás, ressalta a admoestação expressa na Nota Técnica Conjunta SEI nº

6/2019/CFIC/COEF/CGAT/SUASU/SAGAS/SECAP/FAZENDA-ME, apresentada no Capítulo anterior.

Silêncio, falas evasivas, burocracias desmobilizadas, inexistência de documentos formais, expressam fraquezas que incomodam e que foram inerentes à participação, ou à não participação, do MEC e do FNDE na definição do arranjo prévio do pagamento contingente à renda, que foi integrado à nova lei do Fies.

As fraquezas expostas, por seu turno, forçosamente implicam deficiências na formulação de uma política que é diretamente vinculada ao órgão e a autarquia em questão. E, por consequência, afetaram a já complexa interação entre organizações, obrigatória à instituição do pagamento contingente à renda no Fies.

Tal configuração de fraquezas inerentes é, portanto, mais uma explicação para o insucesso na coordenação governamental exigida para a implementação desse novo modelo de pagamento, na medida em que escolhas racionais dessas organizações redundaram em fragilidades não desejadas.

### 5.1.3 Pontos Cegos

Enquanto o desenvolvimento do conceito de percepção seletiva volta-se para a estrutura das organizações, de sua divisão do trabalho, das especialidades internas, o conceito de pontos cegos relaciona-se à perspectiva institucional das organizações, suas visões de mundo, sua identidade, idiosincrasias que as distinguem das demais organizações. Assim, conforme conceituam Bach e Wegrich (2019):

*(...) the distinct nature of a blind spot entails an organization's inability to detect and categorize (potentially important) information, without being aware of this inability. This makes blind spots different from selective perceptions resulting from specialization, in which the selective processing of information is deliberate and guided by formal task assignments (BACH; WEGRICH, 2019, p. 19).*

“Não ver que não está vendo”, este é ponto chave para a definição dos pontos cegos nas organizações, pois estas não percebem que não são capazes de processar toda a informação relevante que as circunda (BACH; WEGRICH, 2019). Isso acontece a partir da convicção de que se domina determinado campo de atuação, de que toda a informação relevante pode ser identificada e processada. Se tal presunção é necessária ou requerida para a institucionalização de determinada organização, para a criação de sua reputação, ela também encobre a realidade



de que muito não se consegue ver, ainda que uma organização conte com os melhores especialistas e detenha avançado grau de conhecimento internalizado.

Os pontos cegos são, portanto, um fenômeno comum a qualquer organização, da mais sofisticada à mais primitiva. Uma boa ilustração disso é apresentada por Bach e Wegrich (2019), que narram as falhas das agências de segurança estadunidenses em perceber o encadeamento de ações que levou ao “9/11”. Os autores apontam que havia muitas visões parciais, sem um ponto de coordenação. Visões parciais, ou pontos cegos, decorrentes da institucionalização dessas agências, criadas durante a guerra fria, quando o inimigo estava no exterior e não no interior dos EUA, como os terroristas que agiram no mesmo território de um dos maiores conglomerados de processamento de informações no mundo. Assim, no exemplo, demonstra-se como uma informação essencial, que integra a rotina das organizações envolvidas, passou despercebida.

O conceito de ponto cego demarca, portanto, falhas recorrentes no fluxo de informações com o qual toda organização deve lidar, processar e agir. Nesse sentido, Lodge (2019) aponta as principais características dos pontos cegos, conforme as categorias exemplificadas a seguir.

- (i) Falta de ação apesar de informação disponível: tal fenômeno pôde ser observado na China quando do surgimento dos primeiros casos de Covid-19. Ainda que médicos relatassem a gravidade do que estavam acompanhando, gerando, portanto, informações técnicas, as autoridades de saúde tomaram atitudes tardiamente.
- (ii) Ausência de informação devido à falta de ferramentas para detectar mudanças no ambiente e dentro das organizações: a crise financeira de 2008 evidenciou a incapacidade de órgãos reguladores estadunidenses de monitorarem o fluxo em total descontrole de derivativos que levou a derrocada do sistema financeiro.
- (iii) Incapacidade de identificar causas: no caso do desastre de Brumadinho, a Vale monitorava dados que indicavam a segurança da barragem, mas não percebeu outras causas (que poderiam ser tecnicamente monitoradas) que levaram à tragédia humana e ecológica.

Outro ponto essencial à compreensão dos pontos cegos é que sua existência decorre de padrões inconscientes, que decorrem, sobretudo, da capacidade limitada de se processar toda a informação. Dessa forma, vão se criando padrões de posicionamento e estratégias de defesa que, por um lado, “fingem” o domínio de amplo campo de informações, e, por outro, protege a organização de informações que não são bem recebidas (Lodge, 2019).

De acordo com essa configuração, vai sendo gerada uma visão de mundo interna que passa a valorizar o que, na realidade, é uma ação encobridora das fragilidades de toda organização. Embora seja uma forma dominante de se manter a crença da inefabilidade, essa ação mantém falhas de procedimentos, conforme descrito nas características dos pontos cegos. Logo, a manutenção de processos que continuamente redundam em ineficácia demonstra que, de fato, as organizações “não veem que não estão vendo”.

Ao se contrapor a abordagem teórica dos “pontos cegos” ao caso em estudo, registra-se como ponto de análise o fato de que não há qualquer mecanismo de contingenciamento à renda futura de estudantes institucionalizado no Brasil. Se esse mecanismo não havia sido institucionalizado, por que então as organizações envolvidas acreditaram que se poderia institucionalizá-lo seguindo um modelo distinto do já consagrado na Austrália, Reino Unido e Nova Zelândia?

De fato, “as instituições não viajam bem”, pois no caso em estudo, organizações públicas, cujo eixo comum de institucionalização é o tratamento de problemas públicos, não perceberam que descumprir um dos pré-requisitos fundamentais do modelo, que é a participação da Receita Federal, redundaria em sucessivos impasses na implementação do pagamento contingente à renda no Fies, conforme demonstrado no Capítulo anterior.

A convicção de estar “fazendo a coisa certa”, contornando uma dificuldade frente ao posicionamento da Receita Federal, destacado no início desse Capítulo, demarcava, portanto, a institucionalização do espírito público que move as organizações envolvidas no caso em estudo, sobretudo da burocracia incumbida de liderar o projeto, como fica claro em uma das falas do entrevistado da antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico: “apesar de tomarmos um balde de água fria no começo, colocamos a sugestão de uso do e-Social, que era uma boa solução para o formato de cobrança do Fies e foi acatada”.

Essa convicção também é expressa em documento produzido por essa Secretaria, no qual foi citado que “a proposta de vinculação à renda foi elaborada, com o auxílio da Secretaria da Receita Federal, de forma a abranger todo tipo de rendimento” (BRASIL-MF, 2017a, p. 13). Acreditava-se, pois, que se tinha chegado a um formato suficiente para a execução da nova cobrança das dívidas do Fies, com a colaboração residual da Receita Federal, que franqueou, dentro das atribuições que lhe competiam, o uso do e-Social.

Dessa forma, a despeito da pró-atividade, do espírito público relacionados às equipes dessa Secretaria e da STN, cujas reputações foram institucionalizadas ao longo de anos, “não

se viu que não estava vendo” uma informação fundamental: o modelo de contingenciamento à renda exige a participação do órgão de administração tributária (CHAPMAN, 2014).

Entretanto, por outro lado, o pesquisador do Ipea percebia o que não estava sendo visto. Segundo o que foi dito em entrevista, os atores estavam confundindo um mecanismo de contingenciamento à renda futura com um empréstimo consignado, já consagrado e institucionalizado no Brasil. Ou seja, como se acreditava que continham o mesmo formato, poder-se-ia adotar um mecanismo que já era dominado no mercado financeiro, por meio do uso de uma plataforma informacional que contemplava as rendas de indivíduos, o e-Social. Uma convicção, portanto, encobriu um ponto fundamental à construção de um mecanismo que deveria contar com a necessária “eficiência transacional”.

Mas o que fazer para desvelar o que é velado, uma vez que os pontos cegos são inevitáveis em qualquer organização? Segundo o que prescreve Lodge (2019):

*One way to address a bias blind spot (the view that others are suffering from biases but oneself is not) is to impose procedural devices into decision-making in order to introduce alternative sources of information (...). These procedures are to force those in authority to reflect and thereby to be reminded of potential bias blind spots in their own analysis (LODGE, 2019, p. 42).*

Seja por convicção ou por inconformismo, o pesquisador do Ipea adotou ações que se coadunam com essa sugestão, ainda que tenham sido adotadas em momento posterior à tomada de decisão. Como já descrito, em fev/2017, logo após a definição do arranjo, trouxe ao Brasil o professor australiano Bruce Chapman para um seminário em que estavam presentes os envolvidos na formulação do pagamento contingente à renda no Fies. Incentivou a ida à Austrália de outros atores ainda no ano de 2017, promoveu outro seminário em março de 2019 e liderou uma grande conferência sobre ECR em julho 2019, conforme já descrito, além de publicar artigos que ressaltam a necessidade de se integrar a Receita Federal ao arranjo (NASCIMENTO, 2016; NASCIMENTO; CORBUCCI, 2018; NASCIMENTO, 2019, NASCIMENTO, 2021).

E foi somente nesse último evento que, finalmente, a partir do encontro entre os representantes do órgão tributário da Austrália e do Brasil, desvelou-se a informação que se encontrava desde o começo das discussões encoberta.

Tal fato reforça, portanto, os impedimentos gerados pelos pontos cegos, pois foi somente a partir da percepção de uma informação não vista que foi possível apontar um caminho concreto para a superação dos impasses à implementação do novo modelo de

pagamento do Fies. Então, quando se pôde “ver que não estava vendo”, também ficou evidente que manter afastada a participação da Receita Federal no arranjo significa a manutenção de uma coordenação governamental insuficiente e que resulta em uma inovação incompleta, conforme o demonstrado nos Capítulos 2 e 3.

## 5.2 POLÍTICA DAS BUROCRACIAS

“Foi apresentada uma proposta quadrada. Não havia como a Receita atuar na forma proposta”

Essa frase foi dita em entrevista por um dos representantes da Receita Federal que participou das reuniões técnicas para formulação do pagamento contingente à renda do Fies. No contexto dessa fala e da não participação da Receita no arranjo, delimita-se uma forma sutil de um corpo técnico resistir a uma proposição que não lhe convinha. Afinal, enquanto as demais organizações tinham interesse em implementar o novo modelo de pagamento, tal como entendiam estar prescrito pela experiência internacional, a Receita Federal manteve-se contrária à sua participação. Ou de outra forma, para uns a proposta era muito boa e se fundamentava no êxito observado em outros países, já para outro corpo burocrático, era uma “proposta quadrada” ou não adequada à Receita, conforme a fala de dois representantes que ocupavam e ainda ocupam cargos de estratégicos nessa organização.

Assim, diferentemente do analisado na seção anterior, em que foram evidenciadas limitações do comportamento individual e organizacional a demonstrar ações intencionais que geram efeitos não intencionais, neste caso se coloca o posicionamento de uma burocracia cujas ações podem conter intenções não expressas, mas que são articuladas de modo a se alcançar um efeito intencional: defender e preservar sua identidade e território (BACH; WEGRICH, 2019).

E como assegurar tal ordem institucionalizada, que, no caso em estudo, também contribuiu para afastar a coordenação governamental suficiente à inovação no Fies? Uma explicação, vinculada especificamente para o caso, pode ser apresentada por meio de duas estratégias de atuação da Receita Federal: (i) estratégias de defesa do território; (ii) estratégias de preservação do território.

### 5.2.1 Estratégias de defesa do território organizacional

No caso em questão, logo na primeira reunião de formulação do arranjo foi apresentado um argumento técnico. Justificou-se a inviabilidade de participação da Receita Federal em razão de o projeto representar uma intervenção do órgão tributário em um acordo contratual. Conforme o argumentado pelos dois entrevistados desse órgão, a Receita Federal não poderia atuar com uma espécie de agente operador de um negócio privado, uma vez que suas prerrogativas de acesso a dados privados de pessoas físicas somente podem ser aplicadas para os processos de arrecadação tributária dessas mesmas pessoas, ainda que o sigilo fiscal fosse formalmente afastado pela pessoa física em instrumento contratual.

É um argumento técnico, que tem fundamentos, conforme o expresso pelos entrevistados, até mesmo na Constituição Federal. Porém, conforme já demonstrado, havia uma solução para superar o impedimento apresentado. Ou mesmo, havia a evidência de que outros países detinham uma forma de operar o modelo com a intermediação de seus respectivos órgãos tributários. Sendo assim, por que não se observou o envolvimento da Receita na busca da informação que poderia resolver a questão? Por que logo na primeira reunião de discussão a sua participação já foi descartada? Por que uma solução para a sua participação foi possível somente após o encontro com técnicos do órgão de administração tributária da Austrália, arranjado e promovido pelo Ipea e pelo governo australiano?

Essas questões levantam um ponto que explica tal posicionamento, uma vez que, distante do mito da imparcialidade e da neutralidade, a burocracia manifesta-se politicamente. Sob o amparo de suas especialidades técnicas, pode transformar, como nesse caso, um problema político, inserido na agenda política, em um problema administrativo. Isto é, a solução para um problema público que não é adequado à política interna de uma organização pode ser afastada de forma discricionária (OLIVIERI, 2011).

Distante, portanto, da realidade dos problemas públicos, observam-se nas organizações públicas, como nesse caso, a indução de poderes pela burocracia, por conta da delegação e/ou do seu tempo de permanência, que, de forma autônoma aos poderes dirigentes, podem constituir núcleos de resistência a mudanças, o que, por consequência, influencia a atuação das organizações, sobretudo na definição do ritmo de incorporação de novas tecnologias ou atribuições (INOJOSA, 1998).

Desse modo, a resistência em participar desse novo arranjo revela um posicionamento que situa a organização como um ator político em defesa do seu próprio território de atuação. Segundo o que argumentam Bach e Wegrich, isso acontece:

*When a bureaucracy's jurisdictional autonomy is at stake, when its unique competence is questioned, or when it potentially faces public blame, organizational behaviour will be driven by concerns about organizational maintenance. In particular, concerns about institutional identity and reputation amongst key stakeholders will guide bureaucracies' decisions about engaging in particular tasks, including cooperation with other public bureaucracies (BACH; WEGRICH, 2019, p.15).*

Há, portanto, uma dinâmica de defesa que pode ser observada na atitude não colaborativa da Receita Federal, cuja autonomia jurisdicional encontrava-se em jogo frente ao projeto proposto. Assim, a defesa expressa uma ação que visa preservar o seu território de atuação, onde estão situados sua jurisdição, sua missão e sua identidade (BACH; WEGRICH, 2019). E, de fato, ao se observar o teor da proposta em análise, verifica-se que havia pontos em contraposição a esses três marcos do território da Receita Federal.

De pronto, a execução do projeto implicaria a criação de uma nova jurisdição de atuação para a Receita, na medida em que os processos estruturados para o recolhimento do IPPF estariam a serviço de uma modalidade de financiamento público. Logo, isso implicaria uma mudança na missão dessa organização, que é voltada ao recolhimento de tributos, à fiscalização dos processos relacionados a essa ação e à educação tributária, e não à operacionalização de um financiamento, ainda que gerido pelo governo federal. Tal desalinhamento em relação ao seu eixo de atuação, implicaria, ainda, impactos institucionais, uma vez que a identidade das organizações é fundamentada na relação entre a sua jurisdição e missão (BACH; WEGRICH, 2019). Dessa forma, uma ação diversa da identidade organizacional não poderia contar com a simpatia dos seus membros, como aconteceu no caso analisado.

Nesse contexto, em que a preocupação da organização se volta para a sua identidade e reputação, também é importante frisar a natureza da proposta apresentada à Receita Federal, que, além de indicar uma nova forma de emprego dos seus recursos e expertise, também representava uma grande inovação para a realidade brasileira. Sendo assim, as soluções propostas, além de invadir o seu território de atuação, poderiam colocar em risco sua reputação, na medida em que os riscos da operação, que eram altos, iriam recair sobre essa organização.

Ainda com relação aos riscos do projeto, destaca-se também uma identidade que, aliás, é comum à administração pública: aversão aos riscos inerentes às inovações. Em princípio, tal

condição se fundamenta na lógica institucional das organizações públicas, voltadas para o cumprimento de procedimentos, respeito à hierarquia, vinculação às normas. Tal perspectiva gera, portanto, uma cultura que se contrapõe à inovação, que requer um quadro de experimentação e mudança (TIMEUS, 2019).

Além de representar um processo de inovação, o projeto em questão seria implementado em colaboração com outras organizações, o que representa mais uma fonte de risco, pois o compartilhamento de responsabilidades implicaria estar vulnerável ao desempenho alheio e a ter de assumir a responsabilidade, ou culpa, por eventual falha de outros membros do arranjo (TIMEUS, 2019).

O projeto incorporava, portanto, um quadro de riscos que tornava o território da Receita Federal vulnerável a mudanças de sua missão e identidade, além de condicioná-la a assumir a culpa por eventuais falhas ou desvios do que fosse planejado. Dessa forma, para se defender dessa vulnerabilidade, optou-se por uma solução comum a organizações que se encontram em conjunturas similares:

*(...) organizations engage in turf-protecting strategies, such as fighting other organizations that seek to perform one's own tasks and avoiding cooperation with other organizations due to the potentially deleterious implications for an organization's identity and mission (BACH; WEGRICH, 2019, p.16).*

Assim, uma estratégia de defesa do território organizacional bem-sucedida redundou em um projeto de coordenação governamental malsucedido. Isso implica, por um lado, uma organização que ajustou o problema político à sua política interna e, por outro, um conjunto de organizações que teve de ajustar o projeto a tal estratégia de defesa, o que redundou nas consequências apresentadas no Capítulo 3.

A dimensão que o efeito da política burocrática acarreta para o caso em estudo traz à tona outra questão. Conforme relatado pelo ex-Secretário Executivo Adjunto do Ministério da Educação, em conversa por aplicativo de mensagens, os então Ministros da Fazenda e da Educação estavam de acordo com o formato original do projeto, que previa a participação da Receita Federal. Então, como essa organização pôde manter seu posicionamento de defesa, ainda que fosse subordinada hierarquicamente ao então Ministro da Fazenda? A resposta a essa questão situa-se nas estratégias de preservação, conforme o descrito a seguir.

### 5.2.2 Estratégias de preservação do território organizacional

Nesta outra frente de atuação, tendo como referência o caso em estudo, é construído e mantido o suporte necessário à defesa do território da Receita Federal. Então, se na primeira estratégia foram apresentados os motivos para a ação, nesta segunda seção dispõe-se como essa ação se sustenta diante dos atores externos a essa organização.

Nesse contexto, ressalta-se de que forma o “relativo insulamento burocrático da Receita Federal” se articula com a autonomia organizacional que esse órgão detém (SILVA, 2015). Assim, tem-se, de um lado, um posicionamento burocrático dissociado do controle político externo e, de outro, uma capacidade de produzir de forma autônoma os meios e produtos de que necessita para o cumprimento de sua missão.

Assim, o primeiro vértice da estratégia de preservação é o insulamento burocrático, conceituado como um fenômeno que demarca a independência da burocracia em relação aos controles político e social. É um conceito clássico produzido por diversos autores consoante a análise de conjunturas brasileiras, que vão do primeiro governo Vargas até o fim do regime militar, em que se observou a estratégia de afastar uma elite burocrática dos interesses político-partidários ou de grupos organizados que poderiam minar a implementação de políticas essenciais a cada governo (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Desse modo, em regimes políticos nos quais as vias democráticas de relacionamento da sociedade civil com os atores estatais eram institucionalmente limitadas, foi viável a estratégia de separar a política da burocracia, que, por sua vez, afastava as condicionantes clientelistas e/ou corporativas que poderiam comprometer a execução de objetivos prioritários. Nesse sentido, a defesa do insulamento da burocracia:

(...) parte da premissa de que a interação entre a política e a burocracia gera efeitos negativos, pois os interesses político-partidários, de curto prazo, se sobreporiam aos técnico-burocráticos, voltados aos interesses governamentais e sociais de longo prazo, afetando sobremaneira o funcionamento do Estado. Nesse contexto, o insulamento seria o mecanismo para blindar a burocracia pública dos interesses privados, protegendo-a dos interesses políticos (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 77).

Contudo, a ausência da participação política e social combinada às limitações institucionais de controle abriam caminho à sedimentação de relações exclusivas entre setores estratégicos do governo e grupos privados organizados. Tal relacionamento seletivo, que se



articulava com as burocracias insuladas, comprometia, pois, a esfera pública do Estado (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Já no contexto democrático pós Constituição de 88, destacam-se alterações institucionais que mobilizam novas formas de controle político e social das burocracias, como a intersetorialidade, a coordenação federativa e a dimensão participativa. Essas dimensões de controle restringem a observação de fatos semelhantes aos abordados pelo conceito clássico de insulamento burocrático, na medida em que há intensa limitação à definição de prioridades para ação pública que fuja ao escrutínio político. No entanto, esse fenômeno ainda permanece e ocorre justamente onde se situam falhas desses instrumentos de controle (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Tal perspectiva se conecta ao caso em estudo, uma vez que neste se observam falhas no arranjo intersetorial, como será demonstrado na próxima seção, e na dimensão participativa que envolve o Fies. Quanto à dimensão participativa, conforme o exposto no Capítulo 1, o novo formato de pagamento não mobilizou o debate no âmbito legislativo, possivelmente por ser ainda um modelo estranho à realidade brasileira, com discussão restrita aos ambientes acadêmico e burocrático. Conforme foi indicado, os debates nas audiências públicas e as proposições de emendas parlamentares, quando da discussão da nova lei do Fies, concentraram-se sobre temas já integrados ao cotidiano dos estudantes, como renegociação de dívidas ou mudanças no prazo de carência do financiamento.

Nesse cenário, onde tanto a presença do público interessado quanto os demais órgãos envolvidos não exerceram pressão política, o insulamento da burocracia da Receita Federal foi facilitado, preservando, assim, o seu posicionamento acerca das discussões do novo modelo de pagamento do Fies, que foi de não se mobilizar por uma solução que envolvesse a sua participação. Consolida-se, então, a preservação de uma política interna da organização que se sobrepôs à política em âmbito legislativo e intersetorial.

Pode-se afirmar, ainda, que o insulamento da Receita Federal não se restringe a esse caso. De acordo com estudo produzido por Silva (2015), observa-se uma aparente contradição da Receita Federal, uma vez esse órgão concilia características típicas de insulamento e inserção.

Isso ocorre porque sua burocracia atua de forma insulada em relação aos demais órgãos da administração federal e, sobretudo, do poder legislativo, com aversão a interferências de cunho político. Já em outra dimensão, a Receita Federal atua de forma bastante próxima do

cidadão, das empresas contribuintes e do poder judiciário. Porém essa proximidade está diretamente relacionada à construção de capacidades técnicas voltadas ao cumprimento de sua missão, que exige o conhecimento das necessidades pontuais do seu público alvo, o que redundará na geração de inovações em seus processos (SILVA, 2015). Isto é, as conexões que a Receita estabelece com a sociedade tem caráter mais utilitário que político, na medida em que visam atender às necessidades internamente configuradas.

Essa configuração de um “insulamento seletivo” se apoia em um quadro funcional especializado e articulado aos objetivos estratégicos da organização, o que possibilita à Receita Federal atuar de forma quase independente, uma vez que essa organização domina praticamente todas as etapas dos processos relacionados à administração tributária (SILVA, 2015). Assim, a autonomia conquistada por esse corpo burocrático complementa outro vértice para a preservação de sua política interna, que, como no caso do Fies, atuou de forma a manter o seu território de atuação.

A impulsão dessa autonomia burocrática, que de forma insulada consegue optar por participar ou não participar de algum arranjo interorganizacional, pode também ser percebido pelo seu reverso. No caso do Fies bastou a inserção do instrumento “tributo” que essa mesma impulsão se voltou para a colaboração e a disposição em se buscar alguma forma de adaptar o modelo australiano à realidade brasileira. Assim, se o instrumento para a composição do arranjo estiver inserido no seu território de atuação, vinculado à sua missão, a articulação de defesa é desmobilizada, uma vez que não se observa perigo à sua preservação.

Tal ambivalência também se reflete na natureza da especialização, ponto fundamental da identidade da Receita Federal. Conforme o descrito no Capítulo 2, a especialização da organização tanto pode gerar obstáculos à coordenação governamental, quanto pode promovê-la. Reforça-se, então, tal fluidez no caso em estudo, uma vez que ao se propor a conversão do modelo de pagamento à especialidade da Receita Federal, o que era resistência passou a ser colaboração.

Portanto, um arranjo coordenado não tem o condão de superar estratégias de defesa e preservação, como as articuladas pela Receita Federal. Porém, uma coordenação governamental suficiente pode superar tais resistências ao respeitar a identidade e a missão da organização especializada que está sendo convidada a participar, cenário que ainda é uma possibilidade para a superação dos impasses para a materialização do pagamento contingente à renda do Fies.

### 5.3 FALHAS DE INTERSETORIALIDADE

“Falta liderança! ”

Essa frase foi dita em entrevista por um dos representantes da Receita Federal, em resposta a questionamento que buscava compreender por que o projeto de pagamento contingente à renda do Fies ainda não foi concluído.

Mas se há setores distintos envolvidos na formulação desse arranjo, a quem compete o papel de liderança? Ou, de que forma a liderança deveria ser exercida nesse caso? Quem é o responsável pelo problema que se pretende solucionar dentre os setores envolvidos? Se a fala do entrevistado revela um incômodo presente nas dificuldades que esse ator observa nos impedimentos à implementação do projeto, as questões que buscam respostas ao seu incômodo desvelam outro problema: falhas de intersectorialidade que envolvem o arranjo proposto e se somam aos obstáculos para a construção da coordenação governamental necessária ao caso em estudo.

Segundo o conceito proposto por Cunill-Grau (2016):

(...) a noção de intersectorialidade refere-se à integração de diversos setores, principalmente – embora não unicamente – governamentais, visando à resolução de problemas sociais complexos cuja característica fundamental é a multicausalidade” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 36).

Um ponto chave para a compreensão desse conceito de intersectorialidade é, pois, o fato de que os problemas sociais não respeitam a setorização tradicionalmente empregada na administração pública. A natureza desses problemas é multicausal, interligada e complexa (XIMENES, 2021).

E tal natureza pode ser observada no caso da inadimplência no Fies, uma vez que sua causa pode ser situada tanto na qualidade do curso financiado, quanto na formação básica do estudante, além de outros fatores, como o grau de empregabilidade do curso, a situação econômica do país. E a inadimplência interliga-se a outros problemas sociais, como a deficiência do acesso ao ensino superior público gratuito ou às limitações à inserção no mercado de trabalho das mulheres. Já a complexidade da inadimplência pode ser delimitada pelo arranjo proposto para o seu tratamento, que, diferentemente das ações fracassadas realizadas exclusivamente pelo MEC no passado, agora propõem o envolvimento de outros setores da administração pública, outras capacidades e disponibilidades de instrumentos.

Ainda segundo Cunill-Grau (2016), o conceito de intersetorialidade pode ser desdobrado em duas premissas. A primeira tem cunho político e fundamenta-se no pressuposto de que as soluções integrais para os problemas sociais devem ser planejadas ou executadas intersetorialmente. Já a segunda tem fundamento técnico-operacional, na medida em que ressalta os ganhos decorrentes do compartilhamento de recursos entre setores distintos. Ou seja, as diferenças entre os setores geram melhores soluções para problemas complexos.

E é nessa segunda premissa que se insere a proposta de resolução da inadimplência do Fies. O arranjo proposto, originalmente, baseia-se no compartilhamento de expertises e recursos entre os setores de pesquisa (Ipea), educação (MEC), finanças (Secretaria de Acompanhamento Econômico e STN) e tributação (Receita Federal). Então, nessa premissa se estabelece a percepção de que, embora os recursos sejam delimitados por setores distintos, o problema a ser tratado é comum ou intersetorial. Assim, a despeito de não considerar a inadimplência a partir de suas múltiplas faces ou causas, em um plano conceitual, a proposta de solução assume uma estratégia de gestão que implica a necessidade de um compromisso intersetorial entre os setores envolvidos.

Nesse sentido, tal compromisso deve envolver a percepção de que o problema é comum a todos os setores. Assim, “a intersetorialidade requer ação coletiva, a qual precisa ser intencional e ativamente produzida no cotidiano do trabalho de implementação pelos atores nela envolvidos” (PIRES, 2016, p. 72).

Tal perspectiva indica, pois, que a intersetorialidade deve ser criada, na medida em que a tendência natural dos setores é voltarem-se para os próprios redutos de ação. Para tanto, a produção da intersetorialidade carece de uma liderança ativa e de múltiplos canais de comunicação entre os atores envolvidos (CUNILL-GRAU, 2016).

Com relação ao processo de liderança, deve haver uma instância coordenadora que promova a articulação entre os setores. Tal instância pode ocorrer tanto no Centro de Governo quanto em um órgão que, de acordo com o problema que está sendo tratado, possua a capacidade de articulação necessária para liderar a ação (XIMENES, 2021).

Já o processo de comunicação é articulado ao de liderança e deve voltar-se à superação das divergências e conflitos que naturalmente ocorrem entre setores distintos. Assim, conforme defende Cunill-Grau (2016), o diálogo é melhor que a autoridade para se obter a cooperação e pode promover espaços de deliberação que contribuem para resolução de conflitos, além de possibilitar a internalização da ideia interdependência entre os setores.

Outro requisito fundamental à construção de uma lógica de intersetorialidade é o ambiente institucional que circunda os setores, uma vez que as instituições tanto podem limitar quanto facilitar um arranjo intersetorial. Do ponto de vista micro, os arranjos são afetados pelo marco institucional de cada setor, e, do ponto de vista macro, no Brasil, o desafio da intersetorialidade se recrudescer ante o poder das corporações setoriais e o poder político partidário (CUNILL-GRAU, 2016).

Ao se projetar tais condicionantes teóricos ao caso em estudo, observam-se falhas de liderança e comunicação, assim como um ambiente institucional limitador da ação intersetorial.

Conforme já apontado por um dos entrevistados, não havia uma liderança capaz de conduzir o projeto e mobilizar os atores a fim de se buscar uma solução que contornasse as resistências da Receita Federal, sem que sua participação efetiva fosse descartada. Nesse caso, sobressai a ausência do MEC e da sua força institucional, como um dos maiores ministérios. Conforme já demonstrado, esse ministério, criador do Fies, terceirizou a liderança do projeto à antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico e a execução do arranjo a duas empresas públicas, CAIXA e DATAPREV.

Nesse condicionante também sobressai a presença “protocolar” da Casa Civil, que esteve presente às primeiras reuniões para a definição do projeto, mas, conforme a fala de dois dos entrevistados, não adotou qualquer ação que pudesse contornar as resistências e o insulamento da Receita Federal. Outro fato que se destaca nesse sentido, é a contínua ação do pesquisador do Ipea envolvido no projeto, cuja perseverança em ressaltar a necessidade de participação da Receita era o único ponto de liderança convergente com o modelo que se pretendia implementar, mas que não fazia eco dentre os demais setores envolvidos.

Quanto à dimensão da comunicação, ficou patente a distância entre os setores propositores e o setor convidado. Não havia uma definição clara das necessidades e requisitos necessários à construção do pagamento contingente à renda. Ressalta-se, neste caso, além da especificidade técnica do projeto, o fato de que o modelo era importado, ainda sem uma implementação no país que pudesse auxiliar a comunicação com a Receita Federal. Essa deficiência ficou então evidente quando do encontro entre os técnicos do órgão de administração tributária da Austrália e o servidor da Receita Federal, que, apenas em um encontro, chegaram ao instrumento que poderia inserir a Receita no arranjo.

Outro limitador também pode ser apontado no marco institucional relacionado ao novo modelo de pagamento do Fies, uma vez que esse envolve campo jurisdicional da Receita

Federal, o qual restringe ações que busquem flexibilizar atos institucionalizados, como o sigilo fiscal ou a participação em ações que fujam à missão de administração tributária.

Tais insuficiências observadas redundaram, portanto, em falhas de intersetorialidade no projeto que deveria integrar ações dos setores estatais de pesquisa, educação, finanças e tributação. Embora a intersetorialidade diferencie-se da coordenação por implicar um grau mais acentuado de relacionamento entre os setores, contemplando inclusive a integração de processos organizacionais, sua lógica de gestão assemelha-se à coordenação e também pode explicar os obstáculos que se estabeleceram para a instituição do pagamento contingente à renda.

Desse modo, a par das falhas observadas conforme a vinculação da teoria de intersetorialidade pesquisada ao caso em estudo, ressaltam-se, conforme Pires (2016), outros desafios e obstáculos à intersetorialidade que também impactam negativamente as construções de arranjos coordenados: (i) resistência e corporativismo burocrático; (ii) ausência de linguagem e bases de conhecimento comuns; (iii) construção de uma visão de intersetorialmente compartilhada; (iv) heterogeneidades, déficit de confiança e assimetria de capacidades institucionais.

Tais desafios e obstáculos mostraram-se presentes nas análises realizadas neste Capítulo e demarcam efeitos que impactam diretamente a construção da coordenação governamental. Dessa forma, desde as limitações da racionalidade individual e organizacional, às resistências burocráticas e à ausência de uma ideia de intersetorialidade compartilhada, conforme analisado no caso estudado, explicam por que é árdua, mas não inviável, a construção da coordenação governamental no Brasil.

## 6 CONCLUSÕES

Esta dissertação tomou como ponto de partida a análise de como o fenômeno da alta inadimplência motivou a instituição do pagamento contingente à renda no Fies e de como foram construídas as alternativas e aplicadas as modificações para se restabelecer o equilíbrio fiscal na nova lei do Fies. Foram então abordados, de um lado, a inadimplência, que mina o equilíbrio fiscal do Fies e o bem-estar dos inadimplentes, e, de outro, as dificuldades para se imprimir na nova lei do Fies um novo modelo de pagamento e uma distribuição mais equânime dos subsídios estatais.

Seguindo esse fio condutor, foi demonstrado como a Austrália criou um programa de financiamento estudantil livre de inadimplência e com um arranjo coordenado entre os órgãos de educação e administração tributária desse país. Foram apresentadas lições de como se constrói um programa de financiamento estudantil com alto retorno dos desembolsos e proteção ao mais pobres, com distribuição mais justa dos subsídios. Além disso, foi destacado como se é possível formatar um arranjo coordenado efetivo entre órgãos de setores distintos, que conferiu ao ECR australiano uma eficiência transacional superior a qualquer outro tipo de financiamento.

Em sequência e em contraposição a esse modelo exitoso, foi demonstrado como o Fies, apesar de contar com condições necessárias para se transformar em um financiamento do tipo ECR, ainda não detém a condição fundamental para tal transformação: um modelo de cobrança e pagamento intermediados pela coordenação entre o MEC e a Receita Federal. A partir desse hiato de coordenação, destacaram-se os efeitos de tal insuficiência face às fragilidades e aos impasses ainda não contornados pelo arranjo alternativo que tem sido formulado para a implementação do novo modelo de pagamento do Fies.

Por fim, foram expostas razões que explicam porque não foi possível a coordenação entre o MEC e a Receita Federal, estratégia essencial à implementação do pagamento contingente à renda no Fies e que contou com a colaboração da então Secretaria de Acompanhamento Econômico, da STN e do Ipea. Tais razões emergiram a partir da contraposição do caso em estudo às teorias relativas aos vieses de atenção do comportamento individual e organizacional, à política burocrática e à intersetorialidade.

O delineamento do texto visou, portanto, atender aos objetivos desta dissertação, que são explicar como e porque se estabelecem obstáculos à coordenação governamental, tendo

como fenômeno explicativo a inovação que representa a instituição do pagamento contingente à renda no Fies.

Uma primeira conclusão que emerge da análise apresentada relaciona-se à coordenação governamental como estratégia para viabilizar soluções mais efetivas para os problemas públicos. Conclui-se, a partir do caso estudado e do modelo de ECR australiano, que a coordenação governamental, de fato, produz ganhos de inovação e efetividade, conforme também reforça a literatura disposta nesta dissertação.

Diante dessa conclusão inicial, sobressai, com igual relevância, a antítese dessa estratégia, que é a ausência de coordenação, fato que permeia o caso estudado. Nesse sentido, a especialização das organizações e seus efeitos, que geram barreiras à colaboração interorganizacional, não é um fenômeno suficiente para explicar os obstáculos à coordenação governamental. Segundo o demonstrado, embora seja um fator explicativo, a especialização não impediu a construção da coordenação governamental essencial ao ECR australiano, não obstante as resistências iniciais do órgão de administração tributária desse país.

Dessa lição oriunda da Austrália, pode-se concluir que os arranjos coordenados, quando envolvem organizações especializadas, devem ser dotados de originalidade, natureza capaz de superar resistências ao adequar os instrumentos do arranjo à missão da organização especializada. Assim, de acordo com o formato de ECR na Austrália, da mesma forma que a dívida do financiamento, categoria financeira, foi transformada em um tributo, de categoria absolutamente distinta, outras diversas adequações podem ser realizadas conforme cada caso, construindo-se, assim, coordenações suficientes a cada necessidade. Ou seja, não se deve projetar uma competição pelo melhor arranjo, mas sim a busca pelo arranjo suficiente à coordenação em construção, afinal, nessa circunstância, pretende-se compartilhar estruturas e recursos diferenciados que foram produzidos por conta da especialização.

A par das limitações da especialização como fator explicativo e com base nos objetivos desta dissertação, foi possível concluir que fatores como as limitações da racionalidade individual e do comportamento organizacional, assim como desdobramentos da política burocrática e falhas de intersetorialidade também são pertinentes para explicitar os obstáculos à coordenação governamental no caso estudado.

Inicialmente, foi destacado como a “racionalidade limitada” dos indivíduos desvela as limitações do processo decisório, uma vez que os atores envolvidos na formulação de alternativas não são capazes de processar todas as informações disponíveis, além de não



perceberem que outras não lhes estão disponíveis (MINTROM, 2015). Esse conceito fundamenta, portanto, mais uma conclusão acerca dos obstáculos à coordenação governamental pesquisada, dado que os atores envolvidos não tinham ciência do instrumento criado na Austrália para a viabilização do arranjo entre os setores de educação e administração tributária, que foi a conversão da dívida do financiamento em uma espécie tributária. Assim, foi prejudicada a integração da Receita Federal ao arranjo, que, segundo posicionamento dessa mesma organização, poderia ser produzida caso as dívidas do Fies fossem convertidas em um tributo.

Em sequência, foram apontados os vieses de atenção do comportamento organizacional que, apesar de produzidos por ações intencionais, geram efeitos não intencionais, prejudiciais à colaboração e à coordenação entre organizações (BACH; WEGRICH, 2019). Com a finalidade de relacionar tal abordagem teórica ao caso estudado, foram destacados três vieses de atenção no transcorrer da análise:

- (i) percepção seletiva: decorre da focalização das organizações em determinados assuntos e/ou tarefas e pode direcionar a atenção da organização para informações que fogem ao enquadramento do problema que se pretende solucionar. Concluiu-se, no caso do Fies, que as organizações envolvidas, que se encontravam voltadas para os seus campos de atuação, não perceberam o instrumento “tributo” como fator essencial ao arranjo coordenado que estava sendo construído;
- (ii) fraquezas inerentes: todas as organizações têm fraquezas inerentes à sua constituição e tal condição gera efeitos sobre seu comportamento. No caso estudado, foram evidenciadas as fraquezas do MEC e FNDE, organizações essenciais à formulação do Fies, mas que não participaram das definições para a instituição do pagamento contingente à renda. Assim, a ausência do peso institucional e mobilizador dessas organizações facilitou as resistências à construção da coordenação que deveria envolver a Receita Federal;
- (iii) pontos cegos: esta abordagem demonstra como as organizações não percebem que não são capazes de processar toda a informação relevante ao cumprimento de sua missão. E o encobrimento dessa deficiência - comum a qualquer organização e que gera pontos cegos - é institucionalizada mediante a convicção

de que se domina o seu campo de atuação. Tal perspectiva, quando transposta para o caso de estudo, evidenciou que as organizações responsáveis pelo desenho do arranjo, imbuídas do dever institucionalizado de criar uma solução para os casos que lhes são apresentados, não “viram que não estavam vendo” e propuseram um arranjo para a implementação do novo modelo de pagamento do Fies sem a participação da Receita Federal. Em consequência disso, os obstáculos à coordenação governamental foram mantidos e o arranjo alternativo redundou em fragilidades e impasses ainda não superados.

Adicionalmente, a perspectiva da política burocrática foi adotada como mais um fator explicativo para os obstáculos à coordenação governamental pesquisada. Neste caso, foi descrito como posicionamentos, com intenções não expressas, da Receita Federal, revelavam efeitos intencionais que visavam a defender e a preservar o território dessa organização.

Tal intenção, segundo a análise realizada, desdobrou-se na transformação de um problema político, como é o caso do pagamento contingente à renda, em um problema de cunho administrativo (OLIVIERI, 2011), conforme as explicações técnicas apresentadas pela Receita Federal, que justificavam o seu impedimento de integrar o arranjo em construção.

Essa resistência burocrática configura uma estratégia de defesa da Receita Federal que visava preservar sua jurisdição e afastar os riscos inerentes ao projeto proposto. Dessa forma, um arranjo que contava com acesso a informações sigilosas e um alto risco de implementação, dada a força inovadora do projeto, intensificou a resistência da Receita Federal em participar.

Em sustentação e complementação a essa primeira estratégia, foi observado como a estratégia de preservação do território é continuamente articulada pela Receita Federal. Tal articulação é mediada pelo “relativo” insulamento burocrático, que afasta essa organização dos controles político e sociais, assim como pela autonomia conquistada pela Receita Federal, que detém praticamente todas as etapas dos processos relacionados à administração tributária no país (SILVA, 2015).

Considerada essa estratégia transposta para o caso do Fies, de um lado, não se observou um envolvimento do poder legislativo, do MEC, ou de organizações estudantis que poderiam colocar em xeque o insulamento orgânico da Receita Federal. De outro lado, a autonomia dessa organização foi essencial à preservação do seu posicionamento inicial de não participar do arranjo, não atendendo, inclusive, a recomendações dos então ministros da Fazenda e Educação.

Por fim, o caso do Fies foi analisado enquanto um problema complexo que envolve a participação de setores distintos da administração pública. Assim, tem-se mais uma explicação para os obstáculos à coordenação ao se considerar as falhas de intersetorialidade observadas na construção do arranjo que deveria envolver a Receita Federal.

Conforme as abordagens teóricas do campo da intersetorialidade aplicadas neste estudo de caso, observaram-se deficiências de liderança na condução do projeto, sobretudo as condicionadas pela ausência do MEC e pela atuação protocolar da Casa Civil, que poderiam mobilizar os envolvidos e criar um contraponto ao posicionamento da Receita Federal. Associada a essa deficiência, foram também destacadas falhas de comunicação, dadas as limitações acerca dos detalhamentos técnicos que envolviam o arranjo, dentre os quais, o instrumento tributo. Finalmente, o ambiente institucional que envolvia o arranjo, marcado pela rigidez da jurisdição da Receita Federal, foi outro fator que gerou obstáculos e acabou por facilitar as resistências desse órgão.

Conforme demonstrou esta dissertação, a coordenação governamental, embora desejável, é uma estratégia complexa, cujos obstáculos para sua produção relacionam-se a condições geradas pela especialização, por limitações comportamentais de indivíduos e organizações, por resistências de burocracias, e, até mesmo, por falhas no ambiente intersetorial.

Dessa forma, o esforço analítico necessário ao atendimento do objetivo central desta pesquisa utilizou-se de múltiplas abordagens, que produziram, por sua vez, múltiplas respostas complementares para explicar porque foram gerados obstáculos à coordenação entre o MEC e a Receita Federal para a implementação do pagamento contingente à renda no Fies.

Para além das conclusões geradas por esta dissertação, também é importante registrar achados que sobressaíram no desenvolvimento da pesquisa.

Nesse sentido, é relevante apontar a importância da definição dos instrumentos para o sucesso de arranjos coordenados que devem ser construídos em ambientes interorganizacionais. Tal importância é observada na categorização da dívida estudantil como um tributo na Austrália, onde, por conta dessa hábil construção, as resistências do órgão de administração tributária foram superadas. Ou seja, de uma solicitação inicial para o compartilhamento de informações, comum em pedidos a organizações especializadas, o arranjo passou a gerar uma obrigação ao órgão de administração tributária, fundamental ao sucesso do ECR naquele país e lição que pode ser reproduzida em casos semelhantes.

Outro achado que também merece ser ressaltado relaciona-se às diferenças apontadas entre a reforma do Fies e o modelo de ECR implementado na Austrália.

Observa-se nesse aspecto, de um lado, a predominância da análise técnica que compreende a inadimplência como principal fator da insustentabilidade financeira da política. Neste caso, o enquadramento do problema não considera a raiz social que esse fenômeno apresenta e que, como a manutenção da inadimplência dos novos contratos expõe, não pode ser resolvido a partir de soluções técnicas que se voltam somente ao reequilíbrio fiscal do Fies.

Já de outro lado, o modelo de ECR australiano demonstra que é possível conciliar equilíbrio financeiro com justiça social. Para tanto, desenvolveu-se um modelo de financiamento que respeita a condição social de cada um, cobrando mais de quem tem mais e menos de quem tem menos. Assim, comprova-se que uma política mais justa socialmente, também pode ser mais efetiva financeiramente.

## 7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula; PEDROSA, Pedro Antônio Estrella. Fundo de financiamento estudantil (FIES): vicissitudes e desafios. In: **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura**. Organizador: Paulo Meyer Nascimento – Brasília: IPEA, 2019. p. 311-318. Disponível em: < <https://bit.ly/31V11jo> >

BACH, Tobias; WEGRICH, Kai. Blind Spots, Biased Attention, and the Politics of Non-coordination. In: **The Blind Spots of Public Bureaucracy and the Politics of Non-Coordination**. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 3-28.

BARTONE, Gino. **The operation and administration of Australia's Higher Education Loan Program (HELP) debt**. Apresentação. Brasília: 2019.

BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy; VERHOEST, Koen. **Coordination of public sector organizations**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

BRASIL. Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992. **Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes**. Brasília, DF: 1992.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.827, de 27 de maio de 1999. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências**. Brasília-DF: 1999a.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00082/1999 MEC MF MFAS MP. **Trata da exposição de motivos base para o envio da Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999**. Brasília-DF: 1999b.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências**. Brasília- DF: 2001.

BRASIL. Decreto s/n, de 28 de janeiro de 2015. **Institui Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal**. Brasília-DF: 2015.

BRASIL. Decreto s/n, de 19 de setembro de 2017. **Institui o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil - CG-Fies e estabelece competência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação vinculada aos contratos com instituições financeiras no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies**. Brasília-DF: 2017a.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00037/2017 MEC MF MI MP. **Trata da exposição de motivos base para o envio da Medida Provisória n. 785, de 6 de julho de 2017.** Brasília-DF: 2017b.

BRASIL. Medida Provisória n. 785, de 6 de julho de 2017. **Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, dentre outras providências.** Brasília-DF: 2017c.

BRASIL. Trabalho conjunto entre o MEC, MF, MP e FNDE. **Plano de Trabalho: em atendimento aos subitens 9.4.4.1 a 9.4.4.4 do Acórdão nº 3.001/2016 do TCU.** Brasília-DF: 2017d.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Nota Descritiva. Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017.** Brasília-DF: 2017. Disponível em: < <https://bit.ly/3uxZmwk> >

BRASIL. Comitê Gestor do Fies (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 5 de 13 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre a definição do percentual de vinculação à renda durante a fase de amortização dos contratos de financiamento do Fies formalizados a partir de 1º de janeiro de 2018.** Brasília-DF: 2017.

BRASIL. Comitê Gestor do Fies (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 19 de 30 de janeiro de 2018. **Dispõe sobre o valor de pagamento mínimo durante a fase de amortização dos contratos de financiamento do Fundo de financiamento Estudantil (Fies) formalizados a partir do 1º semestre de 2018.** Brasília-DF: 2018a.

BRASIL. Comitê Gestor do Fies (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 26 de 5 de junho de 2018. **Dispõe sobre o estabelecimento dos indicadores de desempenho no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) que serão monitorados pelo Comitê Gestor do Fies.** Brasília-DF: 2018b.

BRASIL. Comitê Gestor do Fies (CG-Fies). Resolução CG-Fies nº 32 de 14 de novembro de 2018. **Dispõe sobre o Plano Trienal e o quantitativo de vagas dos contratos de financiamento no âmbito do Fundo de financiamento Estudantil (Fies).** Brasília-DF: 2018c.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução CMN nº 4.628, de 25 de janeiro de 2018. **Regulamenta o inciso II do art. 5º-C da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, de que trata o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), com a finalidade de estabelecer a forma de definição da taxa de juros real igual a zero.** Brasília-DF: 2018.

BRASIL. DATAPREV. **Pagamento Contingente à Renda. Documento Preliminar de Negócio. Versão 2.0.** Brasília-DF: 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Histórico [do CREDUC ao Fies]**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Brasília: FNDE, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2JEKNml>

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **NOTA TÉCNICA Nº 2261127/2021/CGFIN/DIGEF**. Esclarece informações necessárias para implementação do pagamento contingente à renda, bem como solicita autorização para que o FNDE possa ter acesso aos dados necessários para a sua implantação. Brasília-DF: 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Nota Técnica Conjunta SEI nº 6/2019/CFIC/COEF/CGAT/SUASU/SAGAS/SECAP/FAZENDA-ME**. Impacto do atraso na implementação do mecanismo do pagamento vinculado à renda, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies. Brasília-DF: 2019.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 02, de 31 de março de 2008. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES**. Brasília-DF: 2008.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 01, de 22 de janeiro de 2010. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, regulamenta a adesão de mantenedoras de instituições de ensino não gratuitas e dá outras providências**. Brasília: MEC, 2010a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010. **Dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)**. Brasília: MEC, 2010b.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 21, de 20 de outubro de 2010. **Dá nova redação a dispositivos das Portarias Normativas nº 1, de 22 de janeiro de 2010 e nº 10, de 30 de abril de 2010, a fim de disciplinar procedimentos para adesão das mantenedoras e opção de estudantes ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC, no âmbito do FIES**. Brasília: MEC, 2010c.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2015**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/gZ7NNU>>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2017**. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Wk1zOw>>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Evolução do Ensino Superior: 1980-1998**. Brasília: Inep, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/39UbjVp>>

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Nota Técnica Conjunta SEI nº 6/2019/CFIC/COEF/CGAT/SUASU/SAGAS/SECAP/FAZENDA-ME. **Trata-se do impacto do atraso na implementação do mecanismo do pagamento vinculado à renda, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies**. Brasília-DF: 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **Boletim de Avaliação de Políticas Públicas: Financiamento Estudantil - Indicadores e insights sobre a focalização do programa**. Brasília: MF, 2015a. Disponível em <<https://bit.ly/31QP50Q>>.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **Boletim de Avaliação de Políticas Públicas: Financiamento Estudantil – Insights sobre as condições de financiamento e o risco fiscal**. Brasília: MF, 2015b. Disponível em <<https://bit.ly/2QrpiqN>>.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **As alterações propostas no FIES – MP nº 785/2017**. Brasília: MF, 2017a. Disponível em <<https://bit.ly/2IwvnQL>>.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **Diagnóstico FIES**. Brasília: MF, 2017b. Disponível em <<https://bit.ly/31MwGJJ>>.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Nota-Técnica nº 32/2017/CESEF/SUPEF/STN/MF, de 31 de agosto de 2017. **Fase 3 do Plano de Trabalho decorrente dos Acórdãos nº 3.001/2016 e 539/2017 do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): Estudo e adoção de medidas sobre as despesas com a administração dos financiamentos do FIES**. Brasília: MF, 2017c.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). **PARECER SEI Nº 9667/2020/ME**. Trata-se de consulta encaminhada por intermédio da Nota Técnica SEI nº 18414/2020/ME(doc. nº 8056619), que trata da solicitação do FNDE, agente operador dos ativos e passivo do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), instituído pelo art. 1º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001[1], para compartilhamento de dados do Cadastro Nacional de Informação Sociais, doravante CNIS. Brasília-DF: 2020.



BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 3.001/2016 – Plenário: Auditoria realizada no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) com o objetivo de avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho.** Brasília: TCU, 2016. Disponível em <<https://bit.ly/2Kwrn4A>>

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil.** In Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Org. Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. Brasília: Ipea-Enap, 2018, p. 59-84.

CHAPMAN, Bruce. Income contingent loans: Background. In: **Income contingent loans.** Palgrave Macmillan, London: 2014. p. 12-28.

\_\_\_\_\_. **Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform.**

Canberra: Centre for Economic Policy Research, Research School of Economics, Australian National University, 2005. Discussion Paper, n. 491.

\_\_\_\_\_. **The economics and public policy of student loans: Lessons for Brazil.**

Apresentação. Brasília: 2019.

CHAPMAN, Bruce; DOAN, Dung. Financiamento do ensino superior: questões conceituais e a experiência internacional. In: **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura.** Organizador: Paulo Meyer Nascimento – Brasília: IPEA, 2019. p. 269-274. Disponível em: < <https://bit.ly/31V11jo>>

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa.

Evolução da Educação Superior Privada no Brasil: Da Reforma Universitária de 1968 à Década de 2010. In: **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura.**

Organizador: Paulo Meyer Nascimento – Brasília: IPEA, 2019. p. 269-274. Disponível em: < <https://bit.ly/31V11jo>>

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, p. 35-66. Brasília-DF: 2016.

HEIMS, Eva. Why cooperation between Agencies is (sometimes) possible: Turf protection as enabler of regulatory cooperation in the European Union. In: **The Blind Spots of Public Bureaucracy and the Politics of Non-Coordination.** Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 113-131.

HENRIQUES JÚNIOR, Francisco Gonçalves. **Determinações do TCU para a sustentabilidade da política pública de financiamento estudantil (FIES) no atingimento da meta 12 do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, 2019.

HIGGINS, Tim. **Australian ICL history and development: *The origins of HECS***. Apresentação. Brasília: 2019.

HOBMEIR, Fabiana Grifante. **Fies: um Estudo de Caso sobre a Inadimplência no Programa**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, número 32. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

JOHNSTON, Mathew. **Sistema Australiano de Financiamento do Ensino Superior**. Apresentação. Brasília: 2019.

LODGE, Martin. Accounting for blind spots. In: **The Blind Spots of Public Bureaucracy and the Politics of Non-Coordination**. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 29-48.

MELO, Altemir Linhares de. **Possíveis contribuições das escriturações tributárias digitais para automatização da cobrança do FIES**. Apresentação. Brasília: 2019.

MINTROM, Michael. Herbert A. Simon, administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization. **The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration**, p. 12-21, 2015.

MCKINSEY & COMPANY. **Tornando o FIES 2.0 uma realidade no curto prazo**. Apresentação. Brasília: 2016.

METCALFE, Les. International policy co-ordination and public management reform. **International review of administrative sciences**, v. 60, n. 2, p. 271-290, 1994.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. **Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil**. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, número 41, p. 45-53, 2015. Disponível em: < <https://bit.ly/322qQ0I>>

\_\_\_\_\_. **Compartilhamento de Custos e Crédito Estudantil Contingente à Renda: possibilidades e limitações de aplicação para o Brasil.** Texto para Discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, número 220, 2016.

\_\_\_\_\_. **Modelling Income Contingent Loans for Higher Education Student Financing in Brazil.** Teste (Doutorado em Economia). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

\_\_\_\_\_. **Empréstimos com amortizações condicionadas à renda: cenários de financiamento de estudantes de ensino superior no Brasil.** Texto para Discussão 2648. Ipea, Brasília, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2RMKwEg>>

\_\_\_\_\_. Epílogo: Financiamentos Vinculados à Renda têm Futuro no Brasil? In: **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura.** Organizador: Paulo Meyer Nascimento – Brasília: IPEA, 2019a. p. 325-330. Disponível em: <<https://bit.ly/31V11jo>>

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura.** Organizador: Paulo Meyer Nascimento – Brasília: IPEA, 2019b. p. 9-18. Disponível em: <<https://bit.ly/31V11jo>>

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; CORBUCCI, Paulo Roberto. Insumos para o redesenho do Financiamento Estudantil (FIES). In: **CMAP 2016 A 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais.** Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 131-152. Disponível em: <<https://bit.ly/3d00cMw>>

OLIVER, Christine. Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. **Academy of management review**, v. 15, n. 2, p. 241-265, 1990.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011.

PETERS, B. Guy. Managing horizontal government. **The politics of coordination.** Canadian Centre for Management Development, 1998.

\_\_\_\_\_. The challenge of policy coordination. **Policy Design and Practice**, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2018.

PIRES, Manoel Carlos de Castro. **Alguns comentários a respeito das reformas recentes no FIES e os desafios atuais.** In: Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura. Organizador: Paulo Meyer Nascimento – Brasília: IPEA, 2019. p. 295-302. Disponível em: <<https://bit.ly/31V11jo>>

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: **Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26. Brasília: MDS, 2016.

SACCARO JUNIOR, Nilo L.; ROCHA, Wilsimara M.; MATION, Lucas F. – Organizadores. **CMAP 2016 A 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3d00cMw>>

SANCHEZ, Maria Hidalgo; MESGRAVIS, Laima. **História e experiências brasileiras do Crédito Educativo antes do FIES – Financiamento Estudantil**. Pesquisa em Debate Revista Eletrônica do Programa Interdisciplinar em Educação, Administração e Comunicação. Universidade São Marcos. Ano II, no 3, jul-dez. São Paulo: 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2RkwkID>>

SILVA, Lucas Ambrósio Lopes da. A Burocracia de Médio Escalão da Secretaria da Receita Federal do Brasil: insulamento seletivo e construção de capacidades burocráticas. In **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Organizadores Pedro Luiz Costa Cavalcante e Gabriela Spanguero Lotta. Brasília: ENAP, 2015.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

STAKE, Robert E. Qualitative case studies. In **Strategies of qualitative inquiry**. N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), Sage Publications, Inc, p. 119–149, 2008.

STIGLITZ, Joseph E. Income-contingent loans: some general theoretical considerations, with applications. In: **Contemporary Issues in Microeconomics**. Palgrave Macmillan, London, 2016. p. 129-136.

TIMEUS, Krista. Passing the buck? How risk behaviours shape collaborative innovation. In: **The Blind Spots of Public Bureaucracy and the Politics of Non-Coordination**. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 151-170.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Pesquisa qualitativa. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, p. 116-173, 1987.

VERHOEST, Koen; BOUCKAERT, Geert. Machinery of government and policy capacity: The effects of specialization and coordination. In: **Challenges to state policy capacity**. Palgrave Macmillan, London, 2005. p. 92-111.

VITURI, Renée Coura Ivo. **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para o ensino superior privado: acesso, processos e contradições**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade de São Paulo, 2014.

XIMENES, Daniel de Aquino. **Implementação Relacional de Políticas Públicas. Guia de Orientação Analítica**. Rio de Janeiro: Autografia, 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.