

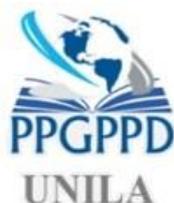
**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

PROGRAMAS FIES E PROUNI: UM ESTUDO COMPARATIVO.

ANDRÉA PAVEI SCHMOELLER

DISSERTAÇÃO

Foz do Iguaçu
2019



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

PROGRAMAS FIES E PROUNI: UM ESTUDO COMPARATIVO.

ANDRÉA PAVEI SCHMOELLER

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dra. Marcela Nogueira Ferrario

Foz do Iguaçu
2019

ANDRÉA PAVEI SCHMOELLER

PROGRAMAS FIES E PROUNI: UM ESTUDO COMPARATIVO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Marcela Nogueira Ferrario
UNILA

Prof. Dr. Eduardo Cesar Dechechi
UNIOESTE

Prof. Dr. Henrique Coelho Kawamura
UNILA

Foz do Iguaçu, Junho de 2019

Catálogo elaborado pela Biblioteca Latino-Americana
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA

S356p

Schmoeller, Andréa Pavei.

Programas FIES e PROUNI: um estudo comparativo / Andréa Pavei Schmoeller. - Foz do Iguaçu, 2019.
87 f.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Marcela Nogueira Ferrario.

1. Programas de financiamento estudantil - avaliação de impacto. 2. Financiamento Estudantil (FIES). 3. Programa Universidade Para Todos (PROUNI). I. Ferrario, Marcela Nogueira, Orient. II. Título.

CDU 378.014.543.3(81)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, aos meus pais pelos ensinamentos e pela oportunidade que me deram de ser alguém melhor através da educação. Aos meus irmãos Ruminiki e Gustavo pelo companheirismo e exemplos de dedicação, ao meu esposo Marcelo pela compreensão nos momentos de ausência, ao meu filho, razão da minha alegria, a Unila e seus professores, por acreditarem que pela Educação podemos mudar o mundo, ou pelo menos, o torna-lo melhor. Obrigada a banca pelas contribuições e por último e não menos importante, agradeço a minha orientadora Marcela, por todo apoio e compreensão.

RESUMO

Este estudo encontra e compara o desempenho médio de alunos concluintes que utilizaram o FIES ou PROUNI. A pesquisa utilizou a metodologia de regressão e análise binária, visando isolar as variáveis de interesse. A comparação do desempenho final é feita usando o exame ENADE 2017, principal ferramenta de avaliação de desempenho dos ingressos e concluintes do ensino superior. Para esta pesquisa optou-se pelo ENADE pela profundidade e globalidade dos dados. As estimativas encontradas mostraram que os bolsistas do PROUNI obtiveram em média 7,9 pontos a mais no ENADE em relação aos estudantes que receberam FIES. Diferenças significativas favoráveis foram encontradas ao PROUNI nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas (4,33), Ciências Exatas e da Terra (2,66) e Engenharias (0,62). Além da variável de interesse, foi criado um modelo que permitiu comparar o desempenho pelo gênero, renda familiar, região do país, escolaridade da mãe, estado civil, cor da pele, tipo de ensino médio e trabalho e estudo. Diferenças favoráveis foram encontradas em razão do aluno ser do sexo masculino, casado, de cor branca, ser da região sul, ingressante de instituição privada de ensino médio, não trabalhar, além de que quanto maior a renda e maior a escolaridade da mãe, melhor o desempenho médio. Complementando as análises, foram apresentados os custos dos programas buscando estabelecer relação com a eficiência.

Palavras-chave: Ensino superior privado. Desempenho. Avaliação de Impacto. PROUNI. FIES.

ABSTRACT

This study finds and compares the average performance of graduating students who used FIES or PROUNI. The research used the regression methodology and binary analysis, aiming to isolate the variables of interest. The comparison of the final performance is made using the ENADE 2017 exam, the main performance evaluation tool for college graduates and graduates. For this research, ENADE opted for the depth and globality of the data. Estimates found showed that PROUNI fellows scored an average of 7.9 points higher on ENADE than students receiving FIES. Favorable significant differences were found for PROUNI in the areas of Applied Social Sciences (4.33), Exact and Earth Sciences (2.66) and Engineering (0.62). In addition to the variable of interest, a model was created that allowed buying performance by gender, family income, region of the country, mother's education, marital status, skin color, type of high school, and work and study. Favorable differences were found in the fact that the student was male, married, white, from the southern region, entering a private high school, not working, and the higher the income and higher the mother's education, the better. the average performance. Complementing the analyzes, the program costs were presented seeking to establish a relation with the efficiency.

Key words: Private higher education. Performance. Impact Assessment. PROUNI. FIES.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Relação de valores e alunos dos programas FIES e PROUNI.....	67
Quadro 2: Aportes no FIES, PROUNI e Ensino Superior.....	67
Quadro 3: Diferença da estimativa média por variável.....	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Cursos avaliados no ENADE 2017, por Área de Conhecimento	54
Tabela 2: Variáveis independentes do modelo estatístico	55

FIGURAS

Figura 1: Fases da Política Pública	25
Figura 2: Ciclo de políticas públicas	26
Figura 3: Avaliação de impacto no âmbito da avaliação de programas	42
Figura 4: Estágios de políticas Públicas, atividades funcionais e produtos	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEA	Comissão Especial de Avaliação
COFINS	Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPSA	Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento
CSSL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DRI	Documento de Regularidade de Inscrição
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FGEDUC	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FIES	Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IES	Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IRPJ	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Contribuição para o Programa de Integração Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISPROUNI	Sistema Informatizado do PROUNI

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	12
1.1	JUSTIFICATIVA.....	19
1.2	PROBLEMA.....	20
1.3	HIPÓTESES.....	22
1.4	OBJETIVOS.....	22
1.4.1	Objetivo Geral	22
1.4.2	Objetivos Específicos	23
2	POLÍTICAS PÚBLICAS	24
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO.....	27
2.2	A EDUCAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	28
2.2.1	O Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES.....	32
2.2.1.1	Mudanças do FIES	36
2.2.2	O Programa Universidade para Todos – PROUNI	39
2.3	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	41
2.4	AVALIAÇÃO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO	46
2.4.1	Pesquisa Anteriores	49
3	METODOLOGIA	53
4	COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	57
4.1	Indicadores Globais da Educação Brasileira	57
4.1.1	Analfabetismo e ensino superior	57
4.1.2	Matrículas com idade entre 18 a 24 anos	58
4.1.3	Expansão do ensino privado	60
4.2	FIES e PROUNI no ensino superior privado.....	64
4.2.1	Aportes realizados pelo Governo Federal nos Programas FIES e PROUNI	66
4.2.2	Distribuições dos alunos FIES, PROUNI, Privado e Público por faixa de renda	68
4.2.3	Distribuições dos alunos FIES, PROUNI por área de conhecimento	70
4.2.4	Desempenho médio dos alunos FIES, PROUNI por área de conhecimento	73
4.3	DADOS EXTRAÍDOS DO MODELO ESTATÍSTICO	74
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
6	REFERÊNCIAS.....	81

1. INTRODUÇÃO

É sabido que o desenvolvimento do capital humano vem ocupando um papel cada vez mais importante nos modelos de crescimento econômico, quebrando o paradigma de que esse fenômeno era explicado somente pelo capital natural e capital existente em uma determinada região ou país.

Neste contexto, nas últimas décadas, houve uma forte necessidade de formação de recursos humanos, demandados pelas mudanças do mundo do trabalho e pela criação da chamada "sociedade do conhecimento". O desafio passa a ser capacitar a força de trabalho para adequar este novo trabalhador qualificado às novas exigências empresariais e para adaptar a tecnologia produzida no exterior para as demandas do mercado interno brasileiro.

O acesso à educação superior passou a ser considerado prioridade na agenda política do país e culminou com a inclusão da educação como um direito de todos e um dever do estado, com livre oferta pelo setor privado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, visando a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática.

Porém, devido à retração política da época, houve uma dificuldade do Estado em canalizar investimentos para diversas áreas, dentre elas na educação superior, sendo que no ano 2000, apenas 3,4% da população havia concluído o nível superior. (IBGE, 2000)

Anos mais há frente, essa demanda continuava a ser verificada, mais especialmente por volta de 2007, quando com a retomada do crescimento econômico, começaram a aparecer os primeiros indícios de escassez de mão de obra qualificada e as entidades empresariais passaram a pressionar o governo para importar trabalhadores qualificados para não frear o crescimento econômico, o que, na visão do governo, poderia ocasionar a perda dos melhores postos de trabalho por parte dos trabalhadores brasileiros. Para evitar essa situação, o governo precisava desenvolver ações visando desenvolver a educação superior para o fornecimento de mão de obra qualificada nacional, espelhado em cenários históricos de outros países. (CASSIOLATO e GARCIA, 2014)

Em 2010, a economia havia crescido 7,5%, a maior taxa em 24 anos, e a população que havia concluído o nível superior havia subido para 6,5%. Porém, apesar desta taxa ter dobrado em uma década, representou um crescimento muito

baixo considerando o período de 10 anos e aguçou ainda mais as preocupações sobre a disponibilidade de mão de obra qualificada para fazer frente as expectativas de crescimento. (ROCHA et al, 2016)

No período de 2011 a 2014, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) estimava um crescimento dos investimentos em infraestrutura e na indústria para o período, e novamente um aumento da demanda de mão de obra qualificada.

Se entendeu então, que era fundamental alavancar a educação como estratégia de desenvolvimento de longo prazo, passando a ser considerada fator essencial para a conquista do desenvolvimento socioeconômico. Justificada por essa necessidade “o governo trouxe consigo um inarredável compromisso de fortalecimento do mundo do trabalho e de inclusão à cidadania dos segmentos inferiorizados da sociedade” (CASSIOLATO e GARCIA, 2014, p. 10), e para isso, iniciou o estabelecimento de Políticas Públicas voltadas à qualificação, expansão da educação superior e aumento da proporção de pessoas com ensino superior completo, uma vez que a educação passou a ser um dever do Estado, aliado aos interesses do setor produtivo.

Um importante marco deste processo foi a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1961, seguida por uma versão em 1971 e em 1996. A LDB define e regula o sistema brasileiro de educação, dividindo a educação nos níveis básica e superior, bem como regulamentando a educação superior para a iniciativa privada, porém não gratuita, com os custos sendo arcados pelo aluno e o Estado funcionando como regulador da atividade privada. A partir de então, as instituições privadas passaram a ter maior responsabilidade pela expansão do ensino superior. (MEC,1996)

Ao mesmo tempo que promoveu a flexibilização para criação de novas instituições privadas, o Ministério da Educação (MEC) determinou que as instituições federais de ensino aumentassem as ofertas de vagas, mas a partir da capacidade já instalada, dificultando a capacidade de operação do setor público, uma vez que deveria aumentar o número de alunos, porém sem a injeção de investimentos no setor.

Ainda visando melhorar o cenário da educação superior brasileira, elaborou-se em 1996 o Plano Nacional de Educação (PNE) que estabeleceu objetivos e metas para a educação, bem como as ferramentas disponibilizadas para que fossem cumpridas. O primeiro PNE vigorou de 2001 a 2010 e tinha como meta incluir 30% dos jovens brasileiros na faixa etária de 18 a 24 anos em um curso superior até 2010,

fazendo uso das vagas ociosas no ensino superior privado (35% das vagas em 2002, 42% em 2003 e 49,5% em 2004)(CATANI et al., 2006).

O atingimento das metas exigiu do governo a ampliação do número de vagas no ensino superior, com a criação de novas Universidades Federais e ampliação das vagas das Universidades privadas. Para a Reforma Universitária efetivamente ocorrer foi necessário também, a criação de programas que estimulasse a entrada de estudantes da classe C e da base da pirâmide no ensino superior. Neste sentido, o governo federal criou o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), para custeio de até 100% do valor das mensalidades e instituiu o Financiamento Estudantil (FIES), fornecendo financiamento para estudantes de ensino superior presencial matriculados em escolas privadas. Com isso, o governo objetivava, ao mesmo tempo, suprir a necessidade de ampliação do ensino superior, sem implicar em elevados gastos para a União, utilizando vagas já existentes no ensino privado, uma vez que criar novas vagas públicas seria mais oneroso para o Estado.

Neste contexto, FIES, o PROUNI e os demais programas de financiamento público e facilitação do acesso ao ensino superior privado ganham grande importância e destaque, contribuindo para que a maior taxa de matrículas no ensino superior se desse no setor privado, chegando a 71% em 2017, contra 29% das matrículas no setor público. Um crescimento de 351% de 1998 a 2017. Entre 1999 e 2017 verificou-se uma expansão do sistema privado, com um crescimento geral de 223,15% no número de Instituições de Educação Superior, sendo 88% privadas e 12% públicas em 2017. (INEP, 2019)

Criado em 1999, com o objetivo de fomentar a demanda crescente por ensino superior dos estudantes de baixa renda (considera a renda declarada, verificando se o estudante realmente não possui condições para assumir as despesas de um curso de graduação), o FIES é um programa do Governo Federal destinado à concessão de financiamentos, a taxas de juros subsidiadas, não podendo as prestações comprometer mais que 10% da renda familiar. Além de praticar taxas de juros e encargos abaixo do que é cobrado no mercado, o FIES permite ao estudante pagar as mensalidades financiadas após o final do curso.

Para receber o financiamento, o estudante deve estar regularmente matriculado em instituição de ensino superior presencial e não gratuito e não pode estar inadimplente com o Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDUC), nem já ter sido beneficiado pelo FIES. A Instituição de Ensino Superior (IES) deve estar devidamente cadastrada no Programa e com avaliação positiva nos processos

conduzidos pelo Ministério da Educação.

A necessidade de criação do programa se deu para elevar a taxa de formados no ensino superior em áreas que pudessem gerar desenvolvimento para o país, e que o aluno, depois de formado pudesse se encaixar no mercado de trabalho e pagar o financiamento. (CGU, 2018)

Ou seja, se vislumbrava a formação de mão de obra qualificada para assumir os desafios de desenvolvimento, evitar a importação de profissionais qualificados do exterior, atender a demanda de profissionais nas áreas prioritárias para o desenvolvimento do país, para isso, o governo procurou enfatizar em áreas com maior potencial de gerar renda e com maior demanda do mercado de trabalho.

O programa adquiriu relevância apenas após algumas mudanças operacionais e normativas realizadas ao longo do ano de 2010, quando teve a redução de juros de 6,5% para 3,4% a.a., ampliando prazos de carência e de pagamento e a dispensa da exigência de fiador para estudantes de menor renda. A partir de então, mais de 1,1 milhão de estudantes formalizaram contratos com o FIES, totalizando aproximadamente R\$ 14 bilhões. (PONTUSCHKA, 2016, p.09)

Até 2015, o FIES ampliou consideravelmente o número de contratos realizados cresceu mais de 800% de 2010 até 2014, passando de pouco mais de 76 mil em 2010 para mais de 732 mil em 2014, anos de maiores crescimentos (INEP, 2019).

O FIES atendeu cerca de 3,12 milhões de estudantes desde a sua criação, correspondeu a cerca de 26% do número de ingressos no Ensino Superior não gratuito, com um investimento aumentado de R\$ 1,55 bilhões para R\$ 19,5 bilhões entre 2010 a 2017, representando um percentual de 59% em relação a todo o investimento em educação superior (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2019).

O Programa foi considerado o maior item de desembolso federal em educação, em 2014 (MENDES, 2015) e segundo Pinto (2016, p. 147), mesmo que os estudantes quitem suas dívidas, a remuneração do governo será bem abaixo daquela que será cobrada dos estudantes.

Segundo Da Silva et al. (2015, p. 02), a facilidade de acesso ao FIES foi o principal fator responsável pelo crescimento do número de matrículas nas IES privadas naquele período.

Em relação aos números do FIES, De Rezende Pinto (2016, p.148) comenta:

[...] impressionam não só pelos valores envolvidos,

mas pela rapidez da expansão, os contratos decuplicaram no período, atingindo, de 2009 a 2014, um total de 1,9 milhão de financiamentos, e os gastos em relação ao PIB cresceram mais de 5 vezes, atingindo 12 bilhões, em 2014, o correspondente a 0,22% do PIB. Esse valor corresponde à metade de tudo o que foi gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino com o ensino superior federal. O total de contratos corresponde a 35% da matrícula da rede privada de ensino superior e a 26% da matrícula total.

As matrículas no FIES passaram de aproximadamente 5% do total efetuado na rede privada em 2009, para 39%, em 2014. (MEC, 2018, p. 02)

5 anos após a criação do FIES, o governo federal implementou o PROUNI, por meio da Lei n o 11.096, de 13 de janeiro de 2005, anunciado o programa como uma política pública de acesso e democratização da educação superior brasileira, promovendo acesso à educação superior nas modalidades presencial e a distância com baixo custo para o governo, incentivando as IES a oferecerem bolsas a estudantes de baixa renda em troca de renúncias fiscais¹, equilibrando impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e criando novas vagas no ensino superior, sem nenhum investimento adicional por parte do governo federal, uma vez que “a renúncia fiscal seria de R\$ 50 milhões, muito inferior ao montante para gerar o mesmo número de vagas em IES públicas, estimado em R\$ 350 milhões”. (Almeida, 2006, p.86).

O governo concedeu desconto em impostos por meio do imposto de Renda da Pessoa Física para as famílias que matriculam seus filhos no ensino superior privado, e isenção de impostos para as entidades educacionais sem fins lucrativos. (DE REZENDE PINTO, 2016).

Segundo Carvalho (2014) essa foi uma estratégia de atender, por um lado, a demanda do setor privado diante da ociosidade de vagas do setor, e por outro, a procura por ensino superior das camadas de baixa renda.

O Programa concede bolsas de estudos integrais (renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio) e bolsas de estudos parcial de 50% (renda per capita familiar entre um salário mínimo e meio à três salários) a estudantes de baixa renda, não portadores de diploma de curso superior, que cursaram o ensino médio completo em escola da rede pública, aos portadores de deficiência e aos auto declarados negros e indígenas e bolsistas integrais de escolas privadas de cursos de graduação

¹ As renúncias fiscais ou gastos tributários, acontecem quando o Estado abre mão de receber recursos públicos oriundos de impostos e contribuições para compensar ações complementares às funções típicas de Estado(RFB, 2012)

e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, oferecendo, em contrapartida, isenção um conjunto de tributos àquelas que aderirem ao Programa. (DE CARVALHO, 2014)

A seleção é realizada considerando o perfil socioeconômico e a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), e, na etapa final, selecionado pela instituição de ensino superior, segundo seus próprios critérios, à qual deverá também, aferir as informações prestadas pelo candidato.

A instituição privada de ensino superior, poderá aderir ao PROUNI mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior. (CAMARA, 2005)

Para a manutenção da bolsa, o beneficiário, deverá cumprir os requisitos de desempenho acadêmico, devendo ser aprovado em, no mínimo, 75% das disciplinas cursadas em cada período letivo. Em caso de reprovação, em até 25% das matérias cursadas (dependências), o bolsista se mantém no programa, mas deverá pagar para a IES as disciplinas cursadas novamente. (MEC, 2015)

Desde a sua concepção até a sua real implantação em 2015, o Programa sofreu diversas alterações, influenciadas pelas Instituições de Ensino Superior (IES) particulares e beneficentes com o objetivo de terem maiores estímulos à ampliação de IES privadas. (CATANI et al. 2006).

No ano de 2004, ano em que o PROUNI foi criado, o total de alunos matriculados em instituições privadas era de 2.985.405 e nenhum aluno bolsista do PROUNI. No final de 2010, o número de alunos em instituições privadas de ensino superior passou para 3.987.424, um aumento de 1.002.019 matrículas no setor privado se comparado com o ano de 2004, destes haviam aproximadamente 473 mil bolsas integrais, representando 47% das matriculadas no ensino superior privado com subsídios governamentais. (TRAINA-CHACON, CALDERÓN, 2015).

Em 2014, ano com a maior participação dos dois programas no ensino privado, 55% do total das matrículas no sistema privado de ensino superior correspondeu a universitários beneficiados pelo PROUNI e pelo FIES. Sendo que das 1.878.483 matrículas totais, 1.039.412 foram realizadas via PROUNI e/ou FIES) (INEP, 2019)

Mesmo que esta grande representatividade, possa ser um sinal de que os problemas relacionados a educação superior pudessem estar sendo atacados, não é

certeza que os problemas estejam efetivamente sendo resolvidos:

Tal expansão pode ser considerada algo muito positivo para o país, se os programas nos quais o dinheiro está sendo aplicado efetivamente derem retornos à sociedade em termos de melhor qualificação da população, aumento de produtividade, ganhos de renda, redução das desigualdades de oportunidade, etc. Por outro lado, pode representar um aumento de custos sem retorno social se os programas federais voltados à educação forem ineficientes. (MENDES, 2015, p. 08)

Tamanho é a relevância, o investimento, bem como a abrangência nacional, que se tornam necessários mecanismos de fiscalização do dinheiro público que, a fim de conhecer os efeitos associados à educação superior para a análise dos impactos diretos e indiretos, uma vez que dará subsídios para a tomada de decisão e revisão de estratégias de atuação de ambos os programas.

Neste sentido, é essencial a verificação do sucesso destes programas, não apenas sobre aqueles estudantes beneficiados como também, na avaliação das implicações dos programas sobre o retorno à educação superior no país e na compreensão de seu verdadeiro custo social, garantindo que os investimentos de recursos públicos realmente tiveram retornos positivos.

Wainer e Melguizo (2017, p. 04), afirmam que existem quatro dimensões a partir das quais um programa de inclusão em ensino superior pode ser avaliado:

1. *Acesso à educação superior*: espera-se que com a implementação de políticas de inclusão uma maior diversidade de alunos passe a frequentar a universidade em relação ao que se esperaria sem elas;
2. *Evasão*: as dificuldades financeiras para pagar as mensalidades podem forçar alunos cotistas e bolsistas a abandonar o ensino superior (aumentando a evasão);
3. *Tempo para a graduação*: dificuldades financeiras podem atrasar a conclusão dos cursos (aumentando o tempo para graduação) em comparação a seus colegas não cotistas e não bolsistas;
4. *Rendimento dos alunos*: alunos bolsistas e cotistas se formam com o mesmo nível de conhecimento que seus colegas?

Tendo em vista a forte interdependência entre os dois programas e a importância de uma análise conjunta, o presente trabalho tem por objetivo avaliar comparativamente o impacto do PROUNI e do FIES, sobre a qualidade do ensino superior medida pela nota do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

(ENADE) dos cursos, ano de 2017, avaliando como as políticas FIES e PROUNI impactam na nota final do aluno, definindo qual dos programas foi mais efetivo.

1.1 JUSTIFICATIVA

O estudo das Políticas Públicas vem ganhando relevância na área de educação tendo em vista a sua intrínseca relação com as atividades fundamentais do Estado e especificamente quando se considera a tendência histórica presente na evolução da educação superior do país de restrição da participação do setor público, com conseqüente incentivo à expansão da oferta de vagas pelo setor privado, e, por outro, o atendimento às exigências de conjugar acesso e qualidade. (PEIXOTO e SOUSA, 2016)

Outro ponto importante é que toda política pública requer investimentos, estes por serem limitados, precisam ser utilizados da melhor maneira possível e alocados nas iniciativas que garantam um melhor potencial de atingimento de resultados frente às metas e estratégias de desenvolvimento, captando e internalizando todo o potencial de mudança que a mesma representa para uma determinada região, representada pela melhoria ou solução dos problemas que originaram uma política, programa ou projeto social, tais como: melhor distribuição de renda, melhoria da qualidade da educação, geração de empregos, etc.

Qualquer que seja a metodologia de avaliação a ser utilizada, o grande sentido da avaliação deve ser o de melhorar os projetos existentes, aprimorar o conhecimento sobre sua execução e contribuir para seu planejamento futuro. Para isso, deve ser um exercício permanente e comprometido. (REIS, 1999)

Na opinião de Mota (2008), a avaliação dos programas permite criar uma base para a regulação, assegurando ao Poder Público maior capacidade de supervisão sobre o sistema federal de educação superior. Também para o TCU (2009, p. 09) "as informações produzidas pela avaliação nos programas oferecem subsídios ao processo de tomada de decisão pelos responsáveis pelo gerenciamento do PROUNI e do FIES".

Ao longo dos anos a educação superior no Brasil tornou-se de livre iniciativa do setor privado, cabendo aos pesquisadores o papel de investigar a eficiência e a eficácia da oferta desse nível de ensino. (AMARAL e OLIVEIRA, 2011, p. 24)

Uma vez que o motivo principal para a criação dos dois programas foi a

necessidade de formação de mão de obra qualificada, apta a assumir os desafios de mercado de trabalho competitivo, este estará diretamente atrelado a qualidade no ensino superior.

A importância de se avaliar a **qualidade do ensino**, se reforça por ela impactar diretamente as outras variáveis, no caso do FIES, uma vez que o aluno financia sua formação, o mesmo preocupa-se em investir em um curso que realmente trará retorno mais à frente e que tenha menores riscos de não conseguir quitar suas dívidas, uma vez que se forme em um curso que tenha dificuldades em se colocar no mercado de trabalho.

Neste sentido, o estudo avaliativo e comparativo proposto se justifica pela diversidade dos desafios atualmente enfrentados pelas instituições que atuam na educação superior e as diversas medidas adotadas pelo estado, dentre elas, dois importantes programas de abrangência nacional e relevância clara para o Ensino Superior não gratuito no país, possibilitando a análise dos custos e o retorno que de fato proporcionam para a sociedade, qual dos dois programas foi mais efetivo na política de inclusão no ensino superior, proposições de modo a contribuir para a melhoria de Políticas Públicas voltadas ao ensino superior, fornecendo, também, os conhecimentos necessários para alavancar estudos futuros referente ao tema.

1.2 PROBLEMA

A decisão dos formuladores de Políticas Públicas de investir em um programa ou projeto social parte do pressuposto de que aquela intervenção terá um impacto positivo, porém esta decisão muitas vezes é tomada sem uma base sólida de avaliação dos investimentos realizados para saber sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade do uso dos recursos empregados (PEIXOTO et al, 2012).

De Miranda Bastos (2016, p. 82) sinalizam que há uma ineficiência no acompanhamento do programa por parte do estado, uma vez que, apesar de existirem normas, elas não são cumpridas da forma desejada pelas instituições.

Apesar da relevância dos dois programas, poucos e limitados são os estudos de impacto, não sendo possível afirmar com solidez que esses programas de fato atendem e cumprem a estratégia que motivou a sua criação, principalmente quando se trata da melhoria da qualidade na educação, bem como de acesso à educação superior, evasão e tempo para a graduação.

De Miranda Bastos (2016, p. 04) afirmam que o programa FIES é interessante e eficiente, contribuindo com a democratização do ensino superior brasileiro, o fortalecimento do setor de educação nacional, a qualificação técnica da mão de obra nacional e colocando o país como o principal protagonista internacionalmente, porém chama a atenção em relação a fiscalização e o controle do programa, afirmando que o mesmo deveria ser mais eficaz, havendo uma maior divisão do ônus e dos riscos de inadimplência do governo com as instituições privadas.

Em relação ao PROUNI, segundo Otranto (2006, p.06), “o Programa não prevê mecanismos de controle sobre a qualidade dos cursos. “

Catani et al. (2006, p. 137-138) questionam a pouca transparência do MEC no que se refere às informações fornecidas a respeito do programa e afirma que são escassos os dados quanto ao desempenho acadêmico dos beneficiários, aproveitamento, perfis os alunos, englobando dados econômicos e sociais; taxas de evasão, disponibilidade total de bolsas por IES, o valor de isenção de impostos, contribuições por IES e a quantidade de bolsas integrais e parciais efetivamente concedidas.

Apesar do Governo Federal criar alguns critérios de mérito para a participação em ambos os programas, como, por exemplo, exigir um a nota mínima no ENEM, bem como concentrar as vagas em cursos que cumpram requisitos mínimos, contudo, não é suficiente para confirmar o retorno positivo para a sociedade. “É preciso que se avalie com muito mais rigor os potenciais ganhos e custos de um programa antes de multiplicar seus gastos”. (MENDES, 2015, p. 09)

Mendes (2018, p. 08) questiona se programas como o PROUNI e o FIES foram fortalecidos com base na análise de itens importantes como a qualidade mínima dos cursos, de modo que o gasto no seu financiamento retornará à sociedade no futuro, sob a forma de profissionais qualificados, bem como se o desempenho acadêmico mínimo dá garantias mínimas à sociedade de que aproveitarão o subsídio público que estão recebendo.

Paralelo a isso, vários autores acreditam que a preocupação com o atendimento as metas eram maiores que a preocupação com a qualidade. Segundo Catani et al. (2006), o PROUNI promove uma política pública de acesso, mas não de permanência e conclusão do curso, orientando-se por uma concepção assistencialista, oferecendo benefícios e não direitos.

A carência de análises qualitativa e quantitativa, e/ou quando elas existem estão pulverizadas, dificultando as análises, considerando os custos e as

contribuições de ambos os programas FIES e PROUNI para a qualidade do ensino, levaram a questão norteadora deste estudo:

Qual dos dois programas impactou de maneira mais positiva na qualidade do ensino superior?

Isto posto, este projeto se propõe a realizar um estudo aprofundado sobre os dois programas, considerando a relevância econômica e social que os mesmos têm recebido nos últimos anos. A avaliação levantará informações importantes, com possibilidade de comparação dos programas, possibilitando ao estado equilibrar os benefícios de ambas as práticas, buscando tirar o máximo proveito de todas as alternativas.

1.3 HIPÓTESES

Para este trabalho, partimos do pressuposto que as seguintes hipóteses podem ser verdadeiras:

- 1) Um dos programas contribui mais significativamente para a qualidade no ensino superior;
- 2) Um dos programas atendeu de maneira mais significativa a meta de democratizar o acesso à educação superior oportunizando acesso às estudantes de baixa renda;
- 3) Ambos os programas incentivaram a expansão e manutenção do setor privado de educação;
- 4) Quanto menor a renda familiar menor o desempenho do aluno;
- 5) Conciliar o estudo com o trabalho impacta no desempenho.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo Geral

Realizar um estudo comparativo entre os Programas FIES e PROUNI, visando identificar qual dos Programas tem maiores impactos sobre a qualidade do ensino superior conforme os conceitos da avaliação do ENADE, do ano de 2017, avaliando

como as políticas FIES e PROUNI impactam no desempenho final do aluno.

1.4.2 Objetivos Específicos

- 1) Contribuir para a ampliação da base conceitual sobre as Políticas Públicas educacionais de nível superior adotadas pelo Governo Federal ao longo dos anos;
- 2) Caracterizar detalhadamente o PROUNI e FIES, considerando o público-alvo, objetivos, atividades, recursos investidos e resultados propostos por ambos os programas como alternativas de políticas sociais adotadas pelo Governo Federal;
- 3) Identificar e caracterizar as avaliações já desenvolvidas em relação a ambos os programas;
- 4) Realizar avaliação comparativa por meio do levantamento, tratamento e análise de dados;
- 5) Analisar os resultados, apresentando os impactos relevantes em relação a qualidade e os investimentos realizados.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Nossa sociedade tem se preocupado e investe anualmente uma grande quantidade de recursos, tanto humanos quanto financeiros, de infraestrutura e outros, em esforços visando a resolução de questões complexas e que comprometem o pleno desenvolvimento das instituições, neste sentido Worthen et al. (2004), comenta: Órgãos coletivos, locais regionais e nacionais lançaram uma verdadeira frota de programas com o objetivo de identificar e eliminar as causas desses problemas, isso recebe o nome de Política Pública.

Não existe ainda uma única, nem melhor, definição sobre o que seja Políticas Públicas, por este ser ainda um campo recente da ciência política. Segundo Wahrendorff (2008, p. 5) “políticas públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade”, ou seja, é a maneira do Estado atuar (“Estado em ação”) nas deficiências, implantando um projeto de governo voltadas para setores específicos da sociedade. Na visão de Rua (1998, p. 731): “a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos”. Para Mead (1995), políticas públicas representam um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Segundo Souza (2006), em geral, entende-se Políticas Públicas como instrumento ou conjunto de ação dos Governos. Para Lynn (1980), seria um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Dye (1984) defini Política Pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Podemos resumir que a essência é enfrentar um problema público (SECCHI, 2010).

Para Souza (2006, p.26), nos modelos democráticos, as Políticas Públicas constituem-se nos mecanismos que os governos traduzem seus objetivos e plataformas eleitorais em programas e ações que possibilitarão uma melhoria da situação atual para uma desejada. Ainda segundo a autora, no processo de definição de Políticas Públicas, sociedades e Estados tem liberdade de atuação, permitindo atuar de maneira autônoma e gerar determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de Políticas Públicas. “A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país”

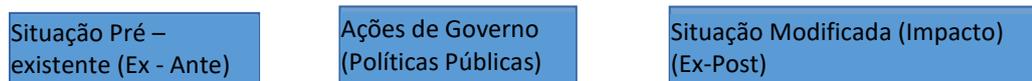
Peters (1986) afirma que na implementação de uma Política Pública, o Estado

age diretamente ou através de delegação, utilizando-se de meios institucionais, coordenando vários agentes, em especial os privados, para que atuem e direcionam esforços para um objetivo comum.

Neste contexto, ao Estado caberia o papel de ser o animador de todo o processo, fortalecendo o movimento coordenado de todos os agentes envolvidos, coordenando as decisões de vários agentes, sejam eles privados ou públicos, garantindo todos os recursos, investindo, por exemplo, em formação de mão de obra especializada e criando demanda por parte das empresas para a absorção destes profissionais especializados, com o objetivo de atingir uma situação desejada.

Em relação a esta situação desejada, Oliveira e Martins (2003, p. 04) apud Franco e Cohen (1992) destacam ser a principal motivação da implementação de uma ação, onde a mesma representa uma necessidade de gerar mudanças duradouras e benéficas em relação a situação existente, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1: Fases da Política Pública



Fonte: Oliveira e Martins (2003, p. 04) apud Franco e Cohen (1992)

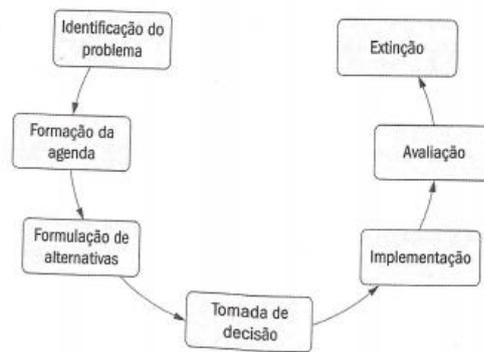
A situação modificada trata do impacto derivado de uma ação governamental. A nova situação deve ser passível de ser medida e analisada em comparação com a situação anterior, com o objetivo de verificar se a ação implementada realmente gerou impactos positivos (DRAIBE, 2001).

[] ... uma política pública deve objetivar a satisfação de um conjunto de demandas da sociedade. Esse efeito deve ser medido por um indicador de atendimento das necessidades previamente captadas, interpretadas e qualificadas, indicador este que deve garantir a fidelidade da medição do impacto das ações de governo. (OLIVEIRA e MARTINS, 2003. p. 04)

Neste contexto, se entende que para uma política realmente ser implementada, foram necessários uma série de estudos que comprovasse a sua relevância, articulações, negociações e esforços. O que é difícil garantir é a qualidade dos embasamentos e as interferências políticas que uma política pode sofrer.

Subirats (1989) apresenta uma proposta das fases do ciclo de vida de uma política, mostrando o quão complexo é o processo desde a ideação até o encerramento de uma política:

Figura 2: Ciclo de políticas públicas



Fonte: Subirats (1989, p. 33)

- **Identificação do problema:** A partir dele se darão todas as ações de uma política, por isso, sua correta definição é extremamente relevante para o sucesso de uma política.
- **Formação de agenda:** é o conjunto dos problemas identificados e definem as prioridades de atuação do estado.
- **Formulação de alternativas:** as alternativas se formam da definição dos objetivos, ou seja, os resultados esperados de determinada política, suas estratégias de implementação e do estudo das possíveis consequências de cada alternativa. “Quanto mais concreto for o objetivo, mais fácil será verificar a eficácia da política pública”(SUBIRATS,1989, p.37).
- **Tomada de decisão:** nesta etapa se analisa em relação a cada alternativa seu custo-benefício, rapidez, sustentabilidade, equidade e outros critérios considerados importantes na decisão.
- **Implementação:** é quando as ações planejadas são executadas e é colocada à prova a capacidade dos atores em transforma intenções políticas em ações concretas.
- **Avaliação:** pode acontecer em três momentos: antes, durante e depois. Cada uma delas com objetivos distintos. A que ocorre antes, tem objetivo de avaliar o cenário anterior a implementação, durante tem o foco de eficiência e a avaliação que ocorre após a implementação é a verificação se a política realmente atuou nos problemas nas quais ela foi idealizada. Os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise.
- **Extinção:** as políticas públicas podem ser extintas por vários motivos. Quando os problemas que a originaram se extinguiram, saiu da agenda de prioridades

e/ou a política é entendida como ineficaz e perde sua razão de existir.

Souza (2006, p. 26) afirma que: as "políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas." E após, são implementadas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Complementarmente, podemos afirmar que as Polícias Públicas são selecionadas pelos governantes que representam a sociedade, utilizando as demandas ou expectativas da população, estruturadas e implementados por meio da alocação de recursos, definição de metas, objetivos e estratégia que, através de um conjunto integrado de atividades, pretende transformar uma parcela da realidade ou solucionar problemas.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Conforme a teoria do Estado de Bem-Estar Social, se o Governo tomar como prioridade investimentos na educação, qualificando mão de obra, irá gerar maior desenvolvimento naquela região, graças ao aumento da produtividade.

Segundo a teoria do Estado de Bem-Estar Social², a educação é uma das mais importantes funções do Estado e dos governos locais, e se o Governo tomar como prioridade investimentos na educação, qualificando mão de obra, irá gerar maior desenvolvimento decorrente, num primeiro momento, do investimento para a sua execução, e, num segundo momento, devido à possibilidade de elevar as rendas futuras dos estudantes. (VIANA e LIMA, 2010)

Colaborando com esta teoria, Oliveira et al (2016, p. 161) apud Myrdal (1968), acreditam que a educação é fundamental para uma boa cidadania e talvez seja a função mais importante do Estado e dos governos locais, que podem utilizar de meios institucionais para garantir investimentos nessa área.

Como justificativa para a atuação do Estado em Educação, Viana e Lima (2010), também afirmam que a educação torna as pessoas mais produtivas, possibilita ao trabalhador o aumento de seus salários, melhorando sua condição de vida e conseqüentemente, influenciando o progresso econômico. Os autores, citando

2 Na década que se seguiu à crise de 1929, o modelo que passou a ser adotado foi o do Estado de Bem-Estar Social. Nele, o Estado é quem se responsabiliza pela política econômica, cabendo a ele as funções de proteção social dos indivíduos – educação, saúde, seguridade social.

Schultz (1987), vão além e justificam que:

[] ... aumentos nas aptidões adquiridas pelas pessoas no mundo inteiro e avanços em conhecimentos úteis detêm a chave da futura produtividade econômica, bem como de suas contribuições ao bem-estar humano. Assim, o investimento em capital humano determina as futuras perspectivas da humanidade, sendo que os fatores decisivos de produção para a melhoria do bem-estar das pessoas pobres são os avanços em seus conhecimentos. Investimentos na assistência à infância, experiência no lar e no trabalho, na aquisição de informações e aptidões por meio do ensino escolar, investimentos na saúde e na educação melhoram significativamente as perspectivas econômicas e o bem-estar das pessoas pobres, impactando numa melhor condição de vida para toda a população. (VIANA e LIMA (2010, p. 142) *apud* SCHULTZ (1987))

Cassiolato e Garcia (2014, p. 295) acreditam que todos os países hoje considerados desenvolvidos, em algum momento de suas trajetórias, conseguiram preparar a mão de obra nacional (em quantidade e qualidade) necessária para enfrentar os desafios impostos pela concorrência e pelo progresso técnico.

Nesta perspectiva, na opinião de Lundvall et al. (2011), existe uma forte influência da participação de trabalhadores em postos de trabalho que permitem significativa autonomia na resolução de problemas com o grau de desenvolvimento de uma nação, sendo que a capacitação dos trabalhadores se mostra positivamente correlacionada com o nível do desenvolvimento dos países.

Desta maneira, o ensino superior exerce peso importante na evolução da própria sociedade, e segundo a própria constituição determina, direito de todos para ampliar suas formações acadêmicas e se capacitarem para atuarem em benefício próprios e da sociedade, independente de situação socioeconômica. Nesse sentido, caberia ao Estado apoiar a criação, o desenvolvimento e o acesso ao ensino superior a todos os cidadãos, tendo a obrigação de planejar, criar e desenvolver leis, programas e instituições que sejam capazes de cumprir essa finalidade.

2.2 A EDUCAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, a Educação passou a ter mais destaque desde o período entre 1968-1973, chamado de “milagre econômico brasileiro³”, quando o país tornava-se

3 O período 1968-1973 é conhecido como "milagre" econômico brasileiro, em função das extraordinárias taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) então verificadas, de 11,1% ao ano (a.a.). Uma característica notável do "milagre" é que o rápido crescimento veio acompanhado de inflação declinante e relativamente baixa para os padrões brasileiros, além de superávits no balanço de pagamentos (VELOSO et al, 2008)

mais competitivo, industrializado e necessitado de conhecimento, exigindo do Estado a reestruturação do sistema educacional para aumentar a produtividade e competitividade empresarial.

Antes da Constituição Federal de 1988, cada vez mais, se sinalizava a necessidade da construção de uma escola pública de qualidade para todos os brasileiros. Até então, o Estado não tinha nenhuma obrigação formal de garantir a educação de qualidade a todos os brasileiros e o ensino público era tratado como um serviço assistencial para àqueles que não podiam pagar. (DE ABREU SILVA et al, 2015, p. 1322)

Para melhor compreensão da importância do ensino superior brasileiro, é interessante entender o impacto econômico que essa formação provoca na renda dos formados neste nível. Segundo De Miranda Bastos (2016, p. 23), “[] o diploma de ensino superior provoca em média uma renda mensal 190% superior à do Ensino Médio e 240% a do Ensino Fundamental, o que justifica a importância e o destaque desse segmento da educação no desenvolvimento da sociedade brasileira.”

A partir da Constituição Federal de 1988, a educação passou a ser um direito de todos e um dever do estado. Porém com incapacidade do Estado de ampliar os gastos com a educação pública, em grande parte devido ao processo de ajuste fiscal dos anos de 1990, a iniciativa privada passou a ter liberdade em oferecer cursos de ensino superior, cabendo ao Estado o papel de ditar as normas de educação nacional, conceder autorizações e avaliar a qualidade do ensino. (TRAINA-CHACON, CALDERÓN, 2015)

É importante destacar que, desde meados dos anos 1990, o Estado vem incentivando e criando facilidades para abertura e expansão das IES privadas. Em contrapartida, tem restringido o apoio à manutenção e expansão do setor público federal, que também não goza de autonomia administrativa e financeira sobre seu orçamento. (DE ABREU SILVA et al (2015, p.1324) *apud* APRILE e BARONE (2009))

Os sucessivos cortes orçamentários e conseqüentemente o sucateamento das universidades existentes, favoreceram as privatizações do ensino superior e viabilizou politicamente a desregulamentação do setor privado, sob a alegação que o acesso à educação seria uma responsabilidade não somente do Estado como também da sociedade civil. (DE ABREU SILVA et al, 2015). Com isso, o Estado passa a ter menor participação no fornecimento de ensino superior público.

A adoção da política de expansão da educação superior brasileira por meio

do setor privado, mais do que pelo setor público, foi iniciada durante a ditadura dos militares, como afirma Martins (2009, p. 23): “Entre 1965 e 1980, as matrículas do setor privado saltaram de 142 mil para 885 mil alunos, passando de 44% do total das matrículas para 64% nesse período”.

De Miranda Bastos (2016, p. 82) complementa dizendo que:

"No Brasil, o ensino privado é responsável por uma oferta de vagas significativamente maior, o que torna importante para o governo saber como lidar com esse setor econômico e se aproveitar do mesmo a fim de cumprir o seu papel social sem uma necessidade maior de aporte de capital."

Para Fonseca (1992), as modificações ocorridas nos campos político e econômico, no período da ditadura militar, tiveram como consequência a implementação de um projeto de desenvolvimento baseado no capital externo. Para dar sustentação a tal projeto, foi definida uma política educacional que pudesse assegurar a dominação, o controle social e, ao mesmo tempo, garantir a formação de mão de obra para o setor produtivo, com reduzido aporte de recursos públicos.

Desde então, vivencia-se, no Brasil, a adesão a uma política de expansão da educação superior que utiliza mais a via da privatização que a da subvenção pública⁴, o que favorece os governos a atender à demanda pelo acesso a esse nível de ensino, sem a ampliação significativa de recursos do fundo público. Esse processo teve continuidade em momentos posteriores à ditadura militar. (CHAVES e AMARAL, 2016, p.54).

Segundo Amaral e Oliveira (2011, p.25): “Uma das questões mais relevantes sobre a educação superior no Brasil diz respeito à ampliação do acesso a esse nível de ensino de uma população que conclui o ensino médio, pretende seguir seus estudos e não encontra condições de ingresso. ”

Entre as principais dificuldades de acesso ao ensino superior público está oferta de vagas reduzida, alta relação de candidatos por vaga, ensino básico deficiente, dificuldades em conciliar trabalho e estudo, e vários outros fatores que torna o ensino público um espaço de poucos. Já o ensino superior privado tem como principais dificuldades o custo das mensalidades, que muitas vezes obriga o estudante a trabalhar, tornando mais difícil a conciliação, gerando altas taxas de evasão. (Amaral e Oliveira, 2011, p.25-26)

4 Subvenção pública é um auxílio financeiro ofertado pelo Estado, seja como forma de incentivo, patrocínio ou ajuda de custo. As subvenções são concedidas às instituições públicas ou privadas que necessitam de assistência para cobrir despesas e custos.

Para resolver este problema, o governo implementa políticas de inclusão, que visam dar oportunidades para parcela da população que, historicamente, não tiveram chances de acessar uma educação com qualidade.

Na visão de Mota (2008), a ampliação do acesso ao ensino superior público e privado, para ser efetivo, deve contemplar ações que articulem educação básica, pós-graduação, ampliação de acesso e permanência, reestruturação acadêmica, recuperação orçamentária, avaliação e regulação

De Carvalho (2014, p. 234) também expõe seu ponto de vista e afirma:

No que tange ao direcionamento de verbas estatais à demanda estudantil, o diagnóstico era claro: a melhoria no acesso à educação superior está diretamente atrelada ao financiamento da demanda, mas isso não é suficiente. Torna-se necessário dar condições de permanência à população estudantil, sobretudo, aquela proveniente das camadas sociais mais pobres. Os instrumentos para viabilizar essa empreitada são: a assistência estudantil ao segmento federal e a concessão de bolsas de estudos e de crédito educativo aos alunos matriculados em instituições particulares.

Em 2001, o PNE (Lei no 10.172/2001) estabeleceu metas e diretrizes para o Ensino Superior no Brasil, para um período de dez anos a partir de sua promulgação: 1) atender pelo menos 30% da população de 18 a 24 anos até 2011 nesse nível de ensino. 2) estabelecer uma política de expansão para diminuir as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País. A meta já nasceu ambiciosa, considerando que no ano de promulgação da lei, apenas 9% da população nessa faixa etária frequentavam uma instituição superior de ensino no País. (PLANALTO, 2019)

O PNE contribuiu com definições de como investimentos os públicos se dariam em educação e os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e que o investimento no setor privado não deveria ameaçar as metas de expansão do sistema público.

Em 2007, o Governo Federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que previa a expansão da educação superior, balizando-se, entre outros, pelos princípios da ampliação da oferta de vagas; garantia de qualidade dos cursos oferecidos; promoção da inclusão social pela educação; ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade fosse acessível às regiões mais remotas do país; e desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, enquanto formadora de recursos humanamente qualificados, seja como peça fundamental na produção científico-tecnológica, elemento chave da integração e formação da Nação. (MEC, 2019)

Acreditava-se que a partir da implantação do PDE, aumentariam as perspectivas de uma maior articulação e complementariedade entre os programas e ações na educação superior, incluindo o PROUNI e o FIES, sendo que o primeiro assumiu centralidade na política pública, restando ao financiamento estudantil o papel de coadjuvante. (DE CARVALHO, 2014)

O PROUNI, baseado na concessão de bolsas de estudo e o FIES possibilitando a contratação de financiamento, acreditando-se que ambos poderiam proporcionar melhoria nos indicadores relacionados ao ensino superior, como por exemplo: acesso e a permanência de parcela da população economicamente mais vulnerável (definida pela renda familiar per capita), a educação superior.

2.2.1 O Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES

O FIES, foi criado em 1999 pela MP no 1.827, de 27/05/99, posteriormente convertida em lei (Lei no 10.260, de 12/07/2001), após 25 vezes ser reeditada, e novamente modificada em 2010, passando a ser a Lei nº 12.202.

Com base na configuração atual do programa (2018), o FIES, empresta recursos a juros mais baixos que o mercado, para o pagamento das mensalidades em IES privadas, começando a pagar imediatamente após conclusão do curso e por prazo definido conforme a renda ao final do curso, mas não podendo ultrapassar 14 anos.

O FIES surgiu alinhado com a demanda de democratizar o acesso ao ensino superior, por meio da concessão de vagas ociosas no ensino superior privado. Desta forma, segundo o autor, o FIES caracterizou-se também como apoio as instituições de ensino privadas do país. (De Abreu Silva et al, 2015, p.1329)

As inscrições para o processo seletivo ocorrem 2 vezes por ano e o programa oferece, vagas definidas conforme a disponibilidade orçamentária para o período.

A Lei 11.552, de 2015, determina que os recursos serão distribuídos preferencialmente para cursos mais bem avaliados dentro de cada instituição (conceito ENADE 4 e 5), os cursos com nota 1 e 2 não podem ser financiados, sem prejuízo de manutenção do financiamento regularmente concedido a estudantes já contemplados.

Conforme as regras atuais e vigentes em 2018, o financiamento da mensalidade estudantil possui três fases:

- **Período de utilização (durante o curso):** período compreendido

durante o curso da graduação, quando ocorre o ingresso do estudante no FIES até o início da fase de carência. Neste período é necessário pagar apenas o valor referente ao encargo operacional fixado em contrato, ou seja, juros incidentes sobre o financiamento, limitados a R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais). O custo total do seguro de vida exigido para a contratação do financiamento também deverá ser pago durante a realização do curso.

- **Período de Carência:** A partir de 2018, o FIES não conta mais com o Período de Carência para início do pagamento da dívida. Contratos anteriores, previam um intervalo de até 18 de carência, durante este período, o estudante financiado fica obrigado a pagar os mesmos juros previstos na fase de utilização.
- **Período de amortização:** iniciado automaticamente no mês imediatamente subsequente à fase de utilização. Ocorre a amortização do saldo devedor do financiamento mediante a aplicação da Tabela "Price", pelo prazo de até 3 vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado. O pagamento é realizado diretamente às instituições em que os serviços foram contratados. (Querobolsa, 2019)

Para ingressar no programa, a pessoa precisa participar do processo seletivo, realizado pela internet por meio do Portal do Ministério da Educação: www.mec.gov.br, e concorrer com base nos critérios, que dentre outros fatores, tem prioridade candidatos que não possuem graduação e levam em consideração o perfil socioeconômico dos candidatos.

Uma vez aprovado, o candidato pré-selecionado precisa acessar o sistema SisFIES e informar todos os dados necessários para fazer a contratação do financiamento e ir até a faculdade onde foi selecionado e procurar a Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) do FIES, para comprovar as informações cadastrada no SisFIES.

Depois de ter toda documentação aprovada, o candidato precisará comparecer a uma agência bancária credenciada em até 10 dias (o fiador deve ir junto para comprovar a documentação e assinar o contrato), portando os seguintes documentos: Documento de identificação oficial com foto, CPF, Comprovante de residência, Documento de Regularidade de Inscrição (DRI) emitido pela CPSA. Também podem ser requisitados: Documentos do representante legal, para menores

de 18 anos, Certidão de casamento, CPF e documento de identificação do cônjuge, quando for o caso, Termo de concessão de bolsa parcial do PROUNI, quando for o caso. Documentos do fiador: Documento de identificação oficial com foto, CPF, Comprovante de residência, Comprovante de rendimentos, somente em caso de fiança convencional, Certidão de casamento, CPF e documento de identificação do cônjuge, quando for o caso.

O FIES, assim como o PROUNI, considera critérios sócio econômicos para a participação e uma vez aprovado, o valor da mensalidade do aluno será definido com base na renda familiar.

Durante o curso, se não estiver empregado, o estudante paga um valor mensal equivalentes ao pagamento mínimo. Se o estudante estiver empregado com carteira assinada ou tenha criado uma empresa, as parcelas serão descontadas automaticamente da fonte de renda, de acordo com um cálculo previsto pelo governo. Durante o curso, o estudante paga um valor referente à taxa operacional do banco, seguro de vida e coparticipação.

Segundo Wainer e Melguizo (2017, p. 03), “como as taxas de juros são efetivamente menores que a inflação, pode-se considerar que o FIES é um programa de transferência de recursos para as famílias de alunos com maior vulnerabilidade econômica. ”

O FIES pode ser enquadrado como financiamento bancário e social, isto porque, possui duas finalidades: mitigação da dificuldade no acesso ao ensino superior, em razão da indisponibilidade financeira e estabelecer uma parceria entre as instituições privadas e o governo. (DE ABREU SILVA et al (2015, p. 1328-1329) apud DUARTE (2004)).

Se o estudante desejar pedir um encerramento antecipado, é necessário optar por uma das seguintes opções:

- **Liquidar o saldo devedor** no ato da assinatura do Termo de Encerramento;
- **Permanecer na fase de utilização** e cumprir as fases de carência e - amortização de acordo com as condições do contrato;
- **Antecipar a fase de carência** e cumprir a fase de amortização de acordo com as condições do contrato; ou
- **Antecipar a fase de amortização** e efetuar o pagamento das prestações de acordo com as condições do contrato.

Em caso de inadimplência, os fiadores e o Fundo de Garantia de Operações

de Crédito Educativo (FGEDUC) serão chamados a honrarem a dívida. No entanto, a garantia do FGEDUC, estará condicionada à disponibilidade de saldo do Fundo, que será verificada a cada contratação inicial e renovação semestral. (MEC, 2018)

Enquanto o PROUNI é uma ação extra orçamentária, uma vez que os recursos para sua execução são provenientes de renúncia de receita do governo, o FIES é um fundo orçamentário, não representando uma despesa para o Estado, e sim um empréstimo que o Governo Federal faz aos estudantes, devendo ser quitado no prazo contratado. Assim, o total desembolsado pelo governo prevê uma receita futura, sob a forma de quitação dos débitos pelos estudantes, porém com juros reais de financiamento negativos. As amortizações entram no orçamento do FIES como receita vinculada ao Fundo. O FIES entrega os títulos IES, em valor equivalente ao pagamento das mensalidades, com o título as escolas podem quitar suas obrigações tributárias e previdenciárias junto à União. (MENDES, 2015, p. 11)

Segundo De Miranda Bastos (2016, p. 82) "modelo do programa apresenta uma interessante estrutura econômica, melhorando a alocação de capital e os investimentos públicos, pois o programa possui retorno financeiro direto com a volta do capital investido pelo pagamento do saldo devedor pelos estudantes beneficiados."

Mendes (2015) contrapõe e afirma que a perspectiva de inadimplência é alta, pois os critérios de para a liberação do crédito estudantil foram bastante flexibilizados nos últimos anos. E, segundo o autor, "Ainda que no futuro haja o pagamento de parte desses empréstimos, melhorando a situação patrimonial do governo, o impacto imediato sobre a demanda agregada (e, portanto, sobre a inflação) ocorre como se esta fosse uma despesa como qualquer outra." (MENDES, 2015, p. 05)

O problema desse modelo, segundo De Rezende Pinto (2016) é que muitas vezes, os estudantes não conseguem dimensionar os compromissos que estão assumindo e muito menos a qualidade da formação que receberão. Quando se formam, muitas vezes não possuem as condições de arcar com o pagamento do empréstimo, gerando inadimplência e produzindo graves efeitos econômicos e sociais.

Apesar destes pontos, os dados do MEC mostram que o número de contratos fechados pelo FIES saltou de dezenas de milhares, na primeira década de sua execução (1999 a 2010), para centenas de milhares, a partir da segunda década (2011 a 2014) (MENDES, 2015, p. 09)

Apesar disso, o FIES ficou bastante aquém do esperado e perdeu espaço para o PROUNI, dado o maior interesse dos estudantes provenientes das camadas

mais pobres pelo PROUNI, uma vez que a maioria se beneficiou de bolsa de estudo integral a qual não envolve qualquer contrapartida financeira dos alunos. Na visão do autor, ainda restam obstáculos oriundos das condições socioeconômicas do público alvo do programa. (DE CARVALHO, 2014)

Neste mesmo sentido, Carvalho (2008), dentre outros autores, questionam o apelo democrático e social do FIES, e apresentam elementos limitantes do programa, principalmente na inclusão de estudantes carentes, uma vez que considerada a existência de juros do financiamento e as incertezas da renda do recém-formado frente ao compromisso de longo prazo a ser assumido em face da instabilidade profissional após a formatura. Outro complicador em relação a obtenção do financiamento é a exigência da figura do fiador que comprove renda igual para bolsistas do PROUNI ou o dobro do valor das mensalidades para demais, garantia que não é de fácil acesso da população mais carente.

Atualmente mais de 50% dos financiamentos, abrangendo mais de 500 mil contratos em fase de amortização estão em atraso de pelo menos 1 dia. Dos atrasados, 75% já passam dos 90 dias. São mais R\$ 2 bilhões de um total de R\$ 11,2 bilhões de universitários que fizeram o empréstimo e ainda não pagaram. Segundo dados do TCU, essa é a maior dívida acumulada nos 20 anos do programa. (TCU, 2018)

O governo vem propondo renegociações, porém de eficiência questionável, considerando os altos índices de desemprego que afeta o país e por consequência, os beneficiários, já formados que precisam trabalhar para pagar suas obrigações com o governo.

2.2.1.1 Mudanças do FIES

Para atender as metas estipuladas para o programa, ao longo de mais de 15 anos de criação, o mesmo foi sendo reconfigurado e tornou-se a mais relevante fonte de financiamento à Educação Superior a partir de 2010, quando apresentou condições financeiras mais benéficas para o estudante, como redução da taxa de juros e o acesso ao crédito mais facilitado, o que permitiu um crescimento considerável do número de financiamentos concedidos.

A seguir são apresentadas as principais mudanças do programa:

2004: Inclusão do requisito de não possuir diploma do ensino superior.

2010: Várias mudanças ocorreram neste período.

- Inclusão do critério de nota no ENEM de pelo menos 450 pontos, nota diferente de zero na redação.
- Possuir renda familiar mensal bruta per capita de até 3,0 salários mínimos.
- Taxa de juros foi ajustada de 6,5% para 3,4% a.a.
- Período de carência foi ampliado, passando de 06 para 18 meses, o prazo para quitação do financiamento para até 3 (três) vezes o tempo de duração regular do curso, acrescido de mais doze meses.
- Dispensada a exigência de fiador para estudantes de menor renda.
- O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador do Programa para contratos formalizados a partir de 2010.
- Percentual de financiamento subiu para até 100%.
- As inscrições passaram a ser feitas em fluxo contínuo, durante todo o ano, permitindo ao estudante o solicitar do financiamento em qualquer período do ano.

2012: Estudantes podem ter outro ensino superior;

2014:

- Os contratos passaram a ter além de fiança convencional ou solidária, garantia colateral o FGEDUC, de modo que em caso de inadimplemento das parcelas do financiamento, os fiadores e o Fundo Garantidor passaram a responder pela dívida
- Índice de reajuste anual do valor das mensalidades limitado
- Exigência de nota mínima de 450 pontos no ENEM e que não tivesse zerado a prova de redação.

2015: Substanciais alterações passaram a vigorar:

- Alteração da taxa de juros do FIES de 3,40% a.a. para 6,50% a.a.
- As vagas disponíveis ao financiamento passaram a ser distribuídas considerando os seguintes critérios:

I - Cursos mais bem avaliados dentro de cada instituição (conceito ENADE 4 e 5), os cursos com nota 1 e 2 no não poderiam mais ser financiados, sem prejuízo de manutenção do financiamento

regularmente concedido a estudantes já contemplados.

II - Cursos das áreas prioritárias: (Área da Saúde, Engenharias e Ciência da Computação, Pedagogia, Normal Superior e Licenciaturas), com 70% do número de vagas de cada microrregião;

Os cursos considerados para cada área prioritária foram:

Área da Saúde: Biologia – Bacharelado, Biomedicina, Educação Física – Bacharelado, Enfermagem – Bacharelado, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Psicologia, Serviço Social e Terapia Ocupacional, em consonância com o estabelecido na Resolução CNS nº 287/1988;

Área da Engenharia: todos os cursos do Cadastro e–MEC que possuam "Engenharia" na nomenclatura;

Área da Licenciatura, Pedagogia e Normal Superior: Pedagogia, Normal Superior, Português, Biologia, Matemática, Educação Física, História, Geografia, Língua Estrangeira, Química, Física, Filosofia, Artes, Sociologia e demais licenciaturas

III - Relevância social passou a ser apurado por microrregião com:

- a. maior demanda por educação superior (ENEM);
 - b. maior demanda por financiamento estudantil (FIES);
 - c. condições socioeconômicas de cada microrregião onde há oferta (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM).
- É possível solicitar o financiamento de 10% a 100% do valor da mensalidade.
 - Prazo de carência de 18 (dezoito) meses para o aluno começar a pagar.

2016:

- O programa sofreu um corte de R\$ 2 bilhões (16% em relação ao orçamento do ano de 2015)
- As instituições de ensino passaram a ter responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores do Fundo.

2017:

- O programa passou por mais uma grande reformulação, objetivando que o benefício chegue às pessoas e regiões que mais precisam e ampliando

as possibilidades de participação no programa.

- Alteração da renda familiar bruta mensal de 3 para 5 salários mínimos por pessoa, visando ampliar a participação no programa;
- Passaram a existir três categorias diferentes de financiamento, cada uma destinada a um público-alvo diferente, conforme a renda.

Modalidade 1: Renda familiar bruta mensal de até 3 salários mínimos por pessoa. Taxa de juros de 0% ao ano. (Até 2017 os juros eram de 6,5% ao ano) 1/3 dos financiamentos oferecidos por ano serão destinados a esse perfil. São 100 mil vagas sem cobrança de taxa de juros. O critério de classificação para este benefício será a nota do ENEM. Os ingressantes por esta modalidade terão, no mínimo, 50% do valor total do seu curso financiado - parcela que pode chegar aos 100%, de acordo com as necessidades do estudante.

Modalidade 2: Renda familiar bruta mensal de até 5 salários mínimos por pessoa. Juros passou de 6,5% para 3% a.a para essa modalidade. Disponível apenas para candidatos que moram nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

Modalidade 3: Destinados a candidatos com renda familiar bruta mensal de até 5 salários mínimos por pessoa. Taxa de juros se mantém em 6,5% ao ano.

2018:

- Ampliação no valor máximo da mensalidade financiada, aceitando cursos que cobram até R\$ 7 mil/ mês, que antes era de até R\$ 5 mil.
- A taxa de juros anual passou a ser de 6,5% ao ano.
- Retirada a carência de 18 meses para começar a pagar.
- Permanece o período de amortização de até 3 (três) vezes o tempo de permanência na condição de financiado. (MEC, 2018)
- Renda per capita mensal familiar de até 5 salários mínimos.
- Beneficiários de bolsas parciais do PROUNI podem financiar o valor restante da mensalidade pelo FIES.
- Processo seletivo utilizando a nota do Enem como critério principal. A concorrência se dá entre os inscritos em um mesmo curso, turno, faculdade e campus.

2.2.2 O Programa Universidade para Todos – PROUNI

O PROUNI tinha como um dos seus objetivos, "reduzir taxa de evasão escolar e, ao mesmo tempo, dar condições para a sustentação financeira dos estabelecimentos particulares já existentes" (DE CARVALHO, 2014, p. 234), uma vez que os mesmos buscavam no governo um apoio para a solução do alto grau de vagas ociosas, alto grau de inadimplência, desistência e evasão.

Inicialmente os beneficiários eram estudantes com renda de até 1 salário mínimo, porém, representantes de IES privadas preocupavam-se porque bolsistas parciais de renda muito baixa não resolveriam o problema crônico da evasão escolar, e por isso, sugeriram a ampliação da renda exigida para três salários mínimos. (CATANI et al., 2006)

Diferente do FIES que alterou a renda máxima familiar para até 5 salários mínimos, o PROUNI manteve a configuração original, limitando até o momento, a renda máxima familiar de até 3 salários mínimos.

Além disso, estudantes com bolsa parcial de 50% das mensalidades e que não tenham condições de pagar o restante do valor do curso também podem solicitar o financiamento do FIES, como complemento.

As IES deveriam destinar uma bolsa integral para cada quatro alunos de cursos de graduação ou sequencial de formação específica e em contrapartida, às IES que aderiram ao programa foi oferecida, a isenção fiscal de alguns impostos e contribuições, como do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). (CATANI et al. 2006.)

Na visão de De Rezende Pinto (2016, p.145) para o setor privado, "trata-se de um ótimo negócio, uma vez que, dada a ociosidade em boa parte dos cursos, os alunos bolsistas implicam em custo praticamente nulo para as instituições e agora essas vagas ociosas passam a ser remuneradas".

Isenções fiscais foram entendidas, desde o governo militar, na década de 60, como uma forma de beneficiar a atuação privada. Esse incentivo contribuiu para a redução de custos e despesas das IES privadas, garantiu e ampliando as atividades de empresas educacionais em períodos de crise (CARVALHO; LOPRETO, 2005).

O PROUNI, com a sua configuração, na visão de Carvalho (2006, p. 993) *apud* Corbucci (2004, p. 698), "constitui iniciativa, ainda que tímida, de redistribuição indireta da renda, ao transferir recursos de isenção fiscal a estratos populacionais mais

pobres, já que tais recursos, caso fossem arrecadados, não beneficiariam necessariamente esses grupos sociais".

Para Mota (2008), o PROUNI seria uma maneira de facilitar o acesso ao sistema superior de ensino para pessoas das classes sociais mais baixas, por meio do perfil socioeconômico exigido, sem desconsiderar o caráter meritocrático, uma vez que o beneficiário deveria ter aprovação no ENEM.

Entre 2005 e 2017, o PROUNI beneficiou quase 3 milhões de estudantes, proporcionando, assim, acesso ao ensino superior para as camadas sociais menos favorecidas, incluindo bolsistas afrodescendentes e indígenas (MEC, 2019)

A partir do ano de 2017, as bolsas passaram a ser divididas em 20% para humanas, 40% para biológicas e os outros 40% para exatas.

2.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação é o processo complexo e definido que consiste em emitir juízos de valor sobre as atividades e resultados de uma política, estratégia ou projeto e implica, necessariamente, em realizar e acompanhar de maneira detalhada e precisa o desempenho de um Programa, transcendendo o caráter de auditoria que geralmente ocorre durante a execução do projeto, comparar estes resultados aos critérios pré-estabelecidos e realizar intensa reflexão sobre eles, visando melhorar o programa, tornar o gasto público mais eficiente e gerar conhecimento sobre políticas públicas.

Avaliar consiste em emitir juízos de valor sobre as atividades e resultados de uma política, estratégia ou projeto. Implica, necessariamente, em acompanhar o desempenho e comparar com um critério ou padrão pré-estabelecido. (ENAP, 2018)

Worthen et al. (2004) apontam que nos últimos anos, a escassez de recursos e as limitações orçamentárias aumentaram ainda mais os desafios e cada vez mais os legisladores e os administradores públicos têm de fazer opções difíceis, sendo obrigados a cancelar algumas políticas, programas e projetos, ou partes deles para dispor de fundos suficientes para lançar ou dar continuidade a outros.

Com isso, as Políticas Públicas requerem de mecanismos de controle e avaliação adequados e permanentes, que vão muito além da comparação de resultados entre o planejado e o alcançado em termos de entregas e resultados. Contempla uma análise de valor bem mais ampla, considerando um conjunto de variáveis de medição direta de impacto após a implantação do programa ou projeto e

verificação se seu efeito positivo se mantém após o término das ações. (CHIANCA, 2001).

Trevisan e Van Bellen (2008) afirmam que com o aprofundamento da crise do Estado do Bem-estar no final do século XX, somado às oscilações econômicas, sociais, políticas e o movimento da nova administração pública, reforçou-se a necessidade de prestação de contas, o bom uso dos recursos públicos e a real eficácia das intervenções da administração pública na realidade social, embasada pela justificativa que a compreensão do sucesso e do fracasso das políticas públicas é fundamental para o melhor desempenho da administração pública.

Em se tratando de programas, a avaliação podem ser:

- 1) Avaliação de necessidades: O programa está baseado em uma boa conceituação?
- 2) Avaliação teórica: A teoria por trás do programa é factível?
- 3) Avaliação de processos: O programa está sendo implementado segundo o planejado?
- 4) Avaliação de impacto: O programa alcançou os objetivos para os quais foi desenhado?
- 5) Avaliação de eficiência: O impacto foi alcançado de maneira eficiente? (ENAP, 2018).

Figura 3: Avaliação de impacto no âmbito da avaliação de programas



Fonte: ENAP, 2018

Thoenig (2000) complementa que as boas práticas de avaliação pública deveriam ser cada vez mais adotadas e lembra que todo cidadão pode realizar uma avaliação do que está sendo implantado pelos governos, bem como a prática não

deve ser exclusiva dos altos escalões de formuladores de políticas e de sua equipe mais próxima. Assim, torna-se relevante estudar e analisar a forma como avaliação das Políticas Públicas é conduzida, e, quando necessário, propor mudanças.

Além das classificações anteriores, a avaliação pode ser classificada nas dimensões de desempenho de efetividade, eficiência e eficácia:

...a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais. (MARINHO E FAÇANHA, 2001, p. 02)

Segundo Ferreira e Tenório (2010), a avaliação deve considerar princípios, produto e impacto. Durante a implementação da política ou programa é importante obter um fluxo contínuo de informações sobre seus resultados em termos de controle de impactos. Sendo necessário para isso, não apenas aferir se o estado desejado ocorreu, mas é necessário considerar também se a nova situação está sendo construída à luz de princípios de justiça sociais minimamente aceitos.

O gerenciamento de impacto deve iniciar o quanto antes no ciclo de vida do programa, pois não faz sentido algum iniciar um programa sem que seus impactos desejados estejam mapeados. Para ter êxito, é necessário estabelecer uma estrutura de monitoramento e avaliação de benefícios de acordo com o estabelecido nas fases anteriores.

Wahrendorff et al. (2008, p.18) reforça que a avaliação é um elemento crucial para as políticas públicas e não deve ser feita em apenas um momento estanque e sim ser feita durante todo o seu ciclo de vida, contribuindo assim para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados obtidos com os recursos destinados.

Para que isso seja possível, para Peixoto et al. (2012, p. 9):

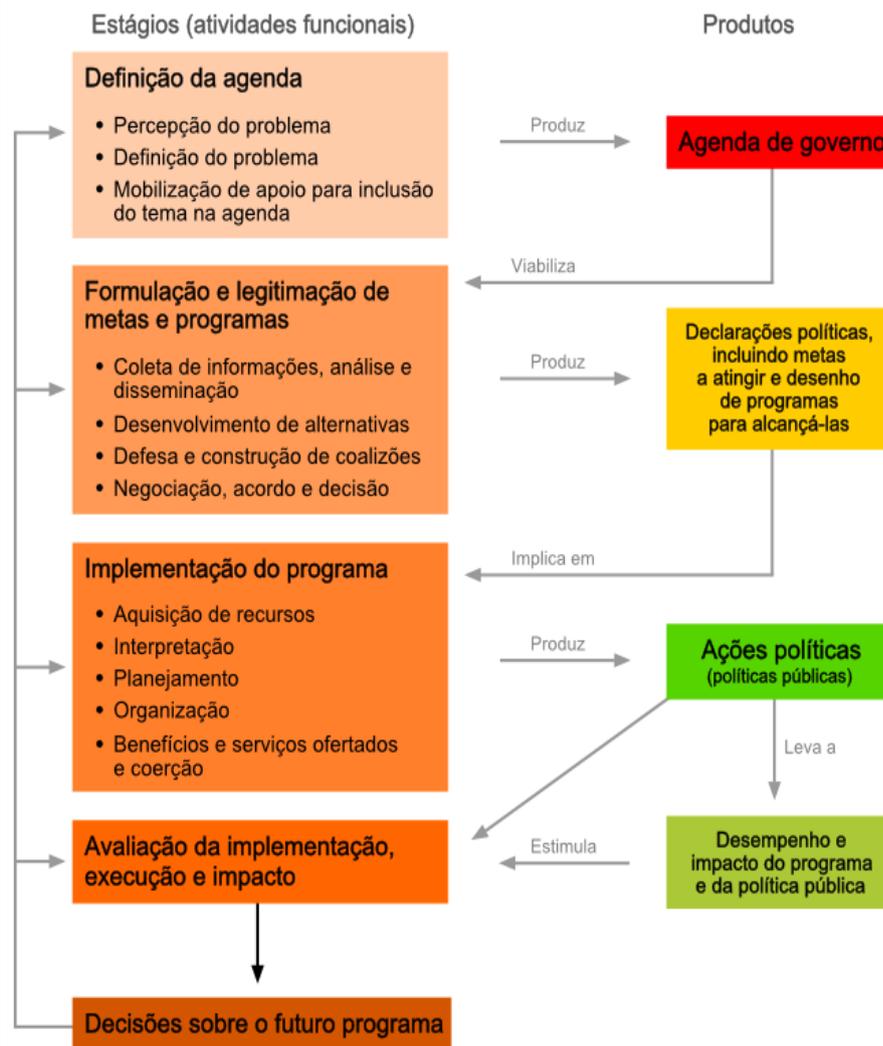
A avaliação de impacto usa ferramentas estatísticas para estimar o efeito de um programa sobre os seus beneficiários, ou seja, se o programa atingiu ou não seus objetivos iniciais e qual a magnitude desse efeito. Para que essa análise seja feita de forma objetiva, a avaliação necessita ter indicadores objetivos e mensuráveis, que possam ser utilizados para aferir o sucesso do programa.

Para isso, deve-se fazer um esforço, desde o planejamento inicial das

atividades, para identificar, definir e acompanhar a realização destas métricas.

Ripley (1985, p. 158), na sua proposta de ciclo de uma política pública, propõe a avaliação como uma atividade necessária, inclusive para gerar subsídios para decisões em relação ao futuro da política pública.

Figura 4: Estágios de políticas Públicas, atividades funcionais e produtos



Fonte: Ripley (1985, p.158)

Os objetivos da avaliação são estratégicos em ambientes nos quais a competição por recurso é grande e as exigências por transparência, responsabilidade e desempenho das entidades públicas e privadas aumentam, devendo o modelo ser integrado aos processos decisórios, ampliando a capacidade de geração e potencialização dos resultados.

Apesar da sua relevância reconhecida, o exercício da avaliação das ações sociais sempre foi uma questão bastante debatida e, no entanto, uma atividade pouco

implementada. Existem dificuldades em analisar se as políticas, programas e projetos foram efetivos na sua implementação, apresentando uma mudança real, bem como se estes resultados contribuem para o alcance das Políticas Públicas. Isto porque, os programas e projetos são em sua maioria, avaliados usando como parâmetros apenas os resultados previstos durante a execução do projeto, ou seja, em relação ao escopo, tempo e custo, não transcendendo os impactos após o encerramento do mesmo e conseqüentemente, apresentando uma subjetividade na tomada de decisão.

Segundo Mendes (2015, p. 08), atualmente não sabemos em qual situação estamos, pois "são muito escassos no país os estudos de avaliação de programas públicos, tanto ex-ante⁵, para definir a necessidade de criação de uma nova política; quanto ex-post⁶, para checar se tal política está gerando os resultados desejados e para comparar seus custos a seus benefícios."

Nesta linha, Arretche (2003) afirma que as avaliações de políticas públicas no Brasil têm recebido pouca atenção e, em decorrência disto, pouca acumulação de conhecimento em função da ausência de pesquisa. Este seria o primeiro problema a ser superado pela área.

Neste contexto surge o questionamento de por que existem tão poucos estudos sobre avaliação de impacto? Um dos fatores deve-se ao planejamento da avaliação, pois é necessário pensar na avaliação de um programa antes mesmo dele ser implementado. Outro fator deve-se ao esforço e dispêndio de recursos e tempo para a realização de avaliações bem-feitas.

Segundo Oliveira e Martins (2003, p. 03) existem três principais dificuldades em relação a avaliação de impacto de políticas públicas:

1 - dificuldade de mensuração; 2 - dificuldade de divulgação dos resultados; e 3 – inutilidade da avaliação de impacto. As duas primeiras objeções contêm implicações imediatas contra o exercício da cidadania e, conceitualmente, afrontam o sentido dos processos orçamentário público, de prestação de contas e da gestão de ambos. A segunda objeção, combinada com a terceira, expõe a necessidade de serem rediscutidas as premissas e fundamentos orientadores do ciclo das políticas públicas. Em conjunto, as três objeções se situam na contra-mão do que a sociedade espera da relação sociedade-estado: congruência entre o discurso político e a efetividade das ações de governo.

Vários outros motivos para a carência de avaliações de impacto podem ser

5 **Avaliação ex ante** - É feita antes de tomar a decisão de empreender um programa ou projeto, ou de aprovar sua realização. (TEIXEIRA, 2006, p. 14)

6 **Avaliação ex post** - É a realizada uma vez que o programa ou projeto chegou ao fim. (TEIXEIRA, 2006, p. 14)

citados, como: esta avaliação não é tão simples, existem impactos explicitamente definidos, que são mais fáceis de mensurar e outros que ficam implícitos. Tem-se a dificuldade em se analisar se as variáveis avaliadas são os aspectos realmente mais relevantes à serem considerados e as avaliações de impacto requerem investimento de pessoas, tempo e dinheiro e isso acaba impactando em custos na própria política, programa ou projeto.

2.4 AVALIAÇÃO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO

Até o início da década de 80 a produção acadêmica no âmbito da temática da Avaliação Institucional e da Avaliação da Educação Superior tinha pouco destaque. A partir dos anos 90, com a expansão do setor privado na educação superior estimulado pelas políticas públicas implementadas, houve um crescimento das publicações na área, refletindo não só o interesse, mas a centralidade desta temática no âmbito das reformas e das políticas públicas de educação. Passou-se a demonstrar uma preocupação maior com a qualidade das IES em virtude do crescimento de instituições e matrículas. A avaliação foi o meio encontrado para as IES prestarem contas à sociedade dos investimentos efetuados pelo setor público, que precisavam ser justificados. (SINAES, 2003)

Para Ferreira (2012, p. 36) apud Holzacker et al. (2009), as avaliações levantam uma série de questões complexas na visão pesquisadores e gestores de educação, como qualidade e financiamento, que estão entre os desafios mais importantes para aumentar o acesso ao ensino superior

Junto com a discussão sobre o modelo de educação superior que se pretendia implementar no país, o modelo de avaliação tornou-se um elemento importante do debate.

A primeira proposta de avaliação foi o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU – 1983), que consistiam em questionários respondidos estudantes, professores e administradores abordando questões quanto à estrutura administrativa, matrículas e sua caracterização, relação entre atividades de ensino, pesquisa e extensão, características do corpo docente e técnico-administrativo e vinculação com a comunidade.

Em 1993, a primeira política pública de avaliação da educação foi formulada e instituiu-se o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

(PAIUB – 1993) constituindo uma ferramenta para o planejamento da gestão e do desenvolvimento da educação superior por meio de sistemas internos de avaliação que pudessem auxiliar no processo de aperfeiçoamento da instituição e de prestação de contas da Universidade à sociedade. O PAIUB possuía três fases centrais: Avaliação Interna, Avaliação Externa e Reavaliação.

Em 1996 foi criada a política do Exame Nacional de Cursos (ENC), que definiu normas e sistemas de avaliação da educação superior, por região geográfica, Estado e tipo de IES. A política estabeleceu ainda, os parâmetros para a avaliação institucional, completando a tríade ensino, pesquisa e extensão. Acreditava-se que esse sistema nacional de avaliação poderia possibilitar o controle da qualidade e da expansão da educação superior no âmbito da concorrência privada (ROTHEN; BARREYRO, 2010).

O órgão responsável pelas avaliações é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), uma autarquia federal vinculada ao MEC, que por meio da coleta e publicação de dados realiza a avaliação das instituições de ensino e dos cursos de graduação, com o objetivo de orientar a tomada de decisões sobre o reconhecimento e renovação do reconhecimento dos cursos e credenciamento da instituição, subsidiando também, por meio das informações, a formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo.

As informações passaram a ser coletadas por meio de um sistema informatizado de coleta, apuração e tratamento dos dados, aplicado em todas as instituições de ensino superior, públicas e privadas, com informações sobre cursos de graduação presencial e a distância, dados sobre alunos e docentes, além de outras informações específicas das IES. Dentre as pesquisas está o perfil dos estudantes ao longo da graduação. Todo esse conjunto de informações compõem o sistema de avaliação da educação superior chamado de Censo do Ensino Superior.

Os dados coletados são compilados e publicados por meio da Sinopse Estatística do Ensino Superior, e desde 1995, apresenta o panorama completo do sistema de ensino superior brasileiro com informações relevantes sobre as políticas educacionais.

Para isso, o MEC implantou duas avaliações: avaliação do estudante, avaliação dos cursos e avaliação institucional, que se davam separadas. Antes da realização do exame, o aluno respondia um questionário sobre o perfil discente, do curso e da instituição de ensino por meio de questionários aplicados aos estudantes e aos coordenadores dos cursos avaliados. As avaliações do ENC se davam

anualmente aos concluintes dos cursos de graduação e era obrigatório para a emissão diploma.

De acordo com Rothen e Barreyro (2011, p. 24), o exame deve ser considerado como um “instrumento de avaliação por excelência, tanto pela ênfase que lhe foi dada pelo MEC como por sua repercussão na imprensa, bem como pelo uso mercadológico dos resultados por parte das instituições de ensino superior privadas”. Na visão dos autores, a exposição dos resultados acabou estimulando a concorrência entre as IES.

Em 1998, como estratégia para garantir a expansão com qualidade do ensino superior brasileiro, o MEC desenvolve o sistema nacional de avaliação. Na prática, a implantação do ENC, o Provão, e o fortalecimento das comissões de verificação das condições de oferta precederam a adoção de medidas que flexibilizam o sistema e incentivam a ampliação da oferta de vagas. (INEP, 2019)

Em 2003, o ENC foi reeditado e criado uma Comissão Especial de Avaliação (CEA) para construir o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), focado no auto avaliação das Instituições de Ensino Superior.

As responsabilidades do INEP foram revisadas e ficaram delimitadas as tarefas de execução das políticas públicas de educação, dos procedimentos empregados na avaliação da IES, dos cursos e dos estudantes.

Nesta reestruturação, em 2004 o ENC foi substituído pelo ENADE, mantendo a característica de avaliação de cursos e avaliação institucional e de responsabilidade do INEP. O objetivo básico do ENADE é identificar as habilidades, competências e conhecimentos desenvolvidos pelo estudante em sua trajetória acadêmica, consideradas a compreensão, síntese, integração e utilização de conteúdo, além de avaliar ainda a qualidade dos cursos e instituições de ensino superior do país. (INEP, 2019)

De 2005 a 2008 o exame de desempenho foi aplicado por amostragem entre os estudantes ingressantes e concluintes dos cursos avaliados e a partir de 2009 passou a ser censitário. O exame é obrigatório e indispensável para a emissão do histórico escolar e diploma, aplicado para ingressantes e concluintes dos cursos de graduação, selecionados na amostra, com o objetivo principal de avaliar o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação a habilidades gerais de raciocínio, competências profissionais, formação geral, conhecimentos específicos do curso no qual o aluno está matriculado, além de um questionário socioeconômico ao final do caderno de prova. O exame ocorre anualmente, sendo que cada área do

conhecimento deve ser avaliada no mínimo a cada 3 anos.

A prova é composta por duas partes, a primeira concentra questões de formação geral do estudante no decorrer do curso e equivale a 25% do conceito total e a segunda é composta por questões específicas pertinentes à formação profissional e corresponde a 75% do valor total da nota atribuída ao curso. O resultado do exame não impacta na nota final na graduação do aluno.

Coordenadores de curso também respondem questionário que busca coletar informações sobre o projeto pedagógico e as condições gerais de ensino oferecidas.

O resultado do aluno é sigiloso e é disponibilizado no Sistema ENADE, com acesso restrito ao participante. O resultado das instituições é divulgado no Portal do INEP por meio de relatórios e dos Microdados do ENADE, visando a criação de um ranking, promovendo a concorrência entre as instituições de ensino (ROTHEN; BARREYRO, 2011).

Por meio destes instrumentos as políticas de educação podem ser avaliadas tanto pelos gestores como pela própria sociedade.

2.4.1 Pesquisa Anteriores

Das pesquisas identificadas sobre as duas políticas, poucas abordam as 4 variáveis mais relevantes de avaliação de uma política de educação propostos por Wainer e Melguizo (2017, p. 04), bem como pesquisas considerando dados quantitativos de abrangência nacional.

A seguir um breve descritivo das mais relevantes pesquisas encontradas:

1) **Qualidade:** Em se tratando de avaliação dos programas FIES e PROUNI considerando a **qualidade** medida pelo ENADE, três trabalhos mais relevantes foram encontrados.

O estudo das autoras Wainer e Melguizo (2017) mede o desempenho dos alunos do ensino superior que entraram no ensino superior via cotas, receberam bolsa PROUNI ou empréstimo via FIES, baseado no ENADE, considerando dados de 1.017.039 estudantes de 77 cursos diferentes nos anos de 2012 a 2014. A pesquisa concluiu que alunos que receberam bolsa pelo PROUNI obtiveram em média notas maiores que seus colegas e que alunos beneficiários do FIES tiveram desempenho igual aos alunos cotistas e estudantes sem benefícios do governo federal, ou seja, inferior ao PROUNI.

Abraes (2014) realizou estudo semelhante utilizando o ENADE 2010, 2011 e 2012, em 8 cursos diferentes, porém comparando os alunos de faculdades particulares com bolsas integrais do PROUNI com alunos de faculdades públicas. Segundo o estudo, alunos PROUNI obtiveram em média 49,35, enquanto a nota dos alunos de ensino público é de 47,87. Ou seja, maiores notas gerais médias no exame que alunos das IES públicas. Beneficiados pelo FIES estariam abaixo da nota do desempenho médio dos alunos do ensino público superior. O estudo também cruzou a nota média dos estudantes com dados socioeconômicos.

Rodrigues et al (2017) realizaram uma pesquisa utilizando o método de Regressão Linear Múltipla, visando descrever o impacto do FIES e do PROUNI no desempenho acadêmico dos alunos das instituições privadas de ensino superior do estado de Minas Gerias. Considerando uma amostra de 25.968 estudantes das instituições privadas de ensino superior que realizaram ENADE no ano de 2014. Chegaram à conclusão que alunos que receberam empréstimos via FIES têm um desempenho melhor do que alunos sem bolsas, porém a pesquisa foi limitada apenas alguns cursos.

Complementar a estas, este trabalho realiza uma análise comparativa dos dois programas, trazendo contribuição científica atualizadas para as duas políticas. Como esta é uma pesquisa aplicada, que terá o resultado do impacto de duas políticas públicas de grande abrangência nacional, cidadãos, gestores públicos e demais interessados no tema, poderão utilizar sem a necessidade de conhecimentos em estatística, realizando uma contribuição social ao socializar este conhecimento.

2) Acesso à educação superior e evasão: Catani et al. (2006) discutiram em que medida o PROUNI é um instrumento de democratização (acesso) da educação superior no Brasil ou um mero programa de estímulo à expansão das Instituições de Ensino Superior privadas. Como conclusão os autores afirmam que apesar de oferecer bolsas a estudantes de baixa renda em troca de isenções fiscais, o PROUNI facilita o acesso dos estudantes à educação superior e, porém, não foca na permanência.

Carvalho (2008) avaliou os impactos do PROUNI como medida de inclusão ao ensino superior privado e conclui que o programa PROUNI ampliou a quantidade de bolsas oferecidas pelas IES para grupos sociais sem chances efetivas de acesso às universidades públicas.

Shenemann et al. (2006) realizaram uma análise comparativa do FIES e do PROUNI em relação ao acesso e satisfação do Estudante na Universidade Particular

UCPEL em 2005. A pesquisa chegou à conclusão que o PROUNI permitiu o ingresso de maior número de estudantes e possui melhor satisfação por parte dos alunos.

Uma das pesquisas de abrangência nacional mais relevantes foi a de Pontuschka (2016) que relata a avaliação do impacto do FIES sobre acesso ao Ensino superior e taxas de evasão nos cursos presenciais de instituições privadas brasileiras de ensino superior entre os anos de 2009 a 2012, utilizando a metodologia de diferenças em diferenças. A pesquisa concluiu que o efeito do FIES sobre as matrículas foi de 6,3% a 9% e sobre a taxa de evasão de -2 a -2,6 pontos percentuais, não sendo encontrados efeitos estatisticamente significativos para nenhum dos casos.

Pesquisa similar foi realizada por Costa e Ferreira (2017). Os autores pesquisaram o PROUNI e a relação com indicadores de acesso e evasão por meio do Índice de Conclusão de Curso, numa escala nacional entre os anos de 2006 a 2012. Com o resultado chegou-se à conclusão que o PROUNI foi responsável por aumentar as matrículas no setor privado em uma média anual de 5,15% e a evasão foi na ordem de 10,4%. Os autores acreditam que a evasão maior que do FIES se deve a necessidade de manutenção econômica dos alunos durante a graduação, o que os obrigada a muitas vezes deixar a faculdade para trabalhar.

Mais um estudo que abordou a evasão foi o de Silva e Santos (2017), que mediu o quanto as políticas de acesso PROUNI e FIES contribuem com a diminuição da evasão. A pesquisa conclui que o PROUNI é mais eficaz na redução da evasão do que o FIES.

3) Tempo para a graduação: Não foram encontradas pesquisas relevantes que abordassem este tema em relação às duas políticas.

4) Aspectos diversos: Existem outras pesquisas sobre ambos os programas, PROUNI e FIES, porém, a maioria são pesquisas qualitativas sobre as opiniões e experiências dos bolsistas e/ou pesquisas que abordam um recorte bem específico deste público.

O estudo de Duarte (2014) avaliou os impactos do FIES sobre as taxas escolares, ou seja, avaliou a relação entre facilidades de crédito e o valor das mensalidades nas IES. Por meio de uma estratégia de diferença em diferenças, a pesquisa conclui que a maior demanda de vagas decorrentes do FIES causou aumento de mensalidades e que o aumento da relevância do programa alterou a elasticidade-preço da demanda por educação superior, de forma que a uma maior relevância do financiamento, está associada uma menor sensibilidade da demanda a aumentos de mensalidade.

Felicetti e Cabrera (2014) realizaram pesquisa junto a bolsistas e não bolsistas PROUNI ingressantes no ensino superior em uma Instituição Comunitária do Sul do Brasil em 2005 sobre aspectos relacionados à sua formação e ao mercado de trabalho. Os resultados apontam que o PROUNI desempenha um papel importante na formação, trabalho e a remuneração.

Andrade (2007) analisou, teoricamente, os efeitos do PROUNI sobre a qualidade da força de trabalho formada nas universidades privadas. Segundo o autor, com a introdução do programa houve um aumento das mensalidades nas universidades e as vagas passaram a ser ocupadas por estudantes de baixa renda menos preparados, com isso a qualidade da força de trabalho diminuiu. Com isso, a tese defendida é que a qualidade sofre variações com base em dois fatores: a oferta do setor universitário e o nível de preparação para cursar a universidade.

3 METODOLOGIA

Caracterizando numericamente o embasamento teórico realizado anteriormente, utilizou-se estatística descritiva, com dados de fontes secundárias, com o objetivo de apresentar um panorama geral do ensino superior no Brasil, a participação do FIES e do PROUNI no ensino superior e alguns dados específicos de ambos os programas. Para isso, foram utilizados principalmente os dados da Sinopse Estatística do Ensino Superior, com informações e indicadores da educação brasileira, como instituições, recursos humanos, cursos de graduação, processos seletivos, matrícula, concluintes, etc., demonstrando as tendências da educação superior do País ao longo dos anos.

Visando comprovar as hipóteses deste trabalho e gerar uma maior confiabilidade nos resultados, utilizou-se análise de regressão, com o uso de variáveis binárias. Como fonte de dados para o método, escolheu-se a base de dados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), uma vez que o exame é uma das principais formas de se avaliar os conhecimentos adquiridos pelos alunos durante a graduação, sendo o principal instrumento de avaliação da educação superior brasileira, utilizada para embasar a criação, revisão de políticas públicas e avaliações de escolas, devido seu nível de detalhes e abrangência.

Foram utilizados os resultados da avaliação do rendimento dos concluintes dos cursos de graduação, em relação aos conteúdos programáticos, habilidades e competências adquiridas em sua formação, referente ao ano de 2017. Considerando o universo de 458.109 mil observações relativas aos alunos que participaram do exame, excluiu-se da amostra os dados dos alunos que entregaram questões em branco, não utilizaram ou utilizaram parcialmente bolsa PROUNI e financiamento pelo FIES, restando a amostra de 76.915 mil concluintes que receberam bolsa integral pelo PROUNI e integral pelo FIES. Os dados são representativos de 16,8 % dos concluintes do ano.

A base de dados dispõe de informações dos respondentes, tais como: nome, tipo da instituição onde cursou o ensino superior, estado, curso, idade, sexo, ano de conclusão do ensino médio, ano de início da graduação, etc.

Em 2017 o exame avaliou os estudantes de 44 cursos, de 8 áreas do conhecimento apresentadas na Tabela 01. Os cursos foram distribuídos conforme a classificação da Tabela de Áreas de Conhecimento/Avaliação da CAPES.

Tabela 1: Cursos avaliados no ENADE 2017, por Área de Conhecimento

CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS	Arquitetura e Urbanismo (Bacharelado)
MULTIDISCIPLINAR	Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas, Tecnologia em Gestão da Produção Industrial, Tecnologia em Redes de Computadores, Tecnologia em Gestão da Tecnologia da Informação.
CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA	Matemática (Bacharelado e Licenciatura), Física (Bacharelado e Licenciatura), Física (Licenciatura), Química (Bacharelado e Licenciatura), Engenharia Da Computação, Ciência da Computação (Bacharel e Licenciatura), Sistemas De Informação.
LINGUÍSTICA, LETRAS E ARTES	Letras-Português (Bacharel e Licenciatura), Letras - Português e Espanhol (Licenciatura), Letras-Português (Licenciatura), Letras-Português e Inglês (Licenciatura), Letras-Português e Espanhol (Licenciatura), Artes Visuais (Licenciatura), Música (Licenciatura), Letras – Inglês e Pedagogia
CIÊNCIAS BIOLÓGICAS	Ciências Biológicas (Bacharel e Licenciatura).
CIÊNCIAS HUMANAS	História (Bacharel e Licenciatura), Geografia (Bacharel e Licenciatura), Filosofia (Bacharel e Licenciatura), Ciências Sociais (Bacharel e Licenciatura).
CIÊNCIAS DA SAÚDE	Educação Física.
ENGENHARIAS	Engenharia Civil, Engenharia Ambiental, Engenharia de Alimentos, Engenharia de Controle e Automação, Engenharia de Produção, Engenharia Florestal, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Engenharia Química, Engenharia, Engenharia de Controle e Automação e Engenharia de Alimentos.

Fonte: Elaborado pela autora com base na Tabela de Áreas de Conhecimentos. (CAPES, 2018)

Com o objetivo de estimar a diferença média das notas dos alunos que possuem PROUNI em relação aos que possuem FIES e para estimar o impacto de fatores socioeconômicos no desempenho, utilizou-se a análise de regressão com uso de variáveis binárias. Sendo que uma variável binária pode representar características qualitativas, em eventos que tenham apenas dois resultados possíveis, que podem tomar um de dois valores (em geral, 0 ou 1).

Definiu-se um modelo de estimação utilizando Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) que permite reduzir grandes desvios entre os valores observados e estimados pela reta de regressão e permite realizar testes de significância na equação e associar a variável dependente (média das notas da prova de conhecimentos específicos do ENADE 2017) com variáveis independentes (socioeconômicas).

Desta forma foi possível verificar as variações nas médias das notas a partir da influência de variáveis explicativas, em modelo de regressão, da mesma maneira

que fazemos com variáveis quantitativas de escala intervalar ou de razão.

O modelo é representado pela equação abaixo:

$$notamedia_i = \sum \beta_i X_i + u_i$$

Onde:

I = indivíduo;

β = coeficiente (parâmetro estabelecido pela regressão para cada variável do modelo)

X = variável independente

u = erro padrão (distância do ponto do gráfico em relação a nota média)

As variáveis explicativas independentes utilizadas no modelo são os dados amostrais descritos para as seguintes variáveis binárias (Tabela 02), escolhidas com base na percepção dos autores de quais fatores influenciam no desempenho acadêmico.

Tabela 02: Relação das variáveis independentes do modelo estatístico(x)

a) Programas:	PROUNI; FIES
b) Gênero:	Masculino, Feminino
c) Estado civil:	Casado, solteiro
d) Cor:	Branco; não-branco (preto, pardo ou mulato)
e) Ensino médio:	Ensino médio cursado em escola pública Todo (ou a maior parte) cursado em escola privada
f) Nível escolar da mãe:	Nenhum Ensino fundamental: 1º ao 5º ano (1ª a 4ª série) Ensino fundamental: 6º ao 9º ano (5ª a 8ª série) Ensino médio Ensino Superior – Graduação Pós-graduação.
g) Renda:	Até 1,5 salário mínimo (até R\$ 1.405,50). De 1,5 a 3 salários mínimos (R\$ 1.405,51 a R\$ 2.811,00) De 3 a 4,5 salários mínimos (R\$ 2.811,01 a R\$ 4.216,50) De 4,5 a 6 salários mínimos (R\$ 4.216,51 a R\$ 5.622,00) De 6 a 10 salários mínimos (R\$ 5.622,01 a R\$ 9.370,00) Acima de 10 salários mínimos
h) Região:	Norte Nordeste Sudeste Sul Centro-Oeste
i) Concilia trabalho com graduação:	Não estou trabalhando. Trabalho eventualmente. Trabalho até 20 horas semanais Trabalho de 21 a 39 horas semanais. Trabalho 40 horas semanais ou mais.

j) Áreas do conhecimento:	Ciências sociais aplicadas Multidisciplinar Ciências exatas e da terra Linguística, letras e artes Ciências biológicas Ciências humanas Ciências da saúde Engenharias
---------------------------	--

Fonte: Elaborado pela autora com base no questionário do ENADE e modelo estatístico

A análise qualitativa se deu por meio da interpretação dos resultados encontrados, os quais foram organizados na etapa anterior, e considerações buscando responder ao problema central, atender aos objetivos da pesquisa, estabelecer as relações entre os resultados, as hipóteses formuladas e o embasamento teórico, bem como apontar possíveis explicações como causa de tais efeitos. Utilizando uma abordagem comparativa, a partir das evidências observadas, descreveu-se as diferenças e semelhanças existentes entre ambos os programas.

Os resultados obtidos por meio da metodologia descrita nesta seção encontram-se apresentados a seguir.

4 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

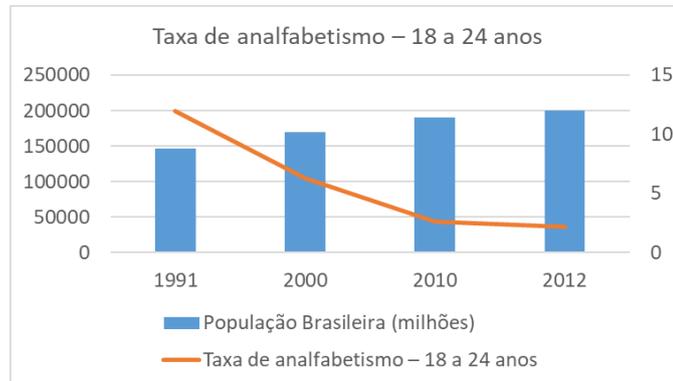
O objetivo da análise dos dados é analisar as diferenças de desempenho entre os alunos que receberam bolsa via PROUNI e financiamento pelo FIES procurando identificar qual dos dois programas contribuiu de maneira mais significativa com a qualidade no ensino superior. Análises complementares serão realizadas visando verificar se os programas atenderam o objetivo de fomentar a demanda crescente por ensino superior dos estudantes de baixa renda, utilizando vagas do ensino privado, garantindo a qualidade da educação.

A análise está dividida em três etapas principais: A primeira apresenta a evolução dos indicadores globais de educação. A segunda demonstra os resultados específicos do desempenho do FIES e do PROUNI, utilizando estatística descritiva, e a terceira, os resultados obtidos pelo modelo estatístico de análise de regressão com uso de análise binária,

4.1 INDICADORES GLOBAIS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

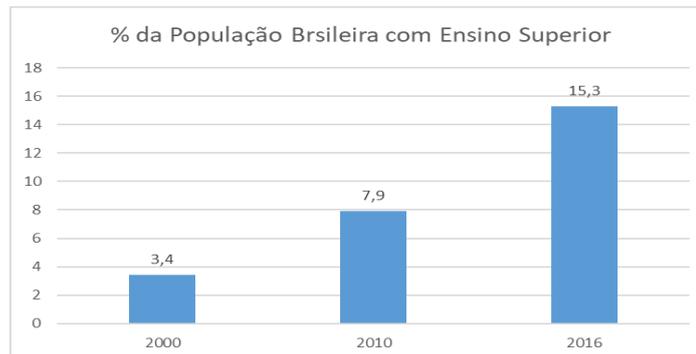
4.1.1 Analfabetismo e ensino superior

Em relação a taxa de analfabetismo constata-se que elas foram decaindo ao longo dos anos, porém até 2015 não havia alcançada a meta estipulada para 2015, pelo PNE que era de 6,5% (IBGE, 2015). Entre as pessoas com idade de 18 a 24 anos, a taxa decaiu significativamente nas últimas décadas, demonstrando que mesmo que os programas de governo não tenham atingido seus objetivos na integralidade, geraram resultados, conforme Gráfico 1:

Gráfico 1: Taxa de analfabetismo – 18 a 24 anos

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Censo 1991, 2000, 2010 e 2012 (IBGE, 2019)

Confirmando a tendência, a população brasileira com ensino superior também aumentou consideravelmente, conforme Gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2: Percentual da População Brasileira com Ensino Superior

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Censo 2000, 2010 e 2016 (IBGE, 2019)

4.1.2 Matrículas com idade entre 18 a 24 anos

O PNE 2001-2010 tinha como meta atender pelo menos 30% da população de 18 a 24 anos no ensino superior. Até 2009 alcançou apenas 13% para a taxa líquida.

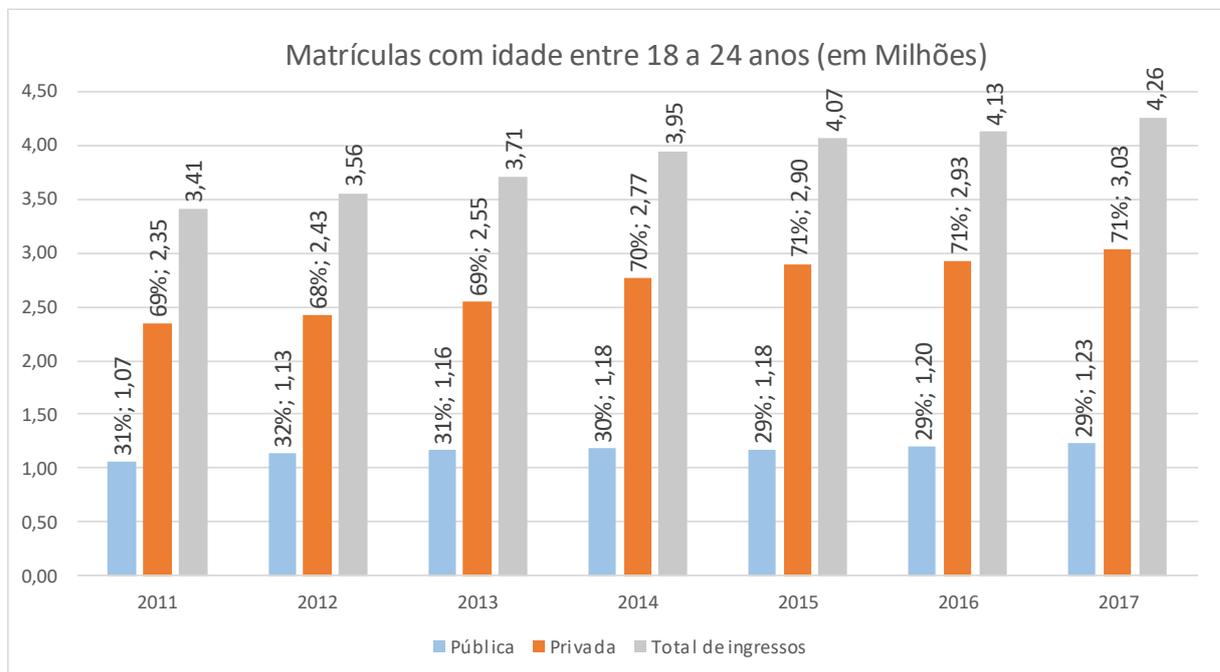
Verificando-se o resultado de 2011 e comparando com a população daquele ano, quando o total da população com 18 a 24 anos era de aproximadamente 22.537.000 e as matrículas na faixa etária de 18 a 24 anos somaram-se 3.411.050, verifica-se que o resultado alcançado foi de 15%, bem abaixo do esperado.

Apesar disso, é possível verificar, por meio dos resultados da taxa líquida de matrículas da população entre 18 a 24 anos, que entre 2010 e 2017 os jovens

ingressaram mais cedo no ensino superior. (Gráfico 3)

Em 2011 o total de matrículas foi de 6,73 milhões sendo 3,41 milhões na faixa etária de 18 a 24 anos. Em 2017 o total de matrículas nos cursos de graduação, foi de 8,28 milhões sendo 51,46% (4,26 milhões) na faixa etária de 18 a 24 anos. Houve um aumento de 22% no número de matrículas global, nos últimos 7 anos, e de 25% na faixa etária de 18 a 24 anos, no mesmo período. O que significa dizer que, ente 2011 e 2017, a representação da faixa etária acompanhou o crescimento, principalmente nas universidades privadas, conforme pode-se perceber no Gráfico 3:

Gráfico 3: Matrículas com idade entre 18 a 24 anos (% e num)



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Sinopse Estatística do Ensino Superior anos 2011-2017 (INEP, 2019)

O PNE de 2014 a 2024 voltou a responsabilidade para o ensino superior público, e, das 12 metas, estabeleceu 2 relacionadas a educação superior: 1- ampliar a escolaridade média dos jovens e adultos entre 18 e 29 anos de idade, e 2- elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público; e ainda, a elevação da qualidade da educação superior e da proporção de mestres e doutores. (INEP, 2019)

3 anos após a vigência do PNE 2014 a 2024, não se visualiza dados que demonstrem aumento do atendimento pelas universidades públicas.

4.1.3 Expansão do ensino privado

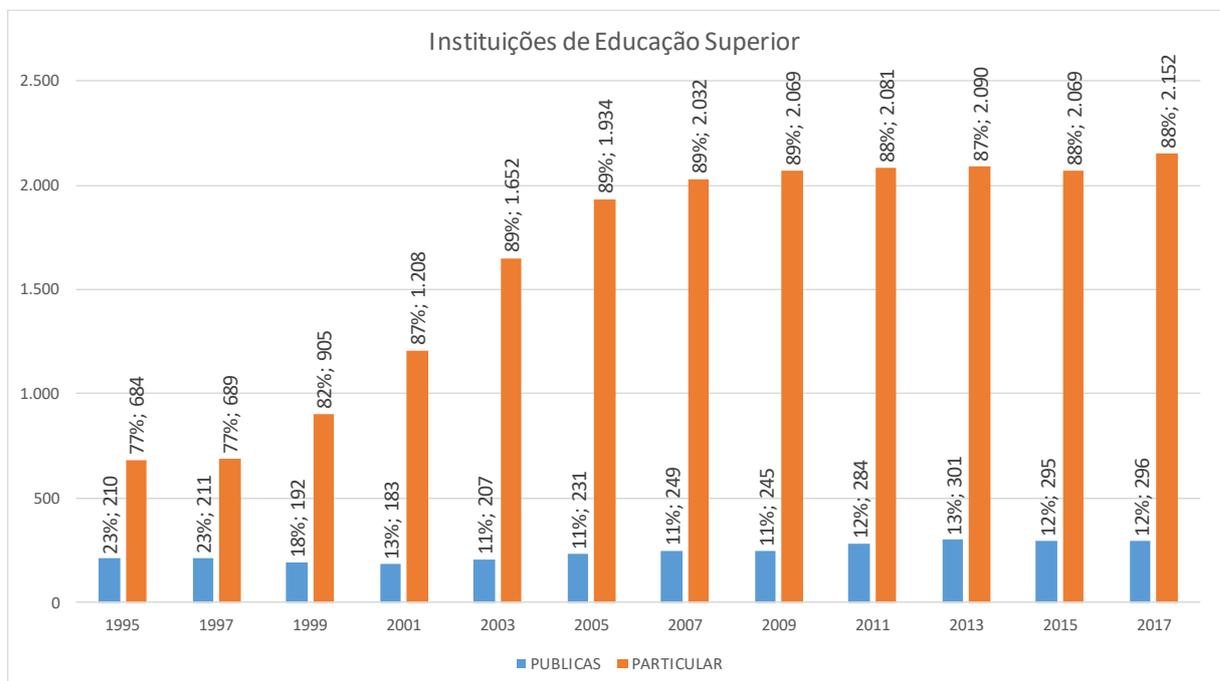
Em 2010, a economia havia crescido 7,5%, a maior taxa em 24 anos, e a população que havia concluído o nível superior havia subido para 6,5%. Em 2017 essa taxa foi para 15,3% segundo o IBGE (2017). Um aumento de 8,8% em 7 anos.

Todo esse crescimento foi suportado pelo aumento no número de vagas, abertura de instituições e novos cursos.

Segundo o INEP (2017) esse crescimento foi incentivado pelo crescimento da demanda por novas vagas, originada pela expansão do ensino médio registrada na década de 90 e, de outro, ao impulso dado pelas políticas implementadas pelo Ministério da Educação, em conformidade com LDB, e conseqüentemente a gradual melhoria do desempenho do sistema de educação básica.

Entre 1999 e 2017 verificou-se uma expansão do sistema, com um crescimento geral de 123,15% no número de Instituições de Educação Superior, sendo 88% privadas e 12% públicas em 2017, conforme Gráfico 4 a seguir:

Gráfico 4: Instituições de Educação Superior (% e num)



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Sinopse Estatística do Ensino Superior anos 1995-2017 (INEP, 2019)

Como reflexo do aumento das instituições, o número de cursos de graduação presenciais aumentou 374,76% em 19 anos. (De 8,87 mil em 1999 para 33,27 mil em 2017). (INEP, 2019)

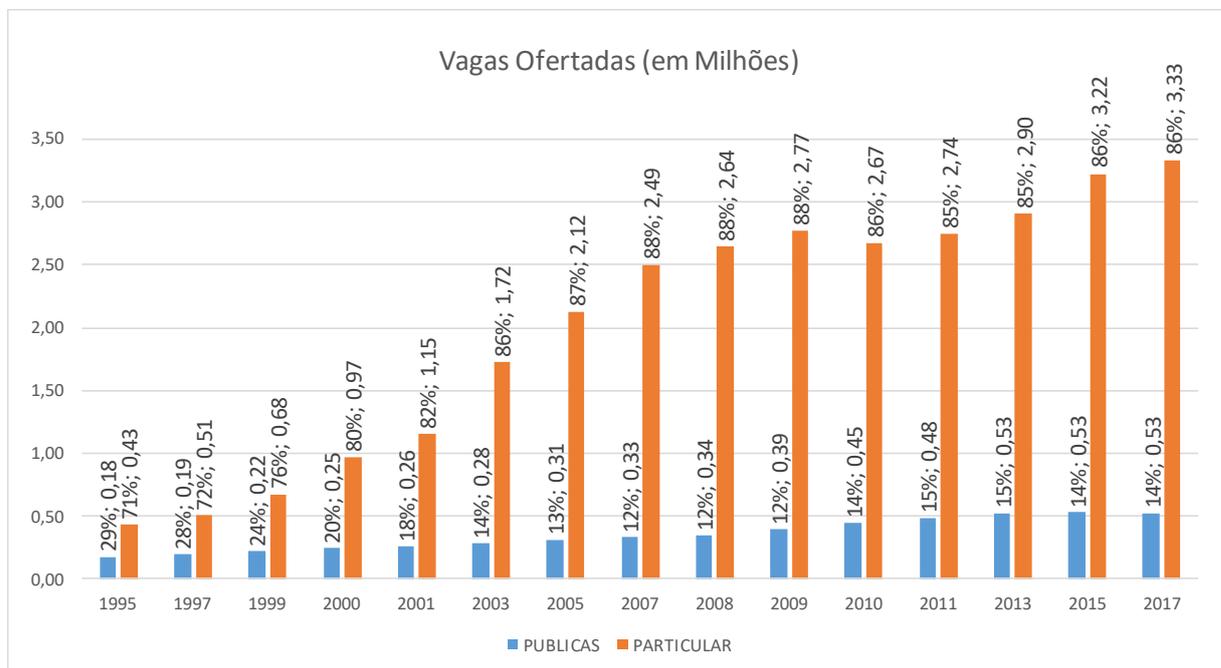
A partir da LDB de 1996 o MEC determinou que as instituições federais de ensino aumentassem as ofertas de vagas, porém sem a injeção de investimentos no setor. Isso realmente ocorreu, porém de maneira bastante devagar. Em 1996, 44,82% das vagas advinham das IES públicas, em 2017 esse número representava 30%, um decréscimo de 15%.

As privadas tiveram um crescimento muito mais expressivo. De 55% em 1996, para 70% em 2017. Confirmando a diretriz da LDB de 1996, que definiu que as instituições privadas passariam a ter maior responsabilidade pela expansão do ensino superior.

Sendo que em 2017, 14% das vagas de ensino superior são ofertadas por instituições públicas e 86% são ofertadas por instituições particulares. Um aumento de 7,7 vezes, representando um crescimento de cerca de 670 %, entre 1995 a 2017. (INEP, 2019)

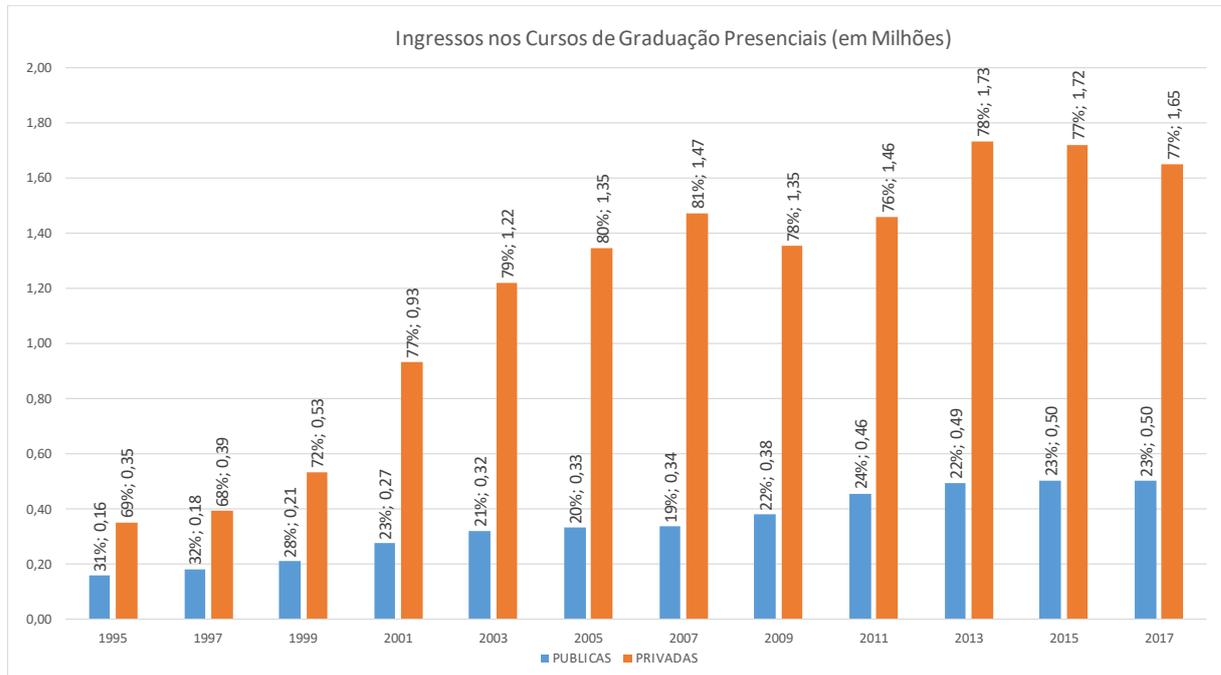
No Gráfico 5, pode-se verificar esse aumento constante do número de vagas no setor privado.

Gráfico 5: Vagas Ofertadas (% e num)



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Sinopse Estatística do Ensino Superior anos 1995-2017 (INEP, 2019)

Analisando-se as vagas (Gráfico 5) e os números de ingressos (Gráfico 6), verifica-se que uma maior ociosidade ocorreu nas instituições privadas.

Gráfico 6: Total de Ingressos nos Cursos de Graduação Presenciais (% e num)

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Sinopse Estatística do Ensino Superior anos 1995-2017 (INEP, 2019)

O PNE 2011/2020 contempla três metas dedicadas ao ensino superior. Sendo a principal: “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta”.

De 2011 a 2017, o número bruto de matrículas subiu de 6,73 milhões para 8,28 milhões, uma taxa bruta de crescimento das matrículas de 23% em 7 anos. Menos da metade prevista para 2020, que é de 50%.

Em 2017 a população brasileira estava em 206 milhões e o número de matrículas foi de 6,52 milhões ou seja 3,16% da população estava matriculada no ensino superior naquele ano. Em relação a população de 18 a 24 anos, eram 22 milhões sendo que 4,26 milhões estavam matriculados no ensino superior em 2017, representando 18,8% da população desta faixa etária. Ainda bastante longe da meta para 2020 de 33%.

A partir de 1998, as taxas de matrículas no ensino público e privado juntos apresentaram um rápido e constante crescimento, registrando um expressivo aumento. Em quase 10 anos, o número total de matrículas passou de 2,12 milhões em 1998 para 6,52 milhões em 2017, um aumento de 207%.

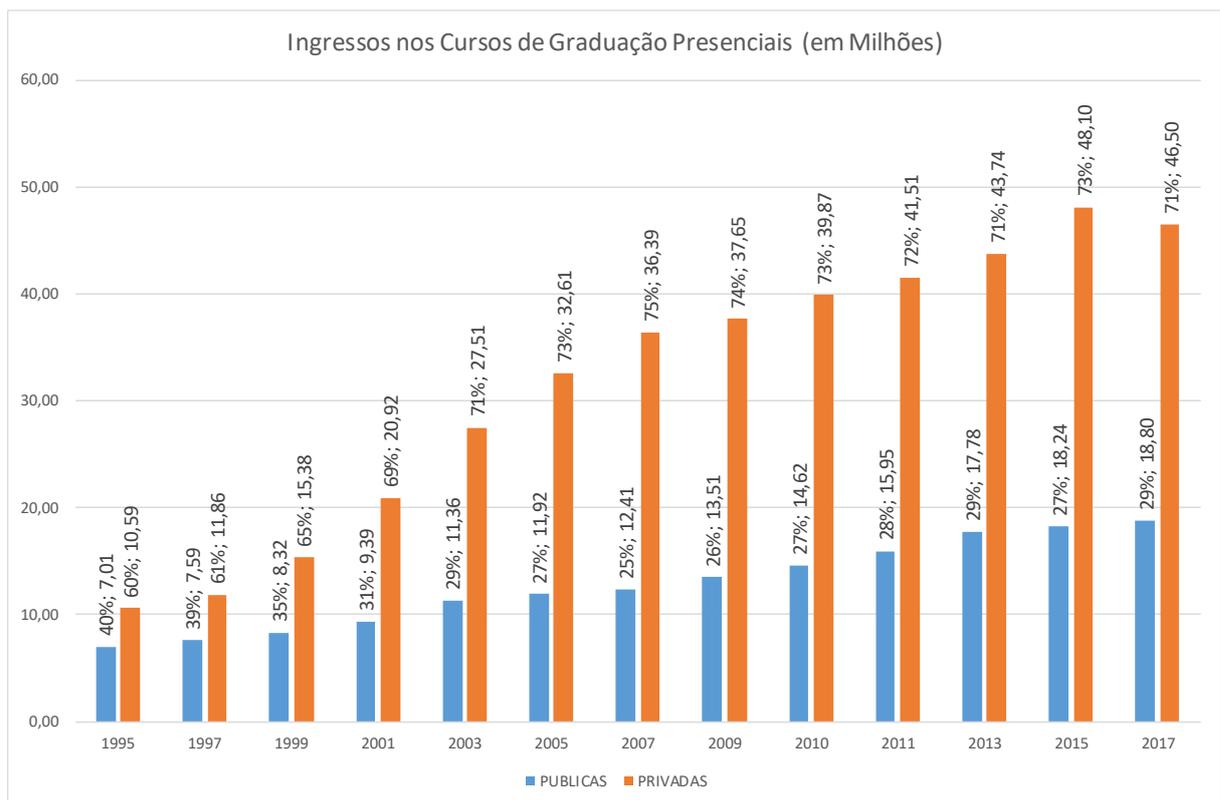
Só no ano de 1998, a taxa de matrícula no ensino superior cresceu 9%, praticamente igual ao atingido pelo sistema em toda a década de 80. Um dos motivos, pode ser devido a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que representou uma iniciativa do MEC de democratizar o acesso ao ensino superior e,

estabelecer uma conexão mais direta entre a universidade e o ensino médio. (INEP, 1999).

A representação maior do crescimento foi oriundo das matrículas no ensino superior privado. Sendo que em 2010, 23,4% dos estudantes frequentam uma instituição pública de ensino superior, enquanto a grande maioria (76,6%) estuda na rede privada. (INEP, 2010)

Em 2017 a maioria dos alunos estava nas instituições privadas (4,64 milhões), seguido pelas públicas (1,87 milhões). Sendo 72% no ensino privado e apenas 29% das matrículas no ensino público. Um crescimento de 252% nas privadas e 134% nas públicas, de 1998 a 2017. Ou seja, é possível verificar que houve um aumento matrículas no ensino privado em proporção bem maiores que das matrículas no ensino público (Gráfico 7):

Gráfico 7: Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais (% e num)



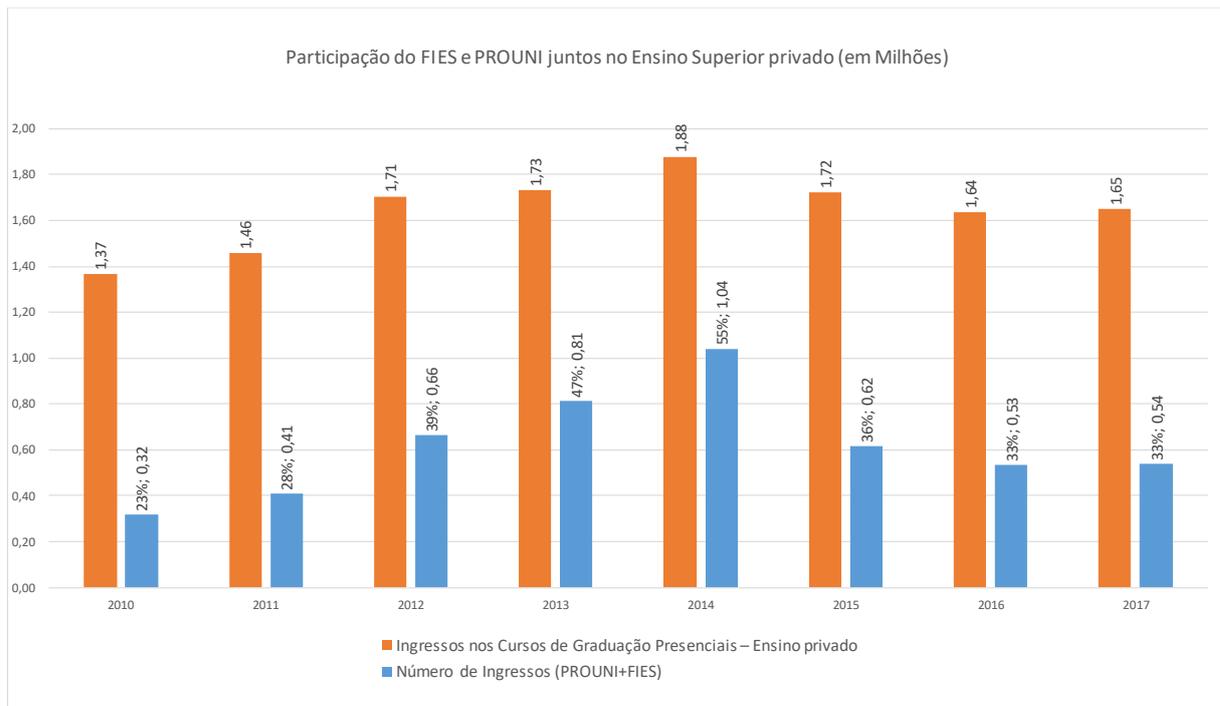
Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Sinopse Estatística do Ensino Superior anos 1995-2017 (INEP, 2019)

4.2 FIES E PROUNI NO ENSINO SUPERIOR PRIVADO

Detalhando a participação do FIES e PROUNI juntos no Ensino Superior privado, (Gráfico 8) pode-se perceber que tiveram grande relevância e ambos contribuíram para a elevação das taxas de matrículas no ensino privado.

Percebe-se que o número de ingressos oriundos de ambos os programas teve um aumento da representação a partir de 2011/2012, verificada expressivamente até 2014, quando ocorre o auge da ocupação de vagas no ensino superior privado, com 55% das vagas ocupadas por alunos beneficiados por um ou ambos os programas. Ou seja, ambos os programas incentivaram a expansão e manutenção do setor privado de educação.

Gráfico 8: Participação do FIES e PROUNI juntos no Ensino Superior privado (% e num)

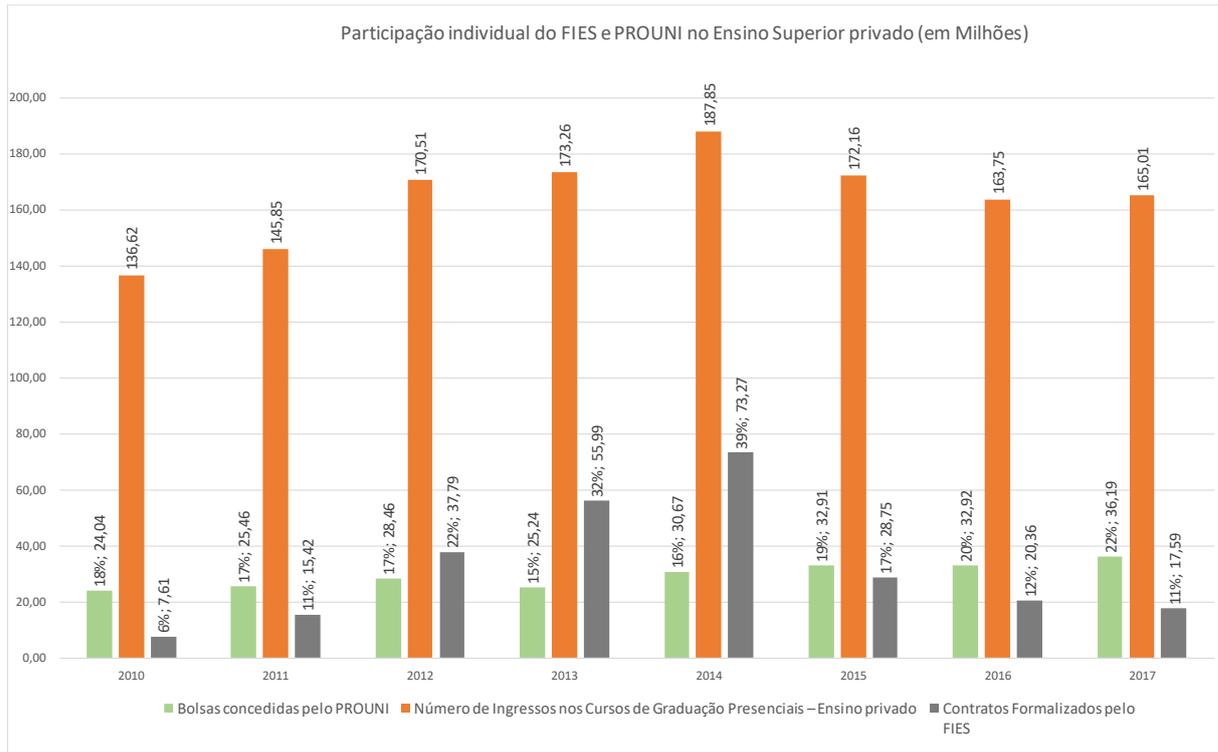


Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Sinopse Estatística do Ensino Superior (INEP, 2019)

Analisando a representação individual do FIES e do PROUNI, verifica-se que a partir de 2012, com os aprimoramentos normativos e operacionais pelos quais o FIES passou, houve um aumento expressivo das matrículas oriundas de financiamentos, partindo de 22% em 2012, para 39% das matrículas no ensino superior privado em 2014. Os números decaíram a partir de 2015, quando o FIES passou por consideráveis reformulações, citando-se as principais como a alteração da taxa de juros do FIES de 3,40% a.a. para 6,50% a.a., as vagas disponíveis ao

financiamento passaram a ser distribuídas para cursos mais bem avaliados dentro de cada instituição (conceito ENADE 4 e 5) e em cursos das áreas prioritárias. Em 2016 o programa sofreu um corte de R\$ 2 bilhões (16% em relação ao orçamento do ano de 2015) e também pode ter sido um fator para a queda dos contratos formalizados. (Gráfico 9 9)

Gráfico 9: Participação individual do FIES e PROUNI no Ensino Superior privado (% e num)



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Sinopse Estatística do Ensino Superior (INEP, 2019), prouniportal (2019) e SisFies (2019)

No período de 1999 a 2009 a quantidade total de estudantes financiados foi de 564 mil, já no período de 2010 a 2017 o número de contratos formalizados alcançou a marca de 2,55 milhões. Sendo que uma expressiva parcela desse incremento ocorreu a partir de 2012, quando o fluxo de novos contratos cresceu consideravelmente.

Se considerado o número total de ingressos na educação superior no ano 2014, de aproximadamente 2,38 milhões, a representatividade dos estudantes com ingressos pelo Fies continua ainda expressiva, na ordem de 31%, colaborando na ampliação do acesso à educação superior (INEP, 2019)

A partir de 2015 as concessões de financiamentos decaíram, devido provavelmente as várias alterações sofridas pelo programa desde 2014: exigência de nota mínima de 450 pontos no ENEM e que não tivesse zerado a prova de redação,

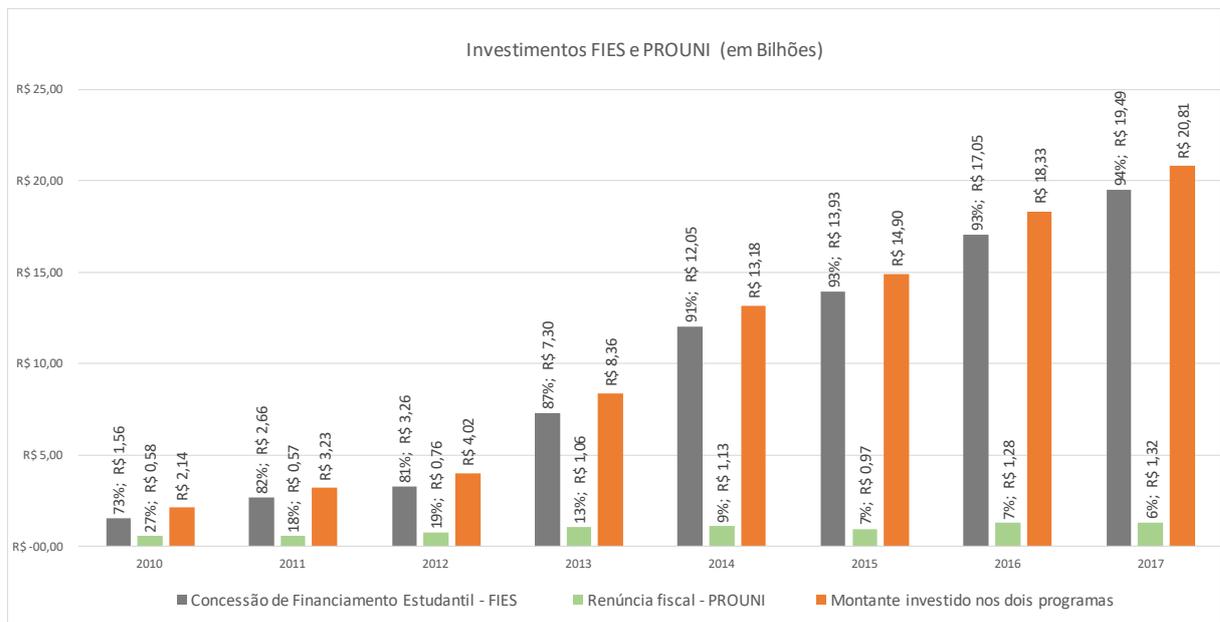
alteração da taxa de juros do FIES de 3,40% a.a. para 6,50% a.a., distribuição das vagas em cursos prioritários e mais bem avaliados (conceito ENADE 4 e 5), e um corte de R\$ 2 bilhões em 2016 (16% em relação ao orçamento do ano de 2015).

Tudo isso, contribuiu para que a participação do FIES diminuísse consideravelmente de 2015 a 2017, quando o número de contratos firmados foi o menor desde 2011. Constatando-se que o financiamento estudantil por meio do FIES não correspondeu às expectativas, tendo contribuído aquém do esperado na expansão das novas matrículas do ensino superior.

4.2.1 Aportes realizados pelo Governo Federal nos Programas FIES e PROUNI

Fazendo uma análise dos investimentos do Governo Federal direcionados ao FIES, percebe-se crescimento significativo de 2010 a 2017, conforme Gráfico 10:

Gráfico 10: Investimentos FIES e PROUNI



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Portal da transparência e Sisfies (2019)

Em 2010, o crédito orçamentário para o FIES era de R\$ 1,56 milhões, saltando para R\$ 19,48 bilhões em 2017, uma taxa de crescimento de 1.147%. Em se tratando de PROUNI, o mesmo teve crescimento nos anos de 2013 e 2014, decaiu em 2015, voltando a crescer em 2016 e 2017. Mesmo assim, os recursos destinados para o PROUNI foram significativamente menores que os destinados para o FIES.

Dos anos de 2010 a 2017 o governo federal investiu aproximadamente R\$ 77,30 bilhões no FIES e R\$ 7,65 bilhões no PROUNI, uma taxa de 90,9% superior,

ou em outras palavras, 10,09 vezes a mais no FIES que no PROUNI. Juntos em 10 anos o orçamento do FIES e PROUNI somaram R\$ 84,96 bilhões.

No mesmo período, o FIES atendeu 13,15 milhões de estudantes e o PROUNI 2,35 milhões. Dividindo os valores aportados pelo número de estudantes beneficiados chegamos a um custo médio de R\$ 3.245,00 por bolsista do PROUNI e R\$ 5.878,86 por financiamento do FIES.

Quadro 1: Relação de valores e alunos dos programas FIES e PROUNI

	PROUNI	FIES
Bolsas fornecidas	R\$ 2,35 milhões	R\$ 13,15 milhões
Valores aportados	R\$ 7,65 bilhões	R\$ 77,30 bilhões

Fonte: Sisfies e Portal da transparência (2019)

Importante pontuar que o PROUNI possui a modalidade de 50%, com uma coparticipação do bolsista nas mensalidades da graduação. Já o valor do financiamento pelo FIES é calculado a partir da renda e o comprometimento da mesma com a mensalidade, sendo que para os contratos firmados a partir do 2º semestre de 2018, o percentual mínimo de financiamento é 50%(cinquenta por cento) do encargo educacional. Esse fator pode ter contribuído para um valor mais baixo em termos de custo por aluno para PROUNI.

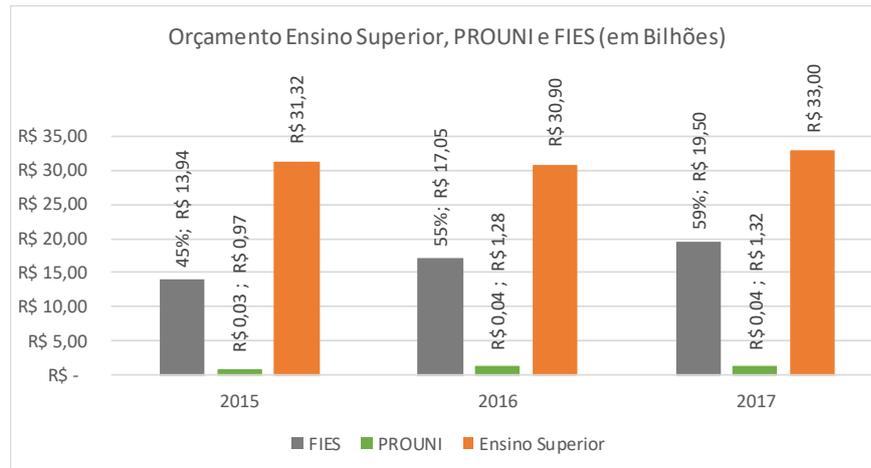
Considerando os valores investidos, entre os anos de 2015 a 2017 foram investidos FIES: R\$ 50,47 bilhões, no PROUNI: R\$ 3,56 bilhões, enquanto os investimentos na Educação Superior foram de R\$ 95,21 bilhões.

Quadro 2: Aportes no FIES, PROUNI e Ensino Superior (em Bilhões)

Investimento	2015	2016	2017	Total do Período
FIES	R\$ 13,94	R\$ 17,05	R\$ 19,50	R\$ 50,49
PROUNI	R\$ 0,97	R\$ 1,28	R\$ 1,32	R\$ 3,57
Ensino Superior	R\$ 31,32	R\$ 30,90	R\$ 33,00	R\$ 95,22

Fonte: Sisfies e Portal da transparência (2019)

No decorrer dos anos o Governo Federal aumentou os investimentos públicos em educação, bem como os aportes no FIES, permanecendo praticamente estável os aportes no PROUNI, conforme pode-se perceber no Gráfico 11 com o montante investido anualmente.

Gráfico 11: Orçamento Ensino Superior, PROUNI e FIES

Fonte: Sisfies e Portal da transparência (2019)

O FIES chegou a representar um percentual de 59% em relação a todo o investimento em educação superior (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2019).

4.2.2 Distribuições dos alunos FIES, PROUNI, Privado e Público por faixa de renda

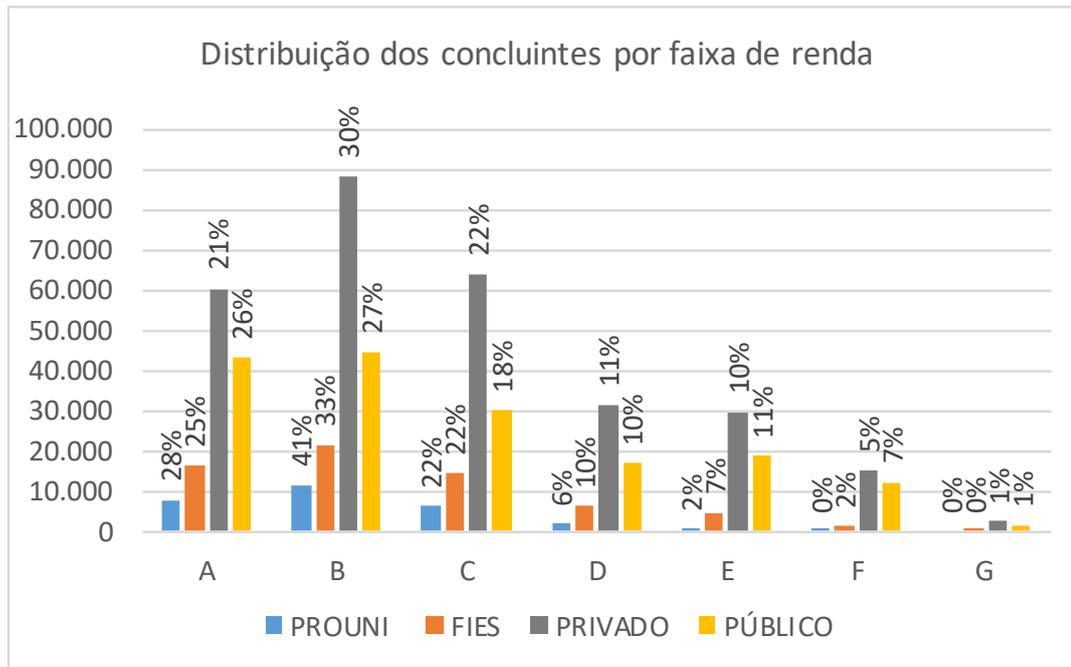
Considerando o objetivo de ambos os programas de contribuir com acesso à educação superior por parte da população de baixa renda e que ambos beneficiam e consideram no processo de seleção a renda per capita mensal familiar, sendo a máxima de até 5 salários mínimos para o FIES e até 3 salários mínimos para o PROUNI, procurou-se responder a hipótese se um dos programas atendeu de maneira mais significativa a meta de democratizar o acesso à educação superior oportunizando acesso à estudante de baixa renda.

Levantou-se a renda média das famílias dos participantes do FIES e do PROUNI concluintes que responderam ao exame do ENADE 2017, por meio do questionário socioeconômico cuja pergunta é: Qual a renda total de sua família, incluindo seus rendimentos? E as opções de resposta são:

- A = Até 1,5 salário mínimo (até R\$ 1.405,50).
- B = De 1,5 a 3 salários mínimos (R\$ 1.405,51 a R\$ 2.811,00).
- C = De 3 a 4,5 salários mínimos (R\$ 2.811,01 a R\$ 4.216,50).
- D = De 4,5 a 6 salários mínimos (R\$ 4.216,51 a R\$ 5.622,00).
- E = De 6 a 10 salários mínimos (R\$ 5.622,01 a R\$ 9.370,00).
- F = De 10 a 30 salários mínimos (R\$ 9.370,01 a R\$ 28.110,00).
- G = Acima de 30 salários mínimos (mais de R\$ 28.110,00).

Encontrou-se os seguintes percentuais para os concluintes do PROUNI, FIES, Ensino Público e Ensino Privado (Gráfico 12):

Gráfico 12: Distribuição dos concluintes PROUNI, FIES, Ensino superior privado e Ensino superior Público, por faixa de renda



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos Microdados do ENADE 2017 (INEP, 2019)

Analisando os dados do Gráfico 12, conclui-se que 69,2% dos beneficiados pelo PROUNI possuem renda de 0 até 3 salários mínimos. Já para o FIES, na mesma faixa, o percentual foi de 58,78%.

Segundo dados do FNDE (2017), no período de 2010 a 2017, a distribuição dos contratos do FIES ficaram assim distribuídas: 30,24% na faixa de renda familiar de 0,5 salário mínimo; 46,7% de 1 salários mínimos; 15,09% de 1,5 salários mínimos; 4,38% de 2 salários mínimos; 1,81% de 2,5 salários mínimos; 0,84% de 3 salários mínimos, demais 0,96% com renda de 3,5 salários mínimos ou mais. Pode-se verificar que a maior representação de alunos que utilizaram o FIES se enquadraram na categoria de até 1 salário mínimo, com 46,7 % dos alunos nessa faixa. Se somados com os de 0,5 salários mínimos (30%) e até 1,5 salários mínimos (15%), sendo os três mais representativos, este percentual vai para 92%. Desta forma, os dados demonstram uma forte tendência à inclusão, com o direcionamento dos financiamentos ao público de baixa renda com renda de até dois salários mínimos.

Não foi possível encontrar a distribuição do número de bolsas do PROUNI disponibilizadas por faixa de renda, assim como foi encontrado a distribuição dos

financiamentos do FIES, porém, baseado no Gráfico 12, pode-se considerar que o PROUNI atendeu de maneira mais significativa a meta de oportunizar acesso à educação superior para estudantes de baixa renda, confirmando a hipótese.

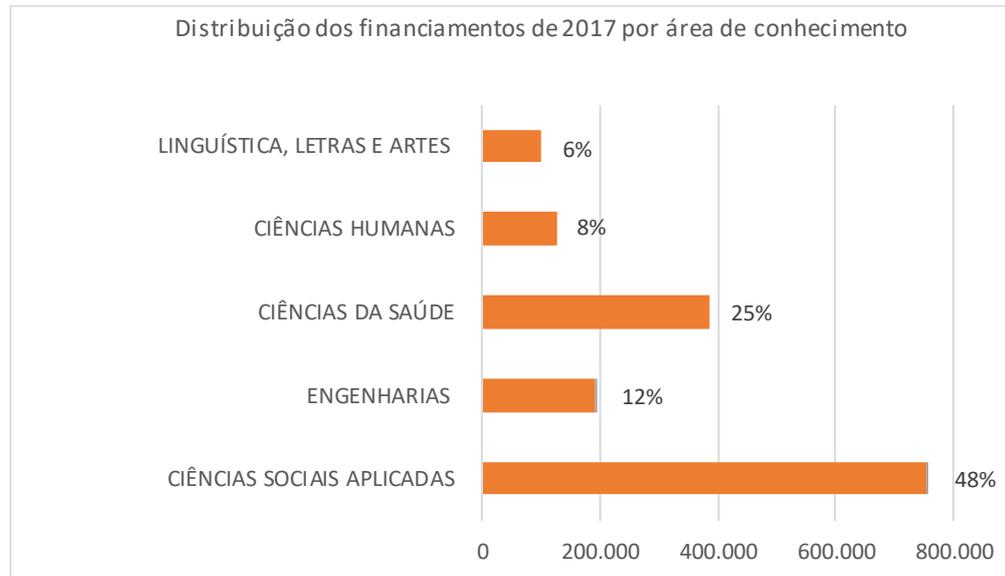
Várias podem ser as explicações. Uma delas são as condições para a obtenção do financiamento pelo FIES, que considerada a existência de juros e fiador que comprove renda. Outro, é que quanto menor a renda, maior a resistência das pessoas a fazer dívidas, ainda mais potencializado pelas incertezas da renda do recém-formado após a formatura, já comprometida para o pagamento do financiamento.

Em relação aos dados de renda do ensino privado, percebe-se que as três faixas mais representativas são de 0 a 4,5 salários mínimos, sendo que no privado soma-se 73% e no público 70,3%, nas três primeiras faixas. Números não muito expressivos, muito provavelmente pela influência que o ensino privado recebeu da renda dos alunos que utilizaram FIES e o PROUNI.

4.2.3 Distribuições dos alunos FIES, PROUNI por área de conhecimento

A partir de 2015 o FIES prevê a priorização da concessão de financiamentos por área de conhecimento. Sendo as 04 áreas prioritárias: saúde, engenharias, exatas (ciência da computação), linguística, letras e artes (pedagogia, normal superior e licenciaturas), com 70% do número de vagas de cada microrregião.

Em 2017, compilou-se os 10 cursos mais financiados pelo programa, agregados nas áreas de conhecimento (Gráfico 13). Verifica-se que o FIES não atendeu de maneira satisfatória a distribuição das 04 áreas prioritárias, sendo que dentre as quatro, apenas a área da saúde apareceu entre as áreas com maiores números de contratos (24,7%), ainda assim, com representação bem menor que a maior taxa, que ficou para a área de Ciências Sociais Aplicadas (48,42%). (SisFies, 2017)

Gráfico 13: Distribuição dos financiamentos de 2017 por área de conhecimento

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Banco de dados do SisFies (2017)

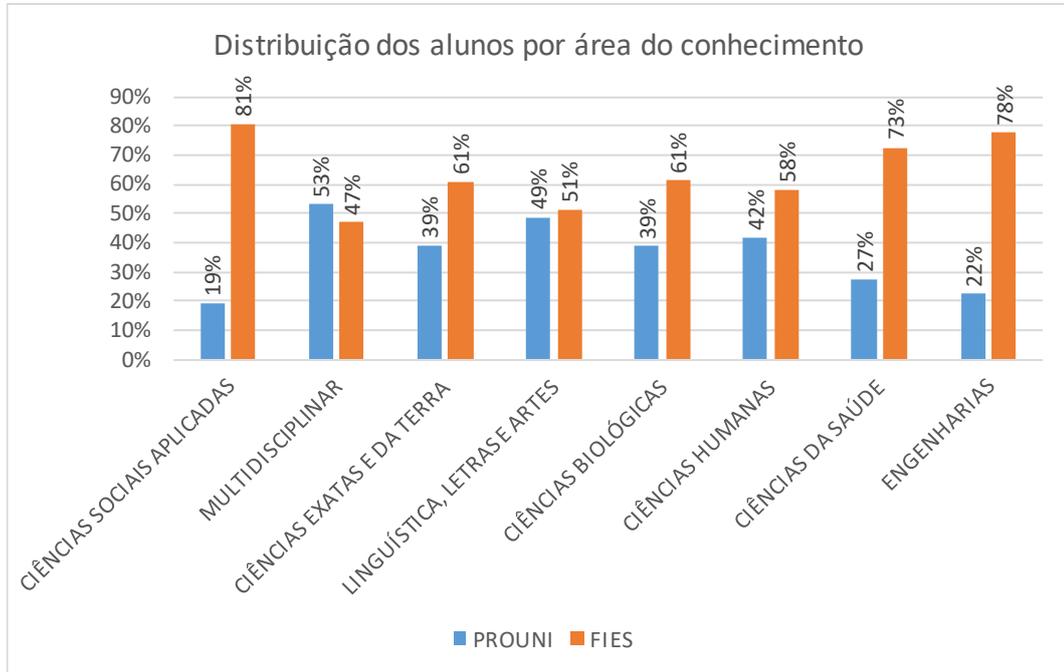
Em relação ao PROUNI, não foi encontrada a distribuição individual assim como do FIES, talvez porque como não havia a diretriz desse direcionamento, não tenha sido realizado um acompanhamento desta distribuição. Sendo que, até 2017, os cursos oferecidos ficavam a critério de cada instituição que utilizava o programa como admissão de bolsistas nos cursos. Apenas a partir de 2017, passou-se a controlar o percentual de bolsas por área do conhecimento, priorizando a área de exatas. Desse modo, as bolsas passaram a ser divididas em 20% para humanas, 40% para biológicas e os outros 40% para exatas.

Analisando os dados os cursos dos alunos concluintes que participaram do ENADE 2017 (Gráfico 14), os maiores percentuais de concluintes do FIES se deram nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas (81%), seguida na ordem por Engenharias (78%), Ciências da Saúde (73%), Ciências Exatas e Ciências biológicas (61%), Ciências Humanas (58%) e Linguística, letras e artes (51%). O maior percentual ficou na área de Ciências Sociais Aplicadas, não considerada uma das 04 áreas prioritárias do programa, conforme definido nas regras do programa alteradas em 2015.

Fazendo uma correlação com a distribuição dos contratos do FIES em 2017 (Gráfico 13), podemos verificar que a distribuição do FIES apresentada se confirma

também nos dados do Gráfico14.

Gráfico14: Distribuição dos alunos FIES e PROUNI por área do conhecimento



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos Microdados do ENADE 2017

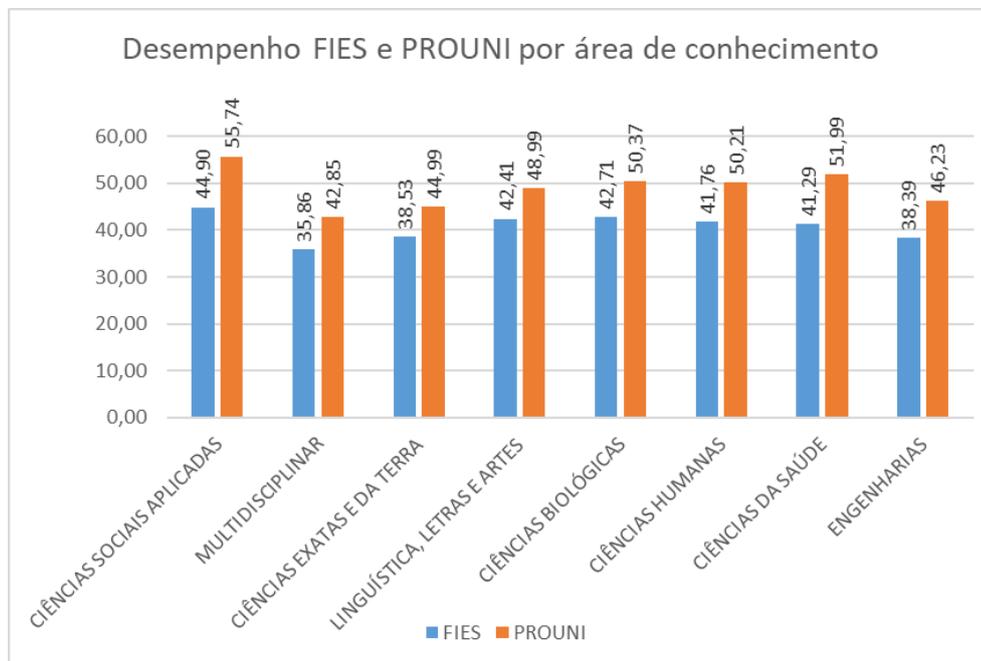
A área de conhecimento com maior frequência relativa de concluintes cujo ingresso se deu por meio do PROUNI, foi Multidisciplinar (53%), todas as demais áreas ficaram com percentual de concluintes abaixo do FIES: linguística, letras e artes (49%), Ciências Humanas (41%), Ciências Exatas e da Terra (39%), Ciências Biológicas (38%), Ciências da Saúde (27%), Engenharias (22%) e por último Ciências Sociais Aplicadas (19%)

Desta forma, podemos concluir que o foco do FIES foi a área de Ciências Sociais Aplicadas, Engenharia e Ciência da Saúde, enquanto que do PROUNI ficou bastante pulverizada principalmente entre Multidisciplinar, Linguística, Letras e artes, e Ciências Humanas.

4.2.4 Desempenho médio dos alunos FIES, PROUNI por área de conhecimento

Buscando respostas ao tema central da pesquisa, utilizando estatística descritiva, calculou-se a nota média dos concluintes que utilizaram o FIES e dos concluintes que utilizaram o PROUNI, com base nas informações das notas brutas dos alunos do FIES e do PROUNI no ENADE 2017, calculou-se a média das notas e obteve-se os seguintes desempenhos médio (Gráfico 15), por áreas de conhecimento:

Gráfico 15: Desempenho médio FIES e PROUNI por área de conhecimento



Fonte: Elaborado pela autora, com base no tratamento dos Microdados do ENADE 2017 (INEP, 2019)

Pelos resultados, é possível verificar que estudantes concluintes que utilizaram o PROUNI obtiveram um desempenho médio superior em comparação aos seus colegas que utilizaram o FIES, em todas as áreas do conhecimento.

O desempenho médio dos alunos concluintes que utilizaram o PROUNI foi de 48,49 e para o FIES de 40,14, ou seja, uma vantagem de 8,35 pontos, em média, superior em relação ao desempenho dos alunos concluintes que utilizaram o FIES. Em termos percentuais, os concluintes que ingressaram por meio do FIES têm desempenho, em média, 17,22% inferior aos que ingressaram pelo PROUNI.

4.3 DADOS EXTRAÍDOS DO MODELO ESTATÍSTICO

Este tópico apresenta a análise dos dados obtidos com a utilização do modelo estatístico, dando maior confiabilidade a pesquisa, comprovando alguns resultados e identificando a relação de variáveis socioeconômicas com as estimativas médias, conforme Quadro 3:

Quadro 3: Diferença da estimativa média por variável

Variável	β (coeficiente)
Gênero	
Masculino	1,43*** (0.100)
Estado Civil	
Casado	1,25*** (0.105)
Cor da pele	
Branco	1,13*** (0.092)
Faixa salarial	
De 1,5 a 3 salários mínimos (R\$ 1.405,51 a R\$ 2.811,00).	1,81*** (0.114)
De 3 a 4,5 salários mínimos (R\$ 2.811,01 a R\$ 4.216,50).	3,16*** (0.132)
De 4,5 a 6 salários mínimos (R\$ 4.216,51 a R\$ 5.622,00).	3,91*** (0.178)
De 6 a 10 salários mínimos (R\$ 5.622,01 a R\$ 9.370,00).	4,81*** (0.211)
Acima de 10 salários mínimos.	5,37*** (0.382)
Região do País	
Norte	-2,80*** (0.189)
Nordeste	-0,49*** (0.132)
Sul	1,20*** (0.121)
Centro-Oeste	-1,62*** (0.161)
Escolaridade da Mãe	
Nenhum	-3,22*** (0.287)

Ensino fundamental: 1º ao 5º ano (1ª a 4ª série)	-1,76*** (0.213)
Ensino fundamental: 6º ao 9º ano (5ª a 8ª série)	-1,10*** (0.217)
Ensino médio	-0,75*** (0.202)
Ensino Superior – Graduação	-0,50** (0.226)
Ensino Médio	
Pública	-3,15*** (0.135)
Trabalho	
Trabalho 40 horas semanais ou mais	-1,58*** (0.105)
Trabalho de 21 a 39 horas semanais	-0,12 (0.151)
Trabalho até 20 horas semanais	-0,54*** (0.183)
Trabalho eventualmente	-1,25*** (0.169)
Tipo Prouni=1; Fies=0	7,90*** (0.496)
Desempenho FIES	
Ciências Sociais Aplicadas	0,04 (0.355)
Multidisciplinar	-7,85*** (0.530)
Linguística, Letras e Artes	0,43 (0.460)
Ciências Humanas	0,90*** (0.340)
Ciências da Saúde	-1,31*** (0.365)
Ciências Exatas e da Terra	-5,40*** (0.376)
Engenharias	-6,00*** (0.328)
Desempenho PROUNI	
Ciências Sociais Aplicadas	4,33*** (0.605)
Multidisciplinar	-0,23 (0.749)
Linguística, Letras e Artes	-0,89 (0.584)
Ciências Humanas	-1,52** (0.682)
Ciências Da Saúde	-0,09

	(0.529)
Ciências Exatas e da Terra	2,66***
	(0.600)
Engenharias	0,62
	(0.519)
Constante	43,73***
	(0.414)
Observações	76,91
Erro padrão	
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	

Fonte: Elaborado pela autora, com base no tratamento dos Microdados do ENADE 2017 (INEP, 2019)

Comparou-se as notas dos beneficiados que utilizaram FIES em relação as notas dos beneficiados do PROUNI. Os alunos que receberam PROUNI obtiveram em média 7,9 pontos a mais no ENADE em relação aos estudantes que receberam FIES.

Alunos do PROUNI obtiveram desempenho superior nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas (4,33), Ciências Exatas e da Terra (2,66) e Engenharias (0,62). Importante frisar que as áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Engenharia foram áreas com maiores representações em termos de financiamentos pelo FIES, com 81% e 78%, respectivamente. Alunos do FIES obtiveram desempenho superior nas áreas de Linguística, Letras e Artes (0,43) e Ciências Humanas (0,90).

Analisando o desempenho em relação as características do aluno, observou-se que Homens têm notas, em média, 1,43 pontos superior que as mulheres. Os indivíduos casados possuem nota 1,25 pontos superior que os solteiros.

Não brancos possuem nota 1,13 pontos inferior aos alunos concluintes brancos.

Comparando-se o desempenho dos alunos de famílias com renda de até 1,5 salários mínimos, independente do programa com o desempenho dos alunos das famílias pelas faixas de renda apresentados no Quadro 3, chegou-se ao resultado que a renda impacta diretamente no desempenho, sendo que, quanto maior a renda, melhor a nota. Em média 0,80 pontos a cada 1,5 salários a mais na renda.

Alunos da região Sul possuem nota média 1,20 superior que alunos da região Sudeste. A região Norte possui um desempenho -2,80 pontos e a região Nordeste - 0,49 pontos inferior que a região Sudeste.

Comparando alunos cujas mães possuíam os níveis de ensino descritos no

Quadro 02, com o desempenho dos alunos cujas mães possuem pós-graduação, constatou-se que quanto menor o grau de escolaridade da mãe, menor é a nota do aluno, chegando a diferença média de -3,22 pontos para alunos de mães sem nenhuma escolaridade.

O fato do aluno ter cursado o ensino médio em escolas públicas refletiu negativamente no desempenho ao final do curso. O aluno oriundo de escola pública obteve em média nota 3,15 pontos menor em relação ao desempenho médio de alunos ingressantes de instituições privadas de ensino médio. Embora o objetivo de ambos os programas seja oportunizar que jovens de baixa renda tivessem acesso ao ensino superior. Essa característica aponta para uma diferença de qualidade entre ensino médio público e privado. Sendo que os alunos de escola privada apresentaram o melhor desempenho.

Comparou-se o desempenho dos alunos que não trabalham, com o desempenho dos alunos que trabalham, independente do programa. O estudo aponta que trabalho não interfere significativamente na nota média do aluno.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para este trabalho considerou-se os 44 cursos avaliados pelo ENADE 2017, assim os dados são globais e generalizáveis e se referem a todas as áreas de conhecimento e todas as IES do país, que aderiram ao FIES e/ou PROUNI. Desta forma, mediu-se o rendimento dos alunos concluintes, o que pode ser entendido como medida mais próxima dos conhecimentos adquiridos ao longo da graduação e dos quais o aluno sairá da universidade para o mercado de trabalho.

Os resultados foram agregados por áreas de conhecimento e assim comparadas com outras variáveis, permitindo resultados relevantes. Por meio da análise de regressão foi possível definir o desempenho médio do concluinte em função com condições socioeconômicas definidas pelas variáveis gênero, renda familiar, região do país, escolaridade da mãe, estado civil, cor da pele, tipo de ensino médio e trabalho e estudo, para que se pudessem comprovar as hipóteses do trabalho.

Como resposta ao tema central da pesquisa, obtemos que o PROUNI obteve maiores resultados em relação ao impacto na qualidade por parte do aluno, produzindo uma estimativa média de 7,9 pontos superior ao obtido pelos alunos que utilizaram o FIES, ou seja, ao longo da graduação, alunos que fizeram uso deste programa acumularam mais conhecimentos. O modelo apresentou resultados muito próximos da nota média que foi de 8,35 pontos superior ao PROUNI. Uma diferença de 0,45 pontos, demonstrando a confiabilidade do modelo.

Diferenças favoráveis foram encontradas em razão do aluno ser do sexo masculino, casado, de cor branca, ser da região sul, ingressante de instituição privada de ensino médio, não trabalhar, além de que quanto maior a renda e maior a escolaridade da mãe, melhor o desempenho médio.

O resultado confirma os resultados encontrados por Wainer e Melguizo (2017), Abraes (2014) e Rodrigues et al (2017) que apontam aspectos positivos do PROUNI como política pública de inclusão social. Permitindo afirmar que os resultados obtidos em pesquisas anteriores não foram ao acaso.

O melhor desempenho de alunos do PROUNI, pode ser decorrente de vários motivos, excluindo-se o fato de utilizar a nota do ENEM no processo seletivo, pois ambos os programas partem deste requisito. Supõe-se que um melhor resultado pode ter sido obtido devido a um incentivo a dedicação ao curso, pois o aluno deveria ter aprovação em pelo menos 75% das disciplinas cursadas no semestre anterior, caso reprovasse precisaria pagar as disciplinas reprovadas, pode ter gerado uma pressão

positiva por notas melhores.

Complementar às análises estatísticas, foram apresentadas outras 83 informações relevantes em relação a características de ambos os programas, como público atendido e os custos, buscando estabelecer relação com a eficiência e uma relação de custo x benefício. O PROUNI possui um custo significativamente menor que o FIES e, apesar de ambas as políticas terem a finalidade de inclusão social, o PROUNI atendeu de maneira mais aderente ao que se proponha como objetivo do programa, abrangendo um percentual maior de pessoas de renda mais baixa. Importante considerar que ambos os programas contribuíram com a elevação das chances de entrar no ensino superior, refletido na taxa de matrícula na Educação Superior, além de contribuírem com a meta do governo de ampliar as matrículas de jovens entre 18 a 24 anos, o PROUNI sendo mais efetivo na relação custos x qualidade, porém não se tira o mérito do impacto do FIES como mecanismo de inclusão social, considerando o grande volume de alunos atendidos ao longo dos anos, necessitando que alguns obstáculos sejam melhor entendidos, como sustentabilidade, o público alvo e as taxas de inadimplência.

Como oportunidades de trabalhos futuros, apontamos a realização de estudos considerando além do resultado do ENADE de 2007, também os resultados do exame ENADE de mais 2 anos, tendo em vista que a periodicidade máxima da avaliação é trienal para cada área do conhecimento e desta forma, contemplar todos os cursos de todas as áreas de conhecimento, a fim de verificar se a tendência se confirma, se as diferenças são significativas e se são grandes o suficiente para comprovar que não trataram-se de resultados isolados.

Pode-se também aprofundar se o desempenho foi menor em cursos de menor procura e interesse, com menor priorização nas áreas prioritárias, confirmando se houve direcionamento das vagas para cursos de menores conceitos nas IES.

Também pontuamos a possibilitando se realizar estudos que avaliem a qualidade de outras formas em comparação com a ferramenta de avaliação utilizada neste trabalho, no caso o ENADE. Frisamos também existem outras variáveis de avaliação de políticas de educação e estas poderiam ser cruzadas e complementadas e este estudo como: acesso, evasão e tempo de graduação.

Como fechamento, afirmamos que, com base nos resultados do ENADE 2017, o PROUNI foi o programa que teve melhor desempenho na avaliação sobre qual dos programas proporcionou mais melhoria da qualidade, atendeu de maneira mais satisfatória o objetivo de oportunizar acesso ao nível superior de ensino a pessoas de

mais baixa renda, a um custo razoável para a sociedade.

Esperamos que esta informação contribua com a melhoria de políticas públicas e no desenvolvimento de ações que busquem objetivos similares aos avaliados.

6 REFERÊNCIAS

ABRAES: Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação. "Instituições Particulares de Ensino Superior e Prouni: O impacto do programa de inclusão sobre o desempenho de seus alunos no Enade". Publicada em 5 de nov de 2014. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/BlogDoPlanalto/relatorio-estudo-impacto-prouni-mec>, acessado em 03/04/18

ALMEIDA, S. C. O avanço da privatização na educação brasileira: o ProUni como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2006.

AMARAL, Daniela Patti Do; OLIVEIRA, Fátima Bayma De. O PROUNI e a conclusão do ensino superior: questões introdutórias sobre os egressos do programa na zona oeste do Rio de Janeiro. 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/21288/S0104-40362011000100003.pdf?sequence=2&isAllowed=y>, acessado em 20/05/18

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. Effects of the brazilian university policy of targeting the poor. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 37, n. 3, p. 663-683, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612007000300008, acessado em 20/09/18

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *Bib. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, no. 39, p. 3-40, 1o semestre, 1995.

CAMARA, 2005. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, arts., 5º) https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=601122, acessado em 27/10/18

CAPES, 2018 Tabela de Áreas de Conhecimento/Avaliação. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/pt/avaliacao/instrumentos-de-apoio/tabela-de-areas-do-conhecimento-avaliacao>, acessado em 03/03/19

CARVALHO, Cristina HA; LOPREATO, Francisco LC. Finanças públicas, renúncia fiscal e o PROUNI no governo Lula. *Impulso*, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, 2005.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 58, p. 209-244, jun. 2014.

CARVALHO, J. C. B. O PROUNI como política de inclusão: estudo de campo sobre as dimensões institucionais e intersubjetivas da inclusão universitária, junto a 400 bolsistas no biênio 2005-2006. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2008, Caxambu; GT 11: POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2008, Caxambu. *Trabalhos apresentados...* Caxambu, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000129&pid=S0104-, acessado em 20/06/17

CASSIOLATO, Maria Martha; GARCIA, Ronaldo Coutinho. Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066, acessado em 10/01/2018

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Souza Porto. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? *Educar em Revista*, n. 28, p. 125-140, 2006.

CGU, 2018 Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10477.pdf>, acessado em 25/04/19

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. EXPANSION POLICY FOR HIGHER EDUCATION IN BRAZIL-PROUNI AND FIES AS PRIVATE SECTOR FINANCERS. *Educação em Revista*, v. 32, n. 4, p. 49-72, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-46982016000400049&script=sci_arttext&tlng=pt, acessado em 20/06/18

CHIANCA, Thomaz Kauark. "Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade

civil". São Paulo: Global, 2001.

COSTA, Danielle Dias da; FERREIRA, Norma-Iracema de Barros. PROUNI (University for All Program) in Brazilian Higher Education: indicators of access and permanence. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, v. 22, n. 1, p. 141-163, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000100141, acessado em 20/02/19

DA SILVA, Adriano Maniçoba; SANTOS, Beatriz Carolini Silva. Eficácia de políticas de acesso ao ensino superior privado na contenção da evasão. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, v. 22, n. 3, p. 741-757, 2017. Disponível em: <http://submission.scielo.br/index.php/aval/article/view/188278>, acessado em 19/01/18

DE ABREU SILVA, Adriano; DIAS, Ludimila Souza Oliveira Ferreira; TONELLI, Willian. O Financiamento Estudantil no Contexto da Expansão do Ensino Superior Privado no Brasil. 2015. Disponível em: <http://www.coloquiointernacional.com/anais2015/gt09/O%20FINANCIAMENTO%20ESTUDANTILNO%20CONTEXTO.pdf>, acessado em 20/02/18

DE CARVALHO, Cristina Helena Almeida. Política para a educação superior no governo Lula expansão e financiamento. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 58, p. 209-244, 2014. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rieb/n58/a10n58.pdf, acessado em 23/06/17

DE MIRANDA BASTOS, Eduardo Luiz Viegas. ANÁLISE CRÍTICA DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO COM ÊNFASE AO PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES). 2016. Tese de Doutorado. PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) Eduardo Luiz Viegas de Miranda Bastos, Matheus Ribeiro de Carvalho. Projeto de Graduação apresentado ao Curso de Engenharia de Produção da Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

DE REZENDE PINTO, José Marcelino. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 37, n. 134, 2016. Disponível em: www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00133.pdf, acessado em 10/04/18

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. IN: BARREIRA, M. C. R. N. & CARVALHO, M. C. B. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000145&pid=S0104-4036201200020000400012&lng=pt, acessado em 10/11/18

DUARTE, Isabela Ferreira. Impactos de Financiamento Estudantil sobre Encargos Escolares: Consequências do FIES. Mestrado em Economia Instituição de Ensino: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2014. Disponível em: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=SBE36&paper_id=205, acessado em 03/10/18

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984.

ENAP, 2018. Avaliação de Impacto de Programas e Políticas Sociais. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98>, acessado em 10/03/19

FELICETTI, Vera-Lucia; CABRERA, Alberto F.; COSTA-MOROSINI, Marília. Aluno PROUNI: impacto na instituição de educação superior e na sociedade. *Revista ibero-americana de educación superior*, v. 5, n. 13, p. 21-39, 2014. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2007287214719511>, acessado em 01/05/19

FERREIRA, N. T. Programa Universidade para Todos: uma avaliação sobre efetividade da política pública. 112 f. 2012. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Administração)–Universidade de Brasília, Brasília.

FERREIRA, Rosilda Arruda; TENÓRIO, Robinson Moreira. A construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional: um enfoque epistemológico. *Revista Lusófona de Educação*, n. 15, p. 71-97, 2010. Disponível em:

<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/reducacao/article/view/1521/1250>, acessado em 17/02/19

FONSECA, D. M. O pensamento privatista em educação. Campinas: Papyrus, 1992.

IBGE, 2000 Censo Demográfico Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>, acessado em 17/02/19

IBGE, 2010 Censo Demográfico Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>, acessado em 17/02/19

IBGE, 2015 Censo Demográfico Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>, acessado em 17/02/19

IBGE, 2016 Censo Demográfico Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>, acessado em 17/02/19

INEP, 1995, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 1996, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 1997, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 1998, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 1999, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2000, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2001, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2002, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2003, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2004, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2005, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2006, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2007, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2008, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2009, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2010, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2011, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>

estatisticas-da-educacao-superior, acessado em 17/05/19

INEP, 2012, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2013, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2014, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2015, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2016, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2017, Sinopse Estatística do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, acessado em 17/05/19

INEP, 2017, Microdados do ENADE 2017. Disponível em http://download.inep.gov.br/microdados/Enade_Microdados/microdados_Enade_2017_portal_2018.10.09.zip, acessado em 17/02/19

LUNDEVALL, B. A. et al. Innovation systems and economic development. Aalborg: Aalborg University, 2011. Disponível em: [http://repositorio.colciencias.gov.co:8081/jspui/bitstream/11146/493/1/1708-](http://repositorio.colciencias.gov.co:8081/jspui/bitstream/11146/493/1/1708-LUNDEVALL_2011_INNOVATION_SY.PDF)

LUNDEVALL_2011_INNOVATION_SY.PDF, acessado em 20/06/017, acessado em 17/02/19

LYNN, L. E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. Educação & sociedade, v. 30, n. 106, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a02>, acessado em 20/06/017

MEC, 1996. LEI Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf, acessado em 17/02/19

MEC, 2015. Manual do bolsista PROUNI Outubro/2015, disponível em: http://PROUNIportal.mec.gov.br/images/pdf/manual_bolsista_PROUNI.pdf, acessado em 17/02/19

MEC, 2018. PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIAS ANUAL RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2018-pdf/89241-relatorio-de-gestao-do-exercicio-2017/file>, acessado em 17/02/19

MEC, 2019-2, O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>, acessado em 20/06/017

MENDES, Marcos. 2015. A despesa federal em Educação: 2004-2014. Boletim Legislativo, Brasília, n. 26, 2015.

MENDES, Marcos. 2018. O Governo Federal gasta pouco com educação? Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2015/04/o-governo-federal-gasta-pouco-com-educacao.pdf>, acessado em 17/02/19

MOTA, R. PROUNI: Porta aberta para a inclusão social. Revista PROUNI, Ministério da Educação (MEC), ed. 01, p. 6-7, 2008.

OLIVEIRA, João Bosco de; MARTINS, Paulo Emílio Matos. Avaliação do impacto de políticas públicas:

uma proposta de medida da efetividade das ações de governo-educação e emprego na república da utopia. In: CONGRESSO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 2003. Disponível em: http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/avaliacao_do_impacto_0.pdf, acessado em 17/02/19

OLIVEIRA, Nilton Marques et al. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PENSAMENTO DO GUNNAR MYRDAL E AMARTYA SEN SOBRE O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL. In: Anais do Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais. 2016. Disponível em: <https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo/article/view/166>, acessado em 10/01/2018

OTRANTO, Celia Regina. Desvendando a política da educação superior do governo Lula. Universidade e Sociedade, v. 16, n. 38, p. 19-29, 2006. Disponível em: http://www.celia.naweb.net/pasta1/Texto_14.pdf, acessado em 08/02/18

PEIXOTO, Betânia et al. Avaliação econômica de projetos sociais. Organizador Naercio Menezes Filho, 1º edição. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012. Disponível em: http://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/B_2012_Avaliacao_Programas_Sociais.pdf, acessado em 17/02/19

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda; SOUSA, José Vieira de. DOSSIÊ: EXPANSÃO E DESAFIOS DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA. Educação em Revista, v. 32, n. 4, p. 15-16, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698032043>, acessado em 17/02/19

PETERS, B. G. American Public Policy. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PINTO, José Marcelino de Rezende. UMA ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AO SETOR PRIVADO DE ENSINO NO BRASIL, 2016, Educ. Soc., Campinas, v. 37, nº. 134, p.133-152, jan.-mar. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00133.pdf>, acessado em 17/02/19

PLANALTO, 2019. LEI No 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm, acessado em 20/06/017

PONTUSCHKA, Rafael. Avaliação de impacto FIES, 2016. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-03102016-163218/publico/Rafael_Pontuschka.pdf, acessado em 17/02/19

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2019. Orçamento da Despesa Pública. Disponível em: <http://www3.transparencia.gov.br/orcamento>, acessado em 17/02/19

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2019. Visão geral do orçamento anual. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento>, acessado em 20/06/017, acessado em 17/02/19

QUEROBOLSA. FIES 2019 e Novo FIES - Guia Completo. Disponível em: <https://querobolsa.com.br/fies>, acessado em 20/06/017, acessado em 17/02/19

REIS, L. C. "Avaliação de projetos como instrumentos de gestão". In: Apoio à Gestão". Rio de Janeiro; site da RITS, 1999; Artigo.

RIPLEY. Randall B. (1985). Stages of the policy process. In: in Daniel C.McCool (1995). Public Policy Theories, Models, and Concepts: na anyhology. Prentice Hall.

ROCHA, W.; EHRL, Philipp; MONASTERIO, L. Análise de impacto do FIES sobre o salário do trabalhador formal, 2016. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2016/submissao/files_l/i13-7a36172c5226550887c715fc5efc85dc.pdf, acessado em 17/02/19

RODRIGUES, Cristiana Tristão, SANTOS, Franciele Michele dos, CASTRO, Sabrina Olimpio Caldas de. O IMPACTO DO PROUNI E DO FIES NO DESEMPENHO ACADÊMICO. Encontro Brasileiro de Administração Pública. Joao Pessoa/PB, 24 e 25 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0632-648-o-impacto-do-prouni-e-do-fies-no.pdf>,

acessado em 17/02/19

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Expansão da educação superior no Brasil e avaliação institucional: um estudo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) na Revista Avaliação. Série Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, Campo Grande, n. 30, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://each.uspnet.usp.br/gladysb/expansao.pdf>, acessado em 17/02/19

RUA, Maria das Graças. Análise de política públicas: conceitos básicos In: RUA. MG e Valladolid de Carvalho (orgs), O Estudo da Política, Paralelo, v. 15, 1998. Disponível em: http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf, acessado em 15/04/18

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, v. 133, 2010

SHENEMANN et al - SHENEMANN, Tavares de Daniela. JÚNIOR, João Neutzling. OLIVEIRA, Renato Luis. Análise Comparativa do FIES e do PROUNI como Meio de Acesso do Estudante à Universidade Particular - O Caso da UCPEL em 2005. VI COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, Blumenau, SC, 15 a 17 de novembro de 2006 Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/74628/t0099.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, acessado em 17/02/18

SINAES, 2003 Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sinaes.pdf>, acessado em 17/09/17

SISFIES, 2017. Sistema Informatizado do FIES. Disponível em: <http://sisfies.mec.gov.br/>, acessado em: 12/08/17

SISFIES, 2019. Sistema Informatizado do FIES. Disponível em: <http://sisfies.mec.gov.br/>, acessado em: 12/05/19

SOUZA, Celina. Sociologias, Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>, acessado em 10/01/2018

SUBIRATS, 1989. Ciclo das políticas públicas. Disponível em: <https://encontroprogramadeprotecao.files.wordpress.com/2011/11/ciclo-de-polc3adticas-pc3babolicas.pdf>, acessado em 10/01/2019

TCU, 2018. PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIAS ANUAL RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2018-pdf/89241-relatorio-de-gestao-do-exercicio-2017/file>, acessado em 10/01/2019

TCU. Tribunal de Contas da União. Relatório de auditoria operacional: Programa Universidade para Todos (PROUNI) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) / Relator Ministro José Jorge. – Brasília: TCU, 2009. 145 p., il. : color. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9283C47B77D7>, acessado em 10/03/19

THOENIG, Jean-Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública, Revista do Serviço Público, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun. 2000, acessado em 10/01/19

TRAINA-CHACON, José-Marcelo; CALDERÓN, Adolfo-Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. Revista iberoamericana de educación superior, v. 6, n. 17, p. 78-100, 2015. Disponível em: <https://ries.universia.net/article/view/1099/1645>, acessado em 20/06/2018

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf, acessado em 13/03/2018

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do "milagre" econômico

brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. Revista Brasileira de Economia, v. 62, n. 2, p. 221-246, 2008.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera. Capital humano e crescimento econômico. Interações, v. 11, n. 2, p. 137-148, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/inter/v11n2/a03v11n2.pdf> , acessado em 10/01/2018, acessado em 04/07/2018

WAHRENDORFF R. I. Lopes, Brenner II Amaral, Jefferson Ney. Caldas, Políticas Públicas: conceitos e práticas. Serviço de Apoio à Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais, 2008.

WAINER, Jacques. MELGUIZO, Tatiana. Políticas de inclusão no ensino superior: avaliação do desempenho dos alunos baseado no Enade de 2012 a 2014. Educ. Pesqui., São Paulo, Ahead of print, 2017

WORTHEN et al. B. R. SANDERS, J. R. & FITZPATRICK, J. L. Avaliação de programas: Concepções e Práticas. São Paulo: Gente, 2004.