

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC – SP

Leonardo Ribeiro da Silva

**O incentivo do acesso ao Ensino Superior:
uma análise da evolução da Rede Pública Federal de Ensino e dos
Programas Fies e Prouni (2010 – 2019)**

Mestrado em Economia Política

São Paulo
2023

Leonardo Ribeiro da Silva

**O incentivo do acesso ao Ensino Superior:
uma análise da evolução da Rede Pública Federal de Ensino e dos
Programas Fies e Prouni (2010 – 2019)**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em **Economia Política**, sob a orientação do Professor Doutor **Joaquim Carlos Racy**.

São Paulo

2023

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

À minha irmã Eliane pelo apoio que tem me dado em diversos momentos de minha vida.

Ao meu pai Durval e minha mãe Josefa que sempre me motivaram a estudar.

Aos docentes do Programa de Mestrado em Economia Política da PUC-SP que compartilharam seus conhecimentos para que eu pudesse desenvolver meu senso crítico.

Aos meus colegas do curso de Pós-Graduação que contribuíram de forma positiva com minha formação durante este percurso.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Joaquim Carlos Racy, pelas valiosas observações durante a realização da minha dissertação.

RESUMO

SILVA, Leonardo Ribeiro da. **O incentivo do acesso ao Ensino Superior: uma análise da evolução da Rede Pública Federal de Ensino e dos Programas Fies e Prouni (2010 – 2019)**. 2023. 129 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.

A proposta do presente trabalho é apresentar a ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil entre 2010 e 2019, tanto na esfera pública federal como na privada, tendo-se como escopo de trabalho a política pública exercida pelo governo federal nesse sentido. Para alcançar o resultado do objetivo de pesquisa deste trabalho, foi primeiramente levantada a parte teórica da importância do incentivo governamental ao acesso à educação, a história da implantação do ensino superior no Brasil e a influência da política neoliberal na expansão do ensino superior nos anos 1990. Os programas para o acesso ao ensino superior privado analisados nesta pesquisa são o Financiamento ao Estudante (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni), enquanto o acesso ao ensino superior público ocorre pela expansão desenvolvida pelo governo federal pela Rede Federal de Ensino Superior e nas Universidade Federais incluindo as políticas afirmativas de acesso e permanência. A metodologia da pesquisa é desenvolvida mediante pesquisa bibliográfica direcionada a identificar a importância do papel da educação, o histórico do ensino superior no Brasil e a identificação dos programas públicos de incentivo à expansão do ensino superior no Brasil, os levantamentos de dados do censo estudantil são originados das informações colhidas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Agrega-se ainda os dados econômicos e demográficos colhidos do IBGE e os gastos orçamentários extraídos do *site* Painel do Orçamento Federal. A pesquisa sugere que no âmbito privado o Fies tem perdido espaço na política pública federal de conceder acesso ao ensino superior, enquanto o Prouni não apresentou redução do seu papel nesse sentido. No âmbito público federal, têm-se reduzido os recursos às instituições federais de ensino, ocasionando, um retrocesso nas políticas de expansão estrutural das universidades públicas e na política de assistência que assegura a permanência do estudante de baixa renda nessas instituições.

Palavras-chave: Acesso ao Ensino Superior; Fies; Prouni; Instituição Federal de Ensino.

ABSTRACT

SILVA, Leonardo Ribeiro da. **The incentive of access to Higher Education: an analysis of the evolution of the Federal Public Education and the Fies and Prouni Programs (2010 – 2019)**. 2023. 129 f. Dissertation (Master in Political Economy) – Pontifical Catholic University of São Paulo, São Paulo, 2023.

The main propose of this subject is to present the ampliation of the acess to the high education in Brazil between 2010 to 2019, both federal public and private public sphere, having as escope of work the public policy practiced by the federal government in that sense. To achieve the result of this search objective, was first raised the theoretical part of the importance of government incentives for access to education, the history of the implementation of higher education in Brazil, the influence of neoliberal policy on the expansion of higher education in the 1990s. The programs to the private high education acess analysed in this research was the student financing (Fies) and the University for all program (Prouni), while the access to the public higher education is carried out by the expansion of the federal government and by the Federal Education Network Higher Education and Federal Universities including affirmative access and permanence policies. The research methodology is carried out through bibliographic research aimed at identifying the importance of the role of education, the history of higher education in Brazil and the identification of public programs to encourage the expansion of higher education in Brazil. originated from information collected from the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Inep). The economic and demographic data collected from the IBGE and the budget expenditures extracted from the website Panel of the Federal Budget are also added. The research suggests that in the private sphere the Fies has lost space in the federal public policy of granting access to higher education, while Prouni has not reduced its role in this regard. In the federal public sphere, resources to federal educational institutions have been reduced, causing a setback in the structural expansion policies of public universities and in the assistance policy that ensures the permanence of low-income students in these institutions.

Keywords: Access to the Higher Education; Fies; Prouni; Federal Education Institution.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - DIFERENÇA ENTRE OS FINANCIAMENTO FIES E P-FIES.....	47
Quadro 2 - RESUMO DAS PRINCIPAIS DIFERENÇAS DO FIES DO PERÍODO 2010 – 2019.....	48
Quadro 3 - GARANTIAS DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (2010 - 2019).....	52
Quadro 4 - TRECHOS DAS PORTARIAS NORMATIVAS QUE PROPORCIONARAM 100% DE FINANCIAMENTO AO CURSO DE LICENCIATURA.....	58
Quadro 5 - EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO SETOR PRIVADO E CONTRATOS FIES CONCEDIDOS (1999 – 2019).....	62
Quadro 6 - ALÍQUOTAS E BASE DE CÁLCULO DOS TRIBUTOS FEDERAIS POR CATEGORIAS DE IES.....	74
Quadro 7 - REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA E AS UNIVERSIDADES FEDERAIS EXISTENTES EM 2019.....	90
Quadro 8 - UNIVERSIDADES FEDERAIS CRIADAS ENTRE 2010 E 2019.....	111

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURA

Gráfico 1 - PESSOAS DE 25 A 34 ANOS COM ENSINO SUPERIOR POR PAÍS NA OCDE.....	21
Gráfico 2 - COMPARAÇÃO ENTRE TAXA DE JUROS FIES, SELIC E IPCA (2006 - 2017).....	54
Gráfico 3 - CONTRATOS CONCEDIDOS PELO FIES EM MIL (2010 - 2019).....	56
Gráfico 4 - MATRÍCULA E FIES CONCEDIDOS EM CURSOS PRESENCIAIS DE LICENCIATURA (2010 - 2019).....	59
Gráfico 5 - GASTO TRIBUTÁRIO DA RENÚNCIA FISCAL DO PROUNI.....	76
Gráfico 6 - DESPESA DA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA "CONCESSÃO DE BOLSA PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR" 2010 – 2019.....	78
Gráfico 7 - COMPARATIVO DE BOLSA INTEGRAIS E PARCIAIS CONCEDIDAS (2010 – 2019).....	80
Gráfico 8 - TAXA DE DESOCUPAÇÃO (2012 - 2019).....	83
Gráfico 9 - TAXA DE MATRÍCULAS TRANCADAS E DESVINCULADAS DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL - PRESENCIAL E A DISTÂNCIA.....	84
Gráfico 10 - PORCENTAGEM DE MATRÍCULAS EFETUADAS NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS.....	89
Gráfico 11 - PARTICIPAÇÃO DOS GRADUANDOS EM ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (EM %).....	98
Gráfico 12 - DESPESAS DISCRICIONÁRIAS PAGAS PELAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS (2010 – 2019)	103
Gráfico 13 - EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DESTINADO ÀS IFES (2010-2019).....	105
Figura 1 - FLUXO DE PAGAMENTOS DOS ENCARGOS EDUCACIONAIS (FIES TRADICIONAL).....	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - EXPANSÃO DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR (1900 - 1960).....	22
Tabela 2 - MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS NO BRASIL (1940 – 1960).....	24
Tabela 3 - MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS NO BRASIL (1960 – 1980).....	27
Tabela 4 - QUANTIDADE DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS E PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR DURANTE O GOVERNO FHC (1995 – 2002).....	34
Tabela 5 - QUANTIDADE DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS E PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR DURANTE O GOVERNO LULA (2003 – 2010).....	35
Tabela 6 - MATRÍCULA NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR FEDERAL E PRIVADA (1995 – 2010).....	37
Tabela 7 - CONTRATOS CONCEDIDOS FIES (2000 – 2009).....	41
Tabela 8 - CONTRATOS CONCEDIDOS FIES (2010 – 2014).....	44
Tabela 9 - CONTRATOS CONCEDIDOS FIES (2015 – 2017).....	45
Tabela 10 - CONTRATOS CONCEDIDOS FIES (2018 – 2019).....	47
Tabela 11 - CUSTO ANUAL DO FIES 2010 A 2019.....	55
Tabela 12 - QUANTIDADE DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR.....	60
Tabela 13 - QUANTIDADE DE BOLSA-PERMANÊNCIA CONCEDIDAS.....	71
Tabela 14 - GASTO TRIBUTÁRIO PROVENIENTES DA RENÚNCIA FISCAL DO PROUNI	75
Tabela 15 - BOLSAS PROUNI CONCEDIDAS DE 2010 A 2019.....	79
Tabela 16 - PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA PROUNI NO TOTAL DE INGRESSANTES NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO.....	82
Tabela 17 - ALUNOS MATRICULADOS EM INSTITUIÇÕES PRIVADAS NO ENSINO PRESENCIAL E A DISTÂNCIA.....	85
Tabela 18 - IDADES DOS ALUNOS NO ENSINO SUPERIOR FEDERAL E PRIVADO....	93
Tabela 19 - GRADUANDOS SEGUNDO A RENDA BRUTA FAMILIAR 2010 – 2014 (%).....	95
Tabela 20 - GRADUANDOS SEGUNDO A FAIXA DE RENDA PER CAPITA MENSAL FAMILIAR (%) – 2018.....	96

Tabela 21 - PORCENTAGEM DE CUSTEIO E INVESTIMENTO DO ORÇAMENTO PNAES DE 2012 – 2020.....	100
Tabela 22 - ORÇAMENTO FEDERAL DESTINADO AO PNAES DESDE 2008.....	101
Tabela 23 – DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL PARA O ENSINO SUPERIOR EMPENHADAS, LIQUIDADAS E PAGAS (2010 –2019).....	102
Tabela 24 - DESPESAS COM O PROGRAMA REUNI.....	104
Tabela 25 - PORCENTAGEM DO ORÇAMENTO DESTINADO AO ENSINO SUPERIOR FEDERAL POR GRUPO DE DESPESAS.....	106
Tabela 26 – MATRÍCULAS EFETUADAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS 2010 – 2019.....	113
Tabela 27 – QUANTIDADE DE UNIDADES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA EM 2019.....	114
Tabela 28 – MATRÍCULAS EFETUADAS NOS CEFETs E INSTITUTOS FEDERAIS DE ENSINO.....	115

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Bacen	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil
CCG	Comissão de Concessão de Garantia
CEF	Caixa Econômica Federal
Cefets	Centros Federais de Educação Tecnológica
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CFT-E	Certificados Financeiros do Tesouro – Série E
CG-Fies	Comitê Gestor do Fies
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
Creduc	Programa de Crédito Educativo
ECR	Empréstimo com Amortização Contingentes à Renda
EGG	Empréstimo Garantido pelo Governo
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
FAS	Fundo de Assistência Social
FGC	Fundo Garantidor de Crédito
FG Fies	Fundo Garantidor do Fies
FGEDUC	Fundo de Garantia de Operações de Crédito
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
Ifets	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor
IRPJ	Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas

LOA	Lei Orçamentária Anual
Mare	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Paeg	Plano de Ação Econômica do Governo
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCE	Post-compulsory education
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa Integração Social
Pnaes	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
Prouni	Programa Universidade para Todos
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RFB	Receita Federal do Brasil
Seae	Secretaria de Acompanhamento Econômico
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sisu	Sistema de Seleção Unificada
Ufape	Universidade Federal do Agreste de Pernambuco
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCAT	Universidade Federal de Catalão
UFDFPar	Universidade Federal do Delta do Parnaíba
Unifesspa	Universidade Federal do Sul Sudeste do Pará
Ufob	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFJ	Universidade Federal de Jataí
UFR	Universidade Federal de Rondonópolis
UFTN	Universidade Federal do Norte do Tocantins
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unila	Universidade Federal de Integração Latino-Americana
Unilab	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 PAPEL DO GOVERNO: IMPORTÂNCIA DO ENSINO, A EXPANSÃO DA REDE DE ENSINO SUPERIOR E OS PROGRAMAS DE INCENTIVOS.....	17
1.1 A importância do ensino superior e a necessidade da intervenção do governo.....	17
1.2 O contexto da implantação do ensino superior no Brasil.....	21
1.3 A expansão do ensino superior na ditadura militar.....	24
1.4 A influência da política neoliberal e do Banco Mundial na expansão do ensino superior a partir de 1995.....	28
1.5 O período de Fernando Henrique Cardoso a Lula (1995 – 2010).....	32
2 FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES).....	39
2.1 Histórico do Fies.....	39
2.2 As fases do Fies de 2010 a 2020.....	42
2.2.1 Período de 2010 a 2014: forte concessão de crédito.....	42
2.2.2 Período de 2015 a 2017: ajuste do programa.....	44
2.2.3 Período de 2018 a 2020: redesenho do programa.....	46
2.3 Operacionalização e Financiamento do Fies.....	49
2.3.1 Os Fundos Garantidores de Crédito de 2010 a 2019.....	50
2.3.2 A despesa pública do programa Fies.....	52
2.4 Impactos do Fies no crescimento das matrículas na rede privada de ensino.....	55
2.4.1 O impacto do programa Fies sobre a evolução das matrículas nos cursos de licenciatura.....	57
2.4.2 A expansão das matrículas no ensino superior (2010 – 2019): comparação entre a evolução de matrículas e o programa Fies.....	60
2.5 Considerações sobre o Fies.....	64
3 PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI).....	66
3.1 Características do programa.....	66
3.1.1 Bolsa Permanência e apoio do Fies.....	70

3.2	Financiamento do Prouni.....	72
3.2.1	Despesas com a Bolsa Permanência.....	77
3.3	A expansão das bolsas do Prouni e sua participação nas matrículas.....	79
3.3.1	Comparativo das matrículas no ensino superior e o Prouni.....	81
3.4	Considerações sobre o Prouni.....	86
4	A EXPANSÃO DO ACESSO À REDE PÚBLICA FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR.....	88
4.1	Panorama da rede pública federal de ensino superior.....	88
4.1.1	O perfil dos estudantes nas instituições federais de ensino.....	92
4.1.2	Programa Nacional de Assistência Estudantil.....	97
4.1.2.1	<i>O financiamento do Pnaes.....</i>	<i>99</i>
4.2	O financiamento das instituições federais de ensino superior.....	101
4.2.1	Emenda Constitucional 95 de 2016.....	107
4.3	A evolução das matrículas no ensino superior nas Instituições Federais de Ensino.....	109
4.4	Considerações sobre os Institutos e as Universidade Federais.....	116
	CONCLUSÃO.....	118
	REFERÊNCIAS.....	120

INTRODUÇÃO

A educação é um dos grandes pilares para se alcançar o desenvolvimento econômico. Não é à toa que países que décadas atrás investiram em educação obtiveram resultados satisfatórios em seu desenvolvimento econômico. Moretti (2004) sugere que além dos benefícios privados originados pelo nível de educação da população, existem os benefícios sociais como a redução da criminalidade e a melhoria na participação e conscientização política gerados por uma formação de eleitores mais bem informados. O retorno privado pode ser exemplificado pelo caso brasileiro, já que o país apresentou o maior retorno em termos de renda para pessoas com nível superior entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) conforme demonstrou o Relatório “*Education at a Glance*” de 2017.

Diante dessa externalidade positiva gerada pela educação, o Brasil possui em sua norma jurídica diversos dispositivos para resguardar a aplicação mínima de recursos públicos¹ e estabelecimento de metas para proporcionar a melhoria e a expansão da educação no país.

No que concerne às diretrizes para a ampliação da educação no Brasil, a Lei 13.005/2014² estabelece as metas para a ampliação do ensino no Brasil no período de 2014 a 2024. O ensino superior aparece como a meta 12 da referida Lei, em que é estabelecido o objetivo de elevar a taxa bruta de matrícula no ensino superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, sendo assegurado pelo menos 40% das matrículas no setor público.

Apesar do Brasil apresentar tais normas que assegurem a aplicação de recursos no segmento da educação e possuir metas claras de expansão do ensino superior e ter criado diversos programas com a finalidade de ampliação de acesso ao ensino superior como a expansão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), da concessão de bolsas estudantis e pela expansão da rede federal de ensino, dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2019), revelam que a taxa de matrícula de jovens no ensino superior no Brasil apresentou pouco avanço em relação a outros países latino americanos. Enquanto em 2015 a Argentina, Bolívia e Colômbia apresentavam respectivamente

¹ A Constituição Federal em seu artigo 212 estabelece que a União deverá gastar não menos de dezoito por cento na educação, enquanto os municípios, estados e o Distrito Federal pelo menos 25% de receitas provenientes de impostos e transferências.

² A Lei 13.005/2014 estabelece o Plano Nacional de Educação do período de 2014 a 2024.

a taxa de 32%, 30% e 25,3% de seus jovens no ensino superior, o Brasil apresentava apenas 18%.

Além da crise econômica ter possivelmente afetado a ampliação do acesso ao ensino superior a partir de 2015, autores entendem que programas desenvolvidos com a finalidade de expansão de acesso ao ensino superior³ acabaram contribuindo para a expansão do setor privado educacional, contribuindo com o aumento da despesa pública sem o devido resultado no campo educacional. Nesse sentido, Alves e Carvalho (2020, p. 03) entendem que os pagamentos realizados para o programa Fies entre 2013 a 2017 e Programa Universidade para Todos (Prouni) “compõem políticas públicas que apresentam como instrumentos que beneficiam a iniciativa privada”, enquanto Neves, Farenzena e Bandeira (2021) argumentam que o Fies, um programa de caráter neoliberal, representa uma opção de sustentabilidade das instituições de ensino superior, embora ambos os trabalhos entendam que o programa auxilia no cumprimento da Meta 12 do Plano Nacional da Educação 2014 – 2024.

O Prouni, criado em 2004, tem como objetivo a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, segue o mesmo dilema do Fies, tendo proporcionado uma forte isenção de tributos para as instituições e sendo questionado quanto ao privilégio tributário das instituições de ensino e seu benefício gerado. Autores como Carvalho (2006b) e Chaves, Reis e Guimarães (2018) apontam o favorecimento às instituições privadas em decorrência do aumento do setor privado no setor de educação no ensino superior.

O investimento nas instituições públicas de ensino, diferentemente que ocorre com o investimento direcionado ao incentivo à iniciativa privada, vem sofrendo com a redução de recursos, especialmente a partir da metade da década de 2010. Além disso, a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95, realizada em 2016, que instituiu o congelamento das despesas públicas por vinte anos, contribuiu para limitar o investimento nas universidades e instituições públicas e inviabilizar o alcance da Meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE).

A presente pesquisa visa analisar a evolução do acesso ao ensino superior no nível de graduação no sistema privado e público, no período de 2010 a 2019, realizado por ações e investimentos do governo federal no Fies, Prouni e no setor público federal, representado pela expansão ao acesso aos institutos federais e Universidades e pela implantação de políticas afirmativas de acesso. Tal levantamento abordará as opções escolhidas pelo governo federal no

³ Os programas citados destinados à expansão do ensino superior privado são o Fies e o Prouni.

financiamento e ampliação dos incentivos ao acesso ao ensino superior, sobretudo aos alunos de baixa renda, realizadas no âmbito privado e público.

A metodologia de pesquisa aplicada é realizada mediante pesquisa bibliográfica direcionada a identificar a importância do papel da educação, o histórico do ensino superior no Brasil e a identificação dos programas públicos de incentivo ao acesso e permanência no ensino superior no Brasil, os levantamentos de dados do censo estudantil são originados das informações colhidas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Agrega-se na presente pesquisa os dados econômicos e demográficos colhidos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dados dos gastos orçamentários extraídos do *site* Painel do Orçamento Federal.

O presente trabalho está dividido em 4 capítulos além da introdução. No primeiro capítulo apresenta-se a importância do tema, a revisão da literatura sobre o assunto, e o histórico da expansão do ensino superior no Brasil; o segundo capítulo é destinado a apresentar o crédito educativo brasileiro representado pelo Fies, no terceiro capítulo é realizada a análise do Prouni e sua participação no âmbito do ensino superior privado; o quarto capítulo é destinado à evolução do ensino superior público federal e suas respectivas políticas afirmativas no período abrangido pela pesquisa. Todos os capítulos possuem as informações relativas da característica de cada programa, sua forma de investimento e despesa, sua representatividade no quantitativo de matrículas no qual é aplicado, com isto a intenção é verificar como os programas realizados contribuíram ao acesso ao ensino superior no período pesquisado, e se o incentivo foi realizado de forma equânime para as instituições do setor privado e público.

1 PAPEL DO GOVERNO: IMPORTÂNCIA DO ENSINO, A EXPANSÃO DA REDE DE ENSINO SUPERIOR E OS PROGRAMAS DE INCENTIVOS

O presente capítulo tem como meta demonstrar as formas de financiamento, os benefícios externos da educação e a necessidade da intervenção governamental. Além disso, busca apresentar historicamente a expansão do ensino superior no Brasil, que se inicia a partir de 1808 no período imperial brasileiro. A expansão do ensino privado é realizada de forma extensa somente a partir da década de 1960, com a reforma universitária elaborada pelo regime militar. Após período de estagnação nos anos 1980, o setor privado de ensino superior ganharia um novo incentivo governamental a partir da década de 1990, devido à implantação de políticas neoliberais e com a adoção de ações estimuladas pelo Banco Mundial. Dessa forma, este capítulo apresenta os temas de base sobre os quais essa dissertação discorrerá nos próximos capítulos a respeito da expansão do ensino superior baseado nos programas de incentivo voltado ao acesso ao ensino superior privado, representados pelo Prouni e Fies, além da expansão das instituições federais de ensino superior e suas respectivas políticas afirmativas de acesso e permanência no período de 2010 a 2019.

1.1 A importância do ensino superior e a necessidade da intervenção do governo

O nível de educação é extremamente importante para o desenvolvimento econômico e para o aumento de nível de renda da população. Vários estudos comprovam essa tese. Estudo realizado pela OCDE em 2017, intitulado *Education at Glance*⁴, chegou à conclusão de que no Brasil uma pessoa com ensino superior ganha em média 149% a mais do que um trabalhador que não possui o mesmo grau de instrução, tornando-se o país com maior retorno salarial no que diz respeito às pessoas de nível de escolaridade com nível superior em relação aos que não possuem, dentre as trinta e oito nações pesquisadas.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) realizou uma pesquisa do Panorama da América Latina, no ano de 2020, que demonstrou que os detentores do ensino superior completo possuem menor probabilidade de pertencer à camada da extrema pobreza da América Latina, ou seja, uma maior instrução escolar reduziria a possibilidade do indivíduo cair em situação de miséria na região Latina.

⁴ Os dados se referem ao ano de 2015, sendo que 38 países foram analisados.

A teoria mais disseminada a respeito do retorno do investimento em educação é a Teoria do Capital Humano, baseada em fundamentos neoclássicos, que entende que o retorno educacional é concebido da mesma forma que outros retornos baseados na teoria microeconômica.

Becker e Chiswick, em 1966, defendem que capital humano é o resultado de investimento em educação ou em treinamento, sendo assim, a taxa de retorno esperada é determinada pelo número de anos que o indivíduo vai à escola, sendo de outra forma, uma autovalorização da instrução recebida pelo indivíduo (LIMA, 1980). Porém, em relação a essa teoria de capital humano, há divergências acerca da possibilidade de pessoas disporem de tais escolhas em suas vidas, pois nem sempre o indivíduo poderá optar por mais tempo de educação para obter um retorno maior de sua renda futura:

Talvez o defeito mais sério deste modelo esteja em, ingenuamente, supor que, dado certo nível de habilidade, indivíduos tenham a liberdade de escolher a quantidade de educação a ser adquirida: eles permaneceriam na escola enquanto quisessem ou, mais corretamente, até o momento em que o retorno a um período adicional na escola fosse inferior ao de algum investimento alternativo. É difícil crer que as pessoas realmente tenham este tipo de escolha a sua disposição (além de ser necessário, para o bom funcionamento do modelo, que todos ajam racionalmente, que o mercado de fundos para investimento em educação funcione “perfeitamente”, etc.) (LIMA, 1980, p. 225).

Frigotto (2006, p. 40), a respeito da teoria neoclássica do capital humano de Schultz⁵, define como:

[...] o processo educativo, escolar ou não, é reduzido à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção.

Na defesa das externalidades positivas geradas pela educação, Adam Smith, em sua obra *a Riqueza das Nações*, pressupõe que é necessário o Estado agir para “facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos mais essenciais da educação” (SMITH, 1996, p. 246), ele entendia que a distribuição de conhecimento poderia ser facilitada pelo Estado, criando escolas em áreas disponíveis nas paróquias ou em distritos, em que as crianças fossem ensinadas, cujo pagamento a baixo custo seria realizado pelas próprias famílias, sendo o professor remunerado parcialmente pelo Estado para que o profissional não

⁵ Segundo Lima (1980, p. 222-223), T. C. Schulz e Gary Becker foram os pioneiros a utilizar a teoria do capital humano no estudo da economia, na década de 1960. Os trabalhos apontados por Lima (1980) foram: de T. Schultz “Capital Formation by Education”, in *Journal of Political Economy* (1960), “Investment in Human Capital”, in *American Economic Review* (1961) e “reflections on Investment in Man” (1962), de G. Becker “Investment in Human Capital: a Theoretical Analysis” (1962), e *Human Capital* (1964).

negligenciasse seu trabalho. Quanto aos benefícios dessa medida, Adam Smith (1996, p. 249) justifica:

Ainda que o Estado não aufera nenhuma vantagem da instrução das camadas inferiores do povo, mesmo assim deveria procurar evitar que elas permaneçam totalmente sem instrução. Acontece, porém, que o Estado aufera certa considerável vantagem da instrução do povo. Quanto mais instruído ele for, tanto menos estará sujeito às ilusões do entusiasmo e da superstição que, entre nações ignorantes, muitas vezes dão origem às mais temíveis desordens. Além disso, um povo instruído e inteligente sempre é mais decente e ordeiro do que um povo ignorante e obtuso.

Embora Adam Smith se referisse ao ensino básico destinado às camadas mais pobres, tal fato comprovaria seu reconhecimento às externalidades positivas oriundas do fator educação.

A população com mais acesso à educação e melhor instruída traria consigo não somente ganhos econômicos como o aumento de renda, mas resultados positivos que beneficiariam a coletividade em geral. Nessa linha de pensamento, Moretti (2004) cita a instrução educacional da população como um dos fatores que além de melhorar a produtividade dos indivíduos, ocasiona a redução do índice de criminalidade e mais engajamento em questões comunitárias e políticas dessas pessoas. Portanto, o autor destaca que o benefício de uma melhor educação não está relacionado somente à elevação de renda.

Eicher e Chevailler (2002, p. 1) entendem que a educação é uma necessidade mais premente em países subdesenvolvidos, se estes quiserem almejar o desenvolvimento:

Mas expansão e melhoria da escolaridade pós-obrigatória (PCE) é considerada crucial nos industrializados e países semi-industrializados e é, no longo prazo, uma condição para o desenvolvimento dos países mais pobres, especialmente se lembrarmos que o PCE assume muitas formas, incluindo não apenas educação de nível universitário, mas também, em muitos países, educação de nível médio e opções pós-secundárias, como institutos tecnológicos de curta duração, faculdades comunitárias, bem como programas de treinamento dirigidos por indústrias ou sindicatos.

Dessa maneira, o nível de educação de uma dada população é corroborado por esses estudos citados anteriormente, como uma condição de vida melhor para o cidadão instruído com a sua respectiva ampliação de renda, mas também pelos benefícios colhidos por toda a sociedade.

Diante das afirmativas anteriores, a participação governamental no gasto educacional superior se justifica devido às falhas existentes de mercado, isto é, quando o mercado não consegue alcançar a alocação social desejável dos recursos existentes. As políticas governamentais destinadas à ampliação do acesso ao ensino superior procuram corrigir essa falha, pois não somente o estudante se beneficiaria de sua instrução, mas toda a sociedade. Por isso, Eicher e Chevailler (2002) afirmam que os benefícios sociais e individuais que o ensino

superior proporciona, necessitam de uma fonte de financiamento mista, seja de recurso privado, seja de público.

Johnstone (2006) aponta que existem diversas formas do governo intervir no mercado de ensino, com o intuito da busca da externalidade positiva gerada pela educação, suportando despesas que facilitem o acesso de sua população à educação. As ações mais utilizadas pelo governo, segundo o autor são: a instalação de universidades públicas de forma gratuita, ajuda com auxílio-alimentação, bolsa auxílio etc.

Além dessas ações de incentivo realizadas pelos governos para atenderem a demanda por ensino superior no mundo, é amplamente utilizado o crédito educativo ou financiamento estudantil. Segundo Chapman e Ryan (2005), o crédito estudantil como forma de política pública tem a função de auxiliar os estudantes que não tenham como arcar as despesas financeiras no período de matrícula. Téllez (2009) define como a origem do crédito governamental, o respaldo do governo à necessidade de promover a educação como maneira de promover a equidade e a inclusão social.

Em busca do aumento quantitativo de pessoal qualificado e dos benefícios externos que isso poderia gerar, no Brasil, a ampliação de acesso aos estudantes ao ensino superior na rede privada foi fortemente incentivada pelo governo, inicialmente, na ditadura militar, a partir de 1964. Para isso, vários incentivos ao setor privado foram dados: a princípio, pelas transferências e subsídios ao setor de ensino, posteriormente pelo crédito educativo a partir de 1975. Tais medidas, além de outras de cunho institucional, geraram forte aumento das matrículas no setor privado, o que será abordado na seção 1.3.

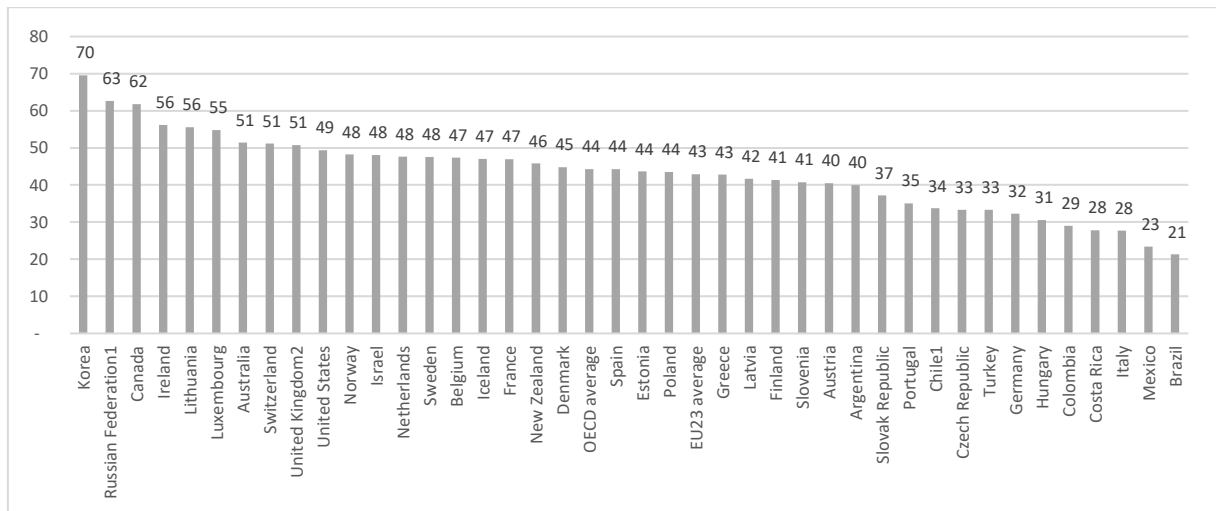
O setor privado de educação superior entrou em uma estagnação⁶ no início da década de 1980, tendo somente ganhado um novo impulso a partir da década de 1990, diante das medidas adotadas pelo governo para incentivar a expansão do setor mediante ações de cunho administrativo e institucional orientados pelo Banco Mundial, que serão abordadas na seção 1.4.

Embora o governo federal brasileiro tenha expandido o acesso ao ensino superior ao longo dos anos, especialmente a partir da década de 1990, infelizmente devido ao histórico de desigualdade social no país, o acesso à graduação no Brasil fica bem abaixo da média dos países da OCDE, conforme demonstra o gráfico 1:

⁶ Detalhes quantitativos em:

https://download.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao_1980-1998.pdf. Acesso em: 23 maio 2021.

Gráfico 1 - PESSOAS DE 25 A 34 ANOS COM ENSINO SUPERIOR POR PAÍS NA OCDE – 2019



Fonte: Education at a Glance – OECD Indicators (2019, p. 40).

Tal cenário apresentado no gráfico 1 demonstra que o Brasil, na pesquisa realizada em 2019 pela OCDE, ficou atrás de países como Chile, Costa Rica, Argentina e Colômbia no que diz respeito ao nível de instrução de sua população com nível superior. O estudo a respeito da política de ampliação dos programas de acesso ao ensino superior realizados no Brasil durante a década de 2010 poderá explicar esse cenário desafiador.

1.2 O contexto da implantação do ensino superior no Brasil

A primeira implantação do ensino superior no Brasil ocorreu no ano de 1808, pela criação das escolas de Cirurgia e Anatomia⁷ em Salvador, e de Anatomia e Cirurgia no Rio de Janeiro⁸, além da Academia de Guarda Marinha, também no Rio. Tal implantação do ensino superior teve impulso com a vinda da corte portuguesa, em 1808, e seu desenvolvimento teve como marca a orientação profissional e o controle do Estado sobre o sistema (SAMPAIO, 1991).

Em 1810, é fundada a Academia Real Militar, que depois se transformou em Escola Central e em seguida Politécnica, que atualmente é a Escola Nacional de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Posteriormente é criado o curso de Agricultura no ano de 1814, e a Real Academia de Pintura e Escultura em 1816.

⁷ Atualmente Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia

⁸ Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Segundo Sampaio (1991, p. 3):

Durante esse primeiro período, de 1808 a 1889, o sistema de ensino superior se desenvolve lentamente, em compasso com as rasas transformações sociais e econômicas da sociedade brasileira. Tratava-se de um sistema voltado para o ensino, que assegurava um diploma profissional, o qual dava direito a ocupar posições privilegiadas no restrito mercado de trabalho existente e a assegurar prestígio social.

Embora a independência do Brasil viesse em 1822, tal fato não mudou o ensino superior no país, tendo prevalecido o modelo de profissões, constituído em cursos separados. Projetos foram aprovados com a perspectiva de mudanças no período Constituinte de 1823 e na véspera da proclamação da República, entre 1888 e 1889. No primeiro caso D. Pedro I dissolveu a Constituinte, e no segundo D. Pedro II cairia com o Império antes de homologar a decisão parlamentar (TEIXEIRA, 1989).

No contexto da influência do regime imperial, na criação do sistema universitário era entendido que seria necessária a discussão sobre o controle do Estado. Sendo assim, durante o século XIX e durante as primeiras três décadas do século XX, o ensino superior não obteve êxito em alcançar uma organização de estrutura universitária. Dessa forma, o formato dos cursos existentes eram voltados para a formação de cursos tradicionais (SAMPAIO, 1991).

Após o fim do período imperial do Brasil (1889), a primeira Constituição da República de 1891 descentralizou o ensino superior, possibilitando a criação de instituições superiores pelos Estados. Dessa forma, permitiu aos governos estaduais e à iniciativa privada a implantação própria de sua rede de ensino. Tal resultado dessas mudanças estruturais é verificado na Tabela 1, que demonstra uma expansão considerável das instituições de ensino superior, especialmente a partir de 1920⁹.

Tabela 1 - EXPANSÃO DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR (1900 – 1960)

Expansão do Sistema de Ensino Superior		
Período	Número de escolas de Ensino Superior criadas no período	Variação (%)
Até 1900	24	-
1900 – 1910	13	-45,83
1910 – 1920	34	161,54
1920 – 1930	86	152,94
1930 – 1945	95	10,47
1945 – 1960	223	134,74

Fonte: Adaptado de Sampaio (1991, p. 7).

⁹ Há de constar que em 1928 foi realizada a primeira política de apoio ao estudante com a inauguração da Casa do Estudante em Paris, voltada para atender aos estudantes com dificuldades de fixar residência (COSTA, 2010). Tal política assistencial corrobora com o perfil estudantil da época: ensino superior destinado a atender a elite da sociedade brasileira.

Em relação à criação da Universidade de maneira formal, embora várias propostas surgissem com a ideia de que o processo acadêmico unisse o ensino e a pesquisa, durante a década de 1920 não se obteve êxito nesse sentido. Somente em 1930, sob o governo provisório de Getúlio Vargas, com a fundação do Ministério da Educação, é que foi publicado o regimento de como deveria ser uma Universidade (SAMPAIO, 1991).

A respeito da organização da Universidade mediante essa normativa, definiam-se os critérios para a existência da organização universitária, que seria realizada da seguinte forma: a parte administrativa da universidade seria responsabilidade do conselho universitário e do reitor, que seria escolhido por uma lista tríplice, além disso, a instituição seria criada a partir de uma faculdade de Educação de Ciências e Letras. Em relação à manutenção, seria responsabilidade do governo federal, estadual ou particulares. A reforma também trouxe consigo como seria composto o corpo docente: catedráticos, auxiliares de ensino, assim como as formas de contratação.

Embora tenha sido a maior reforma do ensino superior no que diz respeito à ideia da Universidade, pouca relação tinha com os ideais dos intelectuais e educadores dos anos 1920 (SAMPAIO, 1991). O maior embate era que a nova Faculdade de Ciências trazia como prioridade a formação de professores, e não a missão de pesquisa buscada pelos educadores.

Em 1934, com a eleição de Getúlio Vargas pelo Congresso, era esperada a instituição de uma democracia liberal no país. Porém, as tendências centralizadoras e autoritárias ganharam grande proporção. Com a aplicação da Lei n.º 452/57, as universidades perderam autonomia, sendo os professores e alunos proibidos de qualquer atitude de caráter partidário (FÁVERO, 2006).

Nesse período, apesar das limitações pela falta de liberdade acadêmica, a expansão das universidades ganhou corpo, especialmente durante as décadas de 1940 a 1960, diante da implantação por parte do governo federal de universidades nos Estados da Federação:

O desenvolvimento do sistema federal, a partir de 45, deveu-se, em grande medida, à federalização de algumas universidades estaduais criadas nas décadas de 30 e início dos anos 40, concomitantemente à difusão da ideia de que cada Estado da federação tinha o direito pelo menos a uma universidade federal (SAMPAIO, 1991, p. 13).

Conforme demonstrado na Tabela 2, houve uma expansão de mais de 236% no total de matrículas no período entre 1940 e 1960, e grande parte dessa evolução de matrículas teve origem no aumento da rede pública de ensino.

Tabela 2 - MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS NO BRASIL
(1940 – 1960)

ANO	Total de Matrículas	% de Crescimento	Matrículas em Instituições Privadas	% das matrículas Privadas sobre Total
1940	27.671	-	-	-
1950	48.999	-	-	-
1954	64.645	-	26.905	41,6
1955	72.652	12	30.755	42,3
1956	78.659	8	38.362	48,8
1957	79.505	1	38.051	47,9
1958	84.481	6	37.570	44,5
1959	87.603	4	38.562	44,0
1960	93.202	7	41.287	44,3

Fonte: Adaptado a partir de Levy (1986, p. 180).

Conforme aponta Sampaio (1991, p. 14):

O aumento de matrículas no terceiro grau não significa que houve uma expansão intencional do sistema; o que estava ocorrendo nesse período era antes um ajustamento entre a demanda crescente dos setores médios, produto do processo de desenvolvimento urbano-industrial, em um modelo de ensino superior que, longe de ser único, estava processando sua própria diversidade. Nessa lógica, é menos importante o quanto cresceu, mas o modo como se dava esse crescimento, através da sobreposição de modelos — o da formação para profissões tradicionais e o de pesquisa dos anos 30 — e da diferenciação institucional, sobretudo se considerarmos o tipo de dependência administrativa dos estabelecimentos (públicos, estaduais, federais e privados, laicos e religiosos) que estavam sendo criados.

Percebe-se que durante o período analisado até a década de 1960, a expansão do ensino superior era realizada fortemente pelo setor público utilizando a sua própria infraestrutura. Portanto, as matrículas efetuadas no sistema de ensino superior, em sua maioria, eram realizadas na rede pública de ensino, porém, a partir da reforma de ensino realizada em 1964, esse cenário se inverteria.

1.3 A expansão do ensino superior na ditadura militar

A expansão do ensino superior no período da ditadura militar foi marcada pelo forte incentivo às instituições privadas e pela reforma educacional. Os motivos que levaram o regime a incentivar a expansão do ensino superior pode ser considerado a partir das seguintes necessidades: a primeira foi de buscar o desenvolvimento, não somente por acúmulo de capital financeiro ou instalação de capital interno, mas também pelo aumento do capital humano para atender a demanda de mão de obra existente pelo crescimento econômico adotado pelo regime;

e a segunda para atender a demanda da classe média representada pelos “excedentes¹⁰”. A classe média, que muitas vezes via seu sonho frustrado de entrar na universidade pela falta de vagas, pressionava o governo para que medidas fossem adotadas para resolver o problema.

Cunha (1988, p. 86-87) pontua as transformações sociais e econômicas passadas no período para justificar o aumento da demanda pelo ensino superior:

O crescimento da população urbana, a industrialização e a monopolização, gerando aumento das camadas médias, em termos absolutos: a redefinição do papel da mulher como trabalhadora no âmbito extradoméstico; a elevação dos requisitos educacionais para o preenchimento dos cargos nas burocracias públicas e privadas, foram processos que seguiram seu curso após o golpe. Ademais, eles se intensificaram pela política econômica adotada.

O autor ainda justifica as mudanças de demanda do ensino em virtude da instalação de empresas multinacionais no período que utilizavam uma burocracia grande e complexa, assim como o Estado também expandia sua própria burocracia e os títulos escolares eram importantes para desempenhar seu papel discriminatório na admissão e promoção de funcionários.

Para atender a necessidade dessa demanda, o governo adotou diversas ações baseadas em dois princípios: a expansão interna da capacidade das instituições e o aumento do quantitativo de estabelecimentos de ensino.

Para propiciar a expansão interna foram realizados o enxugamento e o uso racional da estrutura já existente, reduzindo a estrutura de pessoal e aumentando o quantitativo de alunos por sala de aula. Ainda como medida para racionalizar a capacidade de instalação existente, o curso superior foi dividido em duas etapas, denominadas básico e o profissional. O curso básico seria composto por diversos cursos e a partir do segundo ano os alunos seriam alocados aos cursos profissionais conforme as escolhas individuais, disponibilidade de vaga em cada curso e a classificação do aluno no curso básico (CUNHA, 1988).

A implantação de cursos em departamentos, retirando a figura de cátedra, foi outra ação de forma a reunir várias disciplinas que tinham a mesma afinidade com o conteúdo didático, racionalizando os custos.

No que concerne à expansão das instituições de redes de ensino, o regime militar priorizou a expansão das instituições privadas, pois um dos pontos do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg)¹¹ era conter o processo inflacionário mediante a contenção de

¹⁰ Excedentes eram os jovens que conseguiam boas notas nos vestibulares, porém, devido à escassez de vagas, não eram convocados para a matrícula. A pressão junto ao governo em relação à situação desses “excedentes” veio das ruas por manifestação de estudantes e do congresso nacional.

¹¹ O Paeg fundamentalmente diagnosticava que o combate à inflação deveria ser realizado mediante a contenção de déficits públicos e o crescimento dos salários. Diante deste cenário, a expansão da rede pública de ensino superior deixou de ser uma opção válida.

gasto público. As medidas adotadas pelo governo para incentivo da expansão do ensino privado foram estabelecidas em quatro mecanismos, segundo Carvalho (2002): Transferências Orçamentárias; Renúncia Fiscal; Fundos e Programas e o Mecanismo Institucional.

As transferências orçamentárias são as verbas transferidas para as instituições privadas, que poderiam ser de forma direta, sem contrapartida por parte da instituição, ou indireta, correspondendo ao pagamento de bolsas de estudo a estudantes carentes.

A renúncia fiscal foi utilizada como forma de incentivo à iniciativa privada a investir em estabelecimentos de ensino. Carvalho (2002) engloba entre essas renúncias fiscais os incentivos fiscais regionais e a não incidência de imposto sobre a renda e patrimônio de estabelecimentos de ensino.

Os Fundos¹² e Programas, segundo Carvalho (2002) foram criados basicamente com origem de recursos do orçamento do governo federal, com a intenção de aplicar os recursos desses fundos em ações específicas destinadas a fomentar os programas de ensino.

O mecanismo institucional refere-se às mudanças das estruturas administrativas e de legislação para facilitar a abertura de novos cursos pelas instituições privadas, como a redução da burocracia por parte do governo em autorizar novos cursos por parte das instituições.

A partir daí, assiste-se a uma forte explosão das matrículas no setor privado, demonstrada pela Tabela 3, indicando que o setor público começa a reduzir seu campo de atuação na rede geral de matrículas destinadas ao ensino superior.

¹² O FAS foi criado em 1983 para conceber recursos de créditos para o financiamento estudantil através do programa Creduc, que será discutido no Capítulo 2.

Tabela 3 - MATRÍCULAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS NO BRASIL
(1960 – 1980)

ANO	Total de Matrículas	% de Crescimento	Matrículas Instituições Privadas	Variação percentual de crescimento das Matrículas nas Instituições Privadas	% das Matrículas privadas sobre o total
1961	98.892	-	43.560	-	44,0
1962	107.299	8,50%	43.275	-0,65%	40,3
1963	124.214	15,76%	47.428	9,60%	38,2
1964	142.386	14,63%	54.721	15,38%	38,4
1965	155.781	9,41%	68.194	24,62%	43,8
1966	180.109	15,62%	81.667	19,76%	45,3
1967	212.882	18,20%	91.608	12,17%	43,0
1968	278.295	30,73%	124.496	35,90%	44,7
1969	342.886	23,21%	157.826	26,77%	46,0
1970	425.478	24,09%	214.865	36,14%	50,5
1971	561.397	31,95%	309.134	43,87%	55,1
1972	688.382	22,62%	409.971	32,62%	59,6
1973	772.800	12,26%	472.721	15,31%	61,2
1974	937.593	21,32%	596.565	26,20%	63,6
1975	1.072.548	14,39%	662.323	11,02%	61,8
1976	1.044.472	-2,62%	648.862	-2,03%	62,1
1977	1.137.070	8,87%	708.554	9,20%	62,3
1978	1.267.559	11,48%	779.592	10,03%	61,5
1979	1.298.331	2,43%	808.253	3,68%	62,3
1980	1.345.000	3,59%	852.000	5,41%	63,3

Fonte: Adaptado de Levy (1986, p. 180).

Conforme demonstrado na Tabela 3, houve um aumento de mais de 1800% no quantitativo de matrículas realizadas nas instituições privadas entre o ano de 1961 a 1980. Percebe-se ainda que o setor privado ganhou impulso a partir de 1964, cujas taxas de crescimento não foram menores que 11% até 1976. Embora a matrícula no ensino superior público tenha crescido, o índice ficou bem abaixo do crescimento verificado no setor privado de ensino.

Além das medidas anteriormente citadas na década de 1960, que contribuíram para a expansão do setor privado, outro programa seria criado na década seguinte, a fim de atender a demanda estudantil para facilitar o acesso do estudante ao ensino privado: a criação do Programa de Crédito Estudantil implantado pelo governo militar. Inicialmente criado em agosto de 1975, durante o governo Ernesto Geisel, com o nome de Programa de Crédito Educativo

(Creduc), a fonte de financiamento do programa era mediante recursos da Caixa Econômica Federal (CEF), do Banco do Brasil (BB) e de alguns bancos comerciais. A forma de encargo total de 15% anual era distribuída da seguinte forma: 12% seriam para remuneração do agente financeiro e 3% a um fundo de risco do programa, sendo a forma utilizada de amortização de empréstimo a Tabela Price, que possui as prestações iguais ao longo do tempo. O programa foi implantado no primeiro semestre de 1976 nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e no segundo semestre foi estendido a todas as instituições de ensino superior do Brasil, tendo beneficiado mais de 870 mil estudantes (FNDE, 2020). O Creduc foi percussor do programa Fies, que será abordado no Capítulo 2.

Portanto, a expansão do ensino superior realizada no período da ditadura militar foi elaborada com o incentivo à expansão do setor privado mediante vários incentivos fiscais, institucionais e por programa de financiamento estudantil a partir da década de 1970. O ensino superior, a partir deste processo, deixaria de ser restrito para uma classe privilegiada para iniciar o acesso à população de massa.

Após a estagnação do setor privado de educação superior, no início da década de 1980¹³, que não apresentou um crescimento tão expressivo como foi a década de 1960 e 1970 no aumento de ingressos de estudantes, a rede do sistema de ensino privado passaria a ser novamente incentivada a partir da década de 1990, em que o neoliberalismo passaria a ganhar força no mundo, influenciando a política econômica adotada por diversos países na América Latina. O incentivo da expansão do ensino superior do setor privado em detrimento do setor público ganharia força novamente, em razão das mudanças ocasionadas pelas alterações ocorridas no sistema capitalista, denominado período neoliberal, e pela orientação dos organismos internacionais, dentre os quais se destacava o Banco Mundial.

1.4 A influência da política neoliberal e do Banco Mundial na expansão do ensino superior a partir de 1995

O período que compreende o final da década de 1940 aos anos 1960 foi conhecido como o período áureo do capitalismo mundial. Tal reconhecimento foi em grande parte pelos ótimos resultados econômicos alcançados pelos principais países capitalistas do mundo. O período foi

¹³ Os dados da evolução do ensino superior da década de 80 está disponível em: https://download.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao_1980-1998.pdf. Acesso em: 01 nov. 2021.

marcado por altas taxas de crescimento, investimento, baixa taxa de desemprego, ganhos reais de salários nunca vistos na história.

Entretanto, a partir da década de 1970, a hegemonia do capitalismo começa a apresentar problemas. A Europa recuperada da destruição da Segunda Guerra Mundial e com sua indústria reconstruída não necessitaria de produtos americanos que poderiam ser produzidos em seu continente. Além disso, podemos citar alguns fatores que levaram à crise do capitalismo: a crise financeira de 1971, a crise do petróleo de 1973 e a incorporação e modernização das tecnologias produtivas.

Conforme Anderson (1995), o período pós-guerra a partir de 1973 prejudicaram os lucros necessários das empresas devido o movimento operário dos sindicatos e da pressão do gasto gerado pelo Estado para atender a política social, acarretando baixa taxa de crescimento e inflação. Dessa forma, segundo o autor, a solução implantada pelos neoliberais seria:

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas (ANDERSON, 1995, p. 11).

A aplicação das políticas neoliberais no Brasil teve forte influência especialmente durante o governo Fernando Henrique Cardoso, período marcado por privatizações, reforma previdenciária e tentativas de modernização do Estado mediante a adoção de parcerias público privadas e de controle do gasto público, que culminou na adoção de medidas de restrição orçamentária no campo da educação superior e incentivo à expansão do ensino privado.

O Banco Mundial, a partir da década de 1990, seguindo o modelo adotado pelo pensamento neoliberal, iniciou o lançamento de várias orientações em relação à forma de como deveria ser realizada pelos países a ampliação do acesso ao ensino superior diante do obstáculo de limitação de recursos com que muitos governantes se deparavam. Tanto o governo de Fernando Henrique Cardoso como o de Luís Inácio Lula da Silva seguiram esse direcionamento.

As orientações, em geral, do Banco Mundial foram no sentido de se ampliar o papel do setor privado mediante incentivo do setor público, estimular a criação de fundações e fundos de receita própria às instituições de ensino superior pública, incentivo ao ensino superior voltado ao mercado de trabalho e não somente ao ensino superior voltado para a pesquisa. Tais

orientações atendiam não somente às soluções quanto ao financiamento público do ensino superior como também ao interesse privado em busca de rentabilidade de seu investimento no mercado de ensino superior.

O documento do Banco Mundial *Las lecciones derivadas de la experiencia*, lançado em 1995, trazia críticas em relação ao financiamento de ensino superior realizados pelos países subdesenvolvidos. Os problemas abordados no documento a respeito do financiamento deste sistema educacional foram: a baixa taxa de alunos/docentes encontradas nas instituições públicas; despesas não relacionadas diretamente ao ensino que impactavam de forma considerável o orçamento público, como as despesas dedicadas à habitação, moradia e a alimentação estudantil, entre outros. O documento, então, para reduzir esses problemas propõe a diversificação das instituições de ensino, apoio do setor público à presença da iniciativa privada na educação superior; diversificação de financiamento da instituição pública, instituindo cobranças de taxas e serviços, orientando que o governo tome a decisão de priorizar como objetivo a qualidade da educação.

Amaral (2003) destaca a atenção dada pelo Banco Mundial aos movimentos estudantis no documento de 1995, em que o órgão orienta aos governos que permitam a participação estudantil nas reformas educacionais propostas com o intuito de reduzir resistência às mudanças.

Segundo Lima (2011), ao longo da década de 1990 foi ampliado o espaço privado relacionado à atividade econômica e no campo dos direitos sociais, gerando a mercantilização da educação. Tal ampliação foi realizada de dois modos: a expansão das instituições privadas e a privatização interna das universidades públicas, cujos elementos estavam no referido documento do Banco Mundial de 1995.

Publicado em 2000, o documento do Banco Mundial intitulado *La Educacion Superior em los Países em Desarrollo: Peligros y Promesas* apresentava como grande preocupação o financiamento do ensino superior e a questão da sua ampliação. Além disso, informava que estudos realizados anteriormente avaliavam que o investimento realizado no ensino superior em detrimento do ensino primário e secundário foram equivocados:

Uma análise econômica superficial, e em nosso julgamento errado, contribuiu à noção de que o investimento público em universidades e outras instituições de nível superior fornecem baixas taxas de retorno em comparação com investimentos em estabelecimentos de ensino primário e secundário. Além disso, quem aprecia a ideia estima que o ensino superior amplia as desigualdades de renda. Como consequência do acima exposto, os sistemas ensino superior em países em desenvolvimento eles estão sob grande estresse. Normalmente permanecem subfinanciados cronicamente, mas ao mesmo tempo, eles enfrentam uma demanda cada vez maior (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 11-12).

O referido documento ainda reforçava a necessidade de se encontrarem meios de financiamento do setor privado para a ampliação da rede de ensino, que deveria ser realizado por um sistema misto de financiamento que caberia a inserção de recursos públicos e privados; apontava também a preocupação pelo recurso de capital humano que sugeriu o uso de novas tecnologias para ampliar a rede de comunicação com outras correntes intelectuais. Além desses requisitos, o documento aponta a necessidade da flexibilização do currículo do ensino superior, a fim de proporcionar melhor adaptação do ensino ao mercado de trabalho.

Em 2003, o Banco Mundial lançou o documento *Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria* tendo dois objetivos: apresentar as experiências da reforma do ensino superior no mundo e tentar envolver os países periféricos e a comunidade internacional sobre a estrutura e estratégias da política global do Banco em relação à educação superior. O documento apontava ainda as consequências de não haver ampliação do processo de acesso ao ensino superior por parte dessas nações, que seria de não acompanharem a economia mundial altamente competitiva, acarretando a marginalização desses países na economia global, pois o ensino superior beneficiaria a disseminação e aplicação do conhecimento e sua aplicação construir a capacidade técnica e profissional.

Lima (2011) entende que o Banco Mundial orientava ser o momento de haver um deslocamento da educação superior para educação terciária. Dessa forma, o Banco sugeriria a diversificação das instituições de ensino, assim como suas fontes de financiamento. O mesmo autor considera a utilização da expressão “educação terciária” pelo Banco Mundial, não somente como uma mudança nominal em relação ao sistema universitário, mas da mudança trazida pelo Banco Mundial do significado em relação ao ensino superior:

Uma importante referência desta intensificação da mercantilização da educação superior no início do novo século está expressa no documento do Banco Mundial intitulado *construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para La educación terciarias*, publicado em 2002. Este documento operou um importante deslocamento da concepção de “educação superior” para educação terciária”. Esse deslocamento estava inscrito na concepção do Banco Mundial de que estamos “na sociedade do conhecimento”, na medida em que este se constituiu como fator primário da produção na economia mundial. Neste sentido, o Banco Mundial reivindicou o aprofundamento da diversificação das instituições de ensino superior e dos cursos e das fontes de financiamento (LIMA, 2011, p. 89).

Costa e Silva (2019) apontam que o documento “*Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para La Educación Terciaria*” tem entre as principais recomendações: desenvolvimento e aplicação do conhecimento como necessário para o progresso social e econômico; o direcionamento da formação no nível superior para criação, divulgação e aplicação eficaz do conhecimento, por meio da formação técnica e profissional; a

responsabilização do Estado na criação de condições favoráveis para incentivar as instituições de ensino superior a serem mais inovadoras para responder melhor às necessidades de uma economia do conhecimento globalmente competitivo.

Enfim, as políticas neoliberais que ganharam força a partir da década de 1990, como as orientações transmitidas pelo Banco Mundial, trariam fortes influências para a política de ensino superior nas gestões a partir daquele período. Essas influências do capitalismo e de organismos internacionais é materializado de diversas formas nas políticas públicas destinadas ao ensino superior realizadas pelos presidentes no Brasil a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso. Dentre as ações, que são realizadas nesse período, estão a restrição orçamentária nas instituições públicas federais, formalização da cobrança por serviços realizados pelas instituições federais de ensino superior à iniciativa privada, tentativa de alterações de *status* jurídicos de instituições federais de ensino, o incentivo governamental para ampliação do setor privado, cujas ações serão detalhadas a partir da seção 1.5.

1.5 O período de Fernando Henrique Cardoso a Lula (1995 – 2010)

A década de 1990 foi dominada pelo pensamento neoliberal que preconizava uma readequação do Estado cujas orientações eram realizadas pelos organismos internacionais. A reforma do Estado era algo comumente pregado aos países da América Latina. No Brasil, a reforma do Estado foi presente nos objetivos do Governo Collor a Itamar, mas ganhou de forma objetiva um ministério no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A reforma do Estado do governo Fernando Henrique foi abordada no Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O objetivo era de aprimorar a governança do Estado brasileiro. Sendo assim, buscou-se o afastamento das iniciativas do Estado cujas tarefas pudessem ser realizadas pelo setor privado.

As universidades federais foram objeto de discussão do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em que era proposta a mudança da autonomia das universidades federais. Segundo Carvalho (2006a, p. 3):

A ação governamental direcionada às universidades públicas federais de maior importância foi o projeto de autonomia apresentado, em 1995, pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE). Em linhas gerais, este consistia em transformar o status jurídico das universidades públicas para organizações sociais, entidades públicas não estatais, fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos. A interação entre o Estado e estas organizações sociais se daria, por meio de um contrato de gestão, no qual estariam previstos os serviços que seriam

prestados, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros que deveriam ser transferidos a cada ano, do governo para organização.

Segundo a autora, as instituições reagiram de forma negativa quanto a tentativa de alteração de *status* jurídico, o que levou o governo a optar pela adoção voluntária destas instituições.

Especialmente no segundo mandato, o governo Fernando Henrique se aproximou das características neoliberais: a disseminação de estreitamento das relações parcerias público-privada foi fortemente incentivado, inclusive estreitando laços entre universidades públicas e fundações privadas. Dessa forma, percebe-se a aproximação com a opção defendida pelo regime militar em estimular a iniciativa privada a exercer o papel da educação no ensino superior (CARVALHO, 2006a).

A respeito da contrariedade dos investimentos realizados pelo governo nesse período em relação ao setor público e privado, Cunha (2003) afirma que no mesmo período em que as instituições federais recebiam poucos recursos por parte do governo para suas atividades, além da forte compressão de salários de seus servidores, o setor privado recebia benefícios visíveis do governo.

Com o intuito de incentivar o setor privado do mercado educacional, foi elaborado o decreto n.º 2.207 de 1997 que estabelecia a organização acadêmica das instituições de ensino superior, sendo divididas em: centro universitário, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores. As universidades e os centros universitários não necessitavam de permissão do Ministério da Educação (MEC) para criação de novos cursos ou ampliação de turmas dentro dos campi já existentes e, por conseguinte, essas mudanças favoreceram consideravelmente a expansão do setor privado.

As instituições privadas avançaram sensivelmente em quantidade no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Havia 684 instituições no início do governo, aumentando para o número de 1442 instituições no final de seu mandato. Nesse mesmo sentido de crescimento, as matrículas privadas alcançavam aumento de 129% no mesmo período.

Em relação à expansão das instituições federais, no período governado por Fernando Henrique (1995 – 2002), houve aumento de cinquenta e sete instituições para setenta e três, enquanto o quantitativo de matrículas cresceu 44,7%, perfazendo um crescimento da quantidade de matrículas abaixo da metade do setor privado, conforme demonstra a Tabela 4.

Tabela 4 - QUANTIDADE DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS E PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR DURANTE O GOVERNO FHC (1995 – 2002)

ANO	FEDERAL	% VARIAÇÃO ANUAL INSTITUIÇÕES FEDERAIS	PRIVADA	% VARIAÇÃO ANUAL INSTITUIÇÕES PRIVADAS
1995	57	-	684	-
1996	57	0%	711	4%
1997	56	-2%	889	25%
1998	57	2%	764	-14%
1999	60	5%	905	18%
2000	61	2%	1004	11%
2001	67	10%	1208	20%
2002	73	9%	1442	19%

Fonte: Elaborado a partir de dados do Censo do Ensino Superior/Inep/MEC (2021).

Em relação aos programas direcionados aos estudantes de baixa renda durante o governo FHC, embora tenha incentivado fortemente a expansão do setor privado, pouco foi realizado em relação a programas que estimulassem o acesso de estudantes de baixa renda ao ensino superior. O único programa do governo existente foi o Fies, em que durante todo o período do governo não apresentou mudanças consideráveis em sua estrutura de concessão de crédito, apesar do aumento substancial das matrículas nas instituições privadas de ensino. Aliás, o crédito estudantil se tornou uma opção pouco viável diante das taxas de juros existentes no período:

Neste contexto, o programa crédito educativo (FIES) – recomendado de forma recorrente pelo Banco Mundial – direcionado aos alunos de baixa renda deixou de ser uma alternativa viável, face à defasagem entre o aumento da taxa de juros do empréstimo e a taxa de crescimento da renda do recém-formado, combinada à elevada taxa de desemprego na população com diploma de terceiro grau (CARVALHO, 2006a, p. 5).

O governo Lula (2003-2010) pode ser caracterizado por dois períodos, no primeiro mandato em que optou por continuar com as diretrizes estabelecidas no governo FHC, e no segundo mandato em que adotou a política desenvolvimentista pautada pela preocupação com a distribuição de renda.

No âmbito das instituições federais, o governo regulamentou por meio do Decreto n.º 5.205/2004 as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado, captando assim recursos privados para o orçamento público; ainda com a Lei de Inovação Tecnológica (n.º 10.973/2004) que estabelecia parcerias entre empresas e Universidades

Públicas, o governo federal ampliava os laços das instituições públicas com o privado, seguindo as orientações passadas pelo Banco Mundial.

O governo Lula se diferenciou em relação às gestões passadas no que concerne ao trato com as instituições federais. Sua gestão foi marcada pela expansão do sistema federal de ensino mediante aumento das instalações já existentes e pela criação de novas universidades. Essa expansão se deu em grande parte no seu segundo mandato por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), cuja legislação estabelecia que as despesas do programa se destinavam a: I – construção e readequação de infraestrutura e equipamentos necessárias à realização dos objetivos do Programa; II – compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e III – despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação.

Diante da expansão da rede federal de ensino e a interiorização dos campi das Universidades Federais, a quantidade de municípios atendidos por estas instituições passou de 114, em 2003 para 237 ao final de 2011, sendo criadas durante essa expansão o total de 14 novas Universidades Federais e 100 novos campi (TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015). A tabela 5 demonstra o crescimento das instituições federais e privadas entre 2003 e 2010.

Tabela 5 - QUANTIDADE DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS E PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR DURANTE O GOVERNO LULA (2003 – 2010)

ANO	FEDERAL	% VARIAÇÃO ANUAL INSTITUIÇÕES FEDERAIS	PRIVADA	% VARIAÇÃO ANUAL INSTITUIÇÕES PRIVADAS
2003	83		1652	
2004	87	5%	1789	8%
2005	97	11%	1934	8%
2006	105	8%	2022	5%
2007	106	1%	2032	0%
2008	93	-12%	2016	-1%
2009	94	1%	2069	3%
2010	99	5%	2100	1%

Fonte: Elaborado a partir de dados do Censo do Ensino Superior/Inep /MEC (2021).

Em relação ao setor privado de ensino superior, o governo publicou a Lei n.º 11.096/2005, que criou o Prouni, e teve como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação

específica, em instituições privadas de educação superior. As instituições aderentes ao programa receberiam isenção de tributos.

Carvalho (2006a) entende que a criação do Prouni seria para atender os interesses do setor privado, devido ao esgotamento do crescimento do setor educacional realizado no período do governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo a autora, a intenção do programa não era expandir as matrículas, mas “criar condições para a sustentação financeira dos estabelecimentos já existentes” (CARVALHO, 2006a, p. 7). A justificativa para essa conclusão é a de que a trajetória expansiva do setor educacional entre 1998 e 2002 resultou numa quantidade excessiva de vagas que não estavam sendo preenchidas pelas instituições privadas.

No que diz respeito à expansão de matrículas no período do governo Lula, houve uma expansão de 65% na rede de ensino federal e 45% de expansão na rede privada. A observação a se fazer em relação às matrículas demonstradas na Tabela 6 é que a partir de 2008 o Censo de Ensino Superior iniciou a disponibilização dos dados referentes à graduação a distância de forma agregada. De qualquer forma, dada a proporção irrisória de matrículas a distância no período, constatamos que apesar do forte incentivo ao setor privado, a expansão de matrículas nas instituições privadas foi modesta no governo Lula em comparação ao período do governo de Fernando Henrique.

Tabela 6 - MATRÍCULA NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR FEDERAL E PRIVADA (1995 – 2010)¹⁴

ANO	FEDERAL	% VARIAÇÃO ANUAL MATRÍCULAS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS	PRIVADA	% VARIAÇÃO ANUAL MATRÍCULAS NAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS
1995	367.531		1.059.163	
1996	388.987	6%	1.133.102	7%
1997	395.833	2%	1.186.433	5%
1998	408.640	3%	1.321.229	11%
1999	442.562	8%	1.537.923	16%
2000	482.750	8%	1.807.219	18%
2001	502.960	4%	2.091.529	16%
2002	531.634	5%	2.428.258	16%
2003	567.101	6%	2.750.652	13%
2004	574.584	1%	2.985.405	9%
2005	579.587	1%	3.260.967	9%
2006	589.821	2%	3.467.342	6%
2007	615.542	4%	3.639.413	5%
2008*	698.319	12%	4.255.064	17%
2009*	839.397	17%	4.430.157	4%
2010*	938.656	11%	4.736.001	7%

Fonte: Elaborado a partir de dados do Censo do Ensino Superior/Inep/MEC (2021).

*Foram somadas as matrículas realizadas nos cursos presenciais e a distância

Conforme demonstrado na Tabela 6, as políticas realizadas durante o período de 1995 a 2010 impulsionaram o setor privado, estagnando o crescimento das matrículas nas instituições federais de ensino superior (Ifes) até 2007. A partir de 2008 as Ifes tiveram um aumento considerável de matrículas, apresentando crescimento de dois dígitos entre 2009 e 2010, enquanto o setor privado apresentou crescimento modesto de 4% e 7% no mesmo período.

Enfim, o que se pode concluir de ambas as administrações é que as orientações do Banco Mundial foram seguidas e realizadas por intermédio das seguintes ações: a diversificação dos cursos para atender o mercado de forma imediata, a implantação de formas de financiamento das universidades públicas mediante obtenção de receita própria por estas instituições, subsídios ao setor privado educacional como forma de incentivar a expansão da rede privada. Os benefícios concedidos durante o governo Lula para expandir as matrículas no ensino

¹⁴ Em 2007 as matrículas dos cursos de graduação a distância somavam 369.766 nas instituições públicas e privadas.

privado, especialmente pelo Prouni, não surtiram em uma expansão considerável de matrículas neste setor, possivelmente porque parte dos discentes beneficiados pelo Programa cursariam de qualquer forma a graduação e parte da demanda do ensino superior foi absorvida pelo setor público que se encontrava em fase de expansão.

A análise a ser realizada a partir dos próximos capítulos tem como base os resultados obtidos pela implementação dos programas Prouni, Fies e a evolução das Instituições Federais, no período de 2010 a 2020. Ao fazer tal análise, leva-se em consideração como foi realizada a expansão das matrículas e a forma de financiamento realizada pelo governo, concomitantemente fazendo uma contextualização com o ambiente macroeconômico e fiscal do país no período.

2 FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES)

O objetivo deste capítulo é demonstrar o papel e a participação do Crédito Estudantil no Brasil, representado pelo Fies, na expansão do acesso ao ensino superior privado no Brasil, no período entre 2010 e 2019. Para a realização da análise, será inicialmente exposto um breve histórico do crédito estudantil no Brasil e a sua evolução até o atual Fies, apresentando, por conseguinte, as fases do programa no período analisado, sua operacionalização e forma de custeio, e finalmente uma análise da expansão das matrículas do ensino privado em decorrência das mudanças ocorridas no programa.

2.1 Histórico do Fies

Como vimos na seção 1.3, o setor privado de ensino superior acabou se tornando majoritário a partir da década de 1970, e a necessidade de estabelecer programas para promover o acesso ao ensino superior às camadas populares se tornou premente após isso. Em relação à forma do governo promover o acesso a essas camadas, a forma defendida e implantada seria por meio da criação de um financiamento estudantil.

Na defesa da criação de um programa de crédito estudantil, Langoni (1973) entendia que o ensino superior deveria ser custeado pelos próprios estudantes. O autor apoiava a criação desse tipo de financiamento para atender à necessidade imediata do estudante sem recursos:

A nossa sugestão é então a de que todos os estudantes pagassem o custo marginal da educação superior. Esta parcela e mais os custos puros de oportunidades seriam financiados através de empréstimos por um Banco de Educação e seriam pagos após a entrada no mercado de trabalho (LANGONI, 1973, p. 21)¹⁵.

Diante dessa demanda de financiamento por parte de estudantes, o governo federal durante o período do presidente Ernesto Geisel criou, em 1975, o Programa de Crédito Educativo denominado Creduc, citado na seção 1.3.

Inicialmente financiado com recursos da Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, o Creduc, a partir de 1983, passou a ter seu custeio a ser realizado pelo Orçamento do Ministério da Educação e das receitas de loterias, mediante aplicação dos recursos do Fundo de Assistência Social (FAS). Com a nova Constituição de 1988, porém, as loterias passaram a não mais ser

¹⁵ Observa-se que Langoni entendia que a cobrança do financiamento deveria ser após a entrada do estudante no mercado de trabalho, proposta diferente do que estava sendo realizado pelo Fies até 2018.

geradores de recursos do programa, que passaria a depender somente do orçamento do Ministério da Educação. A instituição do programa formalmente, por medida de legislação, ocorreria em 1992, pela Lei n.º 8.436 de 25 de junho de 1992 (NASCIMENTO, 2016). Para fortalecer a receita do Creduc, ficou estabelecido que 30% da renda líquida das loterias e de prêmios não procurados seriam colocados no programa. Além disso, a Lei estabelecia que os ingressos de receita passariam a ser administrados e supervisionados pelo Ministério da Educação.

O programa Creduc passou por uma nova modificação em 1996, sendo voltado ao pagamento de mensalidade a estudantes carentes. As mudanças mais significativas realizadas no programa pela Lei n.º 9.288/1996 foram a inclusão de um ano de carência, contado a partir do término ou da interrupção do curso e a inclusão em Lei da amortização¹⁶ do financiamento em pagamentos mensais em prazo máximo equivalente a uma vez e meia o período de utilização do crédito, contando a partir do término do prazo de carência. O programa, entretanto, entrou em crise em razão da ampla inadimplência por parte dos beneficiários, causando sérias consequências em relação à sustentabilidade financeira do programa, tendo sido extinto em 1997 (QUEIROZ, 2015).

O novo programa de crédito estudantil que substituiu o Creduc, o Fies, foi criado pela Medida Provisória n.º 1.827/1999, e postergada sua validade com mais três medidas provisórias¹⁷, antes de sua instituição definitiva em Lei, pela normativa n.º 10.260/2001. A respectiva norma estabelece a concessão de financiamento para os estudantes regularmente matriculados nos cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva nos processos elaborados pelo Ministério da Educação:

No intuito de viabilizar a sustentabilidade da expansão da educação superior pela via privada, foi instituído, em 1999, o Fundo de Financiamento ao Estudante Superior (Fies). Concebido para substituir o antigo Crédito Educativo o Fies foi desenhado para se tornar autofinanciável, ao contrário do que vinha ocorrendo com o seu antecessor (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a, p. 9).

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, atualmente conhecido como Fies, desde a sua existência passou por quatro fases distintas: de expansão moderada, que abrange o período de 1999 até 2009; a segunda fase, que vai de 2010 a 2014, cujo período é marcado pela flexibilização das regras do programa; a terceira fase é caracterizada por ajustes

¹⁶ A mudança do Creduc pela Lei 9.288 se baseou na retirada do limite da taxa de juros de 6% e estabelecer prazo de amortização do empréstimo.

¹⁷ As reedições da MP n.º 1.827 foram as MPs n.º 1.865-2, em 29/06/1999; n.º 1.972-8, em 10/12/1999 e a n.º 2.094-22, em 27/12/2000, que posteriormente esta última se tornaria a Lei n.º 10.260/2001.

do programa para se adequar às contas públicas e a quarta fase é o período do redesenho do programa. Os períodos a partir da segunda fase do programa serão detalhados na seção 2.2.

A primeira fase do Fies foi marcada por um período de controle de concessão de contratos de financiamento, que durou entre 1999 e 2009, pois a política adotada em relação ao programa foi de atender ao objetivo de equilíbrio fiscal e ao controle da despesa pública. Nesse período, “o programa apresentou uma expansão moderada, com um fluxo médio de contratos de aproximadamente 50 mil por ano”. (BRASIL, 2019, p. 12).

Verificando os dados da tabela 7, constatamos que durante a primeira fase do Fies, houve uma expansão moderada em relação aos contratos assinados. Sendo que as metas estipuladas ao programa foram dificilmente alcançadas, exceto no ano 2000. Entretanto, não significa necessariamente que havia falta de candidatos, ao contrário, todos os anos havia mais candidatos do que a própria meta estabelecida, porém, muitos estudantes desistiam da contratação do financiamento, pois não compareciam para a entrevista ou simplesmente não apareciam para assinar o contrato.

Tabela 7 - CONTRATOS CONCEDIDOS FIES (2000 – 2009)

Ano	Contratos novos	Meta a alcançar	Porcentagem da Meta Realizada	Total Beneficiados (Contratos vigentes)
1999	67.524	-	-	-
2000	35.230	32.798	103%	102.501
2001	49.836	60.000	81%	151.225
2002	66.348	80.000	82%	219.204
2003	50.039	70.000	70%	276.163
2004	43.181	50.000	84%	318.679
2005	78.956	100.000	77%	396.108
2006	58.806	100.000	58,30%	377.662
2007	49.083	100.000	47,90%	s/d
2008	33.146	100.000	32,38%	473.340
2009	32.594	100.000	32,78%	529.553

Fonte: Elaborado de dados do Relatório de Gestão do Fies e Ministério da Educação (2021).

Conforme demonstrado na tabela 7, a quantidade de contratos novos entre o ano de 1999 e 2009 apresentou redução quantitativa de 67.524 para 32.594, representando uma queda de mais de 50% de contratos novos concedidos, demonstrando a rigidez das regras para se obter acesso ao programa de financiamento.

O total de contratos vigentes saltou dos 102.501 existentes em 2000 para 396.108 em 2007. A partir de 2007, com a queda considerável em contratos novos concedidos, o crescimento de contratos vigentes desacelerou, atingindo a quantidade de 529.553 em 2009.

Para os candidatos participarem do programa, nessa fase do Fies, não havia nenhuma das exigências que passariam a ser cobradas posteriormente a 2010, como a renda familiar e a exigência de nota no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Às instituições de ensino interessadas em participar do programa também não havia exigência em relação à nota de avaliação de curso pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), sendo somente cobrada a partir de 2010.

No que concerne à taxa de juros, houve implantação de três taxas de juros diferentes durante essa primeira fase: 9% até 2006; do período de 2006 a 2009 essa taxa passou a ficar entre 6,5 e 3,5%, sendo que esta última foi direcionada somente aos cursos de licenciatura, pedagogia normal superior e cursos superiores de tecnologia. Percebem-se taxas de juros mais benevolentes para certos cursos, como forma do governo incentivar certas carreiras acadêmicas pelo programa de financiamento.

Em relação às condições de pagamento, até 2007 não havia carência, ou seja, o estudante iniciava o pagamento do financiamento no mês seguinte ao encerramento do contrato. Entre os anos de 2007 a 2009 a carência passou a ser de 6 meses a partir do mês subsequente à conclusão do curso.

O Fies, até então, não tinha o Fundo Garantidor de Crédito, sendo assim, o agente financeiro ficava com 20% do saldo devedor, enquanto as mantenedoras se responsabilizavam por 5% do saldo inadimplente. Esta fase foi a única fase do Fies em que o fiador era a única garantia de pagamento da dívida.

2.2 As fases do Fies de 2010 a 2020

O período do Fies que abrange 2010 a 2020 foi marcado por três fases distintas do programa: forte concessão de crédito, ajuste do programa e redesenho do programa.

2.2.1 Período de 2010 a 2014: forte concessão de crédito

A fase do programa do Fies durante o período de 2010 e 2014 foi marcada por um período de forte concessão de contratos novos somada com a flexibilização das regras para obtenção do financiamento, além do aumento de subsídios em relação aos juros cobrados nos contratos assinados.

Resende (2018) aponta que a implantação da taxa de juros da Resolução do Banco Central n.º 3.777/2009¹⁸, foi bastante significativa nessa fase, em que a taxa de juros do Fies passou a ser 3,5% para todos os cursos, no mesmo período que a taxa Selic chegava a 9,25 a.a.

Em 2010, uma nova Resolução do Banco Central do Brasil n.º 3.842, de 10 de março de 2010, estabeleceu que a taxa efetiva de juros passaria a ser de 3,4% ao ano, tanto para os contratos celebrados a partir da validade da resolução como para os juros do saldo devedor dos contratos que foram anteriormente fechados.

Além disso, no que compete às garantias, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito (FGEDUC) pela Lei n.º 12.087/2009, que proporcionou ampliar as condições do financiamento estudantil, aumentando o risco assumido pelo governo pela possível inadimplência dos financiamentos contratados. A Lei foi regulamentada pelo decreto 7.338/2010, sendo assim, passou a ser possível o estudante obter acesso ao financiamento sem necessidade de aval ou fiança. Conseqüentemente, com isso se reduzia substancialmente o risco das instituições privadas na concessão de crédito estudantil para quem não apresentasse garantias (BOTELHO; PESSOA, 2016).

Observa-se, que a Lei n.º 11.941/2009 proporcionou uma ampliação do período de carência do Fies, que anteriormente era de seis meses, passando a ser de dezoito meses subsequente à conclusão do curso, caracterizando assim, uma flexibilização da regra para pagamento do financiamento.

Devido à redução da taxa de juros, a ampliação de acesso ao fundo garantidor de crédito e ampliação de contratos disponíveis, o total de contratos novos durante esse período do Fies apresentou forte expansão, saltando dos 76.030 contratos celebrados em 2010 para 732.645 em 2014, proporcionando um aumento porcentual de mais de 861% em contratos novos formalizados. O aumento de contratos novos se refletia também na quantidade de contratos vigentes, que apresentou uma variação considerável de 223.284 para 1.896.905 no mesmo período, conforme demonstrado na Tabela 8.

¹⁸ Embora a Resolução do Banco Central n.º 3.777 seja de 2009, o documento serviu para orientação dos financiamentos realizados no início de 2010.

Tabela 8 - CONTRATOS CONCEDIDOS FIES (2010 – 2014)

Ano	Contratos novos	Contratos Vigentes
2010	76.030	223.284
2011	154.298	328.617
2012	377.836	623.241
2013	559.799	1.147.173
2014	732.645	1.896.905

Fonte: Elaborado a partir de dados do Relatório de Gestão MEC (2021).

O programa passou a exigir dos candidatos ao Fies a participação no Enem a partir de 2010, não necessitando de nota mínima no Exame. No que diz respeito ao limite da renda familiar do aluno, houve a inserção da exigência de até vinte salários-mínimos de renda familiar bruta para a concessão de financiamento. A nota do conceito de qualidade do curso no Sinaes passa a ser exigido nessa fase às instituições participantes, cuja avaliação não poderia ser menor que 3.

Nesse período, a Lei n.º 12.202/2010 determinou que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passasse para a condição de agente operador¹⁹ e de administrador de ativos e passivos do Fundo de Financiamento Estudantil. Além disso, essa mesma Lei determinava que algumas carreiras tivessem certos benefícios em relação ao pagamento do financiamento: poderiam abater mensalmente 1% do saldo devedor do Fies os professores de educação básica na rede pública, graduados em licenciatura, médicos dos programas de saúde da família, desde que atuassem em regiões de carência de pessoal (RESENDE, 2018).

2.2.2 Período de 2015 a 2017: ajuste do programa

A fase que compreende os anos de 2015 e 2017 foi marcada pelo ajuste das contas do governo, período em que o programa restringiu a concessão de novos contratos, mediante rigidez de regras para os candidatos conseguirem o financiamento. Conforme apontado por

¹⁹ Conforme a Lei n.º 12.202 cabe ao agente operador, além da operacionalização dos processos de concessão do financiamento e demais procedimentos operacionais do Fies: observar o cumprimento das atribuições dos agentes financeiros; consolidar as informações, relativas aos financiamentos, repassadas pelos agentes financeiros e enviá-las ao MEC; efetuar os repasses financeiros às mantenedoras das instituições de ensino superior, com base nas informações recebidas dos agentes financeiros e levando em consideração as disponibilidades de recursos financeiros do Fies, gerenciar e manter o sistema informatizado do FIES, por meio do qual serão realizados, eletronicamente, os procedimentos operacionais do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.

Corbucci, Kubota e Meira (2016b), o período foi marcado por elevados cortes orçamentários, por parte do governo em 2015, o que contribuiu para mudanças nos critérios de acesso ao Fies.

As mudanças ocorridas no período para conter a ampliação de financiamentos foram mais direcionados para o processo de admissão de novos alunos ao financiamento. A Portaria Normativa n.º 08/2015 do Ministério da Educação, que estabelecia os critérios para o acesso ao financiamento, passou a exigir como nota mínima 450 pontos no Enem, além do estudante não ter sua nota zerada na redação.

Houve a fixação da renda bruta *per capita* de até um salário e meio para ter garantia exclusiva do FGEDUC, e nos demais casos passava-se a ser exigido um fiador, ao mesmo tempo que a Resolução do Banco Central do Brasil (Bacen) n.º 4.432/2015 estabelecia a taxa de juros ao patamar de 6,5% a.a. para o financiamento.

As exigências das instituições de ensino também mudaram: a partir desta fase, para ter ofertado o curso ao Fies, passou-se a se exigir às Instituições de Ensino Superior, prioritariamente, cursos com conceito de qualidade cinco no Sinaes.

As mudanças realizadas nessa fase do programa resultaram em queda drástica de concessão de novos financiamentos. Enquanto em 2014 (auge da expansão do Fies) foram concedidos 732.645 contratos financiados, no ano de 2015 foram concedidos 287.542, representando uma queda de mais de 60% entre os dois anos, conforme ilustra a Tabela 9.

Tabela 9 - CONTRATOS CONCEDIDOS FIES (2015 – 2017)

Ano	Contratos novos	Contratos Vigentes
2015	287.542	2.185.038
2016	203.539	2.391.866
2017	175.985	2.770.686

Fonte: Elaborado a partir de dados do Ministério da Educação (2021).

Tachibana, Menezes Filho e Komatsu (2015) apontam também alteração no programa de financiamento em certas regiões, sendo que as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com exceção do Distrito, foram as mais priorizadas, a fim de favorecer cursos na área de saúde, de licenciatura e engenharias, tendo em vista abastecer a oferta de profissionais em campos estratégicos para o desenvolvimento econômico do país. A seção 2.4.1 tratará especificamente de demonstrar os incentivos realizados pelo programa Fies para os cursos de licenciatura e os resultados alcançados na expansão das matrículas.

2.2.3 Período de 2018 a 2020: redesenho do programa

A partir de 2018, o período é marcado pelo redesenho do programa (BRASIL, 2019). Nesse período o Fies é estruturado em quatro bases principais: mudanças no pagamento do financiamento, tendo a renda futura do estudante para mitigar o risco de inadimplência; desconcentração do risco do Fundo Garantidor do Fies (FG Fies) na conta da União; imposição da taxa real de juro zero no financiamento e a criação de um Comitê Gestor do Fies (CG-Fies).

A forma de pagamento do Fies realizado pelos estudantes foi alterada. A partir desta fase o estudante passou a pagar o financiamento somente após o final do curso, quando estivesse empregado. Essa nova sistemática de pagamento do financiamento se baseia no mesmo molde de financiamentos estudantis utilizados em diversos países desenvolvidos²⁰.

Chapman e Nascimento (2017) entendem que o grande desafio de adotar o mesmo sistema de financiamento estudantil dos países desenvolvidos no Brasil é que a estabilidade econômica desses países não pode ser comparada com o Brasil. Além disso, o rendimento do recém-formado em países subdesenvolvidos é bem menor que nos países desenvolvidos. Tal observação é feita pelos autores em relação à possibilidade de implantação do Empréstimo com Amortização Contingentes à Renda (ECR) no Brasil:

Uma grande diferença entre o Brasil e os outros países é a renda per capita. Mesmo com altos prêmios salariais para o ensino superior, os salários no Brasil são baixos, o desemprego é variável e o limite inferior da faixa inicial de cobrança do imposto de renda é consideravelmente alto para os padrões médios de renda dos brasileiros (CHAPMAN; NASCIMENTO, 2017, p. 36).

A portaria do MEC n.º 209/2018 inovou ao dividir o Fies em duas modalidades: o Fies e o P-Fies²¹. A diferença entre essas duas modalidades está relacionada à formação do fundo garantidor de crédito e do banco financiador do programa.

Na modalidade Fies, o Fundo Garantidor de Crédito (FGC), a União e as mantenedoras são cotistas, sendo que o primeiro mantém aportes semestrais de R\$ 3 bilhões, enquanto o segundo aporta de forma proporcional à adimplência de seus alunos. Na modalidade P-Fies, o Fundo Garantidor de crédito advém de diversas fontes de financiamento.

²⁰ Segundo Chapman & Nascimento (2017) há dois sistemas de financiamento estudantil amplamente aplicados internacionalmente: o Empréstimo com Amortização Contingentes à Renda (ECR), também chamado pelo autor ECR australiano, é caracterizado pelo pagamento do financiamento somente pós-formatura e quando a renda do formando atingir determinado valor anual; o autor identifica outros países que utilizam o sistema similar ao ECR: Inglaterra, Nova Zelândia, Etiópia, Namíbia, Hungria, Coreia do Sul e Holanda. O Empréstimo Garantido pelo Governo (EGG) não é contingente à renda, assim prestações do financiamento inflexíveis à renda, portanto em casos de queda salarial (especialmente em momentos de crise) esses financiamentos apresentam alta taxa de inadimplência, gerando queda de credibilidade desses mutuários a novos financiamentos.

²¹ O P-Fies teve pouca adesão pelos agentes financeiros privadas e acabou caindo em desuso.

Além das diferenças entre as duas modalidades em relação ao Fundo Garantidor de crédito, é preciso diferenciar que o Fies é financiado pela Caixa, enquanto o P-fies é financiado por bancos comerciais, além de apresentarem taxas de juros distintas. O quadro a seguir sintetiza as principais diferenças entre essas duas modalidades de financiamento:

Quadro 1 - DIFERENÇA ENTRE OS FINANCIAMENTO FIES E P-FIES

	Modalidade Fies	Modalidade P-Fies
Renda familiar per capita	Limite de até três salários mínimos	Entre três e cinco salários mínimos
Taxa de juros	Juros reais zero	Variação entre 1,9% a 2,5% ao mês
Instituição financeira	Caixa Econômica Federal	Bancos Privados

Fonte: Elaborado a partir de dados da Portaria n.º 209, de 7 de março de 2018 (MEC, 2018).

A outra grande novidade desta fase é a criação do Comitê Gestor, pelo decreto s/n de 19/09/2017, que exerce entre várias atividades: formular a política de oferta de financiamento estudantil, estabelecer as diretrizes e o planejamento do Fies, supervisionamento da execução das operações do Fies coordenadas pelo Ministério da Educação e deliberação sobre o planejamento do financiamento estudantil por meio de plano trienal, considerando o risco fiscal e o contratual. Entende-se por esse Comitê Gestor como um conselho permanente para se evitar a expansão do financiamento sem a devida sustentabilidade financeira.

Essa fase do Fies concedeu o menor número de contratos desde 2010, não ultrapassando mais do que 85.009 contratos concedidos no período, sendo o mais baixo da séria histórica do Fies desde 2009:

Tabela 10 - CONTRATOS CONCEDIDOS FIES (2018 – 2019)

Ano	Contratos assinados	Contratos Vigentes
2018	82.665	2.528.824
2019	85.009	2679.805

Fonte: Elaborado a partir de dados do FNDE (2020).

O governo tinha a meta de estabelecer que os estudantes, para obter o Fies a partir do primeiro semestre de 2021, deveriam atingir 450 pontos na prova do Enem e 400 pontos na prova de redação, porém esta última exigência foi postergada para 2022. A seguir, um resumo das três fases do Fies sobre as condições de pagamento e critérios de exigibilidade.

Quadro 2 - RESUMO DAS PRINCIPAIS DIFERENÇAS DO FIES DO PERÍODO 2010 – 2019

		2010 – 2014	2015 – 2017	2018 – 2019
Condições de pagamento	Taxa de juros	3,4% a.a.	6,5% a.a.	Taxa de juros real zero
	Carência	18 meses partir do mês subsequente à conclusão do curso	18 meses partir do mês subsequente à conclusão do curso	Sem carência
	Limite de financiamento do curso	50%, 75% ou 100%, a depender do valor da renda familiar bruta e do seu grau de comprometimento	Até 100%, a depender do valor da renda familiar per capita e do seu grau de comprometimento	De 50% a 100%, a depender do valor da renda familiar per capita
	Pagamento de juros trimestrais (utilização e carência)	R\$ 50 (pagamento ao agente financeiro); Pagamento às mantenedoras (da parcela não financiada)	R\$ 150,00 (independentemente da renda e com pagamento ao agente financeiro); Pagamento às mantenedoras (da parcela da mensalidade não financiada)	Alunos pagam coparticipação à Caixa Econômica Federal
	Prazo de amortização do contrato	Três vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiamento + doze meses	Três vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado	Prazo variável devido aos pagamentos (não existe prazo máximo)
Critérios de exigibilidade	Renda familiar	Até 20 salários mínimos	2015: 2,5 SM per capita 2016-2017: 3 SM per capital	Três salários mínimos
	Nota Enem	Não havia Exigência	Nota mínima de 450 pontos na média do Enem e nota diferente de zero na redação	De 2018 a 2019: nota mínima de 450 pontos na média do Enem e nota diferente de zero na redação;
	Nota SINAES	Conceitos de qualidade 3 ou superior	Prioritariamente IES cursos com conceito de qualidade cinco	Prioritariamente IES cursos com conceito de qualidade cinco

Fonte: (BRASIL, 2019, p. 14-15).

2.3 Operacionalização e Financiamento do Fies

Resende (2018) define que o financiamento do aluno pelo Fies é realizado em três etapas: utilização, carência e amortização. Segundo a autora, a utilização é o período em que o Tesouro Nacional arca com as despesas do curso, a carência é o período após o término do curso em que a dívida ainda não é exigida pelo Tesouro e a amortização é o período após a carência quando se inicia o pagamento da dívida.

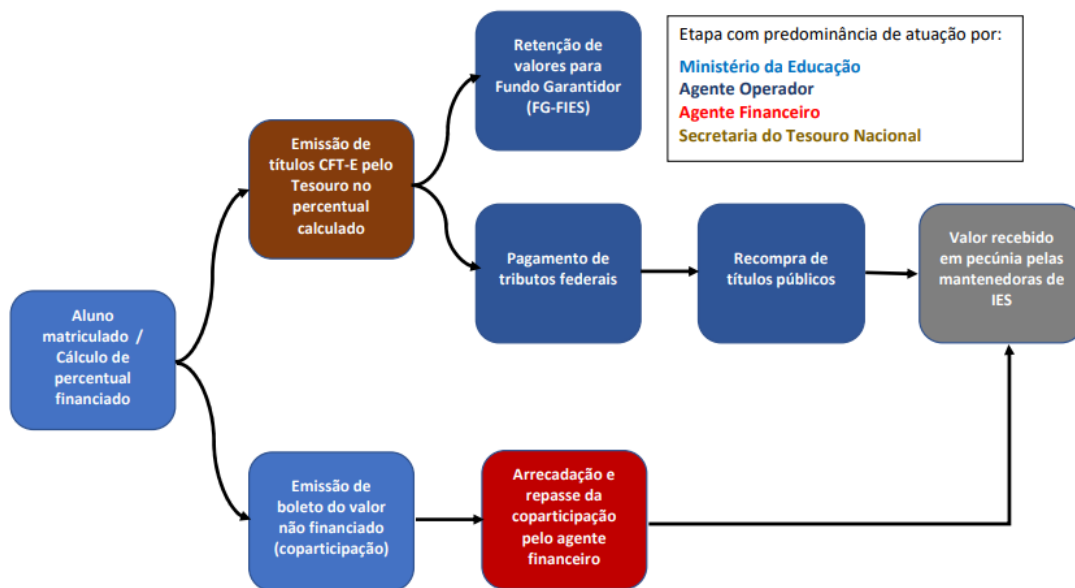
A operacionalização do Fies constitui-se em pagamentos para três despesas, a saber: a despesa do curso realizado pelo aluno, as despesas relacionadas ao pagamento às instituições financeiras e os pagamentos a serem realizados ao Fundo Garantidor.

Os pagamentos realizados às instituições de ensino podem ser explicados da seguinte maneira: o FNDE executa a concessão de financiamentos após a autorização orçamentária, sendo que o volume de financiamento do programa às Instituições de Ensino Superior (IES) considera três aspectos: quantidade de alunos financiados, percentual de financiamento contratado pelo aluno e valor da semestralidade do curso.

Em seguida, o FNDE solicita ao Tesouro Nacional os Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), títulos remunerados pelo Índice de Preços de Mercado (IGP-M). O FNDE recebe esses títulos, em contrapartida, à disponibilidade financeira do Programa, repassando a maioria às mantenedoras, o restante é repassado para o Fundo Garantidor de Crédito:

Em relação ao uso dos títulos CFT-E recebidos pelas mantenedoras, estas o empregam para pagamento da contribuição previdenciária devida, e subsidiariamente para o pagamento dos demais tributos administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB). Os títulos remanescentes podem ser recomprados pelo FNDE por intermédio de leilões, com a participação das mantenedoras adimplentes com a RFB (BRASIL, 2017, p. 8).

Figura 1 - FLUXO DE PAGAMENTOS DOS ENCARGOS EDUCACIONAIS (FIES TRADICIONAL)



Fonte: (BRASIL, 2019, p. 24).

2.3.1 Os Fundos Garantidores de Crédito de 2010 a 2019

O Fundo Garantidor de Crédito acompanhou as mudanças ocorridas nas fases do Fies demonstradas na seção 2.2, inicialmente criado pela Lei n.º 12.087, de 11 de novembro de 2009, como Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). O fundo “tem natureza privada, é de propriedade integral da União, por esta ser a única cotista, e é administrado pelo Banco do Brasil” (BRASIL, 2017, p. 7).

Essa “garantia” dada pelo governo foi um dos importantes elementos do período de expansão do Fies, pois antes de 2009 era necessário ter fiador para se conseguir o financiamento. “Até a introdução do FGEDUC em 2009, os empréstimos eram garantidos por fiança, que foi paulatinamente sendo substituída pela garantia prestada por intermédio do Fundo” (BRASIL, 2017, p. 7). Com a criação do fundo, o estudante que possuía a renda familiar per capita de até 1,5 salários-mínimos passou a não precisar de um fiador.

O FGEDUC garantia até 80% dos financiamentos entre o período de 2010 e 2012 e 90% entre 2012 e 2014. A fonte de receita do FGEDUC era formada pelo aporte do governo e da Comissão de Concessão e Garantia:

O FGEDUC tem como receitas principais aportes do Tesouro Nacional e a Comissão de Concessão de Garantia (CCG), que corresponde a 6,25% do total garantido pelo

FGEDUC. A CCG, portanto, é o que o FGEDUC cobra da IES para que ela utilize a garantia ofertada por ele. O FGEDUC pressupõe uma inadimplência de 10%, dado que trabalha com uma alavancagem de 10 vezes o valor do seu patrimônio e um stop-loss de 10% (BRASIL, 2017, p. 16).

Corroborando com o período de máxima expansão da concessão de contratos, a Portaria MEC n.º 3 de 2014 passou a contemplar a garantia do FGEDUC para todos os estudantes financiados, inclusive para os contratos que necessitavam apresentar fiança.

Visando ajustar o Fies, o programa passou por mudanças em 2017. Concomitantemente, foi alterada a constituição do fundo garantidor de crédito, extinguindo a adesão de novos contratos realizados por meio do FGEDUC e criando um novo fundo garantidor (FG – Fies) em seu lugar:

As alterações no desenho do Fies com a edição da Medida Provisória nº 785/2017, e de sua posterior conversão na Lei nº 13.530/2017, objetivaram precipuamente a mitigação de riscos fiscais do Programa apontados pelo TCU; foram estabelecidos também um novo fundo de garantia para o programa – FG-Fies, dissociado do FGEDUC, para o qual não foi dada solução; e uma nova estrutura de governança – o CG-Fies (BRASIL, 2019, p. 21).

O aporte de participação da integração do FG-Fies ficou estabelecido, com as alterações realizadas em 2017, da seguinte forma: a União é autorizada a participar, sendo estipulado o valor global de no máximo R\$ 3.0000.000, sendo que o poder público responderá por suas obrigações até o limite dos bens e dos direitos integrantes de seu patrimônio, enquanto a participação da mantenedora varia principalmente em função do tempo de sua participação no FG-Fies e da taxa e evasão dos estudantes e do não pagamento da coparticipação ou de outros valores devidos pelos estudantes.

Foram explanadas as três fases dos Fundos Garantidores de Crédito, sendo importante verificar a relação das fases dos fundos com as fases do Fies apresentadas na seção 2.3.1. Segue um resumo das principais características dos fundos nas três fases a partir de 2010:

Quadro 3 - GARANTIAS DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (2010 – 2019)

	2 ^a (2010-2014)	3 ^a (2015-2017)	4 ^a (2018-2019)
Fundo Garantidor de Crédito	FGEDUC garante até 80% (entre 2010 e 2012) e até 90% (2012 a 2014) do financiamento (União é a única cotista); Mantenedoras garantem 15% (adimplentes) do saldo não coberto pelo FGEDUC; Alavancagem de 10 vezes.	FGEDUC garante 90% do financiamento (União é a única cotista); Mantenedoras garantem 15% (adimplentes) ou 30% (inadimplentes) do saldo não coberto pelo FGEDUC; Alavancagem de 10 vezes.	FG Fies tem como cotistas a União (R\$ 3 bilhões, realizados em aportes semestrais) e as mantenedoras, de forma proporcional à adimplência de seus alunos; Alavancagem de 4 vezes.
Fiança	Até 1,5 SM <i>per capita</i> ; garantia exclusiva do FGEDUC; Demais casos: exigência de fiador; Demais casos: fiador + garantia do FGEDUC (a partir de 2014).	Até 1,5 SM <i>per capita</i> ; garantia exclusiva do FGEDUC; Demais casos: fiador+ garantia do FGEDUC.	Até 1,5 SM <i>per capita</i> : FG Fies é a única garantia; De 1,5 a 3 SM <i>per capita</i> : fiador + garantia do FG Fies.

Fonte: (BRASIL, 2019, p. 14).

O que se observa entre o FGEDUC e o FG é que os fundos garantidos de créditos foram se ajustando conforme as diversas fases do Fies. A garantia do FG Fies, implantado a partir de 2018, é limitada a R\$ 3 bilhões por parte do governo, além do risco ser mais bem compartilhado com as mantenedoras do que o FGEDUC foi.

2.3.2 A despesa pública do programa Fies

Conforme vimos na seção 2.3, os custos da operacionalização do Fies são expressos pela emissão de títulos CFT-E repassados para as mantenedoras, sendo que esses repasses têm como a prerrogativa de pagamento das contribuições previdenciárias e outros tributos, cuja responsabilidade é da Receita Federal do Brasil (RFB). Demais títulos poderiam ser comprados pelo FNDE via leilões, desde que as mantenedoras estejam adimplentes com a Receita Federal do Brasil. Além dos custos da emissão de títulos, há os custos de operacionalização do financiamento, sendo assim, pela metodologia e do ponto de vista econômico da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), o custo do Fies é formado por: Despesa Financeira Total, Aportes no FGEDUC/FG-Fies, Despesas Administrativas e Subsídio Implícito.

A despesa financeira total ou despesa da execução financeira do Fies, segundo a Seae, é representada pela emissão primária das CFT-E, das recompras realizadas pelo governo, além

do repasse ao FGEDUC pela Comissão de Concessão de Garantia (CCG). Todo esse arcabouço operacional faz parte da despesa de execução financeira do Fies, sendo assim, “a despesa financeira total reflete toda a execução orçamentária proveniente do processo de emissões primárias de CTF-E’s, de recompras de CFT-E’s junto às mantenedoras e do repasse da CCG ao FGEDUC” (BRASIL, 2017, p. 8).

A despesa dos aportes do FGEDUC/FG-Fies está relacionada à integralização do fundo. As despesas administrativas se referem aos custos que o Fies tem ao contratar a gestão dos financiamentos com as instituições financeiras.

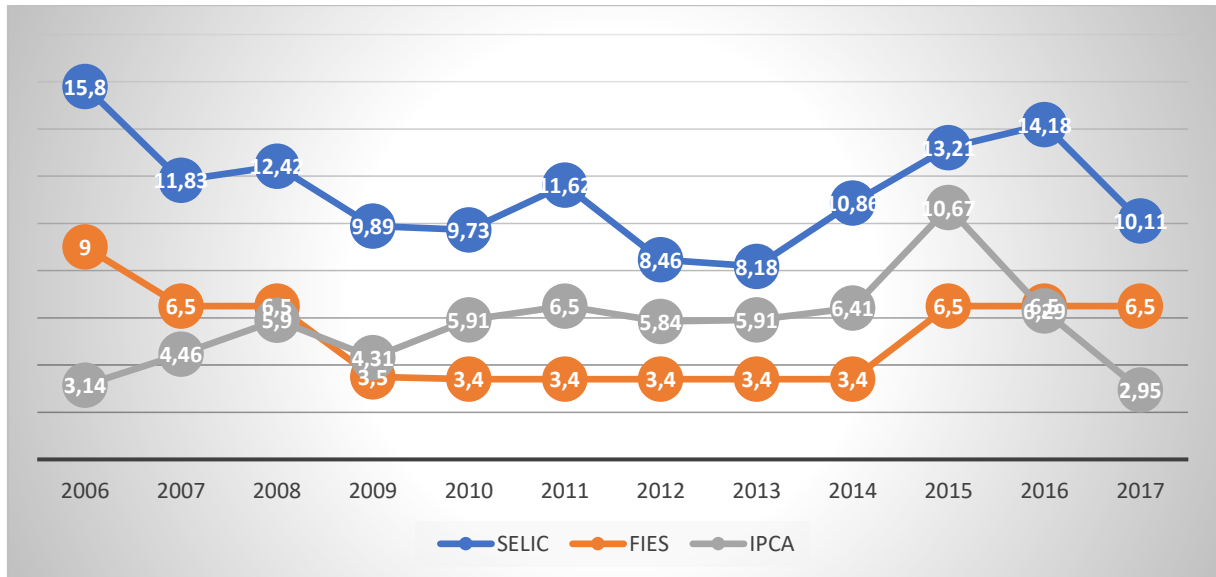
Ainda há a despesa referente ao processo de financiamento, que é a diferença entre a taxa de juro que confere a remuneração aos detentores dos títulos e a taxa de juros cobrada no financiamento estudantil. Essa diferença negativa é denominada subsídio implícito, que traz a consequência do endividamento público (BRASIL, 2017, p. 9).

Nascimento e Longo (2016) apontam a taxa de juros como o principal parâmetro para estimar a taxa de desembolso do financiamento. Segundo os autores, quanto mais a taxa de juros de financiamento se distâncie às pagas pelos títulos públicos, maior será a diferença entre o valor presente dos pagamentos feitos pelo ex-estudante e o valor presente dos desembolsos feitos pelo governo quando lhe concedeu o empréstimo para quitar as mensalidades de seu curso. Os autores detalham a questão dos juros serem abaixo dos praticados pelo mercado:

Em programas de crédito educativo, em geral, as taxas de juros cobradas são abaixo das utilizadas pelo mercado, ou até mesmo da inflação realizada no período. Também são comuns períodos de carência durante e após a utilização do financiamento e prazos de amortização mais longos que os praticados pelo mercado. Devido a esses fatores, o valor presente do que qualquer estudante financiado reembolsa ao fundo é menor do que o valor do financiamento concedido, mesmo que não atrase nenhuma parcela (NASCIMENTO; LONGO, 2016, p. 14).

O gráfico a seguir demonstra uma comparação com os juros praticados pelo Fies com a inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) e a taxa de juros Selic anual. Verifica-se que entre os anos de 2009 e 2015 os juros cobrados pelo financiamento Fies ficaram abaixo da inflação anual e da taxa de juros Selic anual.

Gráfico 2 - COMPARAÇÃO ENTRE TAXA DE JUROS FIES, SELIC E IPCA (2006 - 2017)



Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, Ministério da Educação e IBGE (2021).

Sendo assim, entendemos que no cálculo da despesa total do Fies devem ser consideradas todas as formas de despesa relacionadas ao programa: despesa financeira total, os aportes aos FGEDUC, as despesas administrativas e os subsídios implícitos.

Entre os artigos recentes que demonstram sobre os dados da despesa do programa Fies, referente ao período desta pesquisa, o de Neves, Farenzena e Bandeira (2021) entendemos como o mais completo, pois todos os gastos efetivos que compõem o Fies são identificados: Repasse ao Fundo Garantidor, Aportes no FGEDUC/FG-Fies, Despesa Administrativas, Subsídio Implícito e Repasse de CFT-Es.

Por isso, no cálculo da Tabela 11 consideramos os dados de Neves, Farenzena e Bandeira (2021), utilizando a metodologia da Secretaria de Acompanhamento Econômico, ligada ao Ministério da Economia, para se estimar o referido custo do Fies, que considera entre as despesas do Fies a emissão primária de CFT-E:

TABELA 11 - CUSTO ANUAL DO FIES 2010 A 2019 – EM MILHÕES (R\$)

	Despesa Financeira Total ²²	Aportes FGEDUC	Despesas Administrativas	Subsídios Implícito	Custo Anual do Fies
2010	R\$ 1.103,17	R\$ -	R\$ 103,73	R\$ 1.641,86	R\$ 2.848,76
2011	R\$ 2.600,75	R\$ 148,48	R\$ 3,47	R\$ 25,15	R\$ 2.777,85
2012	R\$ 5.037,40	R\$ 200,06	R\$ 171,26	R\$ 768,13	R\$ 6.176,85
2013	R\$ 11.356,24	R\$ -	R\$ 137,22	R\$ 823,77	R\$ 12.317,23
2014	R\$ 17.180,05	R\$ 1.674,33	R\$ -	R\$ 2.410,94	R\$ 21.265,32
2015	R\$ 16.264,32	R\$ 549,50	R\$ 669,93	R\$ 7.881,25	R\$ 25.365,00
2016	R\$ 19.734,99	R\$ 628,20	R\$ 746,96	R\$ 12.739,30	R\$ 33.849,45
2017	R\$ 20.945,51	R\$ 633,97	R\$ 684,57	R\$ 8.206,77	R\$ 30.470,82
2018	R\$ 11.616,62	R\$ 521,55	R\$ 440,79	R\$ 4.978,92	R\$ 17.557,88
2019	R\$ 7.381,06	R\$ 500,00	R\$ 451,06	R\$ 3.948,00	R\$ 12.280,12

Fonte: Adaptado de Neves; Farenzena e Bandeira (2021, p. 13-15).

Verificamos que, durante o ano de 2016, foi realizado o maior gasto do programa, cuja despesa gerada foi de mais de R\$ 33 bilhões, enquanto o ano em que houve menor gasto foi em 2011, no valor de R\$ 2,7 bilhões. Faz-se a observação que os valores do trabalho de Neves, Farenzena e Bandeira (2021), assim como os gastos da Tabela 8 utilizando os dados do referido trabalho, demonstram o ano de 2016 como o ano de maior despesa do programa, corroborando com o dado do Relatório do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas emitido em 2019 pelo Ministério da Fazenda.

O que foi apresentado até agora sobre o Fies foi a parte operacional e do financiamento do programa. Tais informações são relevantes para identificarmos as relações existentes entre a despesa e os resultados do programa, que serão discutidos na seção 2.4.

2.4 Impactos do Fies no crescimento das matrículas na rede privada de ensino

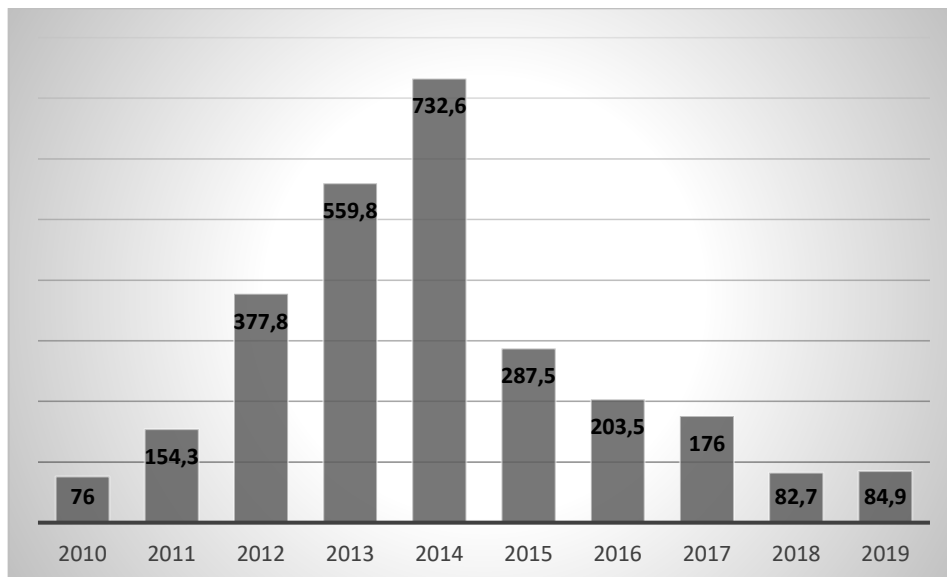
Foram apresentadas nos itens iniciais desse capítulo as diversas mudanças ocorridas no Programa de Financiamento Estudantil. Fazendo-se uma análise mais geral do período de 2010 a 2019, constatamos que, durante a fase expansionista do programa que ocorreu durante o período de 2010 a 2015, houve um aumento de 863% em relação ao quantitativo de contratos novos de Fies formalizados. As causas dessa expansão de financiamento, conforme abordado

²² Conforme metodologia da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) a Despesa Financeira Total = Emissão Primária de CFT-E + Recompra de CFT-E pelo governo + Repasse ao FGEDUC – CCG (BRASIL, 2017).

na seção 2.2., foram os altos subsídios em relação à taxa de juros, dispensa de fiador para obtenção de crédito e o risco da inadimplência passou a ser bancado de forma majoritária pelo governo.

A partir de 2015, com o endurecimento de acesso ao programa de financiamento, houve um forte declínio de contratos assinados, considerando os financiamentos concedidos entre o período temporal de 2014 e 2019. Constatamos que os contratos concedidos passaram de 732 mil para 84 mil concedidos, representando uma redução de mais de 88% de financiamentos estudantis concedidos, conforme demonstra o Gráfico 3 a seguir:

Gráfico 3 - CONTRATOS CONCEDIDOS PELO FIES EM MIL (2010 - 2019)



Fonte: Elaborado a partir de dados do Relatório de Gestão FNDE (2020).

Agora iremos analisar como a expansão e a restrição do Fies impactou nas matrículas presenciais da rede privada, considerando que o motivo para a expansão do programa Fies por parte do governo era propiciar o alcance da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (2014-2024)²³, além do programa Fies estar associado à expansão do acesso ao ensino superior às camadas de baixa renda, que era o objetivo do governo.

O PNE tem uma posição estratégica nas políticas educacionais, pois é uma Lei que determina diretrizes, metas e estratégias das ações públicas na melhoria da educação

²³ O Plano Nacional de Educação (2014-2024) estabelece como objetivo da Meta 12: “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” (BRASIL, 2014, p. 41).

brasileira. É uma política de Estado e, portanto, está sujeita às influências dos cenários políticos e econômicos (ALVES; CARVALHO, 2020, p. 3).

Embora haja a necessidade de se expandir o acesso ao ensino superior, conforme preconiza a meta 12 do Plano Nacional de Educacional, o que muitos autores criticam é a expansão privada ser realizada mediante recursos públicos, como é o caso do Fies. Soma-se o problema da utilização de recursos públicos para financiar a atividade privada de educação, que geralmente apresentam pior avaliação de cursos de graduação em relação às Instituições de Ensino Superior Públicas. Nesse sentido, Sguissardi (2015, p. 869) resume bem essas questões:

Com esta exposição, visa-se explicitar como, no âmbito de uma economia ultraliberal, com predominância financeira, e de um Estado semiprivado, que lhe é funcional, estão sendo anuladas as fronteiras entre o público e o privado/mercantil ao promover-se uma expansão da educação superior (ES) que a mantém como de elite e de alta qualificação para poucos, enquanto adquire traços de “sistema” de massas e de baixa qualificação para muitos.

Conforme o mesmo autor, a política neoliberal, iniciada em 1997, seria a responsável pelo avanço do setor privado ao interesse público. Posteriormente, outro fator fundamental nesse sentido foi a abertura do capital às empresas de educação superior na Bolsa de Valores de São Paulo, ocorrida a partir de 2007.

A dependência de recursos públicos para a expansão do setor privado se torna uma situação de fragilidade para as instituições particulares em períodos de restrição orçamentária por parte do governo, sendo que tais empresas podem entrar em crise, caso o governo mude as regras repentinamente ou reduza programas de acesso aos estudantes. Sendo assim, a expansão do Fies gerou uma dependência por parte das instituições privadas pelo programa, já que o financiamento estudantil reduz o risco de inadimplência por parte dos alunos. A comparação proporcional de estudantes financiados pelo Fies e alunos matriculados em instituições privadas será detalhada na seção 2.4.2.

2.4.1 O impacto do programa Fies sobre a evolução das matrículas nos cursos de licenciatura

Conforme vimos na seção 2.2 diversas ações foram realizadas pelo programa Fies para permitir a expansão de matrículas de certos cursos, com o intuito de atender a determinados segmentos da economia. Os cursos de licenciatura foram os mais beneficiados com normas favorecendo o incentivo do ingresso do estudante ao programa e conseqüentemente ao curso.

Entre as normas do Fies que beneficiava os alunos de licenciatura está a Lei n.º 12.202/2010 que abatia 1% do saldo devedor do Fies, as portarias normativas n.º 10 de 2010, 7

e 14 de 2012 que proporcionavam o limite de financiamento de até 100% do valor do curso, sendo o único curso com tal prerrogativa. No Quadro 4 é demonstrado de forma resumida as portarias emitidas pelo MEC para beneficiar os alunos de licenciatura que optaram pelo Fies:

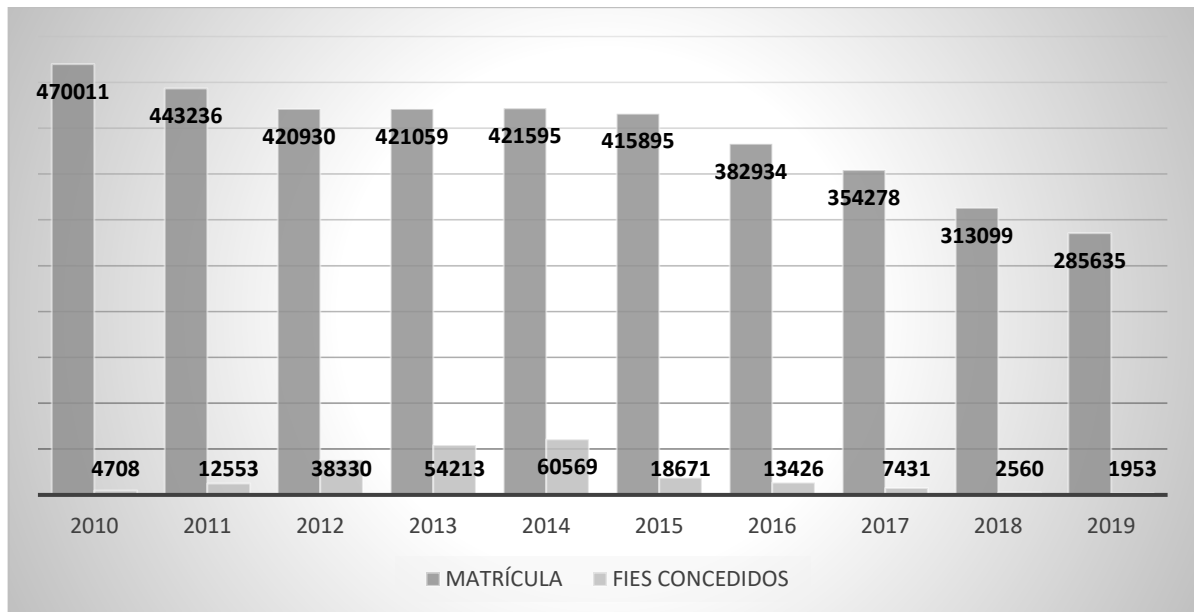
Quadro 4 - TRECHOS DAS PORTARIAS NORMATIVAS QUE PROPORCIONARAM 100% DE FINANCIAMENTO AO CURSO DE LICENCIATURA

	Regras para o financiamento de até 100%
Portaria Normativa do MEC 10/2010	<ol style="list-style-type: none"> 1) até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante por parte da IES quando o percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com estes encargos, calculado na forma prevista no art. 7º, for igual ou superior a 60% (sessenta por cento); 2) Estudantes matriculados em cursos de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante por parte das IES, independentemente;
Portaria Normativa do MEC 7/2012	<ol style="list-style-type: none"> 1) até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante por parte pela IES, quando o percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com estes encargos for igual ou superior a 60% (sessenta por cento), não podendo a renda familiar mensal bruta exceder 10 (dez) salários mínimos; 2) Estudantes matriculados em cursos de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante por parte das IES, independentemente;
Portaria Normativa do MEC 14/2012	<ol style="list-style-type: none"> 1) até 100% (cem por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 60% (sessenta por cento) estudantes matriculados em cursos de licenciatura 2) O estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES, independentemente do disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, desde que observado o disposto no art. 9º desta Portaria.

Fonte: MEC (2018).

Diante de normas tão flexíveis de financiamento e numa fase de ampliação de financiamento do Fies por parte do governo, era de se esperar uma expansão de matrículas no período de 2010 a 2015 referente ao curso de licenciatura, porém o gráfico 4 a seguir não demonstra crescimento.

Gráfico 4 - MATRÍCULA E FIES CONCEDIDOS EM CURSOS PRESENCIAIS DE LICENCIATURA (2010 - 2019)



Fonte: Elaborado a partir de dados do Censo do Ensino Superior/Inep/MEC (2021).

Conforme demonstrado no gráfico 4, nos cursos de licenciatura em 2010 havia 470.011 alunos matriculados em 2010, enquanto no ano de 2019 este número se reduziu para 285.635 alunos, portanto houve uma queda de 39,23% em todo o período. No período de expansão do Fies que corresponde entre os anos de 2010 a 2015, as matrículas efetuadas no mesmo período caíram de 470.011 para 415.895, apresentando uma queda de 11% no período, evidenciando que as normas de incentivo de financiamento aos cursos de licenciatura não surtiram os resultados esperados em relação à maior demanda.

A partir de 2016, com o agravamento da crise econômica e com maior rigidez nas normas de financiamento, há uma queda de matrículas presenciais, passando de 382.834 matrículas registradas em 2016 para 285.635 matrículas em 2019, representando uma queda de 25% de quantidade de alunos.

Observa-se que o programa Fies não conseguiu propiciar uma expansão das matrículas de licenciatura na mesma proporção em que foi realizada a expansão do financiamento do programa de 2010 a 2015, e torna-se a quantidade de matrículas cada vez menor em licenciatura a partir de 2016. O principal motivo de não haver a expansão de demanda de novas matrículas na licenciatura devido ao pelo Fies, é que contratos novos do Fies foram concedidos para alunos que já cursavam a graduação.

2.4.2 A expansão das matrículas no ensino superior (2010 – 2019): comparação entre a evolução de matrículas e o programa Fies

Foram analisados os resultados do Fies em relação ao acesso e expansão do curso de licenciatura na seção 2.4.1. Nesta seção será analisado de forma geral a expansão de matrículas nas instituições privadas de ensino superior ocasionado pela expansão do Fies.

O setor privado do ensino superior é constituído por 2306 instituições de ensino superior, sendo 283 Centros Universitários e 1933 faculdades²⁴. Analisando os dados do Censo Estudantil em relação à quantidade de instituições privadas, apresentada na tabela 12, constatamos que entre o período de 2000 e 2019 houve um aumento de mais de 100% do número de instituições da rede privada, saltando de 1004 instituições para 2306.

Tabela 12 - QUANTIDADE DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR

Ano	Quantidade de Instituições	Variação Percentual%
2000	1004	-
2001	1208	20%
2002	1442	-19%
2003	1652	15%
2004	1789	-8%
2005	1934	8%
2006	2022	-5%
2007	2032	0%
2008	2016	1%
2009	2069	3%
2010	2100	-1%
2011	2081	-1%
2012	2112	-1%
2013	2090	-1%
2014	2070	1%
2015	2069	0%
2016	2111	-2%
2017	2152	2%
2018	2238	-4%
2019	2306	3%

Fonte: Elaborado a partir de dados do Censo de Ensino Superior/Inep/MEC (2021).

²⁴ Dados do Censo 2019 de Educação Superior – Inep.

Porém, analisar somente o quantitativo de instituições do período não é suficiente para se entender todo o processo de crescimento do ensino privado, que muitas vezes foi marcado por fusões e aquisições. Segundo Corbucci, Kubota e Meira (2016c) as aquisições e fusões ganharam força na primeira década dos anos 2000.

O primeiro grande ciclo de fusões e aquisições no Brasil vai de 2005 a 2010, por meio da compra de IES e cursos de línguas estrangeiras. A partir de 2010, observa-se que, para além desses tipos de instituições de ensino, outros ramos e setores afins também passam a ser negociados, tais como editoras, gráficas, escolas de ensino fundamental e médio e cursos pré-vestibulares. O que se observa, nesses casos, é a busca pela diversificação dos negócios, mediante a ampliação do portfólio de produtos e serviços ofertados por esses grandes grupos empresariais (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016c, p. 15).

Nesse mesmo estudo, Corbucci, Kubota e Meira (2016c) demonstraram de forma quantitativa que no período, entre 2007 e 2015, diversas operações financeiras foram realizadas no campo educacional. Segundo os autores, na década de 1990 prevaleceu o crescimento horizontal do setor privado, ou seja, o aumento de instituições privadas de médio e pequeno porte, e o que se verifica a partir de 2007 é a reconcentração da oferta para reduzir a concorrência através de aquisições de grandes conglomerados educacionais.

No quadro 5 é demonstrada a comparação da variação percentual de matrículas realizadas no ensino presencial em relação ao quantitativo de contratos novos concedidos pelo Fies em cada fase:

Quadro 5 - EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO SETOR PRIVADO E CONTRATOS FIES CONCEDIDOS (1999 – 2019)

	FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELO FIES			MATRÍCULA PRESENCIAL		
	ANO	Contratos Formalizados	Variação %	ANO	TOTAL	Variação %
1ª fase do Fies	1999	67.202	- 51%	1999	1.537.923	144%
	2000	35.299		2000	1807.219	
	2001	48.456		2001	2.091.529	
	2002	65.808		2002	2.428.258	
	2003	49.000		2003	2.750.652	
	2004	42.000		2004	2.985.405	
	2005	77.300		2005	3.260.967	
	2006	58.300		2006	3.467.342	
	2007	47.900		2007	3639.413	
	2008	32.384		2008	3.806.091	
	2009	32.781	2009	3.764.728		
2ª fase do Fies	2010	71.611	+922,53%	2010	3.987.424	16%
	2011	154.250		2011	4.151.371	
	2012	377.780		2012	4.208.086	
	2013	559.905		2013	4.374.431	
	2014	732.243		2014	4.664.452	
3ª fase do Fies	2015	287.367	- 38,77	2015	4.809.793	-3, 32%
	2016	198.189		2016	4.686.806	
	2017	175.946		2017	4.649.897	
4ª fase do Fies	2018	82.670	+ 2,93	2018	4.489.690	-5,76
	2019	85.090		2019	4.231.071	

Fonte: Elaborado a partir de dados do Inep/FNDE (2020).

Observando os dados da primeira fase expostos no Quadro 5, período que abrange os anos de 1999 e 2009, enquanto a quantidade de concessões de contratos efetuados pelo Fies se contraiu em 51%, a quantidade de matrículas no ensino privado expandiu 144%. Na segunda fase apesar de ter havido uma forte expansão do programa, chegando a 922% de expansão do programa de financiamento, a expansão das matrículas foi de apenas 16% no período. A variação de apenas 16% de aumento nas matrículas, diante de um aumento de mais de 900% de contratos Fies concedidos pode ser explicada pelo fato de os novos contratos tenham sido fechados com alunos que já estavam na graduação, ou seja, o aumento da quantidade de financiamentos não gerou necessariamente a entrada de novos alunos na graduação, soma-se a

isso a existência do Prouni que pode se tornar mais uma opção para o futuro graduando que queira evitar um endividamento pelo financiamento para custear sua educação.

A terceira fase, entre os anos de 2015 e 2017, foi marcada por mudanças no programa de financiamento via redução da quantidade de contratos concedidos, a quantidade de contratos concedidos se reduziu em 38,77%, enquanto as matrículas retrocederam em 3%. A quarta fase apresentou um aumento de contratos concedidos de pouco mais de 2%, enquanto as matrículas se reduziram em mais de 5%. Portanto, a quantidade de matrículas efetuadas entre os anos de 2015 a 2019 chegou à queda total de 12%, deve-se considerar três fatores que podem ter causado esse baixo crescimento de matrículas no ensino presencial: a crise econômica²⁵, a restrição aos alunos ao programa Fies a partir de 2015 e a popularização do ensino à distância.

Os dados apresentados em relação à fase expansiva entre 2010 a 2014 dão a percepção que o aumento acelerado da concessão de contratos fies não foi na mesma proporção do aumento de matrículas, tal expansão do programa sem critérios aprimorados de focalização acarretam repercussões negativas na sustentabilidade financeira do programa, além do aumento do endividamento por parte dos alunos que terão de arcar com o curso quando formadas.

Por outro lado, ao restringir a concessão do financiamento estudantil, houve um efeito negativo junto às instituições privadas beneficiadas durante anos com a expansão do programa, especialmente porque os alunos do Fies possuíam pouco índice de evasões nessas instituições. Uma quantidade alta de alunos financiados pelo Fies proporcionava uma renda garantida para a instituição privada que reduziria dessa forma a inadimplência por parte do aluno, quando essa “garantia” foi tirada a partir da restrição de concessão de contratos, as ações dessas empresas entraram em declínio.

O que podemos constatar de modo geral é que a forte expansão do programa não gerou um aumento na mesma proporção na quantidade de matrículas, e na fase da restrição do programa não houve redução na mesma na quantidade de matriculados. O que nos leva a crer diante desses fatos é que o programa foi expandido de forma exagerada entre 2010 a 2015, não beneficiando primordialmente a entrada de novos alunos na rede de ensino, e subsidiando alunos que poderiam ter arcado com seus próprios custos.

²⁵ A taxa de desemprego acelerou em 2015, alcançando 8,6%, e em 2016 a taxa chegou a 11,8%, enquanto o Produto Interno Bruto no mesmo período apresentou crescimento negativo de 3,5% e 3,3% respectivamente.

2.5 Considerações sobre o Fies

O Fies passou por dois períodos distintos entre os anos de 2010 a 2019, e podemos fazer as considerações sobre seu papel na expansão do ensino superior por dois aspectos: a despesa relacionada ao programa e o objetivo alcançado em relação ao aumento da demanda ao ensino superior.

Em relação à despesa, foi constatado que houve uma forte alocação de recursos advindos do governo federal para arcar com as despesas do Fies entre os anos de 2010 a 2015, embora diversos autores utilizem metodologias diferentes para calcular o gasto total do Fies, optamos por seguir a metodologia do Ministério da Fazenda utilizando os dados de Neves, Farenzena e Bandeira (2021), e chegamos à conclusão que o ano de 2016 foi o de maior gasto com o programa. A despesa total com programa se elevou em mais de 700% entre os anos de 2010 e 2015, acarretando o aumento da dívida mobiliária do governo e facilidade de concessão do financiamento ao estudante. A partir de 2016 o programa Fies foi redesenhado para se tornar sustentável, reduzindo a concessão de crédito aos estudantes e conseqüentemente assim proporcionar a redução da despesa pública.

No que diz respeito ao aumento do acesso ao ensino superior proporcionado pelo Fies, durante o período de expansão do programa entre os anos de 2010 e 2014, este não foi alcançado pelos dados apresentados, pois o aumento da concessão do Fies não correspondeu na mesma proporção ao aumento de matrículas do período. A expansão das matrículas não se realizou, pois, o número de contratos ofertados foi maior que o número de ingressantes de novos alunos no ensino superior. Portanto, possivelmente os demais contratos adquiridos foram realizados por alunos que já cursavam a graduação e em sua maioria não necessitava do financiamento subsidiado.

Constatamos que a diminuição na quantidade de concessões de financiamento a partir de 2016 não resultou em queda na mesma proporção no número de matriculados no ensino presencial do período. Porém, há de se dizer que diante do avanço da oferta de financiamento estudantil pelas próprias instituições privadas, possivelmente o programa Fies tenha sido restringido demais pelo governo, e os estudantes não atendidos pelo Prouni se vejam na necessidade eventual de obter financiamento privado para a realização de seus estudos.

A melhor forma de se chegar à equidade do programa é proporcionar constantes melhorias na focalização, e assim proporcionar que a despesa governamental seja compatível com os objetivos do programa, que é de atender os estudantes que não tenham condições de

arcar com a despesa de seu curso e não contemplados pela bolsa integral do Prouni tenham a opção garantida do Fies para o seu financiamento estudantil.

3 PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI)

O propósito deste capítulo é demonstrar a evolução da participação do Prouni para o acesso ao ensino superior, do período de 2010 a 2019, apresentando sua expansão em face dos gastos realizados no período. Para elaboração dessa parte da pesquisa, são inicialmente apresentadas as características do programa, perfil dos alunos beneficiados, sua forma de operacionalização, financiamento e a proporção percentual de beneficiários em relação aos ingressantes nas matrículas presenciais e a distância, baseado nos dados obtidos pelo Censo Estudantil Superior durante o período de 2010 a 2019.

3.1 Características do programa

O Prouni se insere entre os diversos programas que foram criados ou ampliados a partir dos anos 2000, especialmente a partir do governo Lula, com a finalidade de conceder acesso e permanência no ensino superior aos estudantes provenientes de baixa renda. Casali e Mattos (2015) resumem de forma sistemática esse período de expansão das políticas voltadas ao acesso à educação com vista a reduzir as desigualdades sociais, incluir a representatividade e propiciar a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade social, especialmente no ensino superior:

Reconhecidamente, nos últimos anos, houve expressivo avanço em relação às ações de ampliação quantitativa do sistema e diminuição das desigualdades regionais, bem como melhoria nos índices de equidade social e cultural no acesso à educação superior. A responsabilidade por esse avanço social tem sido creditada às políticas públicas afirmativas, com destaque para: o PROUNI (Programa Universidade para Todos), criado pelo Governo Federal em 2004 (Medida Provisória 213/2004) e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005); o FIES (Fundo de Financiamento aos Estudantes de Ensino Superior) criado pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2001); o REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007); o Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior (UNIAFRO), instituído pela Resolução CD/FNDE nº 14, de 28 de abril de 2008 (BRASIL, 2008); e, mais recentemente, a Lei nº 12.711 de 12 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012) (CASALI; MATTOS, 2015, p. 683-684).

O Prouni foi criado pela medida provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004, durante a gestão do ministro da Educação Tarso Genro e pelo secretário-executivo do MEC Fernando Haddad, a medida provisória posteriormente se converteu na Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005. O programa tem como característica a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais

para os estudantes de graduação e dos cursos sequenciais de formação específica nas instituições privadas de educação superior.

O programa é dirigido aos estudantes, que não possuem diploma de graduação, que cursaram o ensino médio na rede pública ou na rede privada, desde que tenham sido beneficiados com bolsa integral. A proporção de desconto na bolsa é calculada conforme a renda familiar do aluno: a bolsa integral é destinada para alunos com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio e as bolsas parciais de 50% e 25%²⁶ para famílias cuja renda *per capita* não ultrapasse três salários mínimos (BRASIL, 2005a).

Além das condições mencionadas anteriormente, para participar do programa é necessário que o aluno atenda a um dos seguintes critérios²⁷:

- Ter cursado o ensino médio completo em escola pública ou privada (neste último caso, com bolsa integral);
- Ser professor efetivo da rede pública de ensino básico que concorre a vagas em cursos com grau de licenciatura (neste caso, não há o requisito de renda familiar);
- Ter cursado parcialmente o ensino médio em escola pública e parcialmente em escola da rede privada (neste caso, com bolsa integral);
- Ser pessoa com deficiência.

A forma de seleção para o Prouni é realizada mediante o resultado obtido pelo candidato no Enem. Sendo assim, leva-se em consideração o mérito do estudante em relação à prova, além do perfil socioeconômico do candidato.

O Prouni se diferencia do Fies por ser considerado uma política afirmativa de cunho estritamente social, enquanto o Fies se trata de uma operação de financiamento. Carvalho (2005) pontua que o Prouni assume forte cunho de ação afirmativa, já que leva em consideração os itens de renda, categoria administrativa da escolaridade prévia, cor, raça e a deficiência para a seleção dos bolsistas, a autora ainda conclui que o programa contempla os professores em exercício na educação básica nos cursos destinados à carreira docente.

Segundo Feres Júnior (2008), existem três argumentos para justificar a aplicação da ação afirmativa nas políticas públicas nos vários países em que é aplicada: a reparação, justiça social e a questão da diversidade. Diante desses argumentos, o autor apoia a implantação de políticas afirmativas adotadas no Brasil a fim de corrigir e reduzir a desigualdade de distribuição de

²⁶ A legislação do Prouni permitia até 2021, a concessão de bolsas parciais de 25%

²⁷ A partir de 2022, a Lei nº 14.350 mudou alguns critérios para a concessão da bolsa Prouni, como a possibilidade do aluno em escola privada ser beneficiário do programa, mesmo sem a condição de bolsista.

oportunidades, sendo justo o Estado promover maior igualdade de oportunidades no acesso à educação superior.

Segundo Carvalho (2006b), a criação do Prouni atendia a demanda da camada de baixa renda interessada no ensino superior que o financiamento estudantil não atendia. Segundo a autora, o Fies deixava de ser uma alternativa aos alunos de baixa renda, devido à defasagem entre a taxa de juros do empréstimo e a taxa de crescimento da renda do recém-formado, somado ao desemprego da população com nível superior e as exigências aplicadas para se obter o financiamento estudantil.

A característica essencial do Prouni, portanto, é o atendimento de jovens que não teriam condições de arcar com as despesas exigidas no ensino superior em uma instituição privada. A legislação deixa clara essa exigência de condição de vulnerabilidade para o aluno pleitear a entrada no programa, em que a renda máxima *per capita* para ser aceito é de até três salários mínimos.

Ademais, no art. 7º da Lei n.º 11.096/2005 fica explícito o caráter de programa afirmativo, impondo o fornecimento de bolsas estudantis por parte das instituições privadas às classes menos favorecidas, além de exigir a participação de minorias mediante percentual de bolsas concedidas por estas instituições:

Art. 7º As obrigações a serem cumpridas pela instituição de ensino superior serão previstas no termo de adesão ao Prouni, no qual deverão constar as seguintes cláusulas necessárias:—I - proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade, respeitados os parâmetros estabelecidos no art. 5º desta Lei;
—II - percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros.
§ 1º O percentual de que trata o inciso II do caput deste artigo deverá ser, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (BRASIL, 2005a, n.p.).

Tal concepção deste programa de cunho de política afirmativa é alvo de críticas, devido à forma de seu financiamento, que privilegia a instituição privada com fins lucrativos, tal assunto será detalhado na seção 3.2.

Sobre a necessidade de recursos financeiros de que o aluno necessitaria para a realização do curso de graduação, Carvalho (2005) considera que o aluno, durante a realização do curso, tem despesas que não são contempladas pelo Prouni, e tal necessidade seria atendida numa instituição pública, como o acesso à alimentação, alojamento, transporte e auxílio pecuniário; portanto, a autora considera que a despesa de formação acadêmica não deve estar atrelada somente à dispensa de mensalidade numa instituição particular. O governo federal, pressentindo

a necessidade de oferecer auxílio financeiro a esses alunos do programa para que estes conseguissem arcar com as despesas inerentes ao curso de graduação, criou a bolsa permanência, que será abordada na seção 3.1.1.

No sentido de incentivo do ingresso de jovens no ensino superior, Cunha (2007)²⁸ define que o Prouni, na sua concepção, atendia à necessidade da expansão do acesso ao ensino superior gratuito, determinado pelo Plano Nacional de Educação no que concerne ao aumento da taxa de matrícula líquida, ou seja, ingresso percentual de 30% de jovens na graduação, com idade entre 18 e 24 anos até o final da primeira década de 2000, não atendidos pelas instituições de ensino superior públicas, além de atender aos interesses do setor privado de ensino:

A primeira configuração do Programa Universidade para Todos foi o Projeto de Lei (PL) nº 3.582, enviado ao Congresso Nacional em maio de 2004. A pressa em implantar o programa, assim como a criação de um fato consumado, de modo que o Congresso não pudesse mudar muito a proposta do MEC, levou o Presidente a baixar a Medida Provisória (MP) n. 213, de 10 de setembro de 2004. Para facilitar a tramitação, a MP foi ao encontro de parte dos interesses das IES privadas, fortemente representadas na Câmara dos Deputados e no Senado. Muito modificada no Congresso Nacional, a medida provisória resultou na Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, sancionada quando já apareciam os primeiros efeitos do Programa, a partir da adesão de várias instituições (CUNHA, 2007, p. 818).

A instituição do Prouni foi alvo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), entre os motivos da entrada da ação estava a violação dos princípios constitucionais de isonomia e da livre iniciativa ao conceder vagas no setor de ensino privado para alunos bolsistas, além do fato da legislação da isenção tributária ter sido realizada por medida provisória e não mediante Lei complementar, em razão de se tratar de assunto tributário. O Supremo Tribunal Federal rejeitou os argumentos propostos para a proibição do programa, confirmando a legalidade do Prouni por 7 votos a 1 no final do julgamento da ação, que ocorreu em maio de 2012.

Devido às características de sua concepção, e sua forma de financiamento mediante incentivo público, o Prouni seguiu as propostas adotadas pelo Banco Mundial, sobretudo o documento *“La Educacion Superior em Los Países em Desarrollo”*, o qual demonstrava a necessidade de existir um financiamento misto entre o setor público e privado para este último ampliar sua rede de ensino. Tal influência desse organismo é reconhecido por diversos atores como uma das causas de se incentivar a expansão do ensino superior, mediante a concessão de subsídio ao setor privado de educação.

²⁸ O PNE o qual o autor se referia é do período de 2001 a 2009, embora tal meta no ensino superior tenha pouco mudado no atual PNE que é de 33% de jovens ingressando no ensino superior.

Em relação ao financiamento do Programa, cada categoria administrativa de instituição de ensino é tratada de forma diferente em relação à isenção fiscal, tal assunto será tratado na seção 3.2.

3.1.1 Bolsa Permanência e apoio do Fies

O Programa Prouni, por se tratar de um programa voltado a atender aos estudantes de baixa renda, provocou uma certa preocupação governamental, já que somente concedendo o subsídio da bolsa não seria suficiente para o aluno se manter na universidade. Nesse sentido, para se evitar a evasão dos estudantes beneficiários do programa devido às despesas recorrentes com o curso universitário, o governo se viu na necessidade de promulgar a Lei nº 11.180, de setembro de 2005, que contempla os estudantes participantes do Prouni a receberem a bolsa permanência

A bolsa permanência é um valor pecuniário em dinheiro a fim de atender às despesas dos estudantes durante o curso de graduação. Inicialmente, a Lei nº 11.180/2005 determinava que o valor correspondente ao auxílio era de até R\$ 300,00²⁹. Entretanto, a partir da Lei nº 12.431/2011, o valor passou a ser limitado até o equivalente ao praticado na política federal de concessão de bolsas de iniciação científica³⁰.

O último reajuste do valor do bolsa permanência ocorreu em 2012, o valor passou de R\$ 360,00³¹ para R\$ 400,00³². Utilizando o índice do IPCA do IBGE para a correção de valores, chegamos à conclusão de que o valor pago em dezembro de 2019 sofreu uma desvalorização de mais de 50% em relação ao valor pago do primeiro auxílio concedido em 2015. Dessa forma, consideramos que o valor é insuficiente para atender todas as necessidades do estudante durante o seu curso de graduação, no que se refere à despesa de alimentação, transporte e material didático.

A tabela 13 demonstra o quantitativo de bolsas permanência concedidos para os bolsistas do Prouni entre 2010 e 2019.

²⁹ A portaria nº 569, de 23 de fevereiro de 2006, estabeleceu o valor da bolsa permanência em R\$ 300,00 (trezentos reais).

³⁰ A publicação da Portaria Normativa do MEC nº 19, de 14 de setembro de 2011, determinou que o valor seria determinado por editais.

³¹ O edital nº 12, de 16 de setembro de 2011, estabeleceu o valor da bolsa permanência do Prouni no valor de R\$ 360,00.

³² O valor foi concedido pelo Edital nº 12, de 1 de agosto de 2012.

Tabela 13 - QUANTIDADE DE BOLSA-PERMANÊNCIA CONCEDIDAS

Ano	Quantidade de bolsa Permanência	Quantidade de Bolsa Integral Prouni Concedida	% de bolsistas do Prouni atendidos
2010	53.033	96.216	55%
2011	61.732	106.516	58%
2012	63.000	119.191	53%
2013	63.216	134.571	47%
2014	67.199	176.033	38%
2015	76.457	185.086	41%
2016	90.844	157.406	58%
2017	92.097	155.041	59%
2018	98.905	161.571	61%
2019	103.783	167.807	62%

Fonte: Dados Abertos/MEC, disponível em: <https://dados.gov.br/organization/ministerio-da-educacao-mec>. Acesso em: 22 jul. 2021.

Percebe-se pela tabela 13 que o auxílio da bolsa permanência não contempla todos os alunos com bolsa integral do Prouni, pelo menos 40% deles nos últimos anos tiveram que arcar com recursos próprios para poder se manter na faculdade privada.

Essa ajuda pecuniária com vistas a atender às despesas educacionais do aluno só é possível aos estudantes de cursos presenciais, desde que esses alunos estejam no programa Prouni, beneficiados com a bolsa integral. Portanto, os alunos que cursam o ensino superior a distância não têm acesso a esse direito pecuniário, embora estes estudantes também necessitem de deslocamento para realizar provas, participar de palestras e comprar materiais de estudo.

Embora os alunos que recebam bolsas parciais do Prouni não tenham direito à bolsa permanência, as instituições em que estes beneficiários do programa estudam têm preferência ao solicitar financiamento no Fies, sem necessidade de fiador, conforme a Lei nº 11.096/2005.

Art. 14. Terão prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES as instituições de direito privado que aderirem ao Prouni na forma do art. 5º desta Lei ou adotarem as regras de seleção de estudantes bolsistas a que se refere o art. 11 desta Lei (BRASIL, 2005a, n.p.).

Como foi apresentado no Capítulo 2, o programa Fies contempla apenas cursos presenciais, portanto, cursos a distância não dão essa possibilidade. O que nos parece é que o legislador esqueceu de atender às necessidades dos beneficiários de cursos a distância neste quesito auxílio, pois mesmo o curso a distância exige custos inerentes das atividades universitárias, como as despesas de material escolar, plano de *internet*, despesa com energia elétrica, despesa com transporte para realizar os exames. Enfim, na nossa visão, faltou coerência

da constituição do Prouni nesse sentido, já que os beneficiários são pessoas de baixa renda e, conseqüentemente, suas famílias vivem, em sua maioria, com até dois salários mínimos *per capita*.

3.2 Financiamento do Prouni

A forma de financiamento do Prouni é mediante contrapartida que o governo oferece às instituições que aderem ao programa. Conforme definido no artigo 8º da Lei 11.096/2005, estas têm a isenção dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS/Pasep).

Haas e Pardo (2017) qualificam o subsídio concedido pelo Programa Prouni como um segmento das políticas já adotadas na década de 1970, durante o regime militar, em que a expansão do setor privado de ensino foi realizada mediante a renúncia fiscal:

Para que se possa entender o contexto em que foi instituído o Programa Universidade para Todos (PROUNI), convém conhecer o cenário econômico no qual este programa está inserido. Com este propósito, apresentam-se, inicialmente, as medidas de política econômica que orientaram as finanças públicas e a questão da renúncia fiscal no Brasil, desde a década de 1960 e como esta isenção fiscal beneficiou a criação, o financiamento e a expansão das instituições privadas de educação superior, focando neste texto, os efeitos da isenção fiscal alcançada pela adesão ao Programa Universidade para Todos (PROUNI) que superam a oferta das bolsas de estudos, exigência do programa, viabilizando a manutenção e expansão de uma Instituição de Educação Superior Privada (HAAS; PARDO, 2017, p. 719).

Ainda na questão da comparação entre o incentivo governamental às instituições privadas no período militar e da criação do Prouni, Carvalho (2005) confere o período de implantação do Prouni num contexto econômico e político diverso do regime militar. A autora entende que diferentemente do regime militar, o período de implantação do Prouni se baseou num ambiente democrático que permite que mais atores entrem em cena, inclusive com mais recursos, neste caso o interesse dos representantes das instituições privadas se fez presente.

Levando-se as considerações apontadas por Haas e Pardo (2017) em relação às duas fases em que o governo expandiu o incentivo da expansão das instituições privadas de ensino, há de se fazer mais algumas considerações. Ao se criar o Prouni, o governo federal seguiu a cartilha do Banco Mundial, em que esta instituição propõe que a expansão do ensino superior seja realizada pela iniciativa privada mediante o incentivo governamental, além de atender o

aspecto do controle fiscal brasileiro, embora tais fatos não levem em consideração qual tipo de “mercadoria” será ofertada ao estudante.

Pelas características mencionadas de isenção fiscal aplicada para a remuneração das instituições privadas de ensino, a despesa do Prouni não está vinculada diretamente a uma execução orçamentária governamental, a despesa com o programa é reconhecida como uma ação não orçamentária e vinculada à renúncia de receita, cuja estimativa e efetivação é apurada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (BRASIL, 2015).

As isenções tributárias realizadas pelo poder público no intuito de ofertar bolsas ao estudante carente no ensino superior privado é alvo de críticas na literatura acadêmica no que se refere à forma de remuneração às instituições, especialmente as que possuem fins lucrativos. Tais críticas, em geral, são direcionadas para a pressão que pode ser exercida pelos grandes grupos educacionais no ambiente político para defender seus interesses, o que levou inclusive essas instituições a não apresentarem resistência a aderirem ao programa, a resistência ficou somente na parte política.

Nesse sentido, Chaves, Reis e Guimarães (2018) entendem que o Prouni foi criado em um ambiente político de favorecimento ao setor privado-mercantil, corroborando o aumento da participação privada ocorrido nos últimos 30 anos no ensino superior.

As dificuldades de se mensurar o real custo do programa e o benefício real realizado pelas instituições é outro ponto comumente abordado pelos estudiosos, pois os dados dos benefícios fiscais gerados pelo Prouni pelas instituições privadas não ficam geralmente explicitados em seus relatórios financeiros³³. Nesse sentido, em um dos poucos trabalhos realizados com dados reais de uma instituição particular para apurar os ganhos obtidos com a isenção fiscal com o Prouni, Haas e Pardo (2017) demonstraram que o ganho fiscal alcançado pela instituição de ensino com fins lucrativos, após a adesão ao programa, foi superior aos investimentos destinados em bolsas de estudos e contribuiu financeiramente para a estabilização, manutenção e o potencial crescimento institucional, contribuindo, assim, para que as instituições se interessem a entrar no programa para aumentar a rentabilidade do curso oferecido.

Carvalho (2005) já demonstrou as peculiaridades do programa em favor das instituições privadas com fins lucrativos, apontando dois pontos favoráveis a essas instituições: a forte isenção de impostos, sobretudo o imposto de renda, e a contrapartida imposta de concessões de

³³ Os principais conglomerados de empresas de educação com ações na bolsa, em seus relatórios voltados aos acionistas, disponibilizam poucas informações em relação à quantidade de bolsistas do Prouni na instituição e o ganho gerado com a isenção fiscal, diferentemente da atenção dada nesses relatórios ao Programa Fies.

bolsas nas instituições sem fins lucrativos ser menor em relação às instituições com fins lucrativos. O quadro a seguir, oriundo da autora, demonstra as diferentes bases de alíquotas aplicadas aos diferentes estabelecimentos de ensino superior, com a implementação do Prouni:

Quadro 6 - ALÍQUOTAS E BASE DE CÁLCULO DOS TRIBUTOS FEDERAIS POR CATEGORIAS DE IES

Tributos	Com fins lucrativos		Sem fins lucrativos			
			Confessional / Comunitária		Filantrópica	
	Atual	PROUNI	Atual	PROUNI	Atual	PROUNI
IRPJ	25% x lucro	-	-	-	-	-
CSLL	9% x lucro	-	-	-	-	-
Cofins	7,6% x receita	-	3% x receita	-	-	-
PIS	1,65% x receita	-	1% x folha	-	1% x folha	-
INSS	20% x folha	20% x folha	20% x folha	20% x folha	-	-

Fonte: Carvalho (2005, p. 13).

É notória a retirada quase que completa de todo ônus tributário das instituições com fins lucrativos em relação às instituições de ensino sem fins lucrativos. Carvalho (2005) faz a consideração de que a isenção tributária da contribuição para a folha de pagamento, no caso das instituições sem fins lucrativos, é relativamente menor em relação à isenção total atribuída para com fins lucrativos. Sendo assim, além das instituições sem fins lucrativos abocanharem parte pequena de isenção, caso queiram ingressar no Prouni terão de “aceitar” a conceder bolsas em quantidade equivalente³⁴ que as instituições com fins lucrativos para participar do Prouni.

A vantagem tributária para as entidades beneficentes aderirem ao programa é baixa, como vimos no quadro 6, fazendo-se a necessidade de se questionar a desvantagem dessas instituições em relação às outras instituições que aderiram ao programa:

Já, as entidades beneficentes apenas se beneficiam da isenção do PIS, cujo ônus fiscal é pouco representativo. Este contexto permite compreender as alegações das filantrópicas em tornarem-se lucrativas. A troca de imunidade por isenção por dez anos renováveis por iguais períodos não traz prejuízos significativos. Os tributos municipais podem ser barganhados com os poderes locais e as alíquotas variam muito entre os municípios. O INSS patronal, de acordo com o explicitado na legislação do PROUNI, pode ser suavemente parcelado nos cinco primeiros anos (CARVALHO, 2005, p. 13).

³⁴ A Medida Provisória n.º 213 de setembro de 2004 estabelecia que a instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderia aderir ao Prouni concedendo uma bolsa integral para cada nove estudantes pagantes regularmente matriculados na instituição. Porém, com a promulgação da Lei n.º 11.096, de janeiro de 2005, a adesão ficou condicionada a uma bolsa para cada 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes pagantes.

Visto que o programa determina que o governo renuncie de boa parte de renda tributária que viria das empresas de educação superior, é importante entender a análise e o controle do tratamento dessa isenção realizada pelo governo federal através da Receita Federal do Brasil, que é o órgão responsável pelo acompanhamento, análise e estimativa dos efeitos da arrecadação das renúncias fiscais indiretas. Portanto, como já vimos, as isenções provenientes do programa são reconhecidas como Gastos Tributários pela receita federal, não se tratando de despesa de ação orçamentária, conforme descrito pela Controladoria Geral da União:

A concessão de bolsa do Prouni é uma ação não orçamentária e por isso não figura no cadastro de ações dos orçamentos anuais, uma vez que tem os recursos ligados à renúncia de receitas, a qual tem a sua estimativa e efetivação apurada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRF (BRASIL, 2015, p. 16).

A Tabela 14 demonstra a previsão dos gastos provenientes da renúncia fiscal do Prouni, atualizado pelo IPCA de janeiro de 2020, separado por valores previstos da isenção do Imposto sobre a Renda, Contribuição Social do Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e Cofins.

Tabela 14 - GASTO TRIBUTÁRIO PROVENIENTES DA RENÚNCIA FISCAL DO PROUNI*

	Imposto sobre a Renda	Contribuição Social PIS/Pasep	Contribuição Social Lucro Líquido	Contribuição Seguridade - Cofins
2010	R\$ 334.817.909,14	R\$ 100.087.249,13	R\$ 210.017.238,18	R\$ 459.971.505,63
2011	R\$ 366.669.590,86	R\$ 63.475.029,45	R\$ 131.148.314,39	R\$ 291.000.800,68
2012	R\$ 428.599.134,55	R\$ 93.123.555,60	R\$ 198.029.918,25	R\$ 429.801.026,32
2013	R\$ 467.748.435,12	R\$ 85.826.574,37	R\$ 161.659.034,51	R\$ 396.122.647,43
2014	R\$ 292.499.030,69	R\$ 81.919.284,81	R\$ 87.467.016,59	R\$ 378.089.008,64
2015	R\$ 518.973.391,17	R\$ 105.266.018,32	R\$ 164.298.823,31	R\$ 485.843.162,20
2016	R\$ 699.533.010,71	R\$ 101.394.642,97	R\$ 249.351.198,35	R\$ 467.975.273,14
2017	R\$ 682.551.867,23	R\$ 98.933.290,11	R\$ 243.298.206,05	R\$ 456.615.187,28
2018	R\$ 687.936.238,21	R\$ 99.713.734,95	R\$ 245.217.485,78	R\$ 460.217.236,40
2019	R\$ 1.229.614.667,70	R\$ 103.920.725,39	R\$ 452.634.764,65	R\$ 479.634.115,44

Fonte: Elaborado a partir de dados do Demonstrativo dos Gastos Tributários da Receita Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/dgt-bases-efetivas-2019-serie-2017-a-2022-quadros-i-a-xxxii-1.xlsx/view>. Acesso em: 09 ago. 2021.

*Valores atualizados pelo IPCA de janeiro/2020.

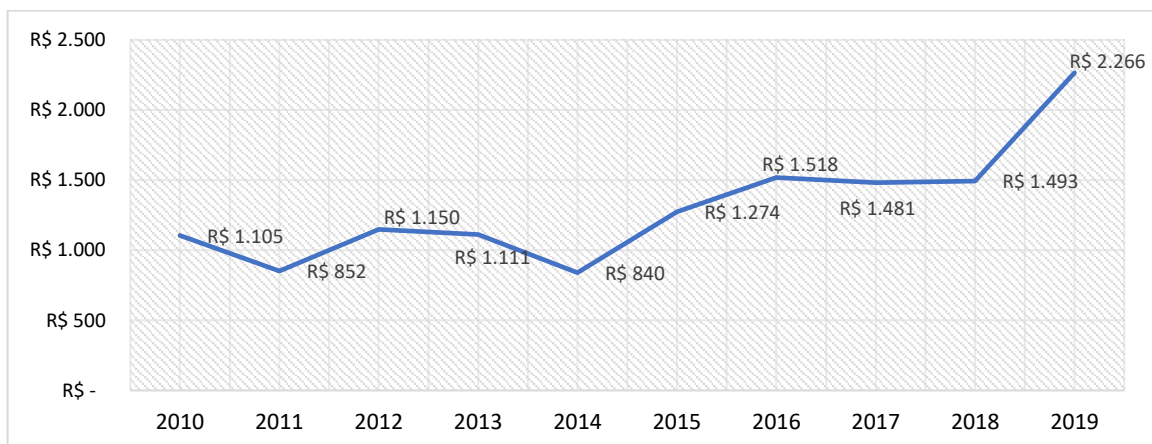
Observa-se que entre 2010 e 2019 a isenção fiscal do Imposto de Renda concedida pelo Prouni aumentou em 267% no período, segundo a projeção da Receita Federal. Verifica-se ainda a variação de aumento de isenção dado ao imposto de renda de 78% entre os anos de 2018

e 2019, embora o Produto Interno Bruto (PIB) do país não tenha apresentado dados substanciais de crescimento no período³⁵.

As demais contribuições apresentadas na tabela não tiveram um aumento considerável de valores segundo as projeções da receita federal, de qualquer forma, a soma deles representa em média proporcional quase 100% do valor do Imposto de Renda não recolhido ao Estado pelas instituições de ensino.

O gráfico 5, a seguir, demonstra o total de renúncia de receitas geradas pela adesão das instituições pelo Prouni. Trata-se da soma da isenção do Imposto de Renda, Contribuição Social PIS/Pasep, Contribuição Social do Lucro Líquido e a Cofins, impostos atualizados pelo preço corrente do IPCA de janeiro de 2020:

Gráfico 5 - GASTO TRIBUTÁRIO DA RENÚNCIA FISCAL DO PROUNI – EM MILHÕES (R\$)*



Fonte: Elaborado a partir de dados do Demonstrativo dos Gastos Tributários da Receita Federal (2021).

*Valores atualizados pelo IPCA de janeiro/2020

Observa-se pelo gráfico que a renúncia de impostos para a sustentação do programa Prouni quase que dobrou o valor em nove anos, apresentando apenas dois períodos de quedas da renúncia tributária: durante os anos de 2011 e 2014. Sendo assim, o Prouni obteve crescimento substancial de recursos destinados pelo governo federal entre os anos de 2010 e 2019, em comparação ao Fies demonstrado no Capítulo 2.

Como foi demonstrado no Capítulo 2, o recurso para o programa Fies se reduziu radicalmente a partir de 2015, no caso do Prouni ocorreu justamente o inverso: embora em 2014 o recurso tenha apresentado uma queda entre 2013 e 2014, a partir de 2015 os recursos para

³⁵ O PIB em 2018 cresceu 1%, enquanto em 2019 apresentou crescimento de apenas 1,2%.

incentivar o crescimento do programa e, conseqüentemente, o aumento do quantitativo de bolsas mais que duplicou entre 2014 e 2019. Sendo assim, constatamos que enquanto o Fies se reduziu, o Prouni foi o programa mais utilizado pelo governo para inserir novos alunos de graduação na iniciativa privada a partir de 2016.

Agora, o que é necessário é saber como tais isenções demonstradas até aqui impactaram, de fato, o programa no quantitativo de bolsas concedidas no período, ou seja, se o crescimento do programa em relação aos alunos atendidos seguiu a mesma proporção e direção que a renúncia de receita projetada pela Receita Federal, assunto que será tratado na seção 3.3.

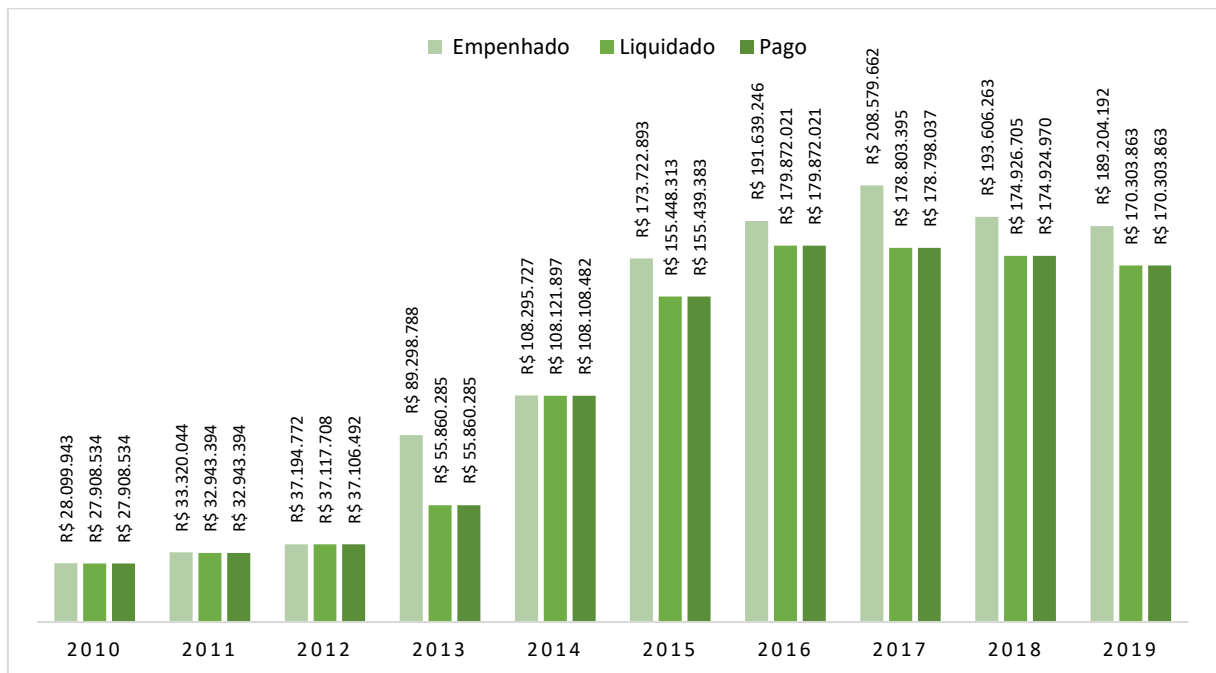
3.2.1 Despesas com a Bolsa Permanência

As despesas realizadas pela concessão de bolsa permanência são realizadas pela ação orçamentária “Concessão de Bolsa Permanência no Ensino Superior”³⁶, por ser uma despesa com orçamento a ser executado, é possível identificar a efetiva despesa pública. O Gráfico 6 demonstra os valores dessa despesa em três³⁷ etapas da respectiva execução orçamentária: a emissão do empenho, a liquidação e o pagamento:

³⁶ Ação Orçamentária 0A12: Concessão de Bolsa Permanência no Ensino Superior.

³⁷ A execução da despesa orçamentária no orçamento público é realizada em nove etapas: 1) previsão orçamentária, 2) descentralização/movimentação de créditos orçamentários, 3) processo licitatório, 4) emissão de nota de empenho, 5) assinatura de contrato, 6) entrega de bens e serviços, 7) liquidação da despesa, 8) retenção de tributos e efetivação do pagamento (FEIJÓ; MEDEIROS; ALBUQUERQUE, 2008). A emissão de empenho consiste na reserva de parte de orçamento para realizar a despesa, a liquidação é fase em que é reconhecida que houve a entrega de bem ou serviço pelo fornecedor e o pagamento é a fase final em que é realizada a execução do orçamento e o respectivo pagamento ao beneficiário.

Gráfico 6 - DESPESA DA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA "CONCESSÃO DE BOLSA PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR" 2010 – 2019*



Fonte: Painel do Orçamento Federal/Ministério da Economia. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.gvw&host=QVS%40pqk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 9 ago. 2021.

*Atualizado pelo IPCA em valor corrente de janeiro/2020.

Observando os dados apresentados no Gráfico 6, verificamos que a despesa da bolsa permanência entre 2010 e 2019 apresentou três períodos distintos: houve uma modesta elevação entre 2010 e 2013, uma forte elevação em 2015 e estabilidade entre os anos de 2016 e 2019.

No período de 2010 a 2013, houve aumento de 100,15% em valores atualizados pelo IPCA de janeiro de 2020. Observa-se que embora em 2013 o empenho tenha sido 300% em relação ao período anterior, houve pagamento de apenas 62% desse valor.

No período de 2014 a 2015, o pagamento da bolsa-permanência se elevou consideravelmente. No ano de 2014 a 2015 passou do valor de pagamento de R\$ 108.108.482,03 para R\$ 155.439.382,70, tendo um aumento de 43,78%. A partir dos anos seguintes, a despesa com o valor da ação orçamentária se estabilizou na média de 170 milhões.

Sendo assim, pelo menos, a despesa assistencial com a bolsa-permanência não foi estrangulada no período. Pelo contrário, houve aumento considerável da despesa relacionada à ação orçamentária a partir de 2015. O grande problema do bolsa permanência, como foi descrito na seção 3.1.1, é o seu valor totalmente defasado para auxiliar nas despesas realizadas pelo aluno durante o curso e a quantidade de bolsas disponibilizadas insuficientes que não atendem a todos os beneficiários do Prouni.

3.3 A expansão das bolsas do Prouni e sua participação nas matrículas

Para abordarmos sobre a participação do Prouni no quantitativo de matrículas, é necessário lembrar que o Programa atende somente pessoas de baixa renda, com isso se diferencia da participação do Fies abordado no Capítulo 2. As devidas proporções devem ser consideradas, pois como sabemos pelo que foi apresentado na seção 3.1 o Prouni é caracterizado por uma política afirmativa, sendo assim atende a uma camada de estudantes que em algum período difere dos alunos atendidos pelo Fies.

O Prouni concede bolsas aos estudantes participantes do programa, essas bolsas podem ser integrais ou parciais, dependendo da renda do discente. Na tabela 15 é apresentada a quantidade de bolsas integrais e parciais concedidas no programa, de 2010 a 2019, e a respectiva variação percentual da quantidade concedida em relação ao ano imediatamente anterior.

Tabela 15 - BOLSAS PROUNI CONCEDIDAS DE 2010 A 2019

ANO	INTEGRAL	% Variação percentual de bolsa integral	PARCIAL 50%	% Variação percentual de bolsa parcial
2010	96.216		56.517	
2011	106.516	11%	64.250	14%
2012	119.191	12%	57.573	-10%
2013	134.571	13%	42.755	-26%
2014	176.033	31%	47.565	11%
2015	185.086	5%	67.564	42%
2016	157.406	-15%	81.856	21%
2017	155.041	-2%	81.595	0%
2018	161.571	4%	79.461	-3%
2019	167.807	4%	57.748	-27%

Fonte: Elaborado a partir de dados dos dados abertos do MEC. Disponível em: <https://dados.gov.br/organization/ministerio-da-educacao-mec>. Acesso em: 22 jul. 2021.

A distribuição das bolsas apresentada pela tabela 15 demonstra que foi realizada a concessão de dois tipos de bolsa: a integral e a parcial de 50%. Observa-se que, embora a legislação permitisse a concessão de bolsa parcial de 25%³⁸, não houve a concessão desse tipo de bolsa entre 2010 e 2019. Em relação os dois tipos de bolsas concedidas, durante o período demonstrado na tabela, houve crescimento distinto no que se refere à concessão.

Na referida tabela, as bolsas integrais tiveram dois períodos de redução no quantitativo de concessões, período de 2016 a 2017, que correspondeu no total de 16,23% de queda. Mas

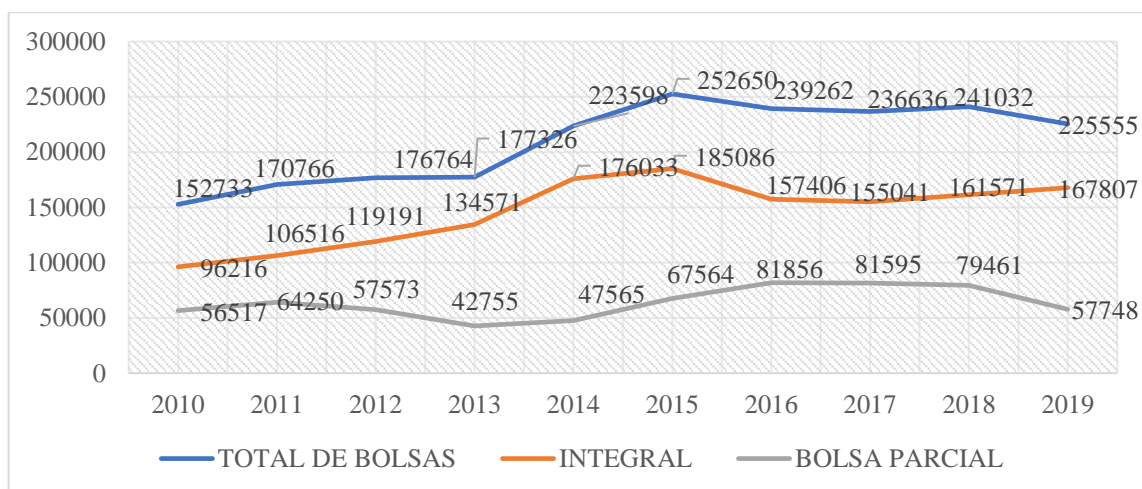
³⁸ A Lei nº 14.350 de 2022, extinguiu a bolsa parcial de 25%

no geral, em todo o período, entre 2010 e 2019, a quantidade de bolsas integrais concedidas obtiveram aumento de 74,41%, inicialmente passando de 96.216 bolsas integrais concedidas em 2010 para 167.807 em 2019.

Em relação às bolsas parciais, durante o período analisado, houve três períodos de queda de concessão: 2012, 2013 e 2018 que apresentaram quedas de 10%, 26% e 27% respectivamente. Percebe-se que entre 2010 e 2019, a quantidade de bolsas parciais concedidas não se alterou consideravelmente ao longo do período. Os anos de 2015 e 2016 foram de considerável crescimento de concessão de bolsas parciais, com aumentos respectivamente de 42% e 21% de alunos beneficiados.

O Gráfico 7 demonstra a evolução do total de bolsas do Prouni concedidas entre 2010 e 2019. Observa-se que o total de bolsas concedidas durante o período apresentou aumento de 152.733 para 225.555, ou seja, variação positiva de cerca de 47%. Tal resultado se deve ao aumento das bolsas integrais, conforme foi apresentado na Tabela 15.

Gráfico 7 - COMPARATIVO DE BOLSAS INTEGRAIS E PARCIAIS CONCEDIDAS (2010 - 2019)



Fonte: Elaborado a partir de dados abertos do MEC. Disponível em: <https://dados.gov.br/organization/ministerio-da-educacao-mec>. Acesso em: 22 jul. 2021.

É interessante observar que não houve uma redução considerável do programa em relação à concessão de bolsas durante os anos de 2015 a 2019, apesar da redução do crescimento econômico apresentado no período e da política de contenção de despesa realizada pelo governo federal. A redução das bolsas entre 2015 e 2019 foi no total de 10,72%, apresentando um número inicial de 252.650 de bolsas concedidas para posteriormente baixar para 225.555, período em que a economia brasileira apresentou queda e baixo crescimento.

Conforme já identificado na tabela 14, a curva das bolsas parciais apresenta queda acentuada entre 2018 e 2019 e as bolsas integrais apresentaram certa estabilidade entre 2016 e 2019, situação bem diferente do que ocorreu com o Fies, que apresentou drástica redução de estudantes beneficiados no mesmo período.

O que se percebe pelo Gráfico 7 é que o programa procurou atender primordialmente os alunos de menor renda com a bolsa integral e pouco aumentando a quantidade concedida de bolsa parcial, sendo uma escolha realizada pelo governo especialmente em 2019, ano que essa diferença se apresenta de forma contundente no gráfico.

3.3.1 Comparativo das matrículas no ensino superior e o Prouni

A participação do Prouni em relação aos cursos existentes nas instituições privadas é mais ampla, pois diferentemente do Fies³⁹ que beneficia somente os alunos⁴⁰ de cursos presenciais, o programa de ação afirmativa atende os alunos de graduação presencial e a distância.

Embora haja falta de estudos recentes sobre os efeitos do Prouni no Plano Nacional de Educação e sobre a inserção dos alunos nos cursos mais caros e proibitivos para a camada dos estudantes beneficiados pelo programa, os poucos estudos efetuados apontam resultados positivos em relação ao objetivo do programa. Moreira e De Souza (2019), por uma análise sobre beneficiários do programa que realizaram os cursos de pedagogia, direito e medicina, constataram que o Prouni favoreceu a inclusão da população menos favorecida, apesar de constatar que o perfil dos bolsistas se diferencia dependendo do curso. Estudo realizado por Renk e Bordini (2019) demonstrou resultados positivos dos alunos egressos no que se refere à renda e inserção no mercado de trabalho, os autores destacam a importância da inserção de mulheres, jovens adultas no programa, contribuindo, assim, para que estas saiam da vulnerabilidade social.

Sendo assim, a participação do programa em relação à sua inserção no universo de alunos no ensino privado faz-se necessária para verificar se a evolução do programa corresponde no mesmo sentido das matrículas realizadas nas instituições privadas.

A Tabela 16 demonstra a participação percentual dos novos beneficiários do Prouni em relação ao total de ingressantes nos cursos de graduação, somando os cursos presencial e a

³⁹ A entrada do aluno para o programa Fies é mais restritiva que o Prouni ao se exigir conceito mais alto por partes dos cursos nas instituições privadas pelo MEC.

⁴⁰ Beneficiam estes alunos, desde que estes tenham preenchidos todos os requisitos para o financiamento.

distância de ensino superior. Pelos números apresentados, a proporção das novas bolsas concedidas tem-se mostrado estável no período temporal da pesquisa, oscilando entre 8% e 10% em relação à quantidade de alunos ingressantes nos cursos de graduação no ensino presencial e a distância.

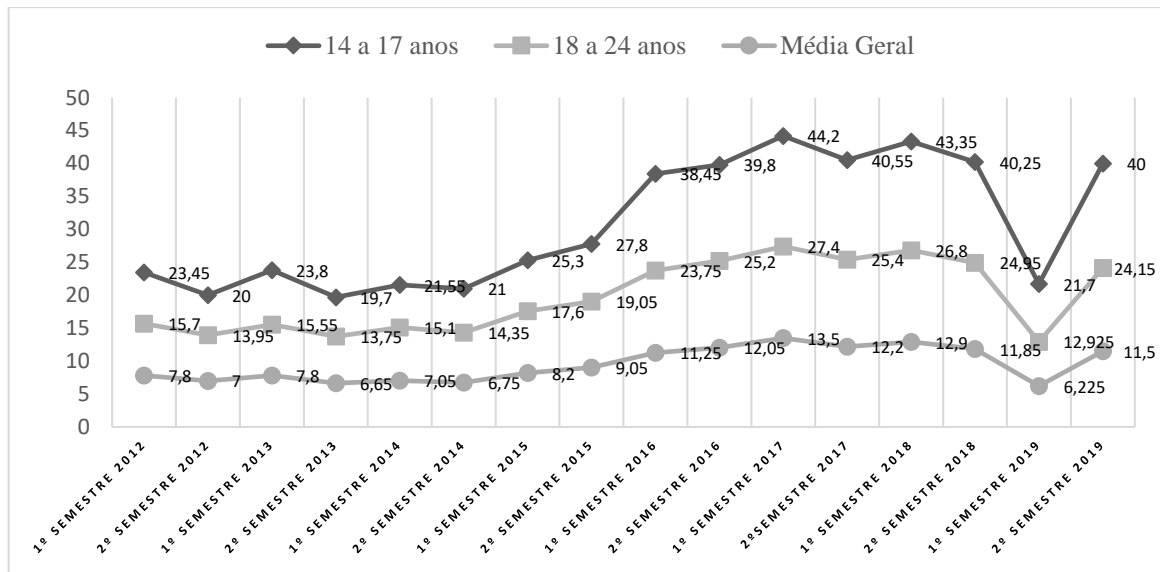
Tabela 16 - PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA PROUNI NO TOTAL DE INGRESSANTES NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO

Ano	Quantidade de Ingressantes nos cursos de Graduação no ensino presencial e a distância	Bolsa do Prouni Concedidas (Parcial e Integral)	Participação do programa Prouni no total de ingressantes no curso de graduação
2010	1.706.345	152733	9%
2011	1.635.816	170766	10%
2012	2.199.192	176764	8%
2013	2.211.104	177326	8%
2014	2.307.988	223598	10%
2015	2.385.861	252650	11%
2016	2.456.152	239262	10%
2017	2.327.636	236636	10%
2018	2.492.777	241032	10%
2019	2.644.655	225555	9%

Fonte: Elaborado a partir do Censo do Ensino Superior/Inep/MEC. Disponível em: <https://dados.gov.br/organization/ministerio-da-educacao-mec>. Acesso em: 22 jul. 2021.

Não é nada trivial determinar qual seria uma proporção adequada do quantitativo de alunos que deveria estar sendo contemplado com a bolsa Prouni para iniciar uma graduação no Brasil, mas podemos considerar três fatores que poderiam demonstrar que a concessão de bolsas deveria ter sido maior para que atendesse à demanda necessária, especialmente a partir de 2015: a alta taxa de desemprego entre os jovens, a redução do programa Fies e o aumento da evasão de alunos, observado no ensino superior durante o período.

A taxa de desemprego, demonstrada no Gráfico 8, apresenta uma certa estabilidade entre os anos de 2012 e 2014, e a partir de 2015 começa a se elevar. Pode-se constatar, pelo gráfico, que o jovem é o grupo mais afetado pelo desemprego, devido à sua baixa experiência profissional, apresentando mais de 40% de desocupação em 2018, mais que o dobro da média nacional que foi de 12%. Nesse sentido, muitos desses jovens não poderão arcar com seus próprios recursos para se inserir numa instituição privada de ensino, já que a quantidade de instituições públicas de ensino superior gratuita é insuficiente para atender a demanda.

Gráfico 8 - TAXA DE DESOCUPAÇÃO (2012 - 2019)

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Pnad – IBGE. Disponível em:

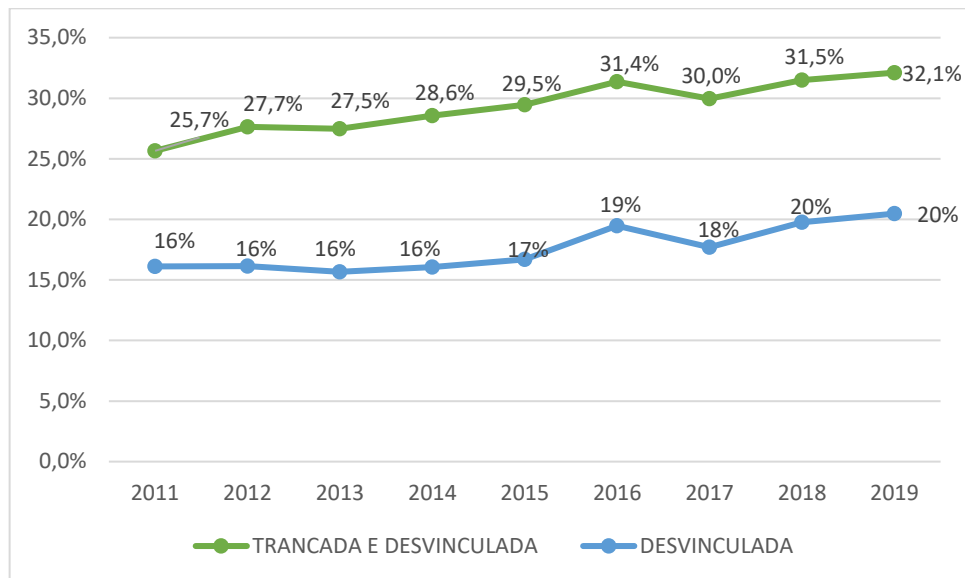
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=20653&t=series-historicas>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Como vimos no Capítulo 2, o Fies até 2014 foi uma opção de escolha para que pessoas de baixa renda conseguissem a possibilidade de ingressar no ensino superior privado mediante o financiamento subsidiado pelo governo. Porém, como já foi abordado neste trabalho, o programa de financiamento estudantil brasileiro entrou em um processo de forte encolhimento drástico a partir de 2015, atendendo apenas a uma parcela pouco significativa da população de estudantes de baixa renda interessados em ingressar no nível superior no setor privado, além de imposição de regras bastante restritivas para a maioria do alunado de baixa renda⁴¹.

Para corroborar esses dois fatos anteriores ditados como possíveis causas de necessidade de ampliação do programa assistencial ao alunado de graduação, há o fato do aumento da quantidade de alunos que se retiraram de seus cursos de graduação, seja por trancamento de matrícula, ou pela sua desvinculação com o curso. No gráfico 9, é demonstrada a evolução nesse sentido no ensino superior privado brasileiro, verificamos que as taxas de matrículas trancadas e desvinculadas apresenta uma tendência de crescimento desde 2010 e não ficaram abaixo da taxa de 30% depois do ano de 2016.

⁴¹ Há de se ressaltar que o financiamento pode se tornar um pesadelo para as pessoas de baixa renda numa crise econômica, pois se trata de uma dívida que o aluno terá de arcar por um período considerável.

Gráfico 9 - TAXA DE MATRÍCULAS TRANCADAS E DESVINCULADAS DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL - PRESENCIAL E A DISTÂNCIA



Fonte: Elaborado a partir do Censo do Ensino Superior/Inep/MEC.

Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Logicamente que todo o quantitativo de matrículas trancadas ou desvinculadas demonstrado no gráfico 9 não pode ser atribuído somente a questões econômicas, há outros fatores que levam o aluno a se retirar do curso superior, como a decisão da mudança de curso, jornada de trabalho, falta de perspectiva no mercado de trabalho etc. Porém, diante dos dados apresentados pelo gráfico, justamente num período de crise econômica, nos deixa forte indício que há relação do aumento da evasão⁴² escolar no ensino superior com o período concomitante à queda da renda e alta do desemprego.

Em relação à quantidade de matrículas no ensino superior, verifica-se, pela tabela 17, que nos primeiros cinco anos houve um período ininterrupto de crescimento da quantidade de matrículas, só se encerrando o crescimento em 2016, quando a taxa de matrículas apresentou queda de 0,87%. No período de 2017 a 2019 as taxas de matrículas apresentaram crescimento modestos de 3,02%, 2,11% e 2,36% respectivamente.

⁴² A pesquisa elaborada pelo Instituto SEMESP “O Mapa do Ensino Superior no Brasil de 2020” demonstrou que a taxa de evasão no ensino presencial entre 2013 e 2018 alcançou seu pico no ano de 2016 quando chegou a 30,1%, enquanto entre 2017 e 2018 ficou em 28,5% e 29,4% respectivamente.

Tabela 17 - ALUNOS MATRICULADOS EM INSTITUIÇÕES PRIVADAS NO ENSINO PRESENCIAL E A DISTÂNCIA

ANO	ALUNOS MATRICULADOS	% VARIACÃO
2010	3.987.424	0,00%
2011	4.966.374	24,55%
2012	5.140.312	3,50%
2013	5.373.450	4,54%
2014	5.867.011	9,19%
2015	6.075.152	3,55%
2016	6.058.623	-0,27%
2017	6.241.307	3,02%
2018	6.373.274	2,11%
2019	6.523.678	2,36%

Fonte: Elaborado a partir do Censo do Ensino Superior/Inep/MEC.

Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Durante o período de 2016 a 2019 as taxas de crescimento de alunos matriculados são bem inferiores que os anos anteriores, conforme dados da tabela 17, demonstrando uma desaceleração de matrículas de estudantes. Os indícios de estagnação de matrículas, não deve ser explicado somente pelas questões econômicas, existem outros fatores que modificam a demanda ao ensino superior. Nesse sentido, Carvalho (2005, p. 10) exemplifica as possíveis condições que geram demanda no ensino superior:

Embora, a demanda potencial por ensino superior não se restrinja ao número de concluintes do ensino médio, é muito difícil estimar o número de pleiteantes. Neste cálculo inclui-se não apenas parte dos recém-formados, como também aqueles que retornam tardiamente aos bancos escolares.

Porém, como já destacamos, o período a partir de 2015 foi marcado por desemprego, queda de renda e instabilidade econômica, gerando assim, ao pleiteante à graduação, a incerteza da possibilidade de arcar financeiramente com o curso e das possíveis consequências econômicas no mercado profissional pretendido.

Enfim, o Prouni apresentou uma taxa constante de novos bolsistas em relação aos novos ingressantes no ensino superior, que foi em torno de 8% a 10%. Porém, a estabilidade de concessão de bolsas do programa não resultou em uma estabilidade ou queda na taxa de desistência dos cursos de graduação, conforme vimos no gráfico 9, que apresentou um grande aumento a partir de 2015, chegando à maior taxa do período em 2019, com quase 32% de alunos trancando ou se desvinculando do curso.

O programa Prouni apresenta um forte componente inclusivo para os estudantes de baixa renda, porém acreditamos que a quantidade de bolsas concedidas não é o suficiente para atender à demanda existente que tal programa necessitaria, especialmente em um momento de crise econômica. O programa mostrou-se insuficiente para resultar em expansão de matrículas ou redução na taxa de evasão no ensino superior, especialmente a partir de 2015, quando o Fies passou a ser restringido e o desemprego aumentou, período de maior taxa de evasão de alunos no período analisado.

3.4 Considerações sobre o Prouni

O Prouni criado para ser um programa de ação afirmativa, é o único programa de acesso ao ensino superior que contempla o ensino presencial e a distância, diferentemente do Fies que atende somente os estudantes do ensino presencial.

Analisando o período da presente pesquisa, constatamos que não houve mudança substancial da quantidade de bolsas concedidas pelo governo federal em relação ao quantitativo total de matrículas efetuadas no período. Podemos perceber, também pelos dados demonstrados no Capítulo 3, que houve aumento de mais de 70% em bolsas integrais no período, enquanto as bolsas parciais tiveram aumento tímido de pouco mais de 2%. Sendo assim, podemos fazer as seguintes considerações:

O Prouni, durante todo o período, não foi afetado consideravelmente pelas restrições orçamentárias, como ocorreu com o programa Fies. Desse modo, o governo preferiu utilizar o subsídio às instituições privadas para a ampliação da inserção dos alunos de baixa renda ao ensino superior.

A parte positiva, em relação ao desenvolvimento do programa, é a ampliação da quantidade de bolsas permanência concedidas, que auxilia os estudantes a arcar com as despesas do curso de graduação. Por outro lado, a quantidade de bolsas concedidas ficou abaixo da quantidade necessária para atender a todos os estudantes do Prouni.

A consideração que pode ser levantada sobre o Prouni referente aos dados apresentados no que se refere ao financiamento por parte do governo é que não houve impacto considerável no programa diante da restrição orçamentária imposta pelo governo a partir de 2015. Apesar da redução quantitativa da bolsa parcial, esta redução foi compensada pelo aumento da quantidade de concessões de bolsa integral. Em relação à bolsa permanência, programa pouco divulgado pela mídia, mas importante para permanência do aluno no curso, embora tenha aumentado em

quase 100% sua quantidade de concessão, carece de um ajuste em seu valor, pois, infelizmente o valor individual pecuniário concedido ao graduando é totalmente defasado para atender todas as despesas estudantis. Enfim, os alunos têm a opção de entrar no curso de graduação, mediante o Prouni, mas a política pública ainda não fornece a assistência estudantil necessária para assegurar a permanência de todos os beneficiários do programa durante o curso.

4 A EXPANSÃO DO ACESSO À REDE PÚBLICA FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR

O propósito deste capítulo é demonstrar a evolução da rede pública federal de ensino superior, representada pelas matrículas efetuadas nas universidades e rede federal de educação profissional, científica e tecnológica. Este capítulo é dividido em três partes: na primeira parte é demonstrado o panorama da rede pública de ensino e as políticas de acesso e permanência que influenciaram consideravelmente o perfil dos alunos ingressantes; na segunda parte é demonstrado o financiamento realizado no ensino superior público federal; e a terceira, tem como objetivo demonstrar a expansão da rede federal de ensino superior no período.

4.1 Panorama da rede pública federal de ensino superior

Conforme determina a Lei n.º 9.394/96, no seu artigo 19, as instituições de ensino possuem três categorias administrativas diferentes: privada, comunitária⁴³ e pública. Apresentamos nos Capítulos 2 e 3 os programas de acesso ao ensino superior realizados pelo governo federal voltados para as instituições de ensino do setor privado, cujas ações de incentivo foram realizadas mediante políticas de crédito estudantil e concessão de bolsas de estudos representadas pelos programas Fies e Prouni respectivamente. Neste capítulo, serão abordadas as ações governamentais que propiciaram o acesso às instituições públicas de ensino superior federais que dependem de recursos oriundos do Tesouro Nacional: as Instituições Federais de Ensino Superior pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e as Universidades Federais.

A rede pública federal de ensino superior, em 2019, era formada por cento e dez instituições, sendo estas distribuídas por sessenta e três universidades, um centro universitário⁴⁴, seis faculdades⁴⁵ e quarenta institutos de ensino. A quantidade de alunos

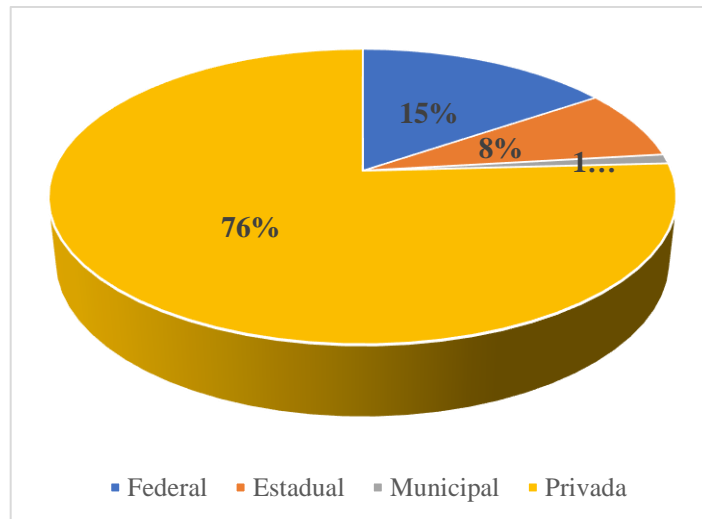
⁴³ As comunitárias ou filantrópicas, para fins desse trabalho, entram no âmbito das instituições privadas.

⁴⁴ Academia das Agulhas Negras no Rio de Janeiro

⁴⁵ As seis faculdades federais do Censo do Ensino Superior de 2019 foram: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Instituto Tecnológico da Aeronáutica, Instituto Militar de Engenharia, Instituto Nacional de Educação de Surdos, Instituto Superior de Ciências Policiais e a Escola de Educação Física do Exército.

matriculados nas Ifes⁴⁶ representava 15% de alunos matriculados em toda rede de ensino superior no Brasil⁴⁷, conforme demonstrado no gráfico 10.

Gráfico 10 - PORCENTAGEM DE MATRÍCULAS EFETUADAS NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS EM 2019



Fonte: Elaborado a partir do Censo do Ensino Superior/Inep/MEC (2021).

A característica principal das universidades federais é atuar com cursos de graduação e pós-graduação, atividades de pesquisa e extensão. Essas instituições já estavam presentes⁴⁸ no cenário nacional, desde o século XX, com a inauguração da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 7 de setembro de 1920, conforme detalhamos no Capítulo 1.

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica criada pela Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008 é composta pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologias (Ifets), Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II. Mancebo & Junior resumem de forma sintética o papel legal das Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia⁴⁹:

⁴⁶ As faculdades federais possuem pouca relevância em termos quantitativos de matrículas em relação às Ifes existentes. Diante dessa pouca proporcionalidade em relação ao total das instituições federais existentes, não serão consideradas de forma separada em boa parte deste capítulo.

⁴⁷ Dados do Censo Estudantil 2019 do Ensino Superior/MEC 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>

⁴⁸ Embora haja a controvérsia da Universidade Federal do Paraná ser a mais antiga do Brasil, inaugurada em 19 de dezembro de 1912, esta instituição só se tornou federalizada a partir de 1950, quando a instituição deixou de ser do estado paranaense.

⁴⁹ Mancebo & Junior abreviam a palavra Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia como “IFs” em seu artigo.

Pela Lei, os IFs são instituições que têm por finalidade ofertar educação profissional e tecnológica em todos os níveis e modalidades e promover a integração e a verticalização da educação profissional, desde a educação básica até a educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão. O texto legal também destaca que o IF deve realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo, e promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais (MANCEBO; JUNIOR, 2015, p. 86).

Grande parte dos discentes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica são pertencentes aos Ifets e aos Cefets, sendo que as outras organizações acadêmicas⁵⁰ de ensino superior possuem pouca proporcionalidade em relação a esse total.

Sendo assim, o cenário das instituições de ensino superior federal em 2019 era composto conforme o Quadro 7:

Quadro 7 - REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA E AS UNIVERSIDADES FEDERAIS EXISTENTES EM 2019

REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA
Colégio Pedro II
Centro Federal de Educação Tecnológica Celso S. da Fonseca
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sudeste de Minas Gerais
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Farroupilha
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá

⁵⁰ O Censo do Ensino Superior, realizado pelo INEP em 2019, dividiu as organizações acadêmicas de ensino em: Universidade, Centro Universitário, Faculdade, Centro Federal de Educação Tecnológica e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

<p>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão de Pernambucano Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo Universidade Tecnológica Federal do Paraná</p>
UNIVERSIDADE FEDERAIS
<p>Universidade Federal do Vale do São Francisco (Petrolina-PE) Universidade Federal de Alagoas Universidade Federal da Bahia Universidade Federal do Ceará Universidade Federal do Espírito Santo Universidade Federal de Goiás Universidade Federal Fluminense Universidade Federal de Juiz de Fora Universidade Federal de Minas Gerais Universidade Federal do Pará Universidade Federal da Paraíba Universidade Federal do Paraná Universidade Federal de Pernambuco Universidade Federal do Rio Grande do Norte Universidade Federal do Rio Grande do Sul Universidade Federal do Rio de Janeiro Universidade Federal de Santa Catarina Universidade Federal de Santa Maria Universidade Federal Rural de Pernambuco Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro Universidade Federal de Roraima Universidade Federal de Tocantins Universidade Federal de Campina Grande (PB) Universidade Federal Rural Amazônia (Belém-PA) Universidade Federal do Triângulo Mineiro (Uberaba) Universidade Federal Universidade Federal do Vale do dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri Universidade Tecnológica Federal do Paraná Universidade Federal de Alfenas Universidade Federal de Itajubá Universidade Federal de São Paulo Universidade Federal de Lavras Universidade Federal de Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Mossoró-RN) Universidade Federal do Pampa Universidade Federal da Integração Latino-Americana Fundação Universidade Federal de Rondônia Fundação Universidade Federal Fundação Universidade Federal Fundação Universidade Federal de Brasília Universidade Federal do Maranhão</p>

Fundação Universidade Federal do Rio Grande
Universidade Federal de Uberlândia
Fundação Universidade Federal do Acre
Fundação Universidade Federal do Mato Grosso
Universidade Federal de Ouro Preto
Fundação Universidade Federal de Pelotas
Fundação Universidade Federal do Piauí
Fundação Universidade Federal de São Carlos
Fundação Universidade Federal de Sergipe
Fundação Universidade Federal de Viçosa
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
Fundação Universidade Federal Universidade Federal de São João del-Rei
Universidade Federal do Amapá
Universidade Federal da Grande Dourados
Universidade Federal Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Universidade Federal do ABC
Universidade Federal da Fronteira Sul
Universidade Federal do Oeste do Pará
Universidade Federal Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Universidade Federal do Oeste da Bahia
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Universidade Federal do Cariri
Universidade Federal do Sul da Bahia

Fonte: Ministério da Educação (2021).

4.1.1 O perfil dos estudantes nas instituições federais de ensino

Os estudantes das instituições públicas federais, em sua grande maioria, possuem perfil mais jovem em relação às instituições privadas, sendo assim, parte considerável dos matriculados do ensino superior federal pertencem à taxa de matrícula líquida⁵¹, conforme demonstra a tabela 18:

⁵¹ A taxa líquida de matrícula é a quantidade percentual de alunos na Educação Superior entre 18 a 24 anos.

Tabela 18 - IDADES DOS ALUNOS NO ENSINO SUPERIOR FEDERAL E PRIVADO

Idade	Federal	%Federal	Privada	%Privada
Menos de 18 Anos	4.338	0%	10.642	0%
18 Anos	62.736	5%	203.597	3%
19 Anos	123.315	9%	411.383	6%
20 Anos	142.400	11%	513.707	8%
21 Anos	144.231	11%	539.454	8%
22 Anos	141.836	11%	539.838	8%
23 Anos	123.182	9%	466.989	7%
Idade	Federal	%Federal	Privada	%Privada
24 Anos	98.385	7%	387.259	6%
Até 25 anos	840.423	63%	3.072.869	46%
De 25 a 29 Anos	247.936	19%	1.241.688	19%
De 30 a 34 Anos	105.775	8%	823.905	13%
De 35 a 39 Anos	61.548	5%	614.311	9%
De 40 ou mais	79.572	6%	770.905	12%
Total	1.335.254	100%	6.523.678	100%

Fonte: Elaborado a partir do Censo do Ensino Superior/Inep/MEC (2021).

A seleção dos estudantes para o ingresso na graduação das universidades federais é realizada pelo Sistema de Seleção Unificada (Sisu), que é um sistema informatizado gerenciado pelo MEC. O sistema informatizado se baseia na nota obtida pelos alunos no Enem. A seleção considera a oferta de vagas relativa aos cursos escolhidos pelo candidato de acordo com a sua classificação, sendo que o candidato poderá entrar na lista de espera, caso não seja contemplado na vaga imediata pela qual se interessou.

A seleção realizada para ingresso dos estudantes nos institutos federais de ensino pode ser realizada tanto pelo Sisu, pela nota obtida no Enem, como por exame realizado pelas regras do próprio instituto.

As Instituições Federais de Ensino Superior, ainda no que se refere à seleção de seus discentes, devem destinar parte de suas vagas de vestibulares para atender às ações de inserção aos estudantes advindos da rede pública de ensino, observando a vulnerabilidade social e a representatividade racial, critérios adotados pelo governo federal a partir da criação da Lei de Cotas.

A Lei n.º 12.711, denominada Lei de Cotas, sancionada em 2012, estabelece que as instituições federais de ensino superior federal reservem no mínimo 50% (cinquenta por cento) das vagas em cada concurso seletivo para o ingresso na graduação para os alunos que cursaram o ensino médio integralmente no ensino público. Além disso, dentro dessa porcentagem as

vagas estabelecidas deverão ser divididas em: metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo e meio e a outra metade para famílias com renda superior *per capita* a um salário mínimo e meio.

A fim de promover a representatividade e a inclusão de etnias no percentual de cotas, a Lei n.º 12.711/2012 estabelece que deverá ser considerada a inclusão do percentual mínimo correspondente ao total de pretos, pardos e indígenas do estado, nas vagas de vestibulares das instituições federais seguindo a proporcionalidade do censo demográfico do IBGE:

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2012).

A política de cotas foi um importante instrumento para mudar o perfil do aluno no ensino superior federal nos últimos anos, conforme veremos a seguir. Anteriormente, o governo federal já havia adotado uma ação que demonstrava sua preocupação na inserção de alunos pertencentes à classe de baixa renda, com a criação do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), em 2007, que atendeu a uma antiga reivindicação dos reitores das instituições federais de ensino, que cobravam mais recursos com vistas a promover a inserção dos alunos de baixa renda, proporcionando a estes bolsas-auxílios, moradia estudantil e alimentação durante o curso universitário, veremos detalhadamente sobre o PNAES na seção 4.1.2.

A política de cotas e a criação do Pnaes, implantadas com objetivo de inserção de alunos de baixa renda e provenientes do ensino médio público, foram importantes para mudar o perfil estudantil nas instituições federais de ensino superior a partir dos anos 2010, como demonstra as pesquisas do perfil socioeconômico discente realizada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), nos anos de 2010, 2014 e 2018, demonstradas na tabela 19 e 20:

**Tabela 19 - GRADUANDOS NAS IFES SEGUNDO A RENDA BRUTA FAMILIAR 2010
– 2014 (%)**

Faixas Salariais	2010	2014
Não tem renda	0,45	1,06
Até meio salário mínimo	0,63	1,56
Mais de ½ a 1 salário	7,25	10,59
Até 1 salário Mínimo	8,33	13,21
Mais de 1 a 2 salários	18,14	23,44
Até 2 salários mínimos	26,47	36,65
Mais de 2 a 3 salários mínimos	14,19	14,78
Até 3 salários mínimos	40,66	51,43
Mais de 3 a 4 salários mínimos	10,4	9,32
Mais de 4 a 5 salários mínimos	7,45	8,85
Mais de 5 a 6 salários	6,76	6,55
Mais de 6 a 7 salários	4,39	4,6
Mais de 7 a 8 salários	4,47	2,86
Mais de 8 a 9 salários	2,56	2,84
Mais de 9 a 10 salários	6,57	2,96
Mais de 10 salários	16,72	10,6

Fonte: Andifes (2011, p. 21) e Andifes (2016, p. 70). Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=88771>. Acesso em: 18 ago. 2021.

Observando o resultado da pesquisa do perfil estudantil das Ifes entre os anos 2010 e 2014, apresentado na tabela 19, constatamos que a quantidade percentual de discentes que possui renda bruta familiar de até um salário mínimo passou de 8% para 13,21%, enquanto o percentual de alunos que possui renda familiar de até dois salários mínimos cresceu de 26,47% para 36,65%. A quantidade de alunos com renda bruta familiar acima de sete salários mínimos apresentou redução considerável entre os dois anos demonstrados na tabela. Tal resultado de aumento percentual de alunos de baixa renda nas Ifes comprova como foi positiva a política de cotas na inserção de alunos de baixa renda no ensino federal no período.

A tabela 20 apresenta a última pesquisa do perfil socioeconômico realizada pela Andifes, no ano de 2018⁵², os dados levantados demonstraram um aumento considerável da participação de alunos de baixa renda em relação à pesquisa de 2010, demonstrada na tabela 19. Embora a metodologia da pesquisa de 2018 difira da realizada em 2010 e 2014, tendo-se em vista que as faixas salariais apresentadas nas duas tabelas sejam distintas, é possível constatar que as políticas de cunho social adotada pelas universidades federais propiciaram aumento considerável da quantidade de alunos advindos de famílias que possuem renda *per capita* de

⁵² A pesquisa contou com todas as 63 universidades federais em 2018, além da participação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais e pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca do Rio de Janeiro.

até meio salário mínimo, enquanto os alunos pertencentes às famílias de renda *per capita* de mais de dez salários mínimos caiu consideravelmente em relação à penúltima pesquisa realizada em 2014.

Tabela 20 - GRADUANDOS SEGUNDO A FAIXA DE RENDA PER CAPITA MENSAL FAMILIAR (%) – 2018

Faixa de renda mensal familiar per capita	%
Até meio salário mínimo	26,6
Mais de meio a 1 salário mínimo	26,9
Mais de 1 a 1 e meio salário mínimo	16,9
Sub-total até 1 e meio salário mínimo	70,2
Mais de 1 e meio a 3 salários mínimos	16,7
Mais de 3 a 5 salários mínimos	5,9
Mais de 5 a 7 salários mínimos	2,8
Mais de 7 a 10 salários mínimos	0,8
Mais de 10 a 20 salários mínimos	0,6
Mais de 20 salários mínimos	0,1
Não respondeu	3,0
Total	100,0

Fonte: Andifes (2019, p. 28). Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=88796>. Acesso em: 18 ago. 2021.

A síntese que devemos considerar pelos dados apresentados é que, no início da década de 2010, os estudantes eram oriundos, em sua maioria, de famílias acima de três salários mínimos⁵³. Porém, a introdução de programas assistenciais realizados pelas instituições federais para atender a Lei de Cotas proporcionou um aumento na entrada de alunos advindos do ensino médio público pertencentes às classes mais vulneráveis economicamente, realizando uma mudança do perfil estudantil nos campi universitários federais.

O atendimento das necessidades assistenciais desse novo perfil estudantil no ensino federal tem sido realizado mediante programas de políticas de permanência das Ifes, financiadas pelos recursos do Pnaes, criado em 2007, assunto a ser tratado na seção 4.1.2.

⁵³ A primeira pesquisa do perfil socioeconômico dos estudantes das instituições de ensino superior federal foi realizada em 1997. Naquela pesquisa, os estudantes foram divididos em cinco categorias de A até E, conforme sua categoria econômica, 56% dos estudantes pertenciam à classe A e B, ou seja, não demandavam assistência estudantil de imediato.

4.1.2 Programa Nacional de Assistência Estudantil

O Pnaes é um programa que consiste em oferecer uma ajuda de custo ao aluno em vulnerabilidade social para que ele permaneça no curso, evitando assim a evasão por questões econômicas durante o período de graduação⁵⁴. “O objetivo é viabilizar a igualdade de oportunidades entre os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão”⁵⁵ (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019).

A Portaria Normativa n.º 39, de 12 de dezembro de 2007, instituiu nacionalmente o Pnaes para os estudantes de graduação das Ifes, sendo assim, as ações do programa se iniciaram em 2008 e posteriormente o programa foi regulamentado pelo Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010.

O Decreto do Pnaes estipula as ações de assistência que a instituição federal de ensino poderá prover o graduando:

Art. 3º O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior.

§ 1º As ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

I - moradia estudantil;

II - alimentação;

III - transporte;

IV - atenção à saúde;

V - inclusão digital;

VI - cultura;

VII - esporte;

VIII - creche;

IX - apoio pedagógico; e

X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010b).

A distribuição dos recursos desse auxílio assistencial aos estudantes é realizada pelas próprias Ifes que gerenciam a despesa do programa, conforme a política assistencial aplicada em cada instituição. Sendo assim, a forma do aluno obter o benefício advindo dos recursos disponibilizados pelo programa dependerá da política assistencial implantada em cada instituição, que promove a seleção dos alunos contemplados com o benefício ou decide como esse recurso será gasto na instituição, caso o benefício não seja individualizado para o estudante.

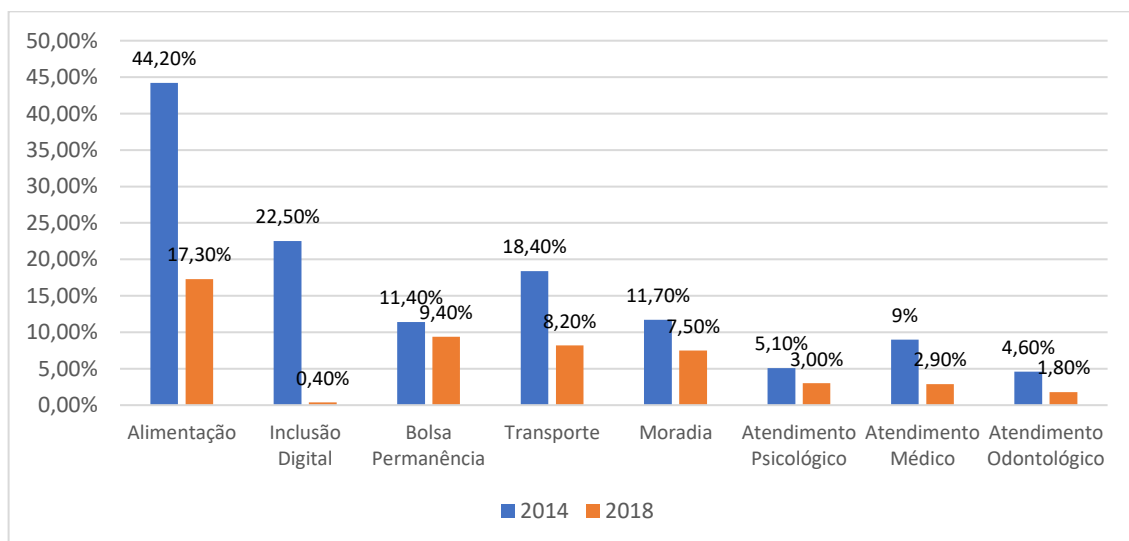
⁵⁴ Embora o Pnaes contemple também a despesa de alunos de pós-graduação, não iremos abordar por não se tratar do tema em pesquisa.

⁵⁵ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pnaes>. Acesso em: 15 jul. 2021.

A importância do Pnaes como programa de permanência para atender às necessidades de assistência dos alunos tem crescido, tendo-se em vista que o perfil social dos estudantes das Ifes tem apresentado uma mudança considerável em relação à renda familiar, conforme vimos na seção 4.1.1. Além disso, dados socioeconômicos dos discentes obtidos por meio da pesquisa realizada pela Andifes, em 2019, levaram a constatar a necessidade dos discentes obterem o auxílio moradia, já que a pesquisa apontou que apenas 1,8% dos estudantes vivem em moradia estudantil, enquanto cerca de 25% dos alunos não moram na mesma cidade que estudam e são pertencentes à família de renda per capita até um salário mínimo e meio. “Ou seja, são justamente aqueles (as) estudantes com menos recursos financeiros os (as) que estão mais expostos à migração pendular” (ANDIFES, 2018, p. 69).

O gráfico 11 contém os dados obtidos das pesquisas do perfil socioeconômico estudantil realizadas pela Andifes durante os anos de 2014 e 2018, e demonstra as atividades assistenciais mais utilizadas pelos graduandos que se beneficiaram com o recurso do Pnaes.

Gráfico 11 - PARTICIPAÇÃO DOS GRADUANDOS EM ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (EM %)



Fonte: Andifes (2019, p. 130). Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=88796>. Acesso em: 18 ago. 2021.

Pelo gráfico 11, constatamos que a alimentação, a bolsa permanência, o transporte e a moradia são os itens em que os alunos são mais assistidos pelo programa. Porém, há de se constatar que entre os anos de 2014 e 2018 houve uma queda na quantidade de alunos assistidos, essa queda está relacionada diretamente com a redução de recursos para o programa, entre os dois períodos selecionados.

A necessidade de se organizar essa política de assistência social dentro de cada instituição fez com essas instituições atribuíssem uma maior especialização administrativa para elaborar e organizar tal recurso. O Relatório da Controladoria Geral da União, em 2016, apontou que 74,1% das cinquenta e oito universidades federais informaram que possuíam recursos humanos adequados. Apesar de, por outro lado, 53,4% destas mesmas instituições admitirem possuir normas internas que regulamentavam devidamente o Pnaes dentro da instituição.

A possibilidade desse recurso não estar vinculado, necessariamente, a uma utilização individual do estudante, não deixa a possibilidade de compararmos os benefícios ou auxílios do Pnaes, como o da bolsa permanência realizado pelo Prouni. Afinal, no caso do Pnaes, conforme já apontamos, cada instituição federal implanta o seu programa assistencial a seu modo e metodologia de contagem de alunos beneficiários de forma diferente. Sendo assim, entendemos que a medida mais confiável da evolução do programa é pela quantidade de recursos disponibilizados pelo governo federal e utilizados pelas Ifes que será demonstrado na seção 4.1.2.1.

4.1.2.1 O financiamento do Pnaes

O recurso do Pnaes⁵⁶ é oriundo do orçamento do governo federal, que aloca os recursos diretamente para as instituições federais. Essas unidades de ensino superior terão suas metas em relação ao programa monitoradas no âmbito geral da política realizada pelo Ministério da Educação.

A forma de gasto do programa pode ser efetuada pelas Instituições Federais de Ensino Superior mediante a realização de despesas correntes⁵⁷ ou de investimento, estas são categorias de despesas do governo federal que são classificadas conforme Lei n.º 4.320/1964, que normatiza, de forma geral, o direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, sendo que:

As despesas Correntes⁵⁸ são destinadas à manutenção e funcionamento dos serviços públicos gerais anteriormente criados na administração pública direta ou indireta. Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital e as despesas de capital são

⁵⁶ A assistência estudantil destinada às instituições pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica não foi contemplada nas demonstrações orçamentárias deste item, por pertencer ao programa orçamentário destinado ao ensino profissional e não ao ensino superior.

⁵⁷ Também é denominada despesa de custeio.

⁵⁸ A denominação se baseia na Lei n.º 4.320/1964.

efetuadas pela Administração Pública com a intenção de adquirir ou constituir bens de capital (máquinas, veículos, equipamentos, imóveis, entre outros) que enriquecerão o patrimônio público ou serão capazes de gerar novos bens e serviços. Também são despesas de capital aqueles referentes a amortizações de dívidas, salientando que pagamento dos juros da dívida é despesa corrente (FEIJÓ; MEDEIROS; ALBUQUERQUE, 2008, p. 301).

Apesar dessa divisão existente entre custeio e investimento na despesa pública, a proporção entre esses dois tipos de despesa tem se distanciado. A maior parte do recurso do Pnaes tem se direcionado ao custeio, na medida em que tem se reduzido os recursos destinados às instituições de ensino a partir de 2016. A tabela 21 expressa, em valores nominais, o percentual de recursos destinado ao custeio e ao investimento no programa no período de 2012 a 2019:

**Tabela 21 - PORCENTAGEM DE CUSTEIO E INVESTIMENTO DO ORÇAMENTO
PNAES DE 2012 – 2020**

ANO	Outras Despesas Correntes (R\$)	% Outras Despesas Correntes	Investimentos (R\$)	% Investimentos (R\$)
2012	466.559.551,00	84,5%	85.434.054,00	15,5%
2013	601.617.126,00	87,7%	84.570.889,00	12,3%
2014	717.786.635,00	88,8%	90.246.069,00	11,2%
2015	869.413.335,00	88,8%	109.547.070,00	11,2%
2016	924.193.219,00	91,0%	91.900.843,00	9,0%
2017	946.808.447,00	95,9%	40.676.173,00	4,1%
2018	954.686.432,00	99,7%	2.492.520,00	0,3%
2019	1.064.646.537,00	99,5%	5.797.922,00	0,5%

Fonte: Elaborado a partir do PAINEL do Orçamento Federal. Disponível em:

https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06

Conforme apresentado na Tabela 21, constatamos que o investimento direcionado ao programa de assistência tem caído consideravelmente a partir de 2016, a redução nesse tipo de recurso acarreta, na prática, em redução de adaptação da infraestrutura e instalação de equipamentos de acessibilidade para as instituições atenderem os alunos dependentes desses tipos de recursos.

Para fins de comparação da importância do Pnaes no âmbito orçamentário de cada instituição federal é importante considerar que o recurso destinado ao programa representa, na maioria das instituições federais, a segunda maior ação orçamentária de custeio⁵⁹.

⁵⁹ A ação orçamentária de custeio de maior proporção é a destinada para a manutenção da instituição.

Desde a instituição do Programa, houve um crescimento constante dos recursos orçamentários até 2015, porém, tal crescimento se tornou decrescente a partir de então. A tabela 22 demonstra o crescimento de recursos no início da década de 2010, que se torna decrescente ao longo do tempo até se tornar negativo a partir de 2016:

Tabela 22 - ORÇAMENTO FEDERAL DESTINADO AO PNAES DESDE 2008*

ANO	DOTAÇÃO INICIAL	VARIAÇÃO PERCENTUAL
2008	R\$ 372.656.114,82	-
2009	R\$ 249.446.608,38	-33%
2010	R\$ 589.180.701,06	136%
2011	R\$ 741.016.399,94	26%
2012	R\$ 904.035.972,09	22%
2013	R\$ 1.061.819.823,03	17%
2014	R\$ 1.180.582.404,03	11%
2015	R\$ 1.344.187.232,85	14%
2016	R\$ 1.260.622.178,49	-6%
2017	R\$ 1.152.648.532,58	-9%
2018	R\$ 1.085.286.825,76	-6%
2019	R\$ 1.169.893.459,20	8%

Fonte: Elaborado a partir do Painel do Orçamento Federal. Disponível em: [https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao%20Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06)

*Valores atualizados pelo IPCA de janeiro/2021.

Observa-se que, a partir de 2016, os recursos destinados ao programa se reduziram consideravelmente. Os valores destinados ao programa passaram a ser decrescentes, a única exceção foi o exercício de 2019, que apresentou crescimento de recurso orçamentário de 8% em relação ao exercício anterior.

É importante frisar que o período de forte crescimento do orçamento do Pnaes estava diretamente relacionado com a duração do Reuni, que durou entre 2007 e 2013, pois com a expansão da infraestrutura das instituições federais e, conseqüentemente, maior admissão de discentes, também era necessário que o recurso do Pnaes aumentasse na mesma proporção.

4.2 O financiamento das instituições federais de ensino superior

Os recursos das instituições federais de ensino superior são oriundos do orçamento federal, definido por Amaral (2003, p. 16) como Fundo Público: “Fundo Público de um país reúne os recursos financeiros colocados à disposição dos seus dirigentes – Poderes Executivo e Legislativo – para explorar políticas públicas”.

Na tabela 23 são demonstrados os valores totais das despesas para o ensino superior empenhada, liquidada e paga pelo governo federal durante o período de 2010 a 2019 a preços correntes de janeiro de 2020:

Tabela 23 – DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL PARA O ENSINO SUPERIOR EMPENHADAS, LIQUIDADAS E PAGAS (2010 –2019)*

Ano	Empenhado	Liquidado	Pago
2010	R\$ 29.167.330.470,98	R\$ 25.297.971.943,76	R\$ 24.864.175.934,22
2011	R\$ 32.307.277.121,42	R\$ 27.212.374.568,02	R\$ 26.979.688.759,57
2012	R\$ 33.511.841.231,63	R\$ 28.217.966.795,62	R\$ 28.031.561.536,09
2013	R\$ 37.731.010.897,01	R\$ 33.035.272.895,18	R\$ 32.563.290.674,30
2014	R\$ 38.999.688.151,21	R\$ 36.418.175.994,01	R\$ 36.177.679.565,91
2015	R\$ 41.505.030.133,87	R\$ 39.475.776.433,91	R\$ 38.925.916.181,27
2016	R\$ 38.205.900.338,52	R\$ 35.199.667.205,79	R\$ 35.044.670.584,80
2017	R\$ 37.045.792.501,51	R\$ 34.380.495.177,74	R\$ 34.246.395.123,42
2018	R\$ 36.963.259.830,05	R\$ 34.392.558.104,58	R\$ 32.148.245.906,19
2019	R\$ 36.576.794.569,17	R\$ 34.010.658.466,27	R\$ 31.786.986.064,08

Fonte: Elaborado a partir do Painel do Orçamento Federal. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 04 dez. 2021.

*Valores atualizados pelo IPCA de Janeiro/2020.

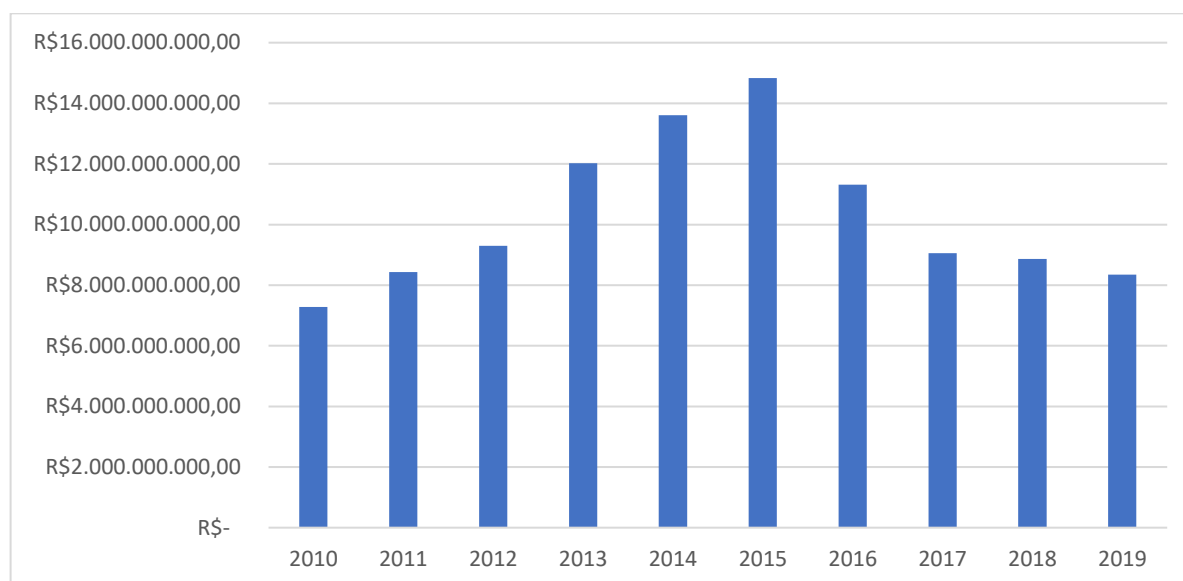
Pela tabela 23, podemos perceber que há uma tendência de alta em qualquer uma das três etapas da execução de despesa⁶⁰, pelo menos até 2015. Porém, a partir de 2016 as despesas realizadas pelo governo federal para o ensino superior começam a declinar até 2019. Para tal movimento de crescimento e declínio há uma explicação: as despesas foram no mesmo sentido dos recursos destinados às Ifes e tal tendência de ascensão e posteriormente de queda de recursos para despesas é devido a dois fatores: o primeiro período da década foi marcado pelo aumento de investimento nas instituições federais de ensino e dos resultados colhidos pela implantação do Programa Reuni, que se iniciou em 2007, e o segundo momento foi de queda no repasse de recursos para as Ifes, resultado da contenção de despesas pelo governo federal, que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional n° 95, denominada como Emenda do Teto de Gastos, a partir de 2016.

Esses dois períodos distintos de expansão e restrição orçamentária podem ser visualizados no gráfico 12, em que a curva de despesa discricionária⁶¹ realizada pelas Ifes após apresentar crescimento até 2015, apresentou uma queda considerável até 2019:

⁶⁰ As três etapas: emissão de nota de empenho, liquidação da despesa e efetivação do pagamento.

⁶¹ As despesas discricionárias não incluem despesas de pessoal

Gráfico 12 - DESPESAS DISCRICIONÁRIAS PAGAS PELAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS (2010 – 2019)*



Fonte: Elaborado a partir do Painel do Orçamento Federal. Disponível em:

https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 04 dez. 2021.

*Valores atualizados pelo IPCA de Janeiro/2020.

No início da década de 2010, os recursos destinados às Ifes eram de expansão, pois no período ainda estava sendo realizado o Reuni. Criado pelo Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007, o programa consistia na expansão e interiorização das universidades federais e institutos federais, o que proporcionou a expansão da despesa relacionada à infraestrutura até 2015.

O Reuni tinha como objetivo a ampliação do acesso e permanência na educação superior, em graduação, através do aperfeiçoamento da estrutura física e dos Recursos humanos nas Universidades federais (BRASIL, 2007b).

Entre as diretrizes estabelecidas no programa constava a redução de taxa de evasão, ampliação de vagas no período noturno, ampliação de inclusão e assistência estudantil. Por outro lado, o Programa preteriu a graduação especializada e voltada à profissionalização precoce:

§ 2º O Ministério da Educação estabelecerá os parâmetros de cálculo dos indicadores que compõem a meta referida no § 1º.

Art. 2º

O Programa terá as seguintes diretrizes:

I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;

II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;

- III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e
- VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007b).

A evolução dos recursos destinados ao programa Reuni é demonstrada pela Tabela 24, os valores empenhados, liquidados e pagos pelo programa entre 2008 e 2011 são apresentados a preços correntes do IPCA de janeiro de 2020:

Tabela 24 - DESPESAS COM O PROGRAMA REUNI*

Ano	Empenhado	Liquidado	Pago
2008	R\$ 372.850.652,08	R\$ 87.836.532,95	R\$ 75.345.009,47
2009	R\$ 1.973.040.902,65	R\$ 717.565.743,99	R\$ 695.275.914,47
2010	R\$ 2.599.604.464,43	R\$ 1.103.006.314,50	R\$ 1.031.434.333,83
2011	R\$ 3.107.656.816,96	R\$ 1.415.951.991,70	R\$ 1.359.582.023,89

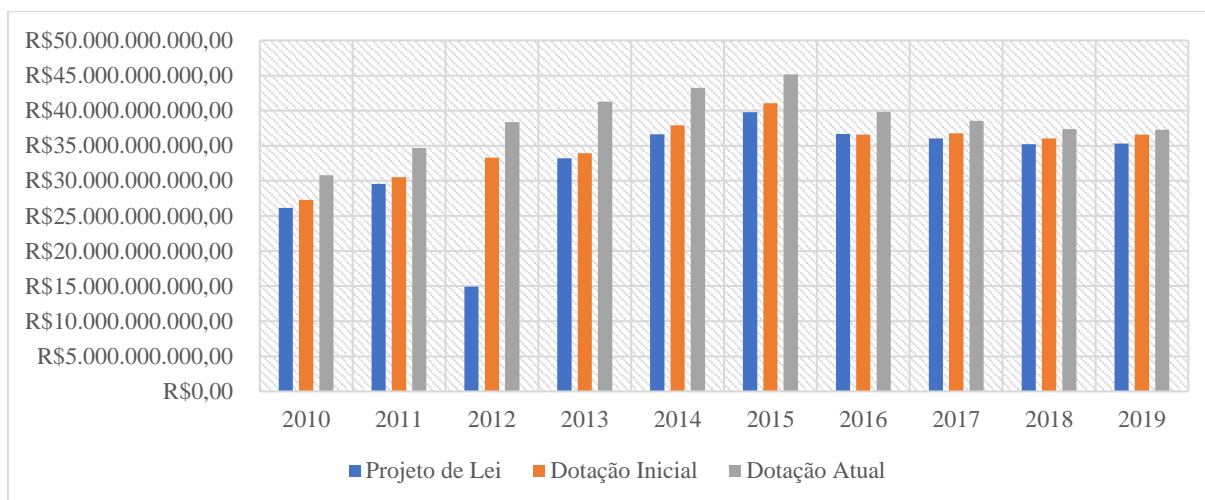
Fonte: Elaborado a partir do Painel do Orçamento Federal. Disponível em:

https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 09 dez. 2021.

*Valores atualizados pelo IPCA de Janeiro/2020.

A interiorização das universidades realizadas entre 2003 e 2007 e a implantação do Reuni na década de 2010 obtiveram resultados satisfatórios no que se refere à expansão da rede universitária pública federal. Devido à expansão da infraestrutura das instituições existentes e de um cenário otimista de recursos, as dotações orçamentárias destinadas ao ensino superior público cresceram fortemente entre 2010 e 2015.

O gráfico 13 demonstra o aumento dos recursos destinados às Ifes pela Lei Orçamentária Anual (LOA) entre os anos de 2010 e 2015, período de avanço no investimento público em relação às atividades dessas instituições. Porém, diante do agravamento da crise econômica a partir de 2015, e com o fim do programa Reuni, a política da contenção de gastos públicos foi fortemente adotada e, conseqüentemente, impactou os orçamentos das Ifes e asfixiou a respectiva expansão da rede federal de ensino.

Gráfico 13 - EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DESTINADO ÀS IFES (2010 - 2019)*

Fonte: Elaborado a partir do Painel do Orçamento Federal. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 09 dez. 2021.

*Valores atualizados pelo IPCA de janeiro/2020.

O gráfico 13 demonstra que os recursos destinados para o ensino superior caíram consideravelmente a partir de 2016. Por não se tratar de despesa discricionária, inclui a despesa de pessoal, que apresentou aumento constante devido à expansão da rede e atualização das remunerações salariais. A redução de recursos a partir de 2016 acarretou frequentes contingenciamentos orçamentários impostos pelo governo federal às instituições federais de ensino nos anos seguintes, propiciando constantes protestos por parte dessas instituições.

A tabela 25 apresenta de uma forma mais detalhada as informações demonstradas no gráfico 13, com valores nominais, os recursos destinados às Ifes na lei orçamentária anual separados por grupos orçamentários de despesa. Diante dos dados apresentados na tabela, poderemos tirar algumas conclusões em relação a evolução da aplicação de recursos anuais no que se refere ao custeio, investimento e despesas de pessoal:

Tabela 25 - PORCENTAGEM DO ORÇAMENTO DESTINADO AO ENSINO SUPERIOR FEDERAL POR GRUPO DE DESPESAS (EM MILHARES R\$)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais (R\$)	% Despesa de Pessoal	Outras Despesas Correntes (R\$)	% Despesa Corrente	Investimento	% Despesa de Investimento	Inversões Financeiras (R\$)	% Despesa Inversões Financeiras
2010	8.275.809	53,63%	4.812.700	31,19%	2.267.173	14,69%	74.294	0,48%
2011	9.061.968	49,53%	6.022.036	32,91%	3.192.814	17,45%	19.772	0,11%
2012	10.666.361	52,00%	6.907.847	33,68%	2.931.452	14,29%	5.915	0,03%
2013	11.039.894	48,85%	8.243.872	36,48%	3.278.249	14,50%	39.000	0,17%
2014	13.695.349	51,25%	9.399.887	35,17%	3.619.820	13,54%	10.010	0,04%
2015	16.600.291	54,05%	10.489.365	34,16%	3.607.965	11,75%	12.500	0,04%
2016	17.166.813	57,07%	10.294.006	34,22%	2.591.980	8,62%	27.000	0,09%
2017	20.336.615	63,16%	9.689.134	30,09%	2.171.305	6,74%	770	0,00%
2018	21.488.198	66,16%	9.476.443	29,18%	1.505.260	4,63%	9.500	0,03%
2019	22.863.247	66,79%	9.906.013	28,94%	1.462.163	4,27%	-	0,00%

Fonte: Elaborado a partir do Painel do Orçamento Federal. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAZZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 09 dez. 2021.

Os recursos destinados às Ifes para as despesas correntes aumentaram sua participação, entre 2010 e 2013, que passaram de 31,19% para 36,48% respectivamente. A partir de 2014 a participação percentual destes gastos tem uma queda ao longo dos anos chegando a porcentagem de 28,94% em 2019. O interessante a notar que como veremos na seção 4.3 desta pesquisa, houve um aumento na quantidade de discentes nas Ifes, embora a participação dos recursos financeiros para a manutenção dessas instituições tenha caído ao longo do tempo.

Em relação aos recursos destinados às despesas de investimentos, estes representavam mais de 14% do orçamento destinado às Ifes em 2010, esse percentual aumentou para 17% em 2011. A partir de 2014, a despesa destinada ao investimento começou a decair ano após ano, chegando a representar apenas 4,27% em 2019 na participação do orçamento destinado para o ensino superior público para essa finalidade. Na prática, esses dados orçamentários indicam que as Ifes ficaram incapacitadas de crescer sua infraestrutura, comprar e modernizar seus equipamentos e mobiliários.

As despesas de pessoal foram a única despesa que resultou em aumento proporcional maior em relação às outras, chegando a mais de 60% de toda despesa realizada pelas instituições de ensino entre 2017 e 2019. Tal aumento de despesa de pessoal não reflete com exatidão a política salarial adotada pelo governo para o setor público que, no período entre 2017 e 2019, não reajustou o salário dos servidores da educação, além de extinguir diversos cargos e gratificações e restringir a abertura de concurso público para contratação de servidores,

mediante os decretos presidenciais⁶² n.º 9.725 e 10.825 de 2019. Possivelmente o aumento referente a essa despesa, apresentada na tabela 25, reflete as novas contratações das Ifes criadas no período e pela progressão de carreira dos servidores já contratados. Além disso, devemos considerar que as despesas de custeio e investimento estavam bem abaixo das necessidades de funcionamento dessas instituições em relação à despesa de pessoal.

Enfim, a expansão da rede federal de ensino teve dois momentos distintos, primeiramente no início da década buscou-se aumentar a rede com a implantação de programa que propiciasse a melhoria da infraestrutura já existente e construção de novas instalações. Porém, as instituições sofreram com cortes sucessivos de orçamento para fazer frente à restrição de gastos determinados na LOA.

A partir de 2015, a política governamental passaria a ser de forte controle de gastos para o equilíbrio das contas públicas, afetando a manutenção e atividades das políticas públicas, inclusive o ensino superior, com a criação da PEC do teto de gastos. Os recursos destinados às políticas públicas, incluindo as universidades federais, tiveram de se adaptar ao período de estagnação e frequentes cortes orçamentários propostos pelo governo federal.

4.2.1 Emenda Constitucional 95 de 2016

Conforme já abordado anteriormente, a partir de 2015, o governo brasileiro entrou em um período de restrição de gastos públicos para combater o déficit fiscal e assim combater o retorno da inflação apresentado nos anos anteriores. O ambiente político favorecia a aprovação de projetos que possivelmente reduziriam o dispêndio e propiciasse o controle das contas públicas.

Nesse ambiente favorável, foi aprovado pelo Congresso, em outubro de 2016, a Proposta de Emenda Constitucional 241/2016. O objetivo da Proposta da Emenda era controlar o aumento da despesa pública de forma que seu crescimento estivesse limitado pela inflação do exercício anterior durante vinte anos. A PEC 241/2016, que passou a ser denominada pelo Senado de PEC 55/2016, foi aprovada em segunda votação pela casa por 53 votos a favor com 16 votos contrários, em 13 de dezembro de 2016, entrando em vigência no exercício seguinte. Sendo assim, o investimento e a despesa de custeio destinado à política pública durante os vinte

⁶² O Decreto Presidencial n.º 9.725 de março de 2019 extinguiu diversos cargos em comissão e funções de confiança, enquanto o Decreto n.º 10.185 de 20 de dezembro de 2019 extinguiu diversos cargos efetivos e vedou a abertura de concurso público para alguns cargos.

anos de vigência da Emenda ficariam congelados, até que uma nova reforma seja proposta pelo presidente após dez anos do regime fiscal ser implantado:

Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial. (BRASIL, 2016b).

Sendo assim, pela nova norma constituinte, os limites para as despesas seriam atualizados somente pelo IPCA dos exercícios anteriores durante a vigência da emenda constitucional. Em relação às despesas do exercício de 2017, considera-se “a despesa primária paga no exercício de 2016, incluindo os restos a pagar pagos e demais operações, que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2%” (BRASIL, 2016b). A Emenda não estabelecia a possibilidade do aumento da despesa diante da possibilidade do aumento da receita ou da arrecadação realizada no exercício. Dessa forma, o aumento de investimento público em determinada área seria apenas possível com a redução de recursos em outra área em quantidade correspondente.

As regras do novo regime não permitem, assim, o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que diferencia o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras que adotaram o teto de gastos públicos. Somente será possível aumentar os investimentos em uma área desde que sejam feitos cortes em outras. As novas regras desconsideram portanto, as taxas de crescimento econômico, como também as demográficas pelos próximos 20 (vinte anos), o que (e aqui já antecipando a nossa crítica a respeito), poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira (MARIANO, 2017, p. 261).

A Emenda, portanto, dificulta de forma categórica o aumento de investimentos na Educação de Ensino Superior, como vinha ocorrendo nas décadas de 2000 e 2010, conforme demonstrado na seção 4.2, pois resultaria na necessidade de se retirar de outra área o recurso necessário. Dessa forma, no caso específico do Ensino Superior, a expansão e investimentos nas Ifes, passariam a se tornar cada vez mais escassos com a aprovação da Emenda:

Nesse regime fiscal, a partir de 2018, até o ano de 2036, o orçamento do Poder Executivo não poderá ser reajustado por percentuais acima da inflação do ano anterior. No contexto do Poder Executivo o orçamento do MEC poderá ser reajustado acima da inflação, desde que os outros organismos desse Poder tenham reajustes abaixo da inflação (AMARAL, 2017, p. 1).

É interessante notar que a despesa mobiliária não entra na restrição proposta pela Emenda Constitucional n.º 95/2016 por não ter sido incluído um limite para a emissão dos títulos públicos. Sendo assim, a Emenda Constitucional controla apenas a despesa relacionada

às despesas direcionadas para políticas públicas, incluindo o gasto em investimento e expansão das instituições de ensino superior federais.

Diante das limitações impostas pela Emenda Constitucional n.º 95/2016 para o aumento do gasto orçamentário em políticas públicas, Amaral (2017) acredita que a norma constitucional inviabiliza os objetivos propostos no PNE (2014 – 2024), já que dificilmente a meta estabelecida no plano será alcançada. O autor considera que diante dos interesses conflitantes existentes entre as diversas áreas para obter uma parcela do orçamento, a educação superior possui pouca barganha, sendo assim, o autor prevê:

Portanto, a análise da execução orçamentária do Poder Executivo no período 1995-2016 e do orçamento aprovado na LOA de 2017 nos permite afirmar que o cumprimento das metas contidas no PNE (2014-2024) no contexto da EC 95, que perdurará até o ano de 2036, abarcando também o próximo PNE decenal, é uma tarefa praticamente impossível, e pode-se afirmar que a EC 95 determinou a “morte” do PNE (2014 – 2024) (AMARAL, 2017, p. 24).

As restrições impostas pela norma constitucional imputam às instituições públicas federais uma séria restrição para investimentos de modernização de suas instalações e infraestrutura e concomitantemente ameaça a expansão do acesso à rede de ensino. Os impactos do congelamento do gasto proposto pelo governo federal deverão ser sentidos nos próximos exercícios, especialmente em relação aos novos discentes que ingressarão na rede pública federal, pois resultará em uma rede pública federal de ensino cada vez mais defasada e carente de recursos para sua formação.

4.3 A evolução das matrículas no ensino superior nas Instituições Federais de Ensino

A expansão do ensino superior público federal nos anos 2010 foi resultado da continuidade dos planos de expansão da rede universitária federal iniciada a partir dos anos 2000. A expansão das universidades foi realizada em três Fases: Fase I, período de 2003 a 2007, se refere ao período de interiorização; a fase II que abrange 2008 a 2012 foi marcada pela reestruturação das universidades, e com a implantação do Programa Reuni. A fase III é marcada pela continuidade das ações anteriores e a inclusão de ações de desenvolvimento regional.

No início da década de 2010, a expansão da rede universitária federal parecia promissora, pois em 2008, com o início do Programa Reuni, o governo federal tinha como objetivo a interiorização das instituições federais de ensino e a expansão das universidades federais já existentes.

Entre as diretrizes estabelecidas no programa Reuni constava: a redução de taxa de evasão, ampliação de vagas no período noturno, graduação não voltadas à profissionalização precoce e especializada se tornaram preteridas, ampliação de inclusão e assistência estudantil.

As universidades federais ficaram responsáveis por apresentar seus respectivos planos, a fim de adequar suas propostas às condições de despesa e infraestrutura. O Reuni foi extinto em dezembro de 2012, porém não alcançando todos os objetivos estabelecidos no plano. O presente trabalho não tem como proposta de verificar se os objetivos do plano foram alcançados, mas demonstrar que o Reuni foi um dos principais motivos da expansão universitária federal no início da década analisada.

Os resultados da expansão das universidades federais a partir da implantação do Reuni são bem detalhados por Andriola e Araújo (2021, p. 458):

Cabe realçar como se deu a expansão das universidades federais, a partir do Reuni. Adotando-se o ano de 2007 como referência, as universidades aumentaram em 49% a oferta de vagas na graduação no ano de 2010, o que representou acréscimo de 65.306 vagas. Na ocasião, o número de cursos aumentou de 2.190 para 3.225 (aumento de 47,3%). A expansão dos cursos noturnos foi impactada muito positivamente: em 2007 eram 645 e em 2010 alcançaram 1.129 (crescimento de 75%). Os cursos com maior número de vagas ofertadas foram Engenharias (32.502), Letras (19.348), Matemática (11.000), Administração (9.167) e Pedagogia (7.493).

Além do aumento da infraestrutura no início da década, entre os anos de 2010 e 2019, foram criadas doze novas universidades federais no país. A região nordeste foi a mais contemplada com seis novas instituições, a região sul e norte recebeu uma e na região central foram implantadas três instituições. A sigla, nome das universidades, o ano e a lei de criação estão demonstrados no Quadro 8:

Quadro 8 - UNIVERSIDADES FEDERAIS CRIADAS ENTRE 2010 E 2019

SIGLA	UF	Universidade	Ano	Ato de Criação
UNILA	PR	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	2010	Lei n.º 12.189 de 12/01/2010
UNILAB	CE	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	2010	Lei n.º 12.289 de 20/07/2010
UFCA	CE	Universidade Federal do Cariri	2013	Lei n.º 12.826 de 05/06/2013
UFESBA	BA	Universidade Federal do Sul da Bahia	2013	Lei n.º 12.818 de 05/06/2013
UFOB	BA	Universidade Federal do Oeste da Bahia	2013	Lei n.º 12.825 de 05/06/2013
UNIFESSPA	PA	Universidade Federal do Sul Sudeste do Pará	2013	Lei n.º 12.824 de 05/06/2013
UFAPE	PE	Universidade Federal do Agreste de Pernambuco	2018	Lei n.º 13.651 de 11/04/2018
UFCAT	GO	Universidade Federal de Catalão	2018	Lei n.º 13.634 de 20/03/2018
UFDPAr	PI	Universidade Federal do Delta do Parnaíba	2018	Lei n.º 13.651 de 11/04/2018
UFJ	GO	Universidade Federal de Jataí	2018	Lei n.º 13.635 de 20/03/2018
UFR	MT	Universidade Federal de Rondonópolis	2018	Lei n.º 13.687 de 20/03/2018
UFTN	TO	Universidade Federal do Norte do Tocantins	2019	Lei n.º 13.856 de 08/07/2019

Fonte: MEC (2022).

Embora sejam instituições formalizadas por criação em lei, grande parte dessas instituições, demonstradas no Quadro 8, já possuíam infraestrutura de campus de atuação por se originarem de outras universidades já existentes. Observando-se que das doze instituições criadas entre 2010 e 2019, nove instituições foram originadas por desmembramento de outras universidades, são elas: A Universidade Federal do Cariri, Universidade Federal do Oeste da Bahia, Universidade Federal do Sul Sudeste do Pará, Universidade Federal do Agreste de Pernambuco, Universidade Federal de Catalão, Universidade Federal do Delta do Parnaíba, Universidade Federal de Jataí, Universidade Federal de Rondonópolis, e Universidade Federal do Norte do Tocantins.

A Universidade Federal do Cariri (UFCA) fica localizada a cerca de 500 km de Fortaleza, sendo composta por cinco campi: Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Brejo Santo e Icó. Originalmente era integrada à Universidade Federal do Ceará, antes de conseguir sua autonomia em 2013.

A Universidade Federal do Oeste da Bahia, com sede em Barreira, foi originada pelo desmembramento do Instituto de Ciências Ambientais e Desenvolvimento Sustentável (Icads) que pertencia à Universidade Federal da Bahia.

A Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa) foi criada em 2013, e originada pela separação do Campus Marabá que pertencia à Universidade Federal do Pará (UFPA). A Unifesspa conta com sua sede em Marabá, com campi localizados em Rondon do Pará, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu e Xinguara.

A Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (Ufape), criada em 2018, foi originada através da separação da Unidade acadêmica de Garanhuns que pertencia à Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). O primeiro reitor da Ufape tomou posse em dezembro de 2019, sendo assim, é uma das universidades mais recentes criadas.

A Universidade Federal de Catalão foi criada em 2018. A instituição foi originada pelo desmembramento do campus de Catalão, criado em 1983, que pertencia à Universidade Federal de Goiás.

A Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), criada em 2018, foi originada pelo desmembramento do Campus de Parnaíba que pertencia à Universidade Federal do Piauí. Portanto, a Universidade Federal do Piauí se tornou sua tutora para a realização de seu processo de independência.

A Universidade Federal de Jataí (UFJ), criada em 2018, foi desmembrada da Universidade Federal de Goiás (UFG), cujo projeto de lei encaminhada em 2016 resultou na sanção em março de 2018.

A Universidade Federal de Rondonópolis anteriormente era um Centro Pedagógico que pertencia à Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), após quarenta anos pertencendo à UFMT, o Centro se desmembrou para ganhar autonomia em 2018.

A Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFTN), assim como outras universidades federais entre os anos de 2010 e 2019, foi criada também pelo desmembramento dos campi de Araguaína e Tocantinópolis da Universidade Federal de Tocantins, ganhando autonomia em 2019.

Portanto, as universidades federais criadas a partir de 2010 que não foram originadas pelo desmembramento de outras já existentes foram a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira e a Universidade Federal do Sul da Bahia. Observa-se que, diante de tal fato, a última universidade criada sem origem de desmembramento na década de 2010, foi no ano de 2013 com a inauguração da Universidade Federal do Sul da Bahia.

O fim do Reuni, a desaceleração do investimento na infraestrutura das instituições federais e a inexistência de criação de novas universidades a partir de 2013 resultaram em uma

queda no crescimento de matrículas efetuadas a partir de 2015 nas universidades federais, que somado à queda dos recursos advindos do governo federal, como citamos na seção 4.2 desta pesquisa, estacionaram a expansão das infraestruturas dessas instituições.

A tabela 26 demonstra a evolução do quantitativo de matriculados nas universidades federais tanto no ensino presencial como a distância, para corroborar com a fase estacionária da expansão das matrículas

Tabela 26 - MATRÍCULAS EFETUADAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS 2010 – 2019

ANO	Presencial	% Variação	Distância	% Variação
2010	763.891		85.788	
2011	842.606	10%	87.241	2%
2012	885.716	5%	88.511	1%
2013	932.263	5%	83.605	-6%
2014	958.659	3%	87.808	5%
2015	996.043	4%	72.058	-18%
2016	1.018.185	2%	64.865	-10%
2017	1.032.638	1%	88.166	36%
2018	1.044.417	1%	79.232	-10%
2019	1.048.837	0%	65.631	-17%

Fonte: Censo de Ensino Superior Inep/MEC.

O ensino presencial, conforme demonstra a Tabela 26, apresentou um avanço de 10% nas matrículas efetuadas em 2011 em relação a 2010. Nos anos de 2011 e 2012 apresentou um crescimento constante de 5% e a partir de 2014, o aumento de matrículas se torna decrescente até se tornar praticamente nulo em 2019. Conforme foi já apontado, a estagnação da expansão da infraestrutura das universidades por falta de investimento e a não criação de novas universidades não advindas de desmembramentos de outras universidades já existentes explicam esse cenário de estagnação na expansão do ensino presencial universitário federal a partir de 2016.

O ensino a distância, ao contrário que ocorreu no setor privado, não obteve grande crescimento de matrículas nas universidades federais, inclusive este modelo de ensino foi decrescendo sua presença na oferta de cursos, chegando ao final da década de 2010 com um número menor de matrículas em relação ao início da década. A falta de implantação por parte do governo de um programa consistente na oferta no ensino superior a distância e a constante falta de recursos junto às Ifes podem explicar essa escassez de oferta.

O processo de expansão da rede federal de educação profissional, representado pelos Cefets e pelas Instituições Federais, que repercutiu na ampliação da rede, teve início com o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC), em 2005. O processo de expansão buscou ampliar o acesso da população à Educação Profissional e Tecnológica e foi realizado em três fases⁶³.

O Plano de expansão da Fase I consistia na implantação de unidades em Estados desprovidos dessas instituições de ensino. Os estados contemplados foram o Acre, Amapá e Mato Grosso do Sul. Nesta primeira fase do plano de expansão foram previstas cinco escolas técnicas federais e quatro escolas agrotécnicas federais, além da criação de trinta e três novas unidades de ensino, abrangendo vinte e três unidades da federação com a instalação de ao menos uma instituição de Educação Tecnológica.

A Fase II de expansão foi iniciada em 2007, com meta de criação de cento e cinquenta instituições federais de educação tecnológica no marco do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica. Sendo assim, houve a distribuição nos vinte e seis estados e mais o Distrito Federal. No total, cento e cinquenta municípios que demonstraram interesse foram contemplados com a implantação dessas instituições.

A Fase III, do plano de expansão que se iniciou em 2011, objetivou a criação de duzentos e oito unidades até 2014, com a finalidade de superar as desigualdades regionais.

A expansão realizada pelo governo federal na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica resultou no aumento da quantidade de unidades de ensino no território nacional, que eram inicialmente de cento e quarenta e quatro em 2006, passando para 663 unidades em 2019. O detalhamento das unidades existentes em 2019, estão demonstradas na tabela 27:

Tabela 27 - QUANTIDADE DE UNIDADES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA EM 2019

Tipo de Instituição	Quantidade
Institutos Federais, Colégio Pedro II, Cefet/RJ e Cefet/MG	619 unidades
Escolas Técnicas Vinculadas	22 unidades
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	13 unidades
Polos de Inovação	9 unidades

Fonte: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica/MEC.

⁶³ A expansão das unidades da Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica são destinadas em grande parte para o ensino médio, por isso embora tenha aumentado as unidades da rede não significa necessariamente que o ensino superior profissional tenha aumentado na mesma proporção.

Souza e Meza (2020, p. 10) definem a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica:

A política de expansão da RFEPCT foi pensada e implementada para atender uma demanda da sociedade, que foi a qualificação de pessoas com vistas a atuarem no mundo do trabalho, porém não apenas para suprir a emergência do mercado pela qualificação, com foco apenas no desenvolvimento econômico, mas também, tem nessa formação uma intenção de promoção do desenvolvimento social, oportunizando aos egressos de cursos profissionalizantes a mobilidade social, com oportunidades de empregabilidade e bem-estar.

A implantação das fases de expansão da rede federal profissional proporcionou um aumento considerável na quantidade de novas unidades e aumento da infraestrutura, proporcionando o aumento da planta para recebimento de maior quantitativo de alunos.

Em relação à totalidade de matrículas presenciais efetuadas no ensino superior nos Cefets e Institutos Federais, proporcionadas pela expansão realizada nas Fases I, II e III, estas ainda representam uma quantidade proporcionalmente bem menor em relação às matrículas registradas nas universidades federais. De qualquer forma, as matrículas nos institutos e Cefets apresentaram um avanço considerável de inserção de alunos em quase toda década de 2010, alcançando até dois dígitos de variação percentual de crescimento, especialmente entre 2011 e 2016. Porém, a partir de 2017, com a desaceleração da expansão das unidades da Rede Federal de Ensino Profissional, o crescimento de matrículas no ensino superior desses institutos federais se torna decrescente, contudo, nunca ficando abaixo de 8%, conforme demonstrado na Tabela 28:

Tabela 28 - MATRÍCULAS EFETUADAS NOS CEFETS E INSTITUTOS FEDERAIS DE ENSINO 2010 – 2019

ANO	Presencial	% Variação	Distância	% Variação
2010	68.572		18.934	
2011	83.017	21%	18.609	-2%
2012	97.939	18%	13.700	-26%
2013	111.668	14%	8.739	-36%
2014	123.288	10%	8.634	-1%
2015	135.471	10%	9.405	9%
2016	155.783	15%	8.809	-6%
2017	168.956	8%	13.229	50%
2018	183.663	9%	13.849	5%
2019	201.025	9%	14.818	7%

Fonte: Censo de Ensino Superior INEP/MEC.

A criação efetiva de novas unidades para a rede de ensino presencial culminou em uma ampliação efetiva da capacidade de receber novos alunos de graduação nos institutos federais. Por outro lado, embora o objetivo da expansão dos institutos seja de que estas instituições contribuam com a realidade local, a atividade de pesquisa não é realizada por essas instituições (GOUVEIA, 2016).

Assim como ocorre com os cursos a distância realizados nas universidades federais, os institutos demonstraram uma variação de queda no ensino a distância entre 2010 e 2014, porém voltando a obter crescimento a partir de 2017. O ensino a distância nos Institutos Federais, por ter um quantitativo pouco representativo no universo de matrículas realizadas no ensino superior federal, implica pouca consequência no âmbito do universo de matrículas existentes no setor público federal.

4.4 Considerações sobre os Institutos e as Universidade Federais

Os dados apresentados no presente capítulo demonstraram que o perfil dos discentes das Ifes tem mudado ao longo da década, a rede de ensino superior pública federal está cada vez mais recebendo alunos advindos de famílias de baixa renda, devido à implantação da Lei de Cotas e pela implementação de políticas de assistência estudantil que possibilitam a permanência de estudantes em condições de vulnerabilidade social na graduação. Embora essa assistência tenha reduzido nos últimos anos, por questões orçamentárias, é sabido que o programa assistencial tem obtido resultados satisfatórios.

Em relação ao financiamento das Ifes, observamos uma redução gradual de recursos financeiros e no investimento de expansão da infraestrutura, comprometendo sua ampliação, especialmente das universidades federais. Embora tenham sido criadas universidades federais, entre 2010 e 2019, estas, em sua maioria, foram oriundas de desmembramentos de outras já existentes, não convertendo necessariamente em uma ampliação considerável da estrutura da rede universitária federal.

Em relação ao ensino superior ofertado pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, embora a expansão da rede tenha sido mais agressiva em relação à observada nas universidades, a rede profissional de ensino superior apresenta proporção bem menor de discentes em comparação com a quantidade matriculada nas universidades federais.

Em suma, não houve aumento considerável da expansão da rede pública federal de ensino superior a partir de 2015, e a redução de recursos na expansão das universidades públicas

acarreta a perda de oportunidade de ingresso de alunos na graduação que não podem arcar com as despesas em uma instituição particular. Devemos destacar que a redução dos investimentos nestas instituições públicas impacta, também, a pesquisa realizada no país, já que mais de 80% das pesquisas no Brasil são realizadas em instituições públicas.

CONCLUSÃO

Os programas de acesso ao ensino superior realizados pelo governo federal através do Prouni e Fies, que propiciam o ingresso do aluno de graduação no setor privado de ensino, não tomaram a mesma direção no que diz respeito à expansão de tais programas no período analisado da pesquisa. Enquanto o Prouni não sofreu reduções significativas na concessão de bolsas aos alunos de baixa renda no período analisado, por outro lado, o programa de financiamento estudantil, depois de diversas alterações em relação ao seu funcionamento, reduziu consideravelmente a quantidade de contratos financiados a partir de 2016.

O programa Fies, durante o período de 2010 a 2019, foi submetido a inúmeras alterações, o que acarretou queda de sua participação no atendimento das políticas de acesso ao ensino superior privado, restando apenas o Prouni como o principal indutor dessa política ao final da década. Para os estudantes que não atendem aos requisitos propostos pelo Prouni, e não têm a possibilidade de conseguir o contrato de financiamento pelo Fies, resta o financiamento de seu curso ofertado pelas instituições privadas, geralmente com a taxa de juros maior que a seguramente ofertada pelo programa de financiamento estudantil governamental.

No âmbito da política de permanência estudantil, destinado aos alunos do Prouni, há de se fazer a devida consideração em relação à quantidade insuficiente e o valor totalmente defasado em relação à bolsa permanência, pois não há sentido conceder acesso ao aluno de baixa renda para o ensino superior privado e não garantir as condições financeiras ideais para que esses alunos permaneçam em seus cursos.

Em relação ao papel das Ifes, na inserção de novos alunos à rede pública federal, constatamos que devido à falta da expansão e da criação de novas instituições universitárias, a capacidade de aumento de matrículas se estagnou no final da década de 2010. Faz-se a observação que no período em que as Ifes carecem de mais recursos, especialmente a partir de 2016, padecem de um programa assistencial de forma perene e consistente de recursos financeiros para atender e receber os alunos advindos de baixa renda, de modo a se evitar que estas instituições públicas percam de forma definitiva sua função de inclusão e a possibilidade futura de mobilidade social para esses alunos.

Enfim, diante de tais dados, constata-se o encolhimento das políticas públicas destinadas ao ensino superior durante a década de 2010, causando prejuízos não somente aos objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Educação 2014 – 2024, mas também impactando negativamente na melhoria de distribuição de renda e na oferta de mão de obra qualificada.

Embora, o objetivo do acesso aos programas seja especificamente a graduação, há de se destacar a diferença quando se opta pelo ensino público ou privado. O ensino superior privado é realizado predominantemente voltado para o mercado, enquanto o setor público federal representado majoritariamente pelas universidades contempla a parte acadêmica, por isso que mais de 80% das pesquisas realizadas no país são oriundas das instituições públicas de ensino. Portanto, o cenário de redução de programas de acesso ao ensino superior, apresentado na presente pesquisa, causa prejuízos não somente aos objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Educação 2014 – 2024, mas também reflexos negativos da evolução no campo da pesquisa acadêmica.

REFERÊNCIAS

ALVES, Danubia Fernandes; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O Impacto da Expansão do Fies entre 2010 e 2017 no Cumprimento Estratégico 12.6 do PNE (2014-2024). **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 6, 2020. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/90497#:~:text=Os%20ajustes%20promovidos%20em%202015,poder%20indutor%20como%20pol%C3%ADtica%20p%C3%ABlica>>. Acesso em: 01 nov. 2021.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: Estado x Mercado**. São Paulo: Cortez, 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vwyZL8rxmfNwTB7pf9s9L8z/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 15 maio 2022.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais Ensino Superior. **III Pesquisa do perfil socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES, 2011**. 2011. Disponível em: <<https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2021/07/III-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais Ensino Superior. **IV Pesquisa do perfil socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES, 2014**. Uberlândia: ANDIFES, 2016. Disponível em: <<https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2021/07/IV-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais Ensino Superior. **V Pesquisa do perfil socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES, 2018**. Brasília: ANDIFES, 2019. Disponível em: <<https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira; ARAÚJO, Adriana Castro. Avaliação dos impactos do Programa de Apoio a Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais Brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 102, n. 261, p. 437-464, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbeped/a/ZsJ6KBdkPCtVHLRhtTkM4Mm/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 02 abr. 2022

BACEN. Banco Central do Brasil. **Resolução do Banco Central Brasil nº 3.842. de 10 de março de 2010**. Fixa a taxa efetiva de juros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Brasília: Bacen, 2010. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4037-resolucao-3842-10-03-2010&Itemid=30192>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BACEN. Banco Central do Brasil **Resolução do Banco Central do Brasil nº 4.432, de 23 de julho de 2015**. Fixa a taxa efetiva de juros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Brasília: Bacen, 2015. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2015/pdf/res_4432_v1_O.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**. Las lecciones derivadas de la experiencia. 1995. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/274211468321262162/pdf/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BANCO MUNDIAL. **La educacion superior en los países en desarrollo**: peligros y promesas. 2000. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/630041467998505995/pdf/2018210educaci1paises0en0desarrollo.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Construir sociedades de conocimiento**: nuevos desafíos para la educación terciaria. 2002. Disponível em: <<https://documents.banquemondiale.org/fr/publication/documents-reports/documentdetail/287031468168578947/construir-sociedades-del-conocimiento-nuevos-desafios-para-la-educacion-terciaria>>. Acesso em: 23. ago. 2021.

BOTELHO, Vinícius; PESSOA, Samuel. Financiamento estudantil no Brasil: como definir sustentabilidade. **Radar**, v. 46, p. 47-54, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7081/1/Radar_n46_financiamento.pdf>. Acesso em: 08 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, [1964]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 02 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, [1996]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 02 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997**. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2207.htm>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Brasília: Presidência da República, [2004]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5205.htm#:~:text=D5205&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.205%20DE%2014%20DE%20SETEMBRO%20DE%202004.&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%208.958,e%20as%20funda%C3%A7%C3%B5es%20de%20apoio> . Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2004]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm> . Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005a.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2005a]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005.** Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111180.htm>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 39/2007.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília: MEC, [2007a]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto 6.096/2007a.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília: Presidência da República, [2007b]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2008]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm>. Acesso em: 02 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009.** Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários; concede remissão nos casos em que especifica; institui regime tributário de transição, alterando o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972, as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.218, de 29 de agosto de 1991, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.469, de 10

de julho de 1997, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 10.426, de 24 de abril de 2002, 10.480, de 2 de julho de 2002, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.887, de 18 de junho de 2004, e 6.404, de 15 de dezembro de 1976, o Decreto-Lei no 1.598, de 26 de dezembro de 1977, e as Leis nos 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 11.116, de 18 de maio de 2005, 11.732, de 30 de junho de 2008, 10.260, de 12 de julho de 2001, 9.873, de 23 de novembro de 1999, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.345, de 14 de setembro de 2006; prorroga a vigência da Lei no 8.989, de 24 de fevereiro de 1995; revoga dispositivos das Leis nos 8.383, de 30 de dezembro de 1991, e 8.620, de 5 de janeiro de 1993, do Decreto-Lei no 73, de 21 de novembro de 1966, das Leis nos 10.190, de 14 de fevereiro de 2001, 9.718, de 27 de novembro de 1998, e 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.964, de 10 de abril de 2000, e, a partir da instalação do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, os Decretos nos 83.304, de 28 de março de 1979, e 89.892, de 2 de julho de 1984, e o art. 112 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2009a]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111941.htm>. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas; e altera as Leis nos 11.491, de 20 de junho de 2007, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.001, de 13 de março de 1990. Brasília: Presidência da República, [2009b]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112087.htm>. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Brasília: Presidência da República, [2010a]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112202.htm>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. Decreto 7.234/2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília: Presidência da República, [2010b]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; altera as Leis nºs 11.478, de 29 de maio de 2007, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.248, de 23 de outubro de 1991, 9.648, de 27 de maio de 1998, 11.943, de 28 de maio de 2009, 9.808, de 20 de julho de 1999, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, 11.180, de 23 de setembro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.909, de 4 de março de 2009, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 10.312, de 27 de novembro de 2001, e 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Renuclear); dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga;

altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2011]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112431.htm>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2012]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2014]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação da execução de Programas da Execução de Programas de governo nº 35 Programa Universidade para Todos – Prouni.** Brasília: CGU, 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT.** Brasília: MF: RFB, 2016a. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2016b]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Diagnóstico FIES. 2017.** Disponível em: <www.gov.br/fazenda/pt-br/centraisdeconteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies_junho2017.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2021.

BRASIL. **Relatório de Avaliação Fundo de Financiamento Estudantil – FIES. 2019, [2019].** Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio-de-avaliacao-cmas-2019-fies>>. Acesso em: 09 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019.** Extingue cargos em comissão e funções de confiança e limita a ocupação, a concessão ou a utilização de gratificações. Brasília: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9725.htm>. Acesso em: 08 maio 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.185, de 20 de dezembro de 2019.** Altera o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das

sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10183.htm>. Acesso em: 08 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.350, de 25 de maio de 2022**. Altera as Leis nºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, para aperfeiçoar a sistemática de operação do Programa Universidade para Todos (Prouni). Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14350.htm#art1>. Acesso em: 22 dez. 2022.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Reforma universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do ensino Superior privado no Brasil (1964-1984)**. 2002. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao PROUNI. *In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO*, v. 28. **Anais...** Caxambu: Anped, 2005.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. *In: SILVA JR., João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Alínea, 2006a. p. 125-139.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 979-1000, 2006b. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/PWLcgtgCgvYP9tXx6NPfsHf/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

CASALI, Alípio Márcio Dias; MATTOS, Maria José Viana Marinho de. Análise de estudos e pesquisas sobre o sentido social do programa Universidade para Todos (PROUNI). **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 23, n. 88, p. 681-716, 2015. Disponível em: <<https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/762>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **Panorama Social de América Latina 2020**. Cepal, 2021. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>>. Acesso em: 17. mar. 2021.

CHAPMAN, Bruce; NASCIMENTO, Paulo A. M. M. Financiamento do ensino superior: as vantagens dos empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR). **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 49, p. 33-37, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7644>>. Acesso em: 03 set. 2021.

CHAPMAN, Bruce; RYAN, Chris. The access implications of income-contingent charges for higher education: lessons from Australia. **Economics of education review**, v. 24, n. 5, p. 491-512, 2005. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272775704001256>> . Acesso em: 03 set. 2021.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; REIS, Luiz Fernando; GUIMARÃES, André Rodrigues. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum. Education**, v. 40, n. 1, p. 1-12, 2018. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/3033/303357588005/html/#:~:text=Em%20nosso%20entendimento%2C%20o%20financiamento,capital%2C%20especialmente%20na%20esfera%20financeira>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. **Radar**, p. 7-12, 2016a. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7066>>. Acesso em: 01 nov. 2021.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. Reconfiguração estrutural ou concentração do mercado da educação superior privada no Brasil? **Radar**, v. 46, p. 39-45, 2016b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7080/1/Radar_n46_reconfigura%c3%a7%c3%a3o.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2021.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. Reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil: nova fase da mercantilização do ensino. **Ipea. Texto para Discussão**, 2016c. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29045&Itemid=406>. Acesso em: 01 nov. 2021.

COSTA, Camila Furlan da; SILVA, Sueli Maria Goulart. Novo Neoliberalismo Acadêmico e o Ensino Superior no Brasil. **READ - Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 6-35, 2019. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/89569>>. Acesso em: 01 nov. 2021.

COSTA, Simone Gomes. A equidade na Educação Superior: uma análise das Políticas de Assistência Estudantil. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

CUNHA, Luiz Antônio. **Universidade Reformada** – O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 82, p. 37-61, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/kLKQrxCM8hVbjsQ5vs4SY9n/abstract/?format=html&lang=pt>>. Acesso em: 01. nov. 2021.

CUNHA, Luiz Antônio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 809-829, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/tcv35NPhMLYGgFjxyhHVRkD/?lang=pt>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

EICHER, Jean-Claude; CHEVAILLIER, Thierry. Rethinking the financing of post-ompulsory education. **Higher education in Europe**, v. 27, n. 1-2, p. 69-88, 2002.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/7609/5423>>. Acesso em: 01 nov. 2021.

FEIJÓ, Paulo Henrique; MEDEIROS, Márcio; ALBUQUERQUE, Claudiano. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento, e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Gestão Pública, 2008.

FERES JÚNIOR, João. Ação afirmativa: política pública e opinião. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, p. 38-77, 2008. Disponível em: <<http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/641.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2019**. 2020. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 15. jul. 2021.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. São Paulo: Cortez, 2006.

GOUVEIA, Fernanda Paixão de Souza. A expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no território brasileiro: entre o local e o nacional. **Espaço e Economia. Revista Brasileira de Geografia Econômica**, n. 9, 2016. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/2434>>. Acesso em: dia mês. ano.

HAAS, Celia Maria; PARDO, Rosângela da Silva. Programa Universidade para todos (PROUNI): efeitos financeiros em uma instituição de educação superior privada. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 22, p. 718-740, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/aval/a/QGLW7hDRpV4jXfgV8h8pFsf/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior**. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 09 dez. 2021.

JOHNSTONE, D. Bruce. Cost-sharing and the cost-effectiveness of grants and loan subsidies to higher education. *In*: TEIXEIRA, Pedro N.; JOHNSTONE, D. Bruce Johnstone; ROSA, Maria J.; VOSSENSTEYN, Hans (Eds.). **Cost-sharing and accessibility in higher education: A fairer deal?** Springer, Dordrecht, 2006. p. 51-77.

LANGONI, Carlos Geraldo. Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil: uma reafirmação. **Ensaio Econômico da Escola de Pós-Graduação em Economia – EPGE**, n. 8, 1973.

LEVY, Daniel. Higher Education and the State in Latin America. **The University of Chicago Press**, 1986.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, p. 86-94, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/njFR8jqRKsGf6bBxTFxSFyh/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 01. nov. 2021.

LIMA, Ricardo. Mercado de trabalho: o capital humano e a teoria da segmentação. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 10, n. 1, p. 217-272, 1980. Disponível em: <<https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/497/439>>. Acesso em: 01 nov. 2021.

MANCEBO, Deise; JÚNIOR, João dos Reis Silva. Expansão da educação superior e a reforma da rede federal de educação profissional. **Revista Educação em Questão**, v. 51, n. 37, p. 73-94, 2015. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=563959986004>>. Acesso em: 05 out. 2022.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>>. Acesso em: 10 maio 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria nº 209, de 7 de março de 2018**. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/5744626/do1-2018-03-08-portaria-n-209-de-7-de-marco-de-2018-5744622>. Acesso em: 01 nov. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa Universidade para Todos**. 2019. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pnaes>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MOREIRA, Claudia Regina Baukat Silveira; DE SOUZA, Ângelo Ricardo. Democratização do acesso à educação superior em debate: avaliação do Prouni. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 30, n. 73, p. 202-223, 2019. Disponível em: <<https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/5713>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

MORETTI, Enrico. Human capital externalities in cities. In: HENDERSON, J. Vernon; THISSE, Jacques-François (Edts.). **Handbook of regional and urban economics**. Amsterdã: North-Holland, 2004. p. 2243-2291.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. Compartilhamento de Custos e Crédito Estudantil Contingente à Renda: possibilidades e limitações de aplicação para o Brasil. **Ipea**. Texto para Discussão, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28321>. Acesso em: 05 maio 2022.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; LONGO, Gustavo Frederico. Qual o custo implícito do FIES para o contribuinte brasileiro? **Radar**, n. 46, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7067>>. Acesso em: 01 nov. 2021.

NEVES, Rodrigo Meleu das; FARENZENA, Nalú; BANDEIRA, Denise Lindstrom. Reformulações e Implementação do Fies (1999-2020): um preâmbulo. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, n. 6, 2021. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/100940>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Education at a Glance 2017**. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en>. Acesso em: 07 set. 2021.

QUEIROZ, Viviane de. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 55, p. 44-57, 2015. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/10059642-Fundo-de-financiamento-estudantil-fies-uma-nova-versao-do-creduc-1.html>> . Acesso em: 08 maio 2022.

RENK, Valquíria Elita; BORDINI, Ana Sílvia Juliatto. PROUNI: política de acesso ao ensino superior dez anos depois. **Revista Grifos**, v. 28, n. 47, p. 212-234, 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/336001624_PROUNI_politica_de_acesso_ao_ensino_superior_dez_anos_depois>. Acesso em: 09 mar. 2022.

RESENDE, Manoela V. A. **Crédito Educativo**: uma análise comparada sobre focalização e sustentabilidade financeira em programas de financiamento estudantil no Brasil, Estados Unidos e Austrália. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

SAMPAIO, Helena. Evolução do ensino superior brasileiro. **NUPES** - Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, Documento de Trabalho, v. 8, p. 1-30, 1991.

SEMESP. Sindicato das Mantenedoras do Ensino Superior de São Paulo. **Mapa do Ensino Superior no Brasil 10ª Edição**. 2020. Disponível em: <<https://www.semesp.org.br/mapa-do-ensino-superior/edicao-10/download/>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Educação & Sociedade**, v. 36, p. 867-889, 2015. Disponível em: <http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302015000400867>. Acesso em: 18 out. 2021.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Vol. II. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOUZA, Raquel Eugênio de; MEZA, Maria Lúcia Figueredo Gomes de. A Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica comp propulsora do desenvolvimento Regional. **Anais do Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 2, n. 1, 2021. Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/21191>. Acesso em: 02 set. 2022.

TACHIBANA, Thiago Yudi; MENEZES FILHO, Naercio Aquino; KOMATSU, Bruno Kawaoka. Ensino superior no Brasil. **INSPER Policy Paper**, n. 14, 2015. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/27900950-Ensino-superior-no-brasil-thiago-yudi-tachibana-naercio-menezes-filho-bruno-komatsu.html>>. Acesso em: 08 maio 2021.

TEIXEIRA, Anísio. Ensino Superior no Brasil: Análise e Interpretação de sua Evolução até 1969, Rio de Janeiro: **Ed. FGV**. Org. Santamarense de Educação e Cultura. Instituto de Documentação, 1989.

TÉLLEZ, Jorge. Una visión panorámica del crédito educativo en América Latina. *In*: UNIVERSIA PERÚ (Coord.). **Crédito educativo**: experiencias internacionales y desafíos futuros en América Latina. Lima: Universia Perú S.A., 2009. p. 121-150.

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://www.elsevier.es/es-revista-revista-iberoamericana-educacion-superior-88-articulo-a-expansao-da-educacao-superior-S2007287215000372>>. Acesso em: 15 out. 2021.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Educação Superior - Documento do Eixo Temático**. 2019. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/pt/eje/educacion_superior>. Acesso em: 01 nov. 2021.