

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**

**POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO  
DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)**

Ivy Silva Costa  
*Doctor Scientiae*

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2022**

**IVY SILVA COSTA**

**POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO  
DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

Orientadora: Suely de F Ramos Silveira

Coorientadores: Fernanda C da Silva  
Nalbia de Araujo Santos

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2022**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

C837p  
2022  
Costa, Ivy Silva, 1986-  
Política pública de educação superior no Brasil: uma  
avaliação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) / Ivy  
Silva Costa. – Viçosa, MG, 2022.  
1 tese eletrônica (161 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndice.

Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa,  
Departamento de Administração e Contabilidade, 2022.

Inclui bibliografia.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2024.800>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Estudantes - Auxílio financeiro - Brasil. 2. Ensino superior - Política governamental - Brasil. I. Silveira, Suely de Fátima Ramos, 1959-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 378.3

**IVY SILVA COSTA**

**POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO  
DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

APROVADA: 29 de agosto de 2022.

Assentimento:

---

Ivy Silva Costa  
Autora

---

Suely de Fatima Ramos Silveira  
Orientadora

Essa tese foi assinada digitalmente pela autora em 29/11/2024 às 12:10:29 e pela orientadora em 02/12/2024 às 10:00:28. As assinaturas têm validade legal, conforme o disposto na Medida Provisória 2.200-2/2001 e na Resolução nº 37/2012 do CONARQ. Para conferir a autenticidade, acesse <https://siadoc.ufv.br/validar-documento>. No campo 'Código de registro', informe o código **I9N8.YVD6.RQNT** e clique no botão 'Validar documento'.

## **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

A Deus, pela vida, pelas oportunidades proporcionadas e por sempre estar comigo, me dando força e coragem para seguir em frente e conquistar os meus sonhos. Deus somente nos dá o que aguentamos carregar, por isso me sinto forte com a finalização deste ciclo!

Ao meu pai e ao meu esposo que estiveram ao meu lado durante todo este caminho e que, muitas vezes, acreditaram mais em mim do que eu mesmo. Obrigada por não me deixarem desistir nos momentos mais difíceis!

Ao IF Sudeste MG – Campus Rio Pomba pelo incentivo à capacitação e a oportunidade de dedicação total ao doutorado. Aos meus amigos do Departamento Acadêmico de Ciências Gerenciais (DACG), Charles, Sylvia e Wildson, pelo apoio, incentivo e amizade de sempre.

À Universidade Federal de Viçosa, pela oportunidade de trilhar toda a minha trajetória acadêmica nesta instituição tão encantadora.

À minha querida orientadora, professora Suely, pela orientação, amizade, apoio, parceria e por confiar em mim e no meu trabalho. Com certeza, muito do que acredito que sei e do que sou profissionalmente, aprendi com ela, desde o mestrado! Agradeço-a por todo o aprendizado e pelo “gosto” pela pesquisa!

Aos professores e funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade, pelo convívio, aprendizado e apoio durante todos estes anos. Não poderia deixar de agradecer, em especial, à Luiza, nossa querida secretária do programa, pela amizade desde o tempo da graduação e pela disposição em sempre me ajudar nos processos burocráticos.

Aos meus amigos da Universidade Federal de Viçosa, neste caminho do Doutorado, em especial, Isabela Stroppa, Isabella Araújo, Gabriela, Clarice, Wesley, Wanderson e Thiara que sempre estiveram comigo e que, com certeza, fizeram com que esta etapa fosse mais divertida, leve e feliz.

Aos meus colegas do grupo de pesquisa, pelas trocas de conhecimentos nas sextas-feiras à tarde, as quais contribuíram para melhores reflexões acadêmicas.

Aos membros das bancas de qualificação e de defesa da tese, que com os olhares atentos, muito contribuíram para a versão final deste trabalho.

A todos que torceram por mim, meu muito obrigada!

“Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo o propósito debaixo do céu”.

(Eclesiastes 3:1)

## RESUMO

COSTA, Ivy Silva, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, agosto de 2022. **Política pública de Educação superior no Brasil: Uma avaliação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)**. Orientadora: Suely de Fatima Ramos Silveira. Coorientadores: Fernanda Cristina da Silva e Nalbia de Araujo Santos.

Essencial para o acesso de muitos estudantes ao ensino superior, o Fies (Fundo de Financiamento Estudantil), criado em 1999, é um programa do Governo Federal brasileiro que passou por diversas mudanças. O principal objetivo do programa sempre foi democratizar o acesso ao ensino superior no Brasil, diante da insuficiência de vagas nas instituições públicas para atender à demanda existente. O Fies busca promover a inclusão educacional, pois permite que estudantes de baixa renda frequentem o ensino superior em instituições privadas, ampliando a formação profissional no Brasil. Como o Fies é o principal programa de crédito educativo do Governo Federal brasileiro e demanda quantidade considerável de recursos públicos, os quais estão cada vez mais escassos e requerem uma alocação eficiente, elegeu-se esse programa como sendo o objeto de estudo deste trabalho. Buscou-se analisar o Fies a partir de diferentes abordagens avaliativas, o que resultou em quatro artigos independentes sobre aquele programa público. No primeiro artigo realizou-se uma pesquisa sobre o “estado da arte” do Fies, a fim de compreender a produção de conhecimento sobre este programa no período entre os anos de 2001 e 2020. Constatou-se que o desenho do programa, a falta de qualidade do ensino ofertado pelas instituições privadas e o custo-efetividade do Fies foram aspectos recorrentes nas discussões. A partir dessas constatações, definiu-se os três artigos subsequentes. No segundo artigo, buscou-se identificar e analisar os elementos normativos e contextuais do Fies com base em uma estrutura causal, mais especificadamente, expressar a Teoria do Programa. Em seguida, procurou-se verificar se o fato do estudante ser beneficiário do Fies impactava as suas notas do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), a fim de correlacionar com a qualidade do ensino ofertado pelas instituições privadas. Por fim, buscou examinar se o Programa era viável economicamente. A partir dos resultados encontrados, pode-se afirmar que o Fies tem passado por constantes aperfeiçoamentos a fim de melhorar a sustentabilidade do programa e evitar inadimplência, mas não tem sido suficiente, pois ainda enfrenta desafios, mesmo apresentando consistência, organização teórica e órgãos definidos para o suporte e a gestão do programa neste desenho mais atual. Identificou-se que deve haver maior fiscalização com relação à

qualidade dos cursos oferecidos pelas instituições de ensino superior privadas que participam do Fies e cobrança por melhor desempenho dos beneficiários do programa, pois o fato de ser beneficiário do Fies apresentou impacto negativo na nota do Enade. Até o ano de 2015, o programa garantiu a prestação do serviço de educação superior com menor custo e maior efetividade, quando considerado o custo médio anual por estudante. Entretanto, devido ao alto índice de inadimplência, cerca de 50% dos contratos em fase de amortização, o custo-efetividade do programa ficou comprometido. Ressalta-se que mesmo com todos os desafios e reformulações necessárias, o Fies é um programa que possui relevância econômica e social, pois viabiliza a inclusão educacional e aumenta a taxa de escolaridade no ensino superior, reduzindo as desigualdades sociais.

Palavras-chave: avaliação; política educacional; ensino superior

## ABSTRACT

COSTA, Ivy Silva, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, August, 2022. **Public policy for higher education in Brazil: An evaluation of the Student Financing Fund (FIES)**. Adviser: Suely de Fatima Ramos Silveira. Co-advisers: Fernanda Cristina da Silva and Nalbia de Araujo Santos.

Essential for many students' access to higher education, FIES (Student Financing Fund), created in 1999, is a program of the Brazilian Federal Government that has undergone several changes. The main objective of the program has always been to democratize access to higher education in Brazil, given the insufficient number of places in public institutions to meet the existing demand. FIES seeks to promote educational inclusion, as it allows low-income students to attend higher education in private institutions, expanding professional training in Brazil. Since FIES is the main educational credit program of the Brazilian Federal Government and requires a considerable amount of public resources, which are increasingly scarce and require efficient allocation, this program was chosen as the object of study of this work. We sought to analyze FIES from different evaluative approaches, which resulted in four independent articles on this public program. The first article conducted research on the "state of the art" of Fies, in order to understand the production of knowledge about this program between 2001 and 2020. It was found that the design of the program, the lack of quality in education offered by private institutions, and the cost-effectiveness of Fies were recurring aspects in the discussions. Based on these findings, the three subsequent articles were defined. The second article sought to identify and analyze the normative and contextual elements of Fies based on a causal structure, more specifically, to express the Theory of the Program. Next, it sought to verify whether the fact that the student was a Fies beneficiary impacted their grades in the National Student Performance Exam (Enade), in order to correlate with the quality of education offered by private institutions. Finally, it sought to examine whether the Program was economically viable. Based on the results found, it can be stated that FIES has undergone constant improvements in order to improve the sustainability of the program and avoid defaults, but this has not been enough, as it still faces challenges, despite presenting consistency, theoretical organization and defined bodies for the support and management of the program in this most current design. It was identified that there should be greater monitoring regarding the quality of the courses offered by private higher education institutions that participate in FIES and demand for better performance from the program's beneficiaries, since being a FIES

beneficiary had a negative impact on the Enade score. Until 2015, the program guaranteed the provision of higher education services at a lower cost and greater effectiveness, when considering the average annual cost per student. However, due to the high default rate, approximately 50% of the contracts in the amortization phase, the cost-effectiveness of the program was compromised. It is worth noting that even with all the challenges and necessary reformulations, Fies is a program that has economic and social relevance, as it enables educational inclusion and increases the rate of schooling in higher education, reducing social inequalities.

Keywords: assessment; educational politics; university education

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO GERAL .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 Metodologia geral .....</b>	<b>21</b>
<b>1.2 Contextualização do objeto de estudo.....</b>	<b>22</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>24</b>
<b>ARTIGO 1.....</b>	<b>30</b>
<b>REVISÃO INTEGRATIVA SOBRE O FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES).....</b>	<b>30</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>30</b>
<b>2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>33</b>
<b>2.1 Delineamento da pesquisa.....</b>	<b>33</b>
<b>2.2 Operacionalização da pesquisa.....</b>	<b>33</b>
<b>3 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>39</b>
<b>3.1 Categoria: dissertações e teses.....</b>	<b>39</b>
3.1.1 Subcategorias: Título e Palavras-chaves .....	39
3.1.2 Subcategoria: resumo .....	41
3.1.2.1 Classe 5: aspectos metodológicos .....	44
3.1.2.2 Classes 1 e 2: O programa Fies .....	45
3.1.2.3 Classes 3 e 4: As faces do Fies .....	48
<b>3.2 Artigos .....</b>	<b>53</b>
3.2.1 Subcategorias: Título, Palavras-chaves e Resumo .....	53
3.2.2 Subcategoria: Considerações Finais .....	54
<b>3.3 Síntese do conhecimento .....</b>	<b>59</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>61</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>62</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>67</b>
<b>ARTIGO 2.....</b>	<b>73</b>
<b>AVALIAÇÃO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) A PARTIR DA TEORIA DO PROGRAMA.....</b>	<b>73</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>73</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>75</b>
<b>2.1 Avaliação de políticas e programas públicos .....</b>	<b>75</b>
<b>2.2 Teoria do Programa e Modelo Lógico .....</b>	<b>78</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>80</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>82</b>
<b>4.1 Modelo Lógico para o período de 2018 a 2021.....</b>	<b>82</b>
<b>4.1.1 Referências básicas do programa e explicação do problema .....</b>	<b>82</b>
<b>4.1.2 Estruturação do programa para alcance de resultados – Modelo Lógico .....</b>	<b>85</b>
<b>4.1.3 Identificação de fatores relevantes de contexto.....</b>	<b>88</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>91</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>92</b>
<b>ARTIGO 3.....</b>	<b>98</b>
<b>O IMPACTO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) NA NOTA DO EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES (ENADE).....</b>	<b>98</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>98</b>
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>100</b>
<b>2.1 Políticas públicas .....</b>	<b>100</b>
<b>2.2 Avaliação de políticas públicas.....</b>	<b>102</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>105</b>

<b>3.1 Fonte e Caracterização das Variáveis.....</b>	<b>105</b>
<b>3.2 Alfa de Cronbach .....</b>	<b>108</b>
<b>3.3 Propensity Score Matching (PSM).....</b>	<b>109</b>
<b>3.4 Regressão Linear Múltipla (RLM) .....</b>	<b>113</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>114</b>
<b>4.1 Ciclo Avaliativo III: Anos 2018 e 2015 .....</b>	<b>114</b>
4.1.1 Análise dos Constructos: Alfa de Cronbach.....	114
4.1.2 A Construção do Grupo de Controle .....	115
4.1.3 O impacto do Fies sobre a nota do Enade .....	118
4.1.4 A Influência na nota do Enade .....	119
<b>4.2 Ciclo Avaliativo II: Anos 2017 e 2014.....</b>	<b>120</b>
4.2.1 Análise dos Constructos: Alfa de Cronbach .....	120
4.2.2 A Construção do Grupo de Controle .....	121
4.2.3 O impacto do Fies sobre a nota do Enade .....	124
4.2.4 A Influência na nota do Enade .....	125
<b>4.3 Ciclo Avaliativo I: Anos 2016 e 2013 .....</b>	<b>127</b>
4.3.1 Análise dos Constructos por alfa de Cronbach .....	127
4.3.2 A construção do grupo de controle.....	128
4.3.3 O impacto do Fies sobre a nota do Enade .....	130
4.3.4 A Influência na nota do Enade .....	131
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>132</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>134</b>
<b>ARTIGO 4.....</b>	<b>141</b>
<b>ANÁLISE CUSTO-EFETIVIDADE DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES).....</b>	<b>141</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>141</b>

<b>2 REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>143</b>
<b>2.1 Avaliação de políticas públicas.....</b>	<b>143</b>
<b>2.2 Custo-efetividade .....</b>	<b>145</b>
<b>2.3 Crédito educativo.....</b>	<b>146</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>148</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>150</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>154</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>155</b>
<b>CONCLUSÃO GERAL .....</b>	<b>160</b>

## 1 INTRODUÇÃO GERAL

A educação, ao longo do tempo, foi influenciada por aspectos religiosos, políticos, econômicos, culturais e sociais, a depender de cada período histórico vivenciado. O sistema educacional desenvolveu-se juntamente com a história da sociedade de Classes e das desigualdades econômicas, o que fez com que a educação, por muito tempo, fosse destinada a uma minoria e atendesse aos anseios e necessidades das Classes sociais dominantes. Assim, pode-se afirmar que o desenvolvimento da educação sempre esteve relacionado ao desenvolvimento da sociedade (Fortes, 2012).

No Brasil, a história da educação inicia-se com a chegada dos jesuítas, no período colonial, que tinham como missão realizar a tarefa da evangelização. O ensino para os índios ocorria em escolas improvisadas e para os filhos dos colonos em locais mais estruturados, sendo o conhecimento repassado mais aprofundado (Azevedo, 2018). Em 1759 os jesuítas foram expulsos do Brasil e houve uma remodelação do sistema de ensino no país (Azevedo, 2018). No ano de 1772, Marquês do Pombal, com a reforma pombalina, iniciou-se a criação de um ensino público, no qual os índios perderam ainda mais espaço (Azevedo, 2018).

Com a chegada da família real ao Brasil, em 1808, aumentou-se os investimentos na área da educação, proporcionando a instalação dos primeiros cursos superiores isolados, os quais eram direcionados aos filhos da nobreza portuguesa e da aristocracia brasileira (Azevedo, 2018; Martins, 2002; Saviani, 2010). Enfatiza-se que cursos isolados correspondiam a cursos que não eram “articulados no âmbito de universidades” (Saviani, 2010, p.5). Até o fim do Império, todos os cursos ou faculdades eram isoladas e mantidas pelo Estado (Saviani, 2010). No mais, o ensino superior desenvolveu-se lentamente até a proclamação da república em 1889.

Com a Constituição Republicana de 1891, disciplinou-se a criação dos estabelecimentos de ensino superior privados, mantendo a desigualdade do ensino, visto que as escolas consideradas boas eram destinadas às elites e as escolas de qualidade duvidosa aos demais (Azevedo, 2018; Martins, 2002; Neves; Martins, 2016; Saviani, 2010).

Na década de 1920, a educação estava em evidência, já que diversos intelectuais acreditavam que, se o problema da educação fosse resolvido, os demais também estariam solucionados (Schwartzman; Bomeny; Costa, 2000).

Em 1930, retomou-se o protagonismo do Estado na educação e criou-se o Ministério da Educação e Saúde Pública (Saviani, 2010). As primeiras universidades surgiram na década de 1930, antes disso o ensino superior era constituído por escolas isoladas, de cunho

profissionalizante, sendo várias delas criadas pelo setor privado e não possuía atividade de pesquisa (Neves; Martins, 2016).

O período entre 1931 e 1945 foi marcado pela disputa entre intelectuais liberais e lideranças católicas pelo controle da educação, tendo o governo oferecido à igreja, em troca de apoio, a introdução do ensino religioso facultativo no ciclo básico (Martins, 2002; Santos; Cerqueira, 2009). Como a igreja não conseguiu o domínio desejado sobre o ensino, criou-se suas próprias universidades na década seguinte (Martins, 2002).

Kang (2013, p.15) ressaltou que o governo de Getúlio Vargas, principalmente sob atuação de Gustavo Capanema como ministro da educação, período entre 1934 e 1945, “empreendeu reformas e priorizou o ensino secundário e superior, destinado a formar a elite do país”.

Entre 1945 e 1960, o sistema de ensino superior cresceu lentamente, mas ocorreu a federalização de instituições estaduais e privadas e a criação de universidades federais, o que ampliou a rede federal (Martins, 2009; Santos; Cerqueira, 2009; Saviani, 2010). Kang (2013) enfatizou que os governos de Vargas (1951-1954) e de Kubitschek (1956-1960) privilegiaram e direcionaram mais investimentos ao ensino secundário e superior, o que tendia a aumentar as desigualdades no Brasil.

No final da década de 1950, docentes, pesquisadores e o movimento estudantil defendiam uma reforma no sistema universitário brasileiro e almejavam a ampliação de vagas no ensino público, a incorporação do modelo de universidade e a igualdade social no ensino superior (Martins, 2002; Martins, 2009; Santos; Cerqueira, 2009).

Em 1961 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a qual atendeu ao desejo dos defensores da iniciativa privada, à liberdade de ensino, legitimando e ampliando o sistema existente e criou o Conselho Federal de Educação (CFE) (Martins, 2002; Moreira; Moreira; Soares, 2018; Santos; Cerqueira, 2009).

Com o regime militar, iniciado em 1964, medidas repressivas foram aplicadas ao movimento estudantil e aos docentes, mantendo-se as universidades públicas sob vigilância (Martins, 2002; Martins, 2009). No entanto, a Reforma Universitária de 1968 buscou a modernização e a expansão do ensino superior, por meio do atendimento da demanda dos estudantes e dos docentes, como o fim da cátedra, o aumento de vagas no ensino público, a autonomia universitária e a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, e da demanda dos grupos aliados do governo que desejavam relacionar o ensino superior com os mecanismos de mercado (Saviani, 2008).

Na prática, as modificações introduzidas pela Reforma de 1968 não proporcionaram o aumento satisfatório no número de matrículas das universidades federais, não sendo possível atender à demanda de acesso ao ensino superior que era crescente na época (Martins, 2009). Assim, a ampliação do ensino superior se deu de forma oposta à orientação da Reforma Universitária, visto que ocorreu por meio da multiplicação das instituições isoladas, as quais eram permitidas em caráter excepcional, por apenas transmitirem conhecimentos de cunho profissionalizante e não possuírem atividade de pesquisa (Martins, 2009; Neves; Martins, 2016; Saviani, 2008).

Martins (2009) argumentou que o ensino superior privado, que emergiu após a Reforma de 1968, foi diferente do que existia até então, pois o anterior se organizava de forma próxima ao público e o posterior estruturou-se como empresas educacionais com o objetivo de lucro econômico e para atender às demandas do mercado educacional.

A Constituição de 1967, corroborada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, retirou a vinculação orçamentária que obrigava a União e os estados a aplicarem um percentual mínimo de recursos na educação, apoiou o desenvolvimento do ensino na iniciativa privada e determinou que a gratuidade do ensino superior seria substituída pela concessão de bolsas de estudo, as quais teriam de ser reembolsadas posteriormente pelos estudantes (Saviani, 2008). Como não ocorreu a substituição do regime de gratuidade, o governo incentivou a criação de instituições privadas, oferecendo-lhes auxílios com a finalidade de garantir vagas para estudantes com recursos financeiros escassos (Martins, 2009; Saviani, 2008).

De acordo com Martins (2009), Santos e Cerqueira (2009) e Corbucci, Kubota e Meira (2016), na década de 1970, a demanda pelo ensino superior aumentou devido ao maior número de matrículas e conclusões do ensino médio e dos resultados do desenvolvimento econômico, que proporcionou a ascensão das Classes médias e novas oportunidades de trabalho. Neste cenário, o setor privado absorveu grande parte desta demanda, já que as universidades públicas não conseguiram elevar o investimento público e o número de vagas em quantidade necessária (Neves; Martins, 2016; Santos; Cerqueira, 2009).

Com a dificuldade de muitas famílias em pagar o ensino nos estabelecimentos privados e a formulação de políticas com o objetivo de ampliar o acesso ao ensino superior, o governo federal criou, em 1975, o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), o qual foi implantado em 1976 (Resende, 2018; Souza; Faro, 1979). O CREDUC concedia empréstimos a estudantes do ensino superior, de instituições privadas e públicas, para o pagamento das mensalidades e/ou para o custeio das despesas de manutenção durante a realização do curso (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2020; Resende, 2018).

Na década de 1980 houve a redução da demanda por ensino superior, em função da crise econômica e da transição política, que propiciou a Constituição Federal de 1988 (Martins, 2002; Santos; Cerqueira, 2009). Esta enfatiza que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família e que o acesso ao ensino superior está condicionado às capacidades de cada um, como aptidões, vocações e interesses, o que indica ser uma educação elitista, pois não poderá ser alcançada por todos (Brasil, 1988).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o ensino pode ocorrer em instituições públicas e privadas, desde que sejam cumpridas as normas da educação nacional e avaliado pelo Poder Público (Brasil, 1988; Macedo *et al.*, 2005). Nesta mesma Constituição, no Artigo 213, consentiu-se a destinação de recursos públicos para escolas confessionais, filantrópicas e comunitárias, desde que não tenham fins lucrativos, aplique os excedentes financeiros em educação e destine seu patrimônio a outra escola nas mesmas condições, ou ao Poder Público, se houver a finalização de suas atividades (Brasil, 1988).

Martins (2009) mencionou que a Constituição de 1988, ao estabelecer o princípio da autonomia universitária, permitiu ao setor privado criar e eliminar cursos e alterar a quantidade de vagas disponíveis para os cursos oferecidos sem o controle burocrático dos órgãos oficiais. Como consequência disto e da percepção dos empresários de que estabelecimentos com cursos diversificados teriam vantagens competitivas no mercado educacional, no final da década de 1980, muitas instituições isoladas se transformaram em universidades.

Em 1992, por meio da Lei nº 8.436, institucionalizou-se o Programa de Crédito Educativo para estudantes comprovadamente carentes de curso universitário de graduação e com bom desempenho acadêmico (Brasil, 1992). O valor financiado podia variar de trinta a cento e cinquenta por cento do valor da mensalidade do curso de graduação e os juros não poderiam ultrapassar anualmente seis por cento (Brasil, 1992). O Ministério da Educação (MEC) era o responsável pela supervisão do programa e a Caixa Econômica era a executora do mesmo (Brasil, 1992).

Em meados da década de 1990, devido ao processo de ajuste fiscal, os responsáveis pela educação no país seguiram as orientações das agendas de organismos financeiros internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Consenso de Washington e o Banco Mundial, que propunham a desregulamentação do ensino superior, a redução de investimento público neste nível de ensino e a elevação de gastos governamentais na educação básica (Chaves; Amaral, 2015; Corbucci; Kubota; Meira, 2016; Martins, 2009; Mota Júnior; Maués, 2014). Como consequência destas orientações, o ensino superior expandiu ainda mais por meio do setor privado, sendo que, entre 1995 e 2002, as matrículas de graduação deste setor

elevaram de 60% para 70% e houve uma maior diversificação e legalização das instituições privadas (Martins, 2009).

De acordo com Sguissardi (2008), a partir das recomendações de um documento do Banco Mundial de 1994, que defendia maior diferenciação institucional, diversificação das fontes de financiamento da educação, adoção da universidade de ensino em países em desenvolvimento e atenção aos sinais do mercado, aprovou-se em 1996, a Lei nº 9.394, a nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Macedo *et al.* (2005) mencionaram que esta nova LDB proporcionou a diversificação do ensino superior, já que considerou novos tipos de instituição (faculdades isoladas, centros universitários e universidades), novas modalidades de cursos e programas e propôs um sistema nacional de avaliação da educação superior.

Ghirardi e Klafke (2017, p.57) ressaltaram que a LDB de 1996 proporcionou a expansão do setor privado no ensino superior brasileiro, pois “permitiu a existência de instituições privadas particulares”, ou seja, com fins lucrativos, “distintas das comunitárias confessionais e filantrópicas”, que são sem fins lucrativos e “não previu qualquer limitação para a participação de capitais estrangeiros no setor”.

Sguissardi (2008, p.1000) enfatizou que a nova LDB possibilitou a edição do Decreto n. 2.306 de 19 de agosto de 1997, o qual reconheceu “a educação superior como um bem de serviço comercializável, isto é, como objeto de lucro ou acumulação”. De acordo com Sampaio (2011, p.13), este Decreto “sinalizou os novos contornos que o sistema” do ensino superior assumiria e permitiu que o setor privado aumentasse seus rendimentos na área da educação.

Também no ano de 1996, por meio da Lei nº 9.288, o CREDUC passou a ser restrito ao pagamento de mensalidades dos estudantes carentes que se encontravam matriculados em estabelecimentos privados, sendo o financiamento entre cinquenta e cem por cento do valor da mensalidade ou da semestralidade (Brasil, 1996, 2020a). No entanto, em 1997, o CREDUC foi descontinuado devido à falta de recursos e a alta taxa de inadimplência (Resende, 2018).

Assim, no final da década de 1990, a oferta de vagas para o ensino superior era maior do que o número de inscrições no vestibular, o que fez com que as vagas do setor privado não fossem preenchidas, além do alto grau de inadimplência e de evasões (Areque, 2014; Carvalho, 2005).

De acordo com Corbucci, Kubota e Meira (2016, p.9), com a finalidade “de viabilizar a sustentabilidade da expansão da educação privada pela via privada”, em 1999, remodelou-se o CREDUC para estudantes carentes e instituiu-se o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, atualmente chamado de Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), por meio da Medida Provisória nº 1.827 de 1999 e oficializado pela Lei nº 10.260 de 2001.

Ressalta-se que desde sua implementação, o Fies tem passado por mudanças significativas que influenciam no desenvolvimento e na abrangência do programa. Seu propósito é financiar, prioritariamente, o ensino superior de estudantes que apresentam limitações de renda e que estão matriculados em cursos superiores presenciais de instituições privadas que possuem avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC (Brasil, 2020a).

O Fies concede o crédito aos estudantes e, em tempo específico, estipula a realização do reembolso, sendo as prestações calculadas de acordo com as taxas de juros e o prazo estabelecido no contrato (Nascimento, 2016; Oliveira; Carnielli, 2010). Em contrapartida, as instituições de ensino superior (IES) privadas recebem títulos do Tesouro Nacional que podem ser resgatados pelo agente operador se suas obrigações previdenciárias correntes estiverem satisfeitas (Brasil, 2010).

Como no Brasil apenas 15% da população entre 24 e 64 anos possui o ensino superior completo, houve nos últimos vinte anos considerado estímulo ao aumento no número de ingressantes nas faculdades e universidades do país e na expansão de instituições privadas através dos programas de financiamento público, principalmente do Fies (Botelho; Pessoa, 2016; Corbucci; Kubota; Meira, 2016; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2017).

Regras de concessão frouxas e taxas de juros subsidiadas fez com que o número de alunos do Fies explodisse entre os anos de 2010 e 2014 e abrangesse também alunos que têm condições de arcar com as despesas do ensino superior, mas fingem não ter “para se beneficiar da transferência de renda governamental” (Botelho; Pessoa, 2016, p.48).

Gomes (2018) ressaltou que a natureza do Fies é o auxílio financeiro aos estudantes, porém, o programa também pode ser analisado como um subsídio às instituições privadas de ensino superior (Botelho; Pessoa, 2016).

Para Malvessi (2017, p.75), a expansão vivida pelas instituições privadas de educação superior, principalmente entre 2010 e 2015, não foi decorrente da força do livre-mercado, mas da “eficiente política de subsídio estatal, em especial pela aplicação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), em escala crescente”.

Nesta mesma linha de raciocínio, Queiroz (2016) argumentou que as políticas de democratização do acesso ao ensino superior atendem as demandas dos empresários do setor educacional privado há décadas no Brasil por meio de diferentes formas de financiamento público. A autora mencionou que o Fies é um dos programas que são considerados “instrumentos fundamentais para a expansão do ensino superior privado por meio de recursos

públicos [...] sob a aparência de ampliação do acesso, atendendo aos interesses da burguesia brasileira e internacional” (Queiroz, 2016, p.37).

Devido às várias discussões envolvendo o tema democratização do acesso ao ensino superior e à importância das políticas educacionais voltadas para o ensino superior na agenda pública dos governos brasileiros nas primeiras décadas do século XXI, diversas pesquisas foram desenvolvidas com diferentes lentes, principalmente na área da educação e psicologia.

Como o Fies é uma política de Estado e é o principal programa de crédito educativo do Governo Federal brasileiro, além de demandar uma quantidade considerável de recursos públicos, os quais estão cada vez mais escassos e requerem uma alocação eficiente, a realização de uma avaliação deste programa quanto ao desenho, o alcance dos objetivos pretendidos e os resultados obtidos pelos seus beneficiários diretos e indiretos torna-se fundamental.

De acordo com Weiss (1998), a avaliação é crucial para a sociedade em qualquer época. Mugnol e Gisi (2013, p.127) ressaltaram que, no Brasil, “a avaliação das políticas públicas não é feita com a intensidade necessária, e as pesquisas que se dedicam ao aprofundamento do assunto são escassas”.

Gertler *et al.* (2011) enfatizaram que apesar da avaliação ser importante para as políticas públicas, a mesma não ocorre com frequência. Isto, segundo Sanches (2013), pode estar relacionado ao fato dos documentos oficiais, os quais criam e institucionalizam as políticas públicas, não serem elucidativos para a realização das avaliações, o que dificulta o desenvolvimento desta cultura.

Assim sendo, compreender o funcionamento das políticas públicas que são traduzidas nos diversos programas públicos implementados pelo Governo, torna-se essencial para uma avaliação útil e de qualidade. Com base nisso, desenvolveu-se, nas últimas décadas, uma metodologia de avaliação denominada Teoria do Programa. Esta destaca a construção de modelos teóricos e lógicos que relacionam ações e objetivos pretendidos por meio de um esquema conceitual que ilustra elementos importantes a serem considerados na atividade avaliativa. A Teoria do Programa, através do modelo lógico, contribui para a adequação do desenho do programa e para o gerenciamento por resultados.

Diante do exposto e com base na relevância da democratização do acesso ao ensino superior e da avaliação de políticas públicas, buscou-se analisar o Fies a partir de diferentes abordagens avaliativas. Logo, o presente trabalho foi desenvolvido a partir de quatro artigos independentes que tiveram como ponto em comum o objeto de pesquisa que foi o programa Fies.

## 1.1 Metodologia geral

No Quadro 1, tem-se os títulos, os objetivos e as técnicas utilizadas para a realização de cada artigo.

Quadro 1 - Resumo da abordagem de cada artigo por objetivo e técnicas aplicadas

ARTIGO	OBJETIVO	TÉCNICA
Revisão integrativa sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);	Analisar artigos, dissertações e teses que abordaram o Fies a fim de compreender como esse programa tem sido discutido e interpretado nos últimos vinte anos.	Frequência, Tabela cruzada, Nuvens de palavras, Classificação Hierárquica Descendente (CHD), Análise de Similitude e Análise de conteúdo
Avaliação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) a partir da Teoria do Programa;	Elaborar a teoria do programa para o Fies e representá-la por meio do modelo lógico;	Análise documental
		Modelo lógico
O impacto do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) na nota do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) para os três ciclos avaliativos	Mensurar e analisar o impacto do Fies no desempenho acadêmico de seus estudantes beneficiários entre os anos de 2013 e 2018;	Alfa de <i>Cronbach</i>
		<i>Propensity Score Matching</i>
		Regressão Linear Múltipla
Análise custo-efetividade do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	Verificar a relação custo-efetividade do Fies.	Custo-efetividade

Fonte: Elaborado pela autora.

Buscando compreender o campo de estudo, este trabalho teve como ponto de partida a realização de uma revisão integrativa sobre o Fies. A construção deste artigo foi relevante porque permitiu identificar os resultados obtidos nas pesquisas até então sobre o Fies, de maneira sistemática, ordenada e abrangente.

Verificou-se que, desde a sua criação, o Fies passou por diversas alterações na legislação, modificando a sua estrutura e concepção. A partir disto, o segundo artigo buscou avaliar o programa estudado, tendo como base a Teoria do Programa por meio do Modelo Lógico. Este permitiu compreender o Fies como um todo, pois estabeleceu as conexões entre as estruturas, os processos e os resultados do programa. Isto foi importante para verificar a adequação do desenho do programa em relação aos meios implementados para o alcance dos resultados esperados.

Constatou-se que não há na legislação do Fies nenhum aspecto que aborde o rendimento acadêmico de seus beneficiários, o que tem efeito sobre a qualidade dos cursos, e acaba impactando na formação dos estudantes e, conseqüentemente, na incerteza do prêmio salarial e empregabilidade dos estudantes. Desta forma, avaliou-se o impacto do Fies no desempenho acadêmico de seus beneficiários a fim de compreender se eles alcançam notas melhores no Enade. Enfatiza-se que um financiamento estudantil deve incentivar as escolas a fornecer uma educação de qualidade aos seus estudantes (Botelho; Pessoa, 2018).

Como o Fies é um programa que está em constante evidência, por demandar quantidade considerável de recursos e ter como finalidade a expansão do acesso ao ensino superior, considerou importante a realização de uma avaliação econômica deste programa. Assim, buscou-se mensurar o custo-efetividade do Fies.

## **1.2 Contextualização do objeto de estudo**

Estruturado pelo MEC, o Fies foi criado através da Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, e regulamentado pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (Brasil, 2001). Seu propósito principal consiste em financiar cursos superiores para estudantes com renda familiar bruta per capita de até 3 (três) salários mínimos e que estejam regularmente matriculados em IES privadas participantes do programa, as quais têm de apresentar cursos com conceito maior ou igual a 3 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (Brasil, 2010).

O agente financeiro do Fies financia uma parte da mensalidade durante a realização do curso superior e, ao final deste, o beneficiário inicia o pagamento das prestações relacionadas a este financiamento com base na sua renda mensal. Em contrapartida, durante a realização dos cursos superiores, as IES privadas recebem mensalmente títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional, denominados Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), os quais são intransferíveis e devem ser utilizados, preferencialmente, para o pagamento de contribuições previdenciárias e outros tributos da Receita Federal (Brasil, 2019).

Pode solicitar o Fies o estudante que tiver sido pré-selecionado no processo conduzido pelo MEC; não esteja com o curso em situação de trancamento no momento da inscrição; não seja inadimplente do Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDOC) ou do próprio Fies; tenha participado do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e obtido média aritmética igual ou superior a 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos nas provas e nota diferente de 0 (zero) na redação; não seja beneficiário de bolsa parcial do Programa Universidade Para Todos (ProUni)

em curso ou IES privada diferente da inscrição no Fies; e não esteja em período de utilização de financiamento pelo próprio Fies (Brasil, 2017a; Brasil, 2017b; Queiroz, 2015).

Destaca-se que o Fies é destinado prioritariamente a estudantes que não tenham concluído o ensino superior e não tenham sido beneficiados pelo financiamento estudantil (Brasil, 2017). Este programa não abrange cursos na modalidade à distância, mas pode beneficiar estudantes matriculados em cursos da educação profissional, técnica e tecnológica, e em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva, desde que haja disponibilidade de recursos (Brasil, 2017; Vituri, 2014).

A primeira grande alteração no Fies ocorreu no ano de 2010, quando o programa passou a fornecer condições financeiras melhores para os estudantes, tornando-o mais atraente e facilitando o acesso dos estudantes de baixa renda. A responsável por isso foi a Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, que aumentou o prazo de carência para 18 (dezoito) meses; ampliou-se o período de amortização para 3 (três) vezes o período de duração regular do curso mais 12 (doze) meses; a taxa de juros foi reduzida para 3,4% ao ano para todos os cursos de graduação; possibilitou-se o financiamento de até 100% das mensalidades; os contratos passaram a ser de responsabilidade do FNDE; e os estudantes passaram a poder solicitar o financiamento durante todo o ano e em qualquer tempo de seu curso (Almeida, 2015; Brasil, 2010; Moura, 2014; Oliveira; Carnielli, 2010; Pontuschka, 2016; Queiroz, 2015).

Almeida (2015) ressaltou que, a partir das modificações elucidadas acima, o número de estudantes carentes inscritos no programa aumentou e o programa cresceu “em ritmo incompatível com a disponibilidade de recursos no médio e longo prazo, bem como a transferência de parcela relevante dos riscos de financiamento ao setor público” (Brasil, 2017, p.3).

Em decorrência do cenário descrito anteriormente e da crise econômica que afetava o país, no ano de 2015, o Fies passou por mudanças em suas regras com o objetivo de reduzir o número de contratos e de gastos, conseqüentemente, diminuir o risco fiscal que assolava o programa. As principais mudanças foram com relação à obrigatoriedade da realização do Enem, nota mínima de 450 pontos e nota diferente de zero na redação; o limite de renda familiar bruta por pessoa passou a ser de 2,5 salários mínimos; e o aumento dos juros dos contratos para 6,5% ao ano e da taxa paga trimestralmente pelos beneficiários do programa (Brasil, 2017b).

A partir de 2018, o Fies passou por mais mudanças, sendo a principal delas a criação das modalidades Fies (Fundo de Financiamento Estudantil) e P-Fies (Programa de Financiamento Estudantil). As mudanças ocorridas no ano de 2018 buscaram diminuir a concentração do risco na União; realinhar os incentivos entre o governo, as instituições de

ensino superior privadas e os estudantes; reduzir a inadimplência e o subsídio implícito; e aprimorar a governança do programa (Brasil, 2018).

Em 2020 ocorreram novas alterações no Fies, visto que, a partir do segundo semestre deste ano, o P-Fies passou a ter processo seletivo independente, ausência de limitação máxima de renda, desobrigação de realização do Enem, solicitação de financiamento a qualquer momento e valor mínimo e máximo determinado pelo Agente Financeiro Operador de Crédito (AFOC) concedente (Brasil, 2020b).

Ressalta-se que o objeto de pesquisa do presente trabalho foi o Fies, o qual atende estudantes com renda bruta familiar per capita de até 3 salários mínimos e tem a sua operação sob a responsabilidade do agente operador que é a Caixa Econômica Federal e pode ser garantido pelo Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies).

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. S. A importância do FIES na garantia do direito ao ensino superior. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 15., 2015, Mar del Plata. **Anais** [...]. Mar del Plata: INPEAU/UFSC, 2015. Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136212/102\\_00204.pdf?sequence=1](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136212/102_00204.pdf?sequence=1). Acesso em: 19 set. 2017.
- AREQUE, I. C. **O programa universidade para todos** – ProUni no contexto da Reforma Universitária (1990-2010). 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2014. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=1925858](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=1925858). Acesso em: 13 jun. 2018.
- AZEVEDO, R. A história da educação no Brasil: uma longa jornada rumo à universalização. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 11 mar. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/a-historia-da-educacao-no-brasil-uma-longa-jornada-rumo-a-universalizacao-84npcihyra8yzs2j8nnqn8d91/>. Acesso em: 08 ago. 2019.
- BOTELHO, V.; PESSOA, S. Financiamento Estudantil no Brasil: Como definir sustentabilidade? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, v. 46, p. 47-54, ago. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7081>. Acesso em: 12 ago. 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 fev. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992**. Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8436.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8436.htm). Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.288, de 1º de julho de 1996**. Altera dispositivos da Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, que institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9288.htm). Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm). Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007**. 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm). Acesso em: 13 mar. 2019.

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, [...], 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.001, de 13 de março de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12087.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12087.htm). Acesso em: 13 mar. 2019.

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, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm). Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017**. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar no 129, de 8 de janeiro de 2009, [...], e a Lei no 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13530.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13530.htm). Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **FIES: Programa de Financiamento Estudantil**. Brasília, DF: Ministério da Educação, [2017b]. Disponível em: <http://sisFIESportal.mec.gov.br/>. Acesso em: 14 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 209, de 7 de março de 2018**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, a partir do primeiro semestre de 2018. Brasília, DF: Ministério da Educação, [2018]. Disponível em: [http://portalfies.mec.gov.br/arquivos/portaria\\_209\\_07032018\\_1.pdf](http://portalfies.mec.gov.br/arquivos/portaria_209_07032018_1.pdf). Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Repasse de CFT-E**. Brasília, DF: FNDE, 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/4752-hist%C3%B3rico>. Acesso em: 05 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Histórico**. Brasília, DF: FNDE, 2020a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/4752-hist%C3%B3rico>. Acesso em: 9 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 534, de 12 de junho de 2020**. Dispõe sobre o Programa de Financiamento Estudantil - P-Fies, a partir do segundo semestre de 2020. Brasília, DF: Ministério da Educação, [2020b]. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-534-2020-06-12.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, n.1, p. 3-23, abr. 1991. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/883/820>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CARVALHO, C. H. A. 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, 28., 2005, Caxambú. **Anais [...]** Caxambú, MG: UERJ, 2005. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rDfElo\\_6C3sJ:www.anped11.uerj.br/28/GT11-532--Int.rtf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rDfElo_6C3sJ:www.anped11.uerj.br/28/GT11-532--Int.rtf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 27 set. 2016.

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros países. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, n. 37, p.95-120, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/7173/5299>. Acesso em: 15 ago. 2017.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. Evolução da educação superior privada no Brasil: Da reforma universitária de 1968 a década de 2010. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, v. 46, p. 7-12, ago. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7066>. Acesso em: 14 ago. 2019.

FORTES, M. C. Teorias da educação: Qual teoria da educação fundamental meu cotidiano docente? **Revista Educação por Escrito**, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 42-50, dez. 2012. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/poescrito/article/view/11220/8588>. Acesso em: 09 set. 2019.

GERTLER, P. J.; MARTINEZ, S.; PREMAM, P.; RAWLINGS, L. B.; VERMEERSCH, C. M. J. **Impact Evaluation in Practice**. Washington DC: World Bank, 2011.

GHIRARDI, J. G.; KLAFKE, G. F. Crescimento dos grupos educacionais de capital aberto (2010-2014). In: MARINGONI, G. (org.) *et al.* **O negócio da educação: aventuras na terra do capitalismo sem risco**. São Paulo: Editora Olho d'Água, 2016. p.55-74.

GOMES, L. de F. P. **A gestão de programas de crédito universitário em sistemas capitalistas hierárquicos: uma análise comparativa entre Brasil e Chile de 1980 a 2016**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.ufpi.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1797/UNIVERSIDADE%20FEDERAL%20DO%20PIAU%20C3%8D.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 mai. 2020.

KANG, T. H. Educando a elite para garantir o progresso nacional: Políticas Educacionais e Ensino Primário no Brasil, 1930-1964. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 41., 2013, Foz do Iguaçu. **Anais [...]** Foz do Iguaçu, PR: ANPEC, 2013. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files\\_I/i3-246f81cc581efebd9a000b0b75e7578a.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i3-246f81cc581efebd9a000b0b75e7578a.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.

MACEDO, A. R. de *et al.* Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 127-148, jan. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362005000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362005000200002&lng=en&nrm=iso). Acesso em 09 set. 2019.

MALVESSI, O. Análise econômico-financeira de empresas do setor de educação. In: MARINGONI, G. (org.) *et al.* **O negócio da educação: aventuras na terra do capitalismo sem risco.** São Paulo: Editora Olho d'Água, 2016. p.75-104.

MARTINS, A. C. P. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cir. Bras.**, São Paulo, v. 17, supl. 3, p. 04-06, 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-86502002000900001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-86502002000900001&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 13 Set. 2019.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, abr. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302009000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000100002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 13 set. 2019.

MOREIRA, L. K. R.; MOREIRA, L. R.; SOARES, M. G. Educação superior no Brasil: discussões e reflexões. **Revista Educação por Escrito**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 134-150, jan-jun. 2018. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/porescrito/article/view/29594/16988>. Acesso em: 19 set. 2019.

MOTA JUNIOR, W. P. da; MAUÉS, O. C.. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-62362014000400010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362014000400010&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 ago. 2017.

MOURA, D. M. de. Políticas públicas educacionais Prouni e FIES: democratização do acesso ao ensino superior. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11.; MOSTRA DE TRABALHOS JURÍDICOS CIENTÍFICOS, 7., 2014, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11804/1647>. Acesso em: 19 set. 2017.

MUGNOL, M.; GISI, M. L. Avaliação de políticas públicas educacionais: os resultados do Prouni. **Conjectura: Filos. Educ.**, Caxias do Sul, v. 18, n. especial, 2013, p. 122-139. Disponível em:

[http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/2103/pdf\\_192](http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/2103/pdf_192). Acesso em: 15 set. 2017.

NASCIMENTO, P. A. M. M. **Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda**: Possibilidades e limitações de aplicação para o Brasil. Brasília: Ipea, ago. 2016. (Texto para Discussão, n. 2220). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6906/1/td\\_2220.PDF](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6906/1/td_2220.PDF) Acesso em: 30 ago. 2017.

NEVES, C. E. B.; MARTINS, C. B. Ensino superior no Brasil: Uma visão abrangente. *In*: DWYER, T.; ZEN, E. L.; WELLER, W. SHUGUANG, J.; KAIYUAN, G. (org.). **Jovens universitários em um mundo em transformação**: uma pesquisa sino-brasileira. Brasília: Ipea, 2016. p.95-124. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7351>. Acesso em: 25 set. 2018.

OLIVEIRA, Z. dos R. B. B; CARNIELLI, B. L. Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES): visão dos estudantes. **Jornal de Políticas Educacionais**, Paraná, n. 7, p. 35–40, jan-jun, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/21861>. Acesso em: 13 mai. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Education at a Glance 2017**: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/eag/documentos/2017/relatorio\\_education\\_at\\_a\\_glance\\_2017.pdf](http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/eag/documentos/2017/relatorio_education_at_a_glance_2017.pdf). Acesso em: 15 mai. 2020.

PONTUSCHKA, R. **Avaliação de impacto do FIES**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-03102016-163218/pt-br.php>. Acesso em: 18 set. 2017.

QUEIROZ, V. de. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. **Universidade e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 55, p. 44-57, fev. 2015. Disponível em: <https://docplayer.com.br/10059642-Fundo-de-financiamento-estudantil-fies-uma-nova-versao-do-creduc-1.html>. Acesso em: 10 out. 2017.

QUEIROZ, V. de. As demandas dos empresários da educação superior brasileira e as políticas educacionais do governo federal: Expansão e lucratividade por meio das parcerias público-privadas. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE UNIVERSITAS, 24., 2016, Maringá. **Anais [...]**. Maringá, PR: Universidade Estadual de Maringá, 2016. Disponível em: [http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e\\_1/1-001.pdf](http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e_1/1-001.pdf). Acesso em: 13 abr. 2017.

RESENDE, M. 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) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, Distrito Federal, 2018. Disponível em: [http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/manoela\\_vilela\\_araujo\\_resende.pdf](http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/manoela_vilela_araujo_resende.pdf). Acesso em: 30 abr. 2020.

SAMPAIO, H. Setor privado de ensino superior no Brasil: o que mudou no século XXI? In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35., 2011, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu, MG: [S. l.], 2011. Disponível em: <http://www.anpocs.org/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt08-25/8362-setor-privado-de-ensino-superior-no-brasil-o-que-mudou-no-seculo-xxi/file>. Acesso em: 01 set. 2019.

SANCHES, R. R. Avaliação de programas de assistência estudantil. **Revista História, Movimento e Reflexão**, Barretos, v. 1, n. 1, p. 1- 6, 2013. Disponível: <https://goo.gl/pKqLPi>. Acesso em: 10 out. 2018.

SANTOS, A. P. dos; CERQUEIRA, E. A. de. Ensino superior: trajetória histórica e políticas recentes. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 9., 2009, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis, SC: UFSC, 2009. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2016/10/Ensino-Superior-trajetoria-historica-e-politicas-recentes.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.

SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Poiesis Pedagógica**, Goiás, v. 8, n. 2, p.4-17, ago/dez. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/poiesis/article/view/14035/8876>. Acesso em: 18 out. 2019.

SAVIANI, D. O legado educacional do regime militar. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 28, n. 76, p. 291-312, dez. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622008000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622008000300002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 13 set. 2019.

SCHWARTZMAN, S.; BOMENY, H. M. B.; COSTA, V. M. R. **Tempos de Capanema**. 2 ed. São Paulo: Editora Paz e Terra/FGV, 2000. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/capanema/introduc.htm>. Acesso em: 10 out. 2020.

SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, dez. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302008000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000400004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 05 set. 2019.

SOUZA, A. de M. e; FARO, C. de. **Crédito educativo e ensino pago**: Sugestões para o financiamento do ensino universitário. Brasília: Ipea, set. 1979. (Texto para Discussão, n. 10). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0010.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0010.pdf). Acesso em 14 set. 2019.

VITURI, R. C. I. **Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) para o ensino superior privado**: acesso, processos e contradições. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/9808/1/Renee%20Coura%20Ivo%20Vituri.pdf>. Acesso em: 18 set. 2017.

WEISS, C. H. **Evaluation**. 2nd ed. Hoboken, NJ: Prentice Hall, Inc. 1998.

## ARTIGO 1

### REVISÃO INTEGRATIVA SOBRE O FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)

#### 1 INTRODUÇÃO

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) foi criado em 1999 com o objetivo de incentivar o acesso de estudantes brasileiros em cursos superiores de instituições privadas. Ressalta-se que os aspectos econômicos e educacionais da década de 1990 contribuíram para a criação daquele programa, já que, segundo Gentili (1998, p.17), a educação enfrentava “uma crise de eficiência, eficácia e produtividade”, o que demonstrava “a incapacidade estrutural do Estado”.

Além disso, na década de 1990, predominava-se a visão de Estado mínimo, o que fez com que a educação, sobretudo a de nível superior, fosse transferida para a esfera privada e apoiada por programas governamentais de financiamento (Carvalho; Soares Neto; Pinheiro, 2020; Gentili, 1998).

Em um documento do ano de 1994, o Banco Mundial (BM), com o apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI), orientou que os países em desenvolvimento realizassem reformas estruturais buscando ajustes econômicos para tentar minimizar problemas decorrentes da crise fiscal ou déficit público (Gentili, 1998). O BM e o FMI atuavam estrategicamente no processo de adaptação neoliberal dos países em desenvolvimento, influenciando as políticas públicas destes países, principalmente com relação à educação superior (Sguissardi, 2009).

As principais orientações do BM para o ensino superior foram privatização e diferenciação, a partir da criação de instituições não universitárias de vários tipos; diversificação das fontes de recursos das instituições públicas, fontes governamentais (financiamento público) e não governamentais (cobrança de matrícula e ajuda externa, de ex-alunos e de organismos de crédito); redefinição das funções; e menor envolvimento do governo, pois considerava que este participava de forma excessiva e ineficiente (Sguissardi, 2009).

A situação de vida de muitos cidadãos era bastante difícil devido à má distribuição de renda e baixo índice de pessoas incluídas na educação superior, em torno de 10% da faixa etária de 18 a 24 anos ou 1,3% da população, uma das mais baixas na América Latina (Sguissardi, 2000). Em decorrência disto, o Brasil apresentava um dos piores desempenhos educacionais

quando comparado aos países do continente e, por conseguinte, apresentava uma das situações socioeconômicas mais desiguais (Sguissardi, 2000).

No final da década de 1990, identificou-se uma demanda reprimida pelo ensino superior, consequência do elevado número de concluintes do ensino médio, da baixa oferta de vagas no ensino superior público e da alta ociosidade de vagas no setor privado, em torno de 37,5%, provavelmente por causa das dificuldades em arcar com os custos (Areque, 2014; Carvalho, 2005; Silva Júnior, 2007).

A partir do cenário descrito, criou-se o Fies, por meio da Medida Provisória nº 1.827 de 27 de maio de 1999, a qual foi convertida na Lei nº 10.260 de 12 julho de 2001. O Fies concede financiamentos a estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de instituições de ensino superior privadas com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC) (Neves; Farenzena; Bandeira, 2021; Santos; Chaves; Paixão, 2021).

Em compensação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassa mensalmente às entidades mantenedoras das instituições de ensino superior que aderirem ao Fies, recursos proporcionais à quantidade de contratos firmados junto aos agentes financeiros credenciados, por meio de Certificados Financeiros do Tesouro - Série E (CFT-E) (Neves; Farenzena; Bandeira, 2021).

Até o ano de 2009, o Fies era um programa sem muita relevância e possuía cerca de 500 mil contratos, não estando entre as prioridades do MEC (Burgarelli, 2017; Rossetto; Gonçalves, 2015; Santos; Chaves; Paixão, 2021).

No ano de 2010, o governo flexibilizou as regras de acesso e incentivou a adesão dos estudantes ao Fies (Burgarelli, 2017). O “novo Fies”, como ficou conhecido, reduziu os juros; possibilitou que o estudante aderisse ao financiamento em qualquer momento do curso; aumentou o prazo para quitação; e acabou com a exigência de fiador devido à criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) e da fiança solidária, que permitia a um grupo de alunos se tornar fiador um do outro sem garantia de bens (Burgarelli, 2017; Napolitano, 2017; Neves; Farenzena; Bandeira, 2021).

Devido às alterações realizadas, o “novo Fies” apresentou crescimento exponencial na quantidade de contratos firmados, comprometendo considerável valor de recursos da União, o que fez com que este programa se tornasse de ampla materialidade e aumentasse a inadimplência das famílias brasileiras (Burgarelli, 2017; Carvalho; Soares Neto; Pinheiro, 2020; Santos; Chaves; Paixão, 2021).

Em 2015, dois estudos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) analisaram o Fies e apontaram problemas com relação à renda de seus beneficiários, às desigualdades regionais do país, à qualidade do ensino e à sustentabilidade do programa, o que demonstrou a necessidade de reformulação do programa (Brasil, 2015a; 2015b; Neves; Farenzena; Bandeira, 2021). Os principais motivos dos problemas identificados foram decorrentes da elevada expansão do programa entre os anos de 2010 e 2014 e, por conseguinte, o expressivo risco fiscal que se desenhava (Dos Reis; Chaves, 2020).

Buscando melhorar o desempenho do Fies, realizou-se ajustes com relação aos problemas identificados, além de aumentar os juros, determinar a renda bruta familiar per capita máxima e exigir pontuação mínima no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), o que teve como objetivo restringir o número de contratos (Burgarelli, 2017; Neves; Farenzena; Bandeira, 2021; Santos; Chaves; Paixão, 2021).

No ano de 2017, após análises realizadas por diferentes atores públicos e privados, redigiu-se a Medida Provisória nº 785, a qual foi convertida na Lei nº 13.530 de 7 de dezembro de 2017, e reformulou-se, mais uma vez, o Fies (Brasil, 2017a; Brasil, 2017b). As principais mudanças foram a aderência das faculdades a um fundo de garantia, a participação de bancos no financiamento, o fim da carência para o pagamento das parcelas e a possibilidade de juro zero (Brasil, 2017a; Brasil, 2017b).

Por meio da Portaria nº 209 de 7 de março de 2018, criou-se as modalidades Fies (Fundo de Financiamento Estudantil) e P-Fies (Programa de Financiamento Estudantil). Ressalta-se que a modalidade Fies pode ser acessada por estudantes que apresentam renda bruta familiar per capita de até três salários mínimos, sua operação é de responsabilidade do agente operador do Fies e pode ser garantida pelo Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies) (Brasil, 2018). Já a modalidade P-Fies está disponível para estudantes que possuem renda bruta familiar per capita de três a cinco salários mínimos, sua operação é de responsabilidade de agentes financeiros operadores de crédito e não pode ser garantida pelo FG-Fies (Brasil, 2018).

Em 2020, a partir do segundo semestre, o P-Fies passou a ter processo seletivo independente, ausência de limitação máxima de renda, desobrigação de realização do Enem, solicitação de financiamento a qualquer momento e valor mínimo e máximo determinado pelo Agente Financeiro Operador de Crédito (AFOC) concedente (Brasil, 2020).

Com base no exposto, pode-se afirmar que o Fies é um programa que apresenta longa trajetória de pontos positivos e negativos e que está em constante reformulação. Considerando que ele é um programa importante para o acesso ao ensino superior e, ao mesmo tempo, uma importante fonte de recursos para as instituições de ensino superior privadas, o presente artigo

buscou responder a seguinte questão de pesquisa: Como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) tem sido discutido/abordado no meio acadêmico? Para responder a esta questão, analisou-se artigos, dissertações e teses que tiveram o Fies como foco no período compreendido entre os anos de 2001 a 2020.

Estudos desta natureza são relevantes porque permitem compreender o estado de conhecimento do objeto em estudo, identificar lacunas e avanços ocorridos, além de possibilitar *insights* para o progresso do estado da arte.

## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **2.1 Delineamento da pesquisa**

Para o alcance do objetivo proposto, realizou-se um estudo qualitativo com caráter descritivo, o que possibilitou maior familiaridade com o tema. Ressalta-se que a pesquisa qualitativa “lida com interpretações das realidades sociais”, o que permite explorar, mensurar e compreender as diversas perspectivas de um fato social, que nesta pesquisa refere-se ao Fies (Bauer; Gaskell; Allum, 2008, p. 23).

Utilizou-se do método da revisão integrativa, sendo, a fonte de dados, os artigos, as dissertações e teses sobre o Fies. De acordo com Botelho, Cunha e Macedo (2011), a revisão integrativa permite a sistematização do conhecimento científico e aproxima o pesquisador da problemática que se quer observar. Com base nisso, justifica-se a escolha do método da revisão integrativa, visto que desejou compreender como o Fies tem sido abordado nas produções científicas e as temáticas que relacionam com este programa.

### **2.2 Operacionalização da pesquisa**

Segundo Botelho, Cunha e Macedo (2011), o método da revisão integrativa segue uma sucessão de seis etapas, a saber: identificação do tema e seleção da questão de pesquisa; estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão; identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados; categorização dos estudos selecionados; análise e interpretação dos resultados; e apresentação da revisão/síntese do conhecimento.

A identificação do tema ocorreu pela importância das políticas públicas educacionais desenvolvidas a partir do século XXI e pela relevância do Fies para o contexto do ensino superior brasileiro, pois é a política educacional mais antiga que propõe a democratização do

acesso a este nível de ensino. Definido o tema, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa: Como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) tem sido discutido no meio acadêmico?

A partir disto, definiu-se como descritores ou palavras-chaves do presente estudo “FIES” OR "Fies" OR "Fundo de Financiamento Estudantil" OR "Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior" OR "Financiamento do Ensino Superior". A estratégia de busca foi a identificação de, pelo menos, um desses descritores no campo “resumo” das dissertações e teses e no campo “resumo” ou “título” ou “assunto” dos artigos. Selecionou-se, para a busca das dissertações e teses, o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Banco Digital de Teses e Dissertações (BDTD). Para a busca dos artigos, elegeu-se as bibliotecas eletrônicas Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL) e Scientific Electronic Library Online (SciELO) e o Portal de Periódicos da CAPES. Essas plataformas de busca foram escolhidas por apresentarem relevância no meio acadêmico brasileiro e serem de acesso gratuito.

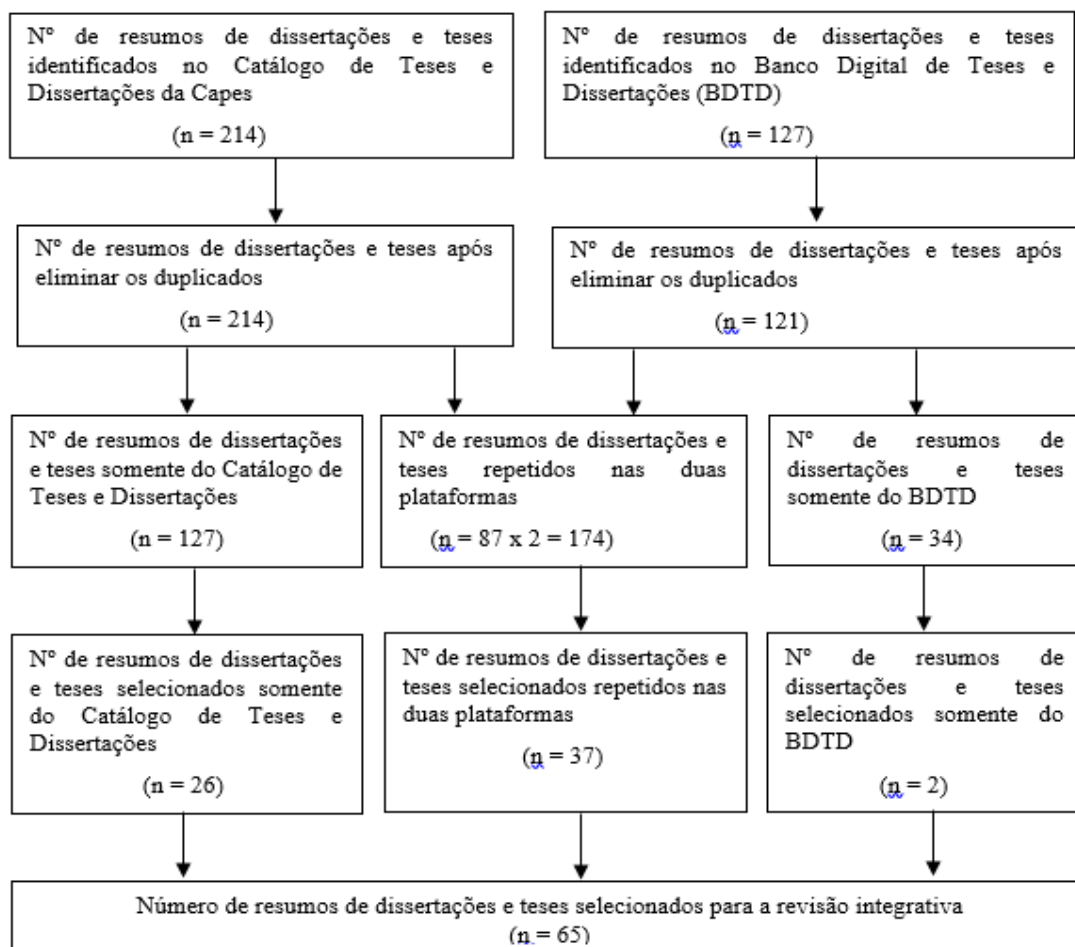
Um critério de inclusão adotado foi o fato de a pesquisa ter sido publicada ou defendida, no caso das dissertações e teses, no período entre 2001 e 2020. O ano de 2001 foi escolhido por corresponder ao início do século XXI, quando houve uma maior preocupação com o ensino superior, consequentemente, com as políticas de democratização do acesso e inclusão social. A expectativa era que esse ambiente tivesse motivado a produção científica sobre as políticas públicas educacionais voltadas para o ensino superior. Além disso, foi também no ano de 2001 que o Fies foi regulamentado. Já o ano de 2020 foi adotado como limite por ser o último ano completo no momento da coleta dos dados para a realização da presente pesquisa.

Após as definições anteriores, estabeleceu-se como critério de inclusão no corpus de análise, os artigos, dissertações e teses que tiveram o Fies como objeto de estudo ou abordaram, de forma específica, algum aspecto deste programa. Os trabalhos repetidos ou que apenas mencionaram o Fies foram excluídos.

A partir do exposto, identificou-se os estudos pré-selecionados e selecionados entre os artigos e as dissertações e teses, o que corresponde à terceira fase da revisão integrativa. Esta etapa está detalhada nas Figuras 1 e 2, a seguir.

As buscas realizadas nas plataformas Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e BDTD geraram 341 dissertações e teses, conforme se verifica na Figura 1, sendo 36 teses e 178 dissertações na primeira base citada e 27 teses e 100 dissertações na segunda base, BDTD. Ao verificar as duas bases pesquisadas, constatou-se que o BDTD possuía 6 trabalhos repetidos na própria plataforma, que foram excluídos, o que resultou em 335 trabalhos.

Figura 1 – Número de dissertações e teses selecionadas para a revisão integrativa

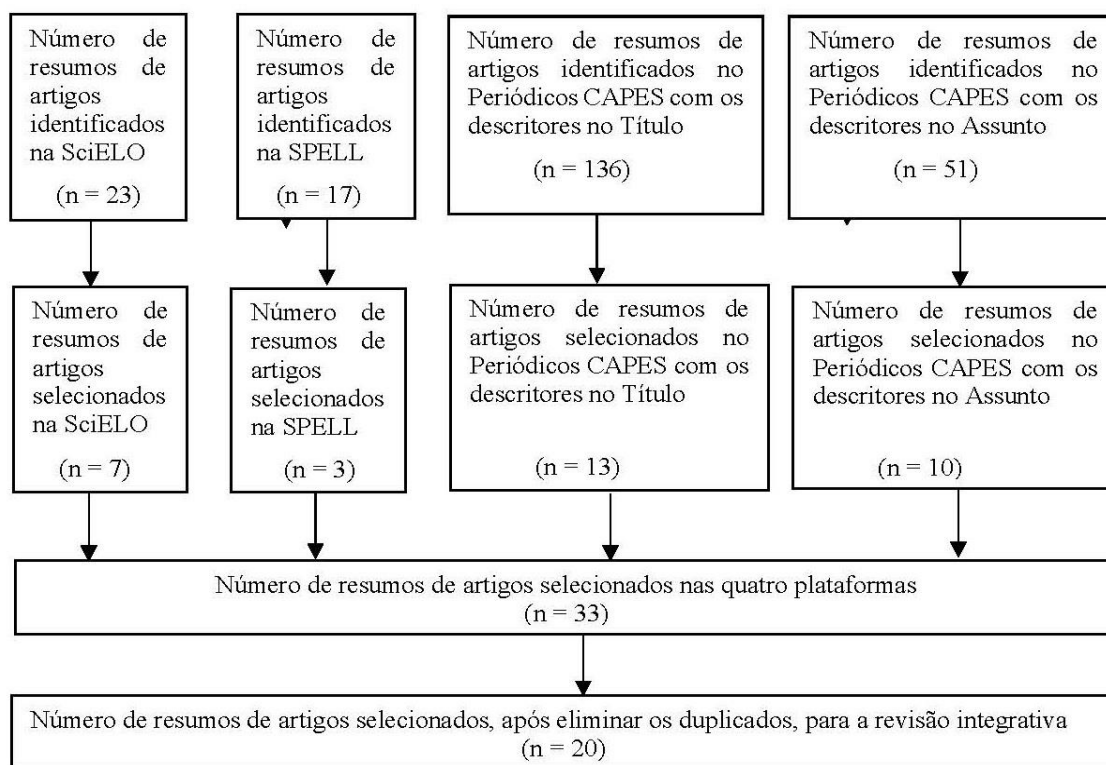


Fonte: Elaboração própria. Resultados da pesquisa, 2021.

Posteriormente, verificou-se 87 trabalhos duplicados nas duas plataformas, 127 somente no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes e 34 somente no BDTD, o que resultou em 248 dissertações e teses para análise. A partir disto, realizou-se uma leitura criteriosa dos resumos, a fim de selecionar as dissertações e teses que tiveram o Fies como objeto de estudo ou abordaram algum aspecto, em específico, deste programa. Assim, elegeu-se 26 trabalhos do Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, 2 do BDTD e 37 que eram em comum nessas duas bases, o que totalizou 65 resumos, sendo 56 de dissertações e 9 de teses, incluídos para processamento e análise, conforme descrito na Figura 1.

A Figura 2, a seguir, apresenta o número de artigos pré-selecionados e, posteriormente, selecionados após uma análise inicial.

Figura 2 – Número de artigos selecionados para a revisão integrativa



Fonte: Elaboração própria. Resultados da pesquisa, 2021.

Ao buscar por artigos sobre o Fies nas plataformas SciELO, SPELL e Periódicos CAPES, encontrou-se 227 estudos, conforme a primeira linha da Figura 2. Destes, foram pré-selecionados, com base nos critérios de inclusão, 33 trabalhos. Em seguida, verificou-se que 13 se repetiam e por isso foram excluídos. Deste modo, a seleção final contou com 20 artigos para a realização da revisão integrativa, conforme Figura 2.

A quarta etapa, denominada categorização dos estudos selecionados, abrangeu a decisão de analisar os títulos, as palavras-chaves e os resumos das dissertações, teses e artigos selecionados na fase anterior. Como os resumos dos artigos são bastante sintéticos, optou-se por também analisar as considerações finais deles. Buscando organizar e sumarizar os estudos selecionados, delimitou-se as categorias para análise, conforme se verifica no Quadro 1.

Quadro 1 – Categorias e Subcategorias para a revisão integrativa

Categorias		Subcategorias	Descrição
Artigos	Dissertações e Teses	Título	Situa-se o assunto do trabalho acadêmico e, em algumas vezes, a intenção do autor (MARCONI; LAKATOS, 2012).
		Palavras-chaves	Termos relacionados ao tema da pesquisa que serão utilizados para a indexação juntamente com o resumo (APPOLINÁRIO, 2012).
		Resumo	Instrumento obrigatório de um trabalho que auxilia a selecionar obras que merecem ser lidas por completo, pois corresponde a uma síntese do conteúdo do trabalho acadêmico (MARCONI; LAKATOS, 2012).
	Considerações Finais	Apresenta os resultados de forma resumida e relaciona-os com a revisão de literatura, fornecendo uma resposta ao problema de pesquisa (APPOLINÁRIO, 2012).	

Fonte: Elaboração própria. Resultados da pesquisa, 2021.

A etapa subsequente, ou seja, a quinta etapa da revisão integrativa, refere-se à análise e interpretação dos resultados. Nesta fase, utilizou-se da análise léxica para aprofundar-se nas discussões das categorias e subcategorias definidas no Quadro 1.

A análise lexical é definida por Freitas e Janissek (2003) como um exame profundo do conjunto de dados que tem o propósito de fazer inferências a partir do vocabulário presente nos textos analisados. Ressalta-se que a análise lexical é realizada a partir das formas gráficas identificadas (pronome, advérbio, artigo, artigo numérico), sendo uma vantagem dela, a proximidade que proporciona do pesquisador com os seus dados, já que requer a organização deles, etapa crucial nas pesquisas qualitativas.

A análise de dados textuais permite que sejam feitas diversas inferências através do uso de *softwares*. Camargo e Justo (2013) e Kami *et al.* (2016) afirmam que é crescente a utilização da análise léxica nos estudos da área de Ciências Sociais e Humanas, complementando os métodos utilizados.

Neste trabalho, os dados utilizados para a análise léxica corresponderam ao título, às palavras-chaves e ao resumo das 85 dissertações e teses e 20 artigos selecionados, mais as considerações finais dos artigos. Ressalta-se que estes dados constituíram o corpus deste estudo que foi processado pelo *software* IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*). Este *software* foi desenvolvido pelo francês Ratinaud e “trata-se de um programa livre que se ancora no software R, e que permite processamento e análises estatísticas de textos produzidos” (Moimaz *et al.*, 2016, p. 569).

As informações das subcategorias do Quadro 1 foram inseridas em um arquivo único, configurado em formato texto (.txt) e denominado corpus e segmentos de texto.

Para a análise dos conteúdos textuais (corpus), utilizou-se das seguintes técnicas disponibilizadas no IRAMUTEQ, a saber: nuvem de palavras, classificação hierárquica

descendente e análise de similitude, as quais “agrupam e organizam graficamente de acordo com sua frequência” (Moimaz *et al.*, 2016, p. 570).

A nuvem de palavras apresenta os termos do corpus que são mais frequentes, dessa forma o tamanho das palavras estará condicionado de acordo com sua frequência (Camargo; Justo, 2013).

Na classificação hierárquica descendente, método proposto por Reinert em 1990, os segmentos de textos criados na análise lexical são classificados de acordo com o vocabulário (Camargo; Justo, 2013). A análise de similitude identifica a proximidade existente entre os termos do corpus (Camargo; Justo, 2013).

A linha de comando utilizada no software IRAMUTEQ para a categoria “Dissertações e teses” foi composta pelas seguintes informações:

- a) Identificação do trabalho acadêmico: `resumo_01, resumo_02, ..., resumo_65`;
- b) Tipo do trabalho acadêmico: `tipo_dissertação; tipo_tese`;
- c) Ano da defesa do trabalho acadêmico: `ano_2001, ano_2002, ..., ano_2020`;
- d) Grande área de conhecimento da Capes: `área_01, área_02, área_03`;
- e) Título: `parte_titulo`;
- f) Palavras-chaves: `parte_palavra_chave`;
- g) Resumo: `parte_resumo`.

Já a linha de comando para a categoria “Artigos” no software IRAMUTEQ foi formada pelos seguintes elementos:

- a) Identificação do artigo: `artigo_01, artigo_02, ..., artigo_20`;
- b) Ano da publicação do artigo: `ano_2001, ano_2002, ..., ano_2020`;
- c) Título: `parte_titulo`;
- d) Palavras-chaves: `parte_palavra_chave`;
- e) Resumo: `parte_resumo`.
- f) Considerações finais: `parte_consideracao`.

Para a análise interpretativa do corpus, utilizou-se da análise de conteúdo, a qual “oscila entre os dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade” (Bardin, 2016, p.15). Isto porque a análise de conteúdo identifica a frequência das palavras no corpus e considera os fragmentos de texto do conteúdo analisado para realizar interpretações e inferências (Bardin, 2016).

Por fim, tem-se a sexta etapa da revisão integrativa, a qual é denominada apresentação da revisão/síntese do conhecimento. Nesta apresentou-se os principais resultados obtidos e fez-

se um levantamento das lacunas de conhecimento existentes e sugeriram-se novos caminhos para futuras pesquisas. Ressalta-se que esta última etapa foi inserida nas considerações finais.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Nesta seção encontram-se os resultados e as discussões das categorias e subcategorias estabelecidas na quarta etapa da revisão integrativa com base na análise léxica e análise de conteúdo.

#### **3.1 Categoria: dissertações e teses**

Para a análise das subcategorias título e palavras-chaves das dissertações e teses, usou-se do método da nuvem de palavras, considerando todos os trabalhos, em um primeiro momento, e, posteriormente, dividiu-os com base em três grandes áreas de avaliação da CAPES, Ciências Humanas (Área 1), Ciências Sociais Aplicadas (Área 2) e Multidisciplinar (Área 3).

Os métodos da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) e da Análise de Similitude entre as palavras foram utilizados para se analisar a subcategoria resumo das dissertações e teses. Enfatiza-se que a análise detalhada das três subcategorias se encontra a seguir.

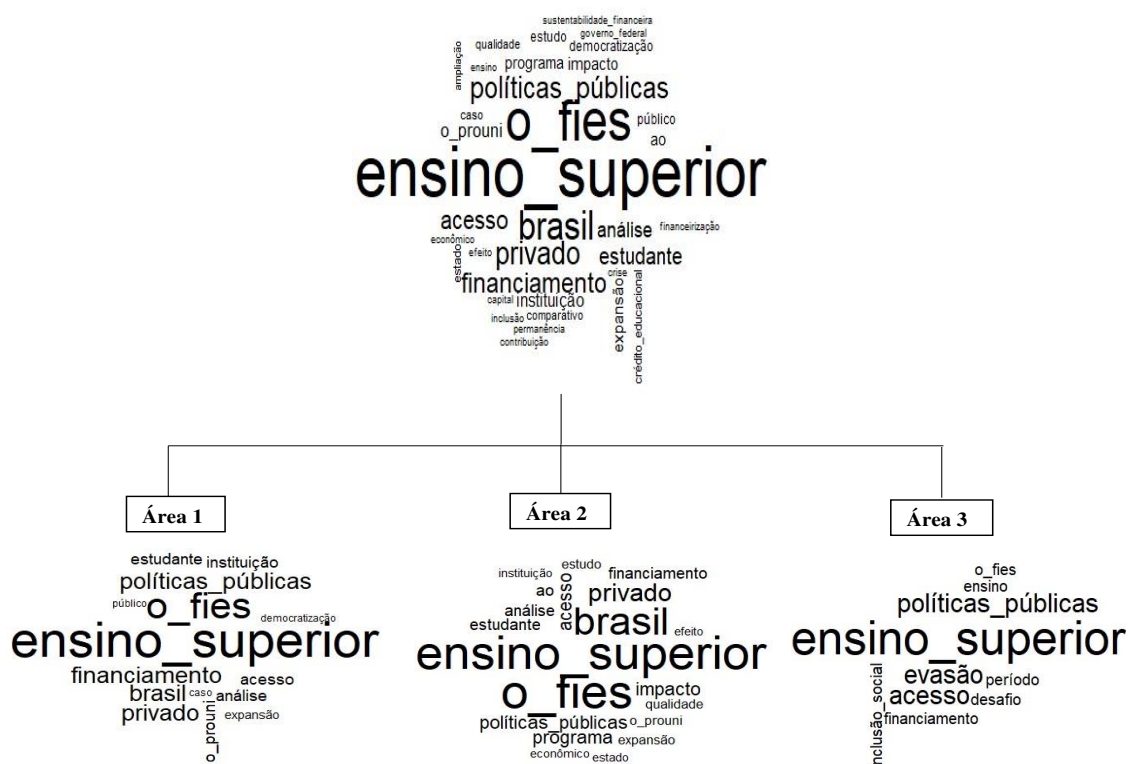
##### **3.1.1 Subcategorias: Título e Palavras-chaves**

Nas Figuras 3 e 4, têm-se as nuvens de palavras para os títulos e as palavras-chaves, respectivamente, considerando todos os trabalhos (a nuvem central), e outras três nuvens de palavras nas mesmas Figuras, separando os títulos e as palavras-chaves dos trabalhos conforme as três grandes áreas da CAPES identificadas nesta pesquisa.

Cabe ressaltar que os cinco trabalhos classificados na área 3 (Multidisciplinar) precisaram ser triplicados, pois o software IRAMUTEQ só considera para a realização da nuvem, as palavras que possuem frequência igual ou superior a três. Caso não fosse triplicado, a nuvem de palavras do título ficaria com apenas uma palavra, ensino superior, e a nuvem das palavras-chaves ficaria com duas palavras somente, ensino superior e políticas públicas. E, para não se ter todas as palavras fazendo parte das nuvens da área 3, o que poluiria a imagem, optou-

se por seleccionar as 10 (dez) primeiras palavras. Já para as nuvens das áreas 1 e 2, optou-se pelas palavras com frequência igual ou superior a três.

Figura 3 – Nuvens de palavras dos títulos das dissertações e teses



Fonte: Resultados da pesquisa, 2021.

Ao observar a Figura 3, constatou-se que nas quatro nuvens de palavras, “ensino superior” foi a que mais se destacou, sendo citada 48 vezes ao considerar os títulos de todas as 65 dissertações e teses analisados, mais especificadamente, 25 vezes na área 1, 19 vezes na área 2 e 4 vezes na área 3. O destaque desta palavra nos títulos se justifica porque o Fies é uma política pública que concede financiamento à estudantes matriculados em instituições de ensino superior privadas do Brasil que, teoricamente, não teriam condições de pagar as mensalidades de seus respectivos cursos.

A partir da descrição do objetivo do Fies, para justificar a recorrente utilização da palavra “ensino superior”, acabou-se englobando outras palavras que foram evidenciadas nas nuvens geral e das áreas 1 e 2, como Fies, política pública, Brasil, privado, financiamento, acesso e estudante, conforme se verifica na Figura 3.

Analisando-se a Figura 4, percebeu-se que as palavras em realce são semelhantes às da Figura 3, ou seja, as palavras-chaves são definidas a partir dos títulos dos trabalhos.



formas ativas de palavras e 191 formas suplementares. O número de formas ativas, com frequência igual ou maior a 3, totalizaram 776 e a frequência média de ocorrência de formas, por segmento, foi de 35,23.

Enfatiza-se que a porcentagem mínima de aproveitamento dos segmentos de textos pelo software IRAMUTEQ, para garantir confiabilidade à análise, é de 70%. Como neste trabalho a porcentagem de retenção do texto foi de 82,04%, prosseguiu-se a análise, ou seja, classificou-se 466 segmentos de textos em 5 Classes semânticas distintas, conforme apresentado na Figura 5. Ressalta-se que, os termos que compuseram as Classes da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), embasaram as discussões e foram renomeadas de acordo com as temáticas englobadas e o Fies.

Com base na Figura 5, observa-se que a Classe 1, denominada “Crédito estudantil”, abrangeu 79 segmentos de textos, o que corresponde a 16,9% dos 466 aproveitados pelo software IRAMUTEQ para a CHD. A Classe 2, “Resultados do Fies”, foi composta por 89 segmentos de textos, ou seja, 19,1% dos considerados na análise. Ressalta-se que as palavras que compõem as Classes 1 e 2 têm maior aproximação com os aspectos relacionados aos estudantes que contratam o financiamento estudantil.





[...] trata-se de estudo descritivo analítico amparado pela análise documental e bibliográfica e pela pesquisa quantitativa os referenciais teóricos da pesquisa são os conceitos de instituições e de path dependence provenientes do neoinstitucionalismo histórico (Resumo\_31; dissertação; 2018, area\_01).

Ressalta-se que as áreas 1 e 3 e os trabalhos dos anos de 2013 e 2019 foram os que mais contribuíram para a Classe 5, a qual se apresentou mais distante das outras Classes, conforme Figura 5.

### 3.1.2.2 Classes 1 e 2: O programa Fies

As Classes 1 e 2 foram similares entre si, pois se originaram do mesmo agrupamento e abordaram características do Fies. A Classe 1 relacionou-se com o histórico do programa e a Classe 2 com os resultados do Fies.

Os trabalhos defendidos nos anos de 2015 e 2020 foram os que mais contribuíram para a Classe 1, denominada “O Fies”, a qual abordou, principalmente, as mudanças ocorridas no Fies a partir dos anos de 2010 e 2015 e suas consequências.

A primeira alteração no Fies aconteceu a partir do ano de 2010, quando o número de contratos aumentou de forma exponencial devido à flexibilização das regras de concessão do crédito, o que fez com que diversos de estudantes, que tinham condições de pagar as mensalidades do ensino superior, conseguissem o financiamento, como destacado nos excertos seguintes:

[...] o o\_Fies programa de financiamento estudantes a taxas de juros subsidiadas foi criado em 1999 mas passou por uma forte expansão após 2010 ano em que ocorreu a reformulação das condições de financiamento (Resumo\_60; dissertação; 2016, area\_02).

[...] 70% dos beneficiados pelo programa entre 2010 e 2013 não podem ser considerados como ganho real já que estes estudantes iriam se matricular no ensino\_superior independentemente de financiamento (Resumo\_59; dissertação; 2015, area\_02).

O novo formato do Fies, a partir do ano de 2010, gerou alto investimento do Governo Federal nas instituições privadas de ensino superior, o qual seria pago pelos estudantes após a conclusão do curso. Como os juros reais cobrados pelo Fies se tornaram negativos e muitos estudantes ficaram inadimplentes com o programa, este passou por problemas de sustentabilidade financeira, o que fez com que ocorressem novas alterações no ano de 2015. Os segmentos de textos, a seguir, confirmam o exposto:

[...] as regras de concessão do crédito eram mais flexíveis e que a redução do número de novos contratos ocorreu a partir de 2015 devido às regras mais rígidas para o acesso ao programa (Resumo\_17; dissertação; 2019, area\_01).

[...] a identificação das causas que levam ao não pagamento dos compromissos é importante considerando que o o\_Fies apresenta graves problemas de sustentabilidade\_financeira em virtude da alta inadimplência (Resumo\_22; dissertação; 2020, area\_02).

Ao buscar sustentabilidade para o programa, aumentou-se os juros do programa, diminuiu-se o prazo para a quitação da dívida, redefiniu-se o público-alvo e o financiamento deixou de ser de 100%. Estas principais mudanças fizeram com que as instituições privadas, as quais obtinham vantagens com o Fies, desenvolvessem estratégias para atrair mais estudantes a partir do enrijecimento das regras de concessão do financiamento estudantil. Com isto, instituições privadas passaram a oferecer financiamentos próprios aos estudantes e omitir informações importantes sobre este, pois o propósito principal era o lucro. Os excertos a seguir ilustram estas afirmações:

[...] observou se que em alguns casos o o\_Fies representou 60% do número de estudantes tornando alguns empreendimentos uma espécie de empresas\_semiestatais (Resumo\_20; dissertação; 2019, area\_03).

[...] os resultados encontrados na pesquisa apontaram para o declínio no número de estudantes e conseqüentemente de contratos de financiamento desafiando os gestores a desenvolverem estratégias para a garantia de resultados que mantenham a sustentabilidade\_financeira das instituições privadas (Resumo\_21; dissertação; 2019, area\_01).

[...] ressalta se que uniesp\_paga apresentava cláusulas que não eram apresentadas de forma clara aos estudantes e quando não cumpridas desligavam os estudantes do uniesp\_paga sem aviso prévio (Resumo\_27; dissertação; 2020, area\_01).

[...] linhas de crédito ofertadas pela kroton educacional são formulados neste cenário de não sustentabilidade\_financeira do o\_Fies assim a kroton educacional apresenta de forma mais latente sua faceta financeira na medida em que se distancia dos processos educacionais e pedagógicos e atua na venda de crédito finanças (...) o pravalor e o pep de forma geral são programas que utilizam da omissão de informações e da associação às condições prestadas pelo programa de financiamento público para o estímulo da venda do crédito (...) além disso as propagandas veiculadas pelas linhas pep e pravalor são enganosas em razão de anunciarem ausência de juros e a não necessidade de fiador fato que se torna explicito quando analisados os contratos (Resumo\_72; dissertação; 2019, area\_01).

Com relação à Classe 2, denominada “Resultados do Fies”, identificou-se maior incidência de dissertações defendidas na grande área de avaliação da CAPES de Ciências Sociais Aplicadas (Área 2) e nos anos de 2016 e 2018. Observou-se que os segmentos de textos que caracterizaram esta Classe estavam relacionados com a avaliação do Fies quanto ao

desempenho e as características socioeconômicas de seus beneficiários, a quantidade de matrículas, a taxa de evasão e a qualidade do ensino, conforme se verifica abaixo:

[...] a partir do censo\_da\_ensino\_superior de 2009 a 2012 e dos dados do o\_enade de 2009 a 2010 e utilizando a metodologia de diferenças\_em\_diferenças este estudo avalia o impacto do o\_Fies na quantidade de matrículas e nas taxas de evasão nos cursos presenciais de instituições privadas do Brasil de ensino\_superior (Resumo\_60; dissertação; 2016, area\_02).

[...] o presente estudo busca avaliar qual foi o impacto do o\_Fies fundo\_de\_financiamento\_a\_estudantes de ensino\_superior na qualidade do ensino\_superior Brasil medida pelas notas geral e de componente específico do exame do o\_enade dos estudantes concluintes dos cursos avaliados nos anos de 2009 e 2012 (Resumo\_14; dissertação; 2020, area\_02).

[...] no intuito de responder o questionamento central desta dissertação utilizando-se os critérios de cor raça tipo\_de\_escola no ensino\_médio e renda\_familiar\_bruta a fim de fazer análises comparativas entre os estudantes beneficiários do o\_Fies e os estudantes participantes do censo\_da\_ensino\_superior e do o\_enade (Resumo\_31; dissertação; 2018, area\_01).

Com base nos segmentos de textos mencionados anteriormente, pode-se afirmar que as fontes de dados mais utilizadas para a realização dos trabalhos sobre o Fies foram o Enade e o Censo da educação superior.

Trabalhos que contribuíram para a Classe 2 também analisaram os resultados do Fies por cursos e regiões, já que a educação é um dos fatores que contribui para diminuir a heterogeneidade regional. Entretanto, ressalta-se que não houve consenso nos resultados encontrados, pois ocorreram implicações positivas e negativas, conforme é ilustrado nos segmentos de textos a seguir:

[...] o resultado da regressão logística indica que a probabilidade de usar o o\_Fies aumenta se o indivíduo possui nível médio\_completo se trabalha na indústria de transformação indústria extrativa construção no setor de comércio serviços e moram na região nordeste (...) a probabilidade diminui se o trabalhador é da cor branca trabalha nas regiões sudeste sul ou centro oeste e quanto maior a idade (...) o efeito médio do tratamento sobre os tratados att é positivo indicando que o salário mensal de quem usou o o\_Fies é cerca de 20% maior que o salário de quem não usou e não concluiu o ensino\_superior (Resumo\_75; dissertação; 2016, area\_02).

[...] os resultados mostram em linhas gerais que para os cursos de administração economia e ciências contábeis a presença de estudantes beneficiários pelo o\_Fies impacta de forma positiva a média da nota geral destes cursos nas instituições de ensino\_superior (Resumo\_08; dissertação; 2019, area\_02).

[...] as estimativas encontradas mostraram que os bolsistas do o\_prouni obtiveram em média 7,9 pontos a mais no o\_enade em relação aos estudantes que receberam o\_Fies (...) diferenças favoráveis foram encontradas em razão dos estudantes serem do sexo masculino casado de cor\_branca ser da região\_sul ingressante de instituições privada de ensino médio não trabalhar além de que quanto maior a renda e maior a

escolaridade\_da\_mãe melhor o desempenho médio (Resumo\_14; dissertação; 2020, area\_02).

[...] em relação ao o\_Fies este programa produz impactos negativos na qualidade da ensino\_superior tanto no desempenho do estudantes quanto na qualidade dos cursos quando concedido isoladamente (Resumo\_68; dissertação; 2018, area\_02).

[...] como principais resultados da dissertação destaca se a compreensão de que o impacto das políticas públicas o\_Fies e o\_prouni foi positivo no perfil dos egressos da uri campus\_santiago pois recebem salários maiores do que a média do corede (...) possuem grau educacional mais elevado e conseguem manter se economicamente ativos o que constrói uma relação positiva com o desenvolvimento socioeconômico da região (Resumo\_67; dissertação; 2019, area\_01).

Destaca-se que os conteúdos das Classes 1 e 2 abordaram a trajetória do Fies com relação à conjuntura político-econômica do país, as reformulações ocorridas e os resultados, favoráveis ou não, obtidos com o programa.

### 3.1.2.3 Classes 3 e 4: As faces do Fies

De acordo com a Figura 5, verificou-se que as Classes 3 e 4 foram provenientes do mesmo agrupamento e, juntas, correspondem à 49,8% dos 466 segmentos de textos aproveitados para a realização da Classificação Hierárquica Descendente (CHD).

A Classe 3, denominada “A política pública”, foi composta, predominantemente, por teses defendidas nos anos de 2008 e 2017. Constatou-se que os segmentos de textos que compuseram esta Classe se referiam aos objetivos dos trabalhos. Estes, de maneira geral, definiram o Fies como uma política pública que proporciona o acesso e a democratização do ensino superior. Ressalta-se que muitos trabalhos estudaram o Fies e o Prouni (Programa Universidade para Todos) por serem programas do Governo Federal com finalidade semelhante e voltados para instituições privadas de ensino superior.

A fim de corroborar com o exposto, apresentam-se abaixo os trechos dos trabalhos com os maiores escores da Classe 3:

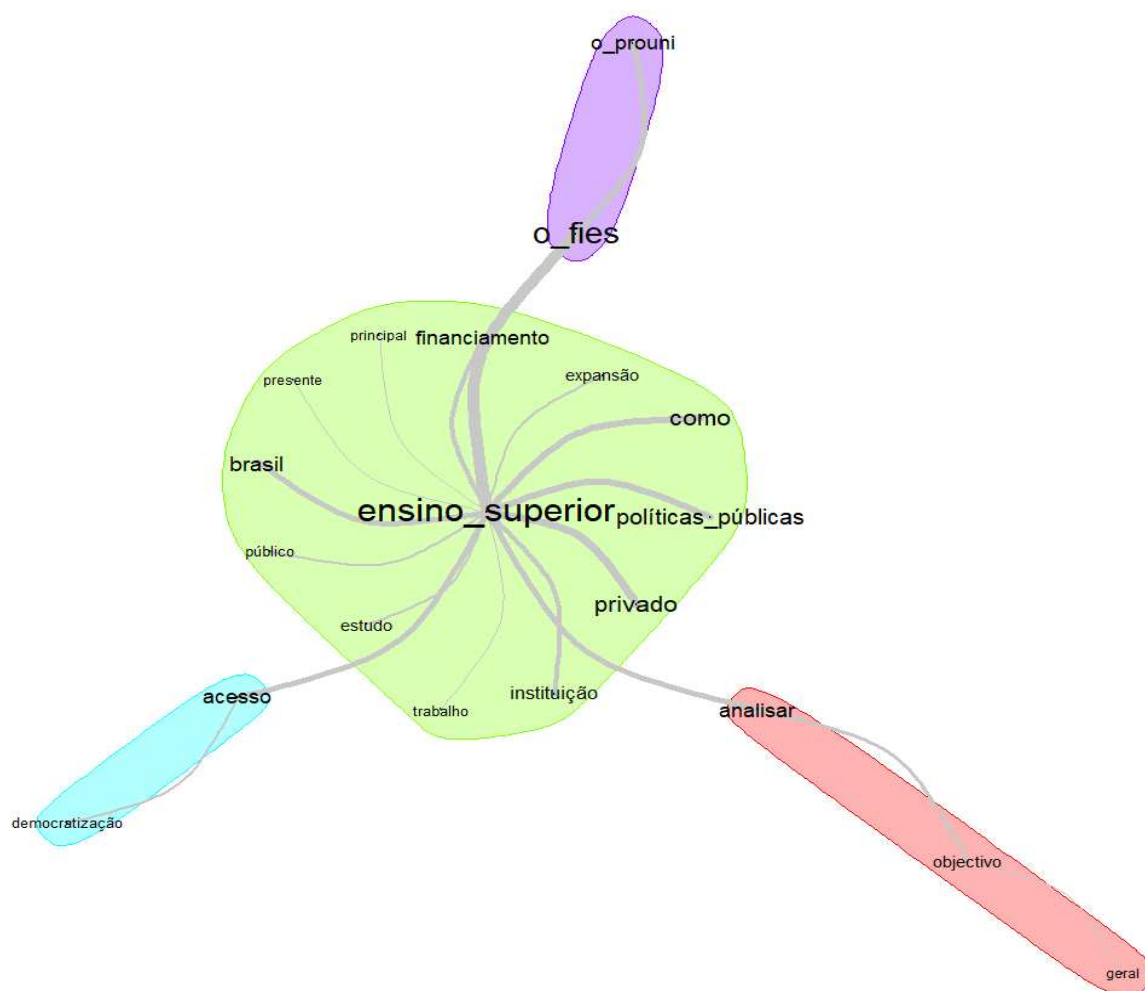
[...] essa dissertação tem como objetivo geral discorrer sobre as políticas\_educacionais no governo\_federal do partido dos trabalhadores 2003 2014 analisando especificamente o o\_prouni e o o\_Fies que são políticas\_públicas de acesso ao ensino\_superior voltadas para as instituições privadas de ensino\_superior (Resumo\_71; dissertação; 2016, area\_01).

[...] nesta direção a pesquisa em foco apresenta como objetivo analisar as políticas\_públicas de financiamento para ensino\_superior privado no brasil a partir da década de 1990 evidenciando o o\_Fies e o o\_prouni na relação com a democratização de acesso da Classe\_trabalhadora ao ensino\_superior (Resumo\_49; dissertação; 2017, area\_01).

[...] o objetivo geral deste trabalho foi analisar em que o\_Fies tem atuado como mecanismo de financiamento da democratização do acesso e da permanência na ensino\_superior privado no brasil entre o período de 2010 a 2015 (Resumo\_31; dissertação; 2018, area\_01).

Buscando aprofundar-se na discussão da Classe 3, realizou-se a análise de similitude com suas 20 formas de maior frequência. Com base nisso, tem-se na Figura 7 a representação gráfica dos quatro núcleos desta Classe que permitem visualizar a interação entre suas formas.

Figura 7 – Análise de similitude da Classe 3 com as vinte palavras de maior frequência



Fonte: Resultados da pesquisa, 2021.

Ao observar a Figura 7, percebeu-se que a palavra “ensino superior” está no centro do principal núcleo e conecta-se a todos os outros núcleos. A palavra “ensino superior” apresentou

relação forte com o Fies devido à espessura da linha que as ligam, o que permite inferir que elas estão bem próximas nos segmentos de textos da Classe 3.

No núcleo de cor lilás, o Fies se destaca e está interligada à sigla “Prouni”, o que comprova que em diversos trabalhos estes programas são estudados em conjunto ou comparados devido às semelhantes que possuem.

O núcleo de cor vermelho foi composto pelas palavras “analisar”, “objetivo” e “geral”, as quais se relacionam entre si, visto que os trabalhos analisados apresentaram como objetivo geral analisar algum aspecto do ensino superior pertinente ao Fies.

A palavra “acesso” e “democratização”, no núcleo de cor azul, são complementares, pois o Fies é um programa que busca promover a democratização do acesso ao ensino superior (Moura, 2014). Pode-se inferir isto porque o Fies tem o objetivo de tornar os cursos superiores das instituições privadas mais acessíveis à população desfavorecida financeiramente.

O núcleo de cor verde foi composto por diversas ramificações que surgiram a partir da palavra “ensino superior” e as quais possuem relação entre si, como “privado”, “políticas públicas”, “Brasil”, “instituição” e “financiamento”. A partir das palavras deste núcleo, explica-se, de forma geral, o Fies, o qual é uma política pública do Brasil que visa o financiamento de estudantes em cursos de ensino superior de instituições privadas.

A Classe 4, denominada “Educação como mercado”, foi composta por segmentos de textos de trabalhos defendidos, principalmente, nos anos de 2006, 2012 e 2014. As cinco palavras mais representativas desta Classe, conforme se verifica na Figura 5, foram: “neoliberal”, “privatização”, “último”, “Estado” e “financeirização”. Estas palavras remetem a uma face da política pública de financiamento estudantil voltada para as instituições privadas de ensino superior.

Para um melhor entendimento da Classe 4, retrocedeu-se às últimas décadas, mais especificadamente à década de 1990, quando o programa de reformas, orientado pelo ajuste econômico, proposto pelo neoliberalismo, expandiu-se pela América Latina (Gentili, 1998). O programa de reformas se moveu “no sentido de desregulamentar a economia, reduzir o tamanho do setor estatal e aumentar a abertura para o exterior” (Portella Filho, 1994, p.109).

As orientações de organismos internacionais, como Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), foram assumidas “como a única receita válida para superar o déficit público e estabilizar as convulsionadas economias” (Gentili, 1998, p. 14). Com base nisso, a educação superior recebeu baixos investimentos, pois o FMI e o BM defenderam que, países em desenvolvimento, deveriam direcionar os gastos em educação para o ensino básico (Corbucci, Kubota, Meira, 2016).

Seguindo a orientação mencionada acima, proporcionou-se a expansão do setor privado, tornando-se “necessária certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização” de alguns requisitos, como a facilitação dos “processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado” (Corbucci, Kubota, Meira, 2016, p.9).

Assim, uma das principais ideias neoliberais, que era a transferência ao setor privado das atividades produtivas para reduzir a atuação do Estado e superar a crise, ocorreu através da cessão da educação superior ao mercado, o qual deveria superar as falhas do Estado (Peroni, 2012).

Os excertos, a seguir, ilustram o que foi exposto a respeito da Classe 4:

[...] à participação do estado burguês que compartilha as demandas apresentadas pelos empresários da ensino\_superior por meio de suas entidades representativas sujeitos coletivos do capital legitimadas e defendidas pelo governo\_federal do brasil que incorporam as políticas\_educacionais do banco\_mundial à ensino\_superior brasil em plena consonância com o projeto neoliberal (Resumo\_74; dissertação; 2014, area\_02).

[...] possui como hipótese que o o\_Fies financiamento estudantes garantido pelo estado foi uma políticas\_públicas indutora da privatização expansão e financeirização da ensino\_superior no brasil que abriu caminho para estas novas formas de financiamento (Resumo\_72; dissertação; 2019, area\_01).

[...] porém ocorreu pela via da privatização e mercantilização em detrimento de maiores investimentos nas universidades públicas o que leva a concluir que o atual panorama da qual se encontra a ensino\_superior pode ser tipificado como expansão da mercadorização ou de sua financeirização (Resumo\_56; tese; 2017, area\_01).

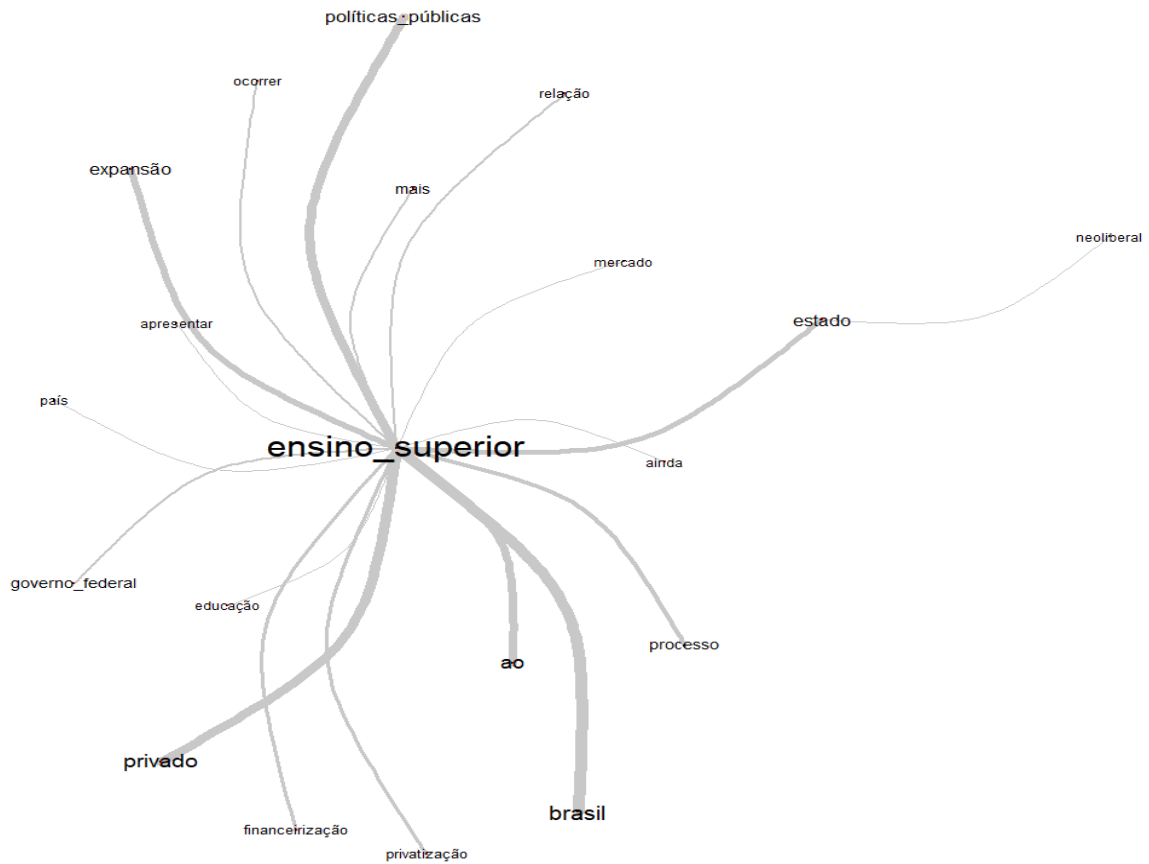
[...] expandiu se e vem se desenvolvendo em um cenário de privatização do ensino\_superior possibilitando as instituições privadas de ensino\_superior usufruir de um espaço que deveria ser ocupado pelo estado mas que contraditoriamente tem desse mesmo estado o apoio e a concessão para administrá lo (Resumo\_61; dissertação; 2014, area\_01).

[...] o caminho trilhado pelo governo\_federal de ampliação de acesso ao ensino\_superior por meio de financiamento de vagas em instituições privadas vem contribuindo para implantar uma nova cultura na sociedade brasil estimulando e naturalizando a ideia de compra de serviços educacionais (Resumo\_25; dissertação; 2012, area\_01).

Com o objetivo de aprofundar-se nas discussões da Classe 4, realizou-se a análise de similitude a partir das 20 formas de maior frequência desta Classe, a fim de compreender a interconexão entre as principais palavras da Classe 4 e o nível de relação entre elas.

A Figura 8, a seguir, apresentou a palavra “ensino superior” como núcleo central, o que corrobora a frequência desta palavra ao longo dos segmentos de textos desta Classe, pois o Fies é um programa de financiamento para cursos do ensino superior.

Figura 8 – Análise de similitude da Classe 4 com as vinte palavras de maior frequência



Fonte: Resultados da pesquisa, 2021.

A partir da Figura 8, verifica-se a forte relação da palavra “ensino superior”, com “privado”, “Brasil”, “políticas públicas”, “expansão” e “Estado”. Isso faz sentido porque o Fies é uma política pública do Brasil, desenhada a partir dos princípios do Estado neoliberal, que busca a expansão do ensino superior por meio das instituições privadas.

Também apareceram próximas as palavras “mercado”, “Governo Federal”, “financieirização” e “privatização”, as quais remetem à outra face do Fies que é apontada em alguns trabalhos analisados como um aspecto negativo do programa. Este está relacionado ao processo de privatização do ensino superior que se consolidou a partir do momento que o Governo Federal afrouxou a legislação e passou a financiar este nível de ensino nas instituições privadas, fortalecendo assim a educação como mercadoria.

## **3.2 Artigos**

A segunda categoria analisada abrangeu os artigos, os quais, além das subcategorias consideradas nas dissertações e teses, avaliou-se também as considerações finais. Enfatiza-se que os títulos, as palavras-chaves e os resumos foram tratados por meio das nuvens de palavras e as considerações finais da CHD.

### **3.2.1 Subcategorias: Título, Palavras-chaves e Resumo**

Na Figura 9, a seguir, têm-se as nuvens de palavras para os resumos, títulos e palavras-chaves dos 20 artigos selecionados. Percebeu-se que as palavras que mais se destacaram nas três nuvens, “Fies” e “ensino superior”, foram as mesmas que sobressaíram nos títulos e palavras-chaves das dissertações e teses, conforme Figuras 3 e 4.

Assim como ocorreu nas dissertações e teses, palavras que caracterizam o programa em estudo e que estão em consonância com o seu objetivo, apareceram com maior frequência, como “ensino superior” “políticas públicas”, “Fies”, “financiamento”, “acesso”, “privado” e “Brasil”.

A partir do exposto, pode-se dizer que os artigos que abordaram o Fies destacaram suas particularidades ou atributos no título, nas palavras-chaves e até mesmo nos resumos, o que proporcionou uma sobreposição das principais palavras.

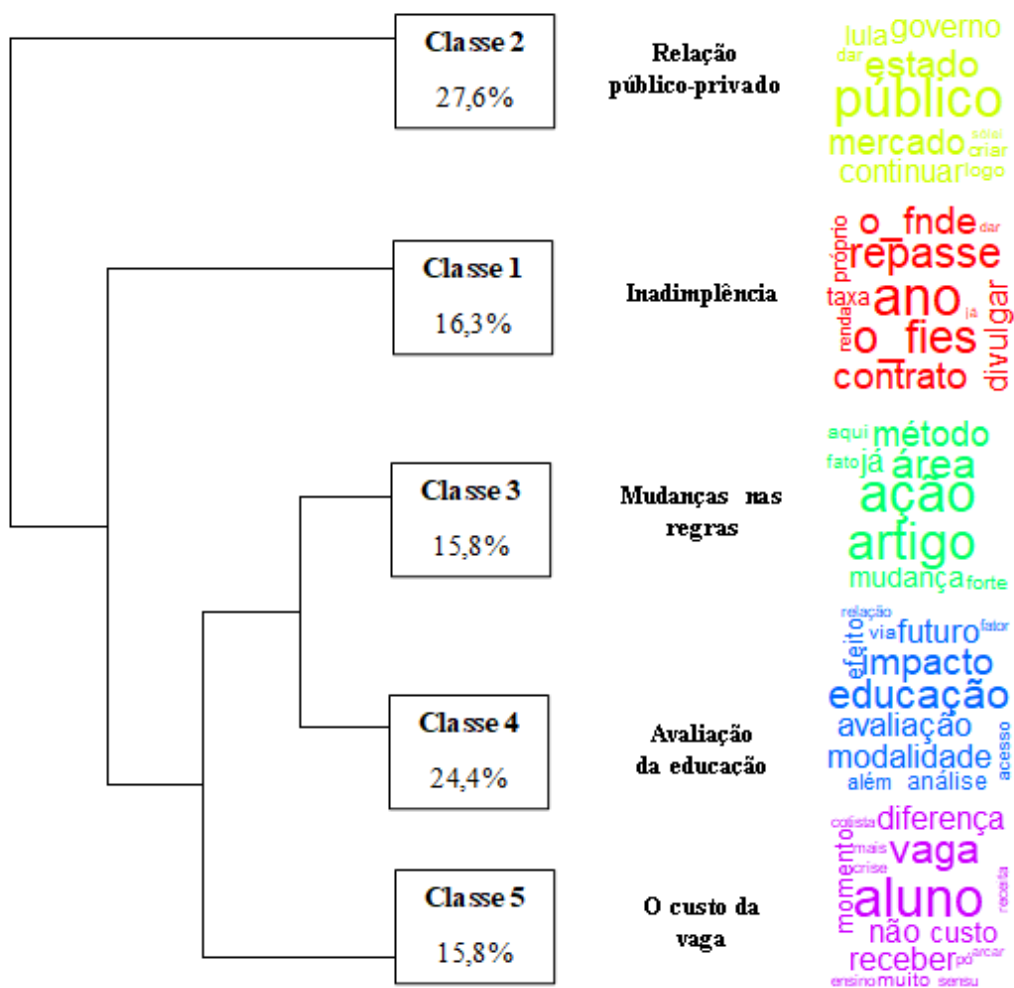
Com base na Figura 9, pode-se dizer que “Prouni” obteve destaque nas 3 nuvens de palavras. A partir disto, constatou-se que o Fies e o Prouni, que correspondem à políticas públicas que incentivam o acesso ao ensino superior por meio das instituições privadas no Brasil, foram analisados em conjunto em diversos artigos, o que não se observou nas dissertações e teses. Este fato pode ser compreendido em razão destas últimas requererem um aprofundamento maior em suas análises quando comparado aos artigos.



maior do que o mínimo desejado para a confiabilidade da análise. Assim sendo, classificou-se 221 segmentos de textos em 5 Classes semânticas distintas pela CHD.

Apresenta-se, na Figura 10, as 5 Classes em que foram classificados os segmentos de texto considerados pela CHD e os principais termos que as compuseram. Torna-se importante lembrar que cada Classe foi formada por segmentos de textos que possuem vocabulários semelhantes entre si e que foram utilizados para embasar as discussões realizadas.

Figura 10 – Dendograma da CHD das considerações finais dos artigos



Fonte: Resultados da pesquisa, 2021.

A Classe 2, a qual denominou-se “Relação público-privado”, abrangeu 61 segmentos de textos, o que correspondeu a 27,6% dos 221 aproveitados pelo software IRAMUTEQ para a CHD. Enfatiza-se que esta Classe utilizou do maior número de segmentos de textos e os termos abordados nela foram semelhantes aos da Classe 4, “Educação como mercado”, da CHD dos resumos das dissertações e teses.

Os principais segmentos de texto da Classe 2 mencionaram o fato de o ensino superior ter se expandido por meio do setor privado e com recursos públicos, o que tornou um negócio rentável e em crescimento no mercado de capitais.

Com base em Haas e Pardo (2016) e Abreu, Araújo e Lima (2019, p.604), pode-se afirmar que essa espécie de investimento de recursos públicos no setor privado corresponde a uma forma de parceria que não explicita o limite entre o público e o privado, “minimizando a responsabilidade do Estado com a garantia de direitos aos cidadãos”. A partir disto, entende-se que “a educação é um bem público, mas não necessariamente estatal” (Haas; Pardo, 2016, p.40). Estas afirmações podem ser comprovadas a partir dos trechos a seguir:

[...] fomentam o crescimento da setor\_privado sobre um direito originalmente público e dever do estado a ensino\_superior tem sido encarada como negócio rentável mercadoria que gera valor sobretudo com o sucateamento promovido no setor\_educacional [...] (artigo\_10; ano\_2020).

[...] a política nacional continua a preconizar o estado\_mínimo aos direitos e garantias sociais e o estado\_máximo aos negócios capitalistas e ao livre mercado [...] (artigo\_17; ano\_2019).

[...] esse caráter privatista torna se nítido ao analisarmos o caso da política do o\_Fies que apesar de ter tido importância para a questão políticas\_públicas do acesso à ensino\_superior foi conduzida de forma que também gerasse frutos econômicos e políticos para a setor\_privado [...] (artigo\_14; ano\_2020).

As Classes 3 e 4 da Figura 10 possuem similaridades entre si, já que formam um agrupamento relacionado aos resultados e sugestões dos artigos analisados. A Classe 3, com 15,8% dos segmentos de textos considerados na CHD, abordou as consequências das “Mudanças nas regras” do Fies, e a Classe 4, com 24,4% dos segmentos de textos, compreendeu os resultados da “Avaliação da educação”.

Ao analisar os principais segmentos de textos que compuseram a Classe 3, percebeu-se que as mudanças no desenho do Fies influenciaram a demanda dos cursos e áreas e o retorno das ações dos grupos educacionais. Isto demonstra que fatos políticos e econômicos têm consequências além do esperado, não sendo viável a constante alternância de regras dos programas públicos. Ressalta-se que toda mudança requer planejamento, pois pode-se ter consequências positivas e negativas, de curto e longo prazo. Os trechos a seguir corroboram o exposto:

[...] diante dos resultados apresentados conclui se que as mudanças nas regras do o\_Fies afetaram negativamente o retorno das ações educacionais com a redução do preço das ações dos grupos\_educacionais em 2015 [...] (artigo\_09; ano\_2017).

[...] os resultados das estimações revelaram que a mudança das regras no o\_Fies efetivadas em 2010 reduziram a propensão das pessoas em escolher cursos da área de educação levando à conclusão que as alterações foram em sentido contrário às metas explícitas [...] (artigo\_05; ano\_2020).

[...] por ser um setor relativamente recente quando comparado a outros na b3 as ações podem ser mais sensíveis a especulações como por exemplo incertezas em relação à continuação de políticas\_públicas educacionais [...] (artigo\_01; ano\_2019).

Quanto à Classe 4, constatou-se que o artigo de Castro e Almeida (2020) foi o que contribuiu com a maior quantidade de segmentos de textos. Um aspecto enfatizado nesta Classe foi a qualidade dos cursos de ensino superior que são ofertados pelas instituições privadas através das políticas públicas que buscam ampliar o acesso a este nível de educação. Outro aspecto também abrangido nesta Classe foram as sugestões de melhoria das políticas públicas e de trabalhos futuros, já que o tópico em análise foi as considerações finais. Os excertos, a seguir, ilustram a interpretação realizada:

[...] em relação ao o\_Fies o fato de o programa não gerar impacto positivo significativo na qualidade da educação não constitui evidência suficiente para negligenciar tal política uma vez que o programa cumpre com seu propósito de ampliar o acesso ao ensino\_superior em proporções superiores ao o\_prouni em virtude dos moldes das políticas\_públicas [...] (artigo\_13; ano\_2020).

[...] as análises realizadas apontam que apesar das modalidades de benefícios do o\_prouni e do o\_Fies proporcionarem inserção no ensino\_superior parte significativa dos beneficiados estavam inseridos em cursos de baixa qualidade [...] (artigo\_13; ano\_2020).

[...] entretanto reforça se a necessidade de aprimorar a legislação para garantir que os beneficiados sejam inseridos em cursos de qualidade [...] (artigo\_13; ano\_2020).

[...] se você fizer uma análise mais acurada dessas instituições\_privadas vai perceber que elas são muito ruins do ponto de vista da qualidade [...] (artigo\_19; ano\_2018).

[...] por fim sugere se que estudos futuros avaliem o o\_Fies a nível nacional a partir de outras variáveis e também que seja realizada uma avaliação de impacto do o\_Fies para cada região geográfica do país e que posteriormente faça se uma avaliação comparativa dos impactos do programa por região [...] (artigo\_16; ano\_2020).

A Classe 5, composta por 15,8% dos segmentos de textos analisados, contemplou, de forma geral, o “custo” da vaga do Fies. Constatou-se que, normalmente, as condições socioeconômicas dos alunos beneficiários do Fies são mais desfavoráveis. Assim, esta política pública é importante para o acesso de diversos estudantes ao ensino superior e o esforço deles é fundamental para a conclusão do curso e, conseqüentemente, para a eficiência do programa.

No entanto, o aluno que acessa o Fies, na maioria das vezes, acaba arcando com custos desproporcionais às suas condições. Além disso, ao se formarem, tendem a sofrer com a dívida

adquirida, e caso evadem de seus cursos, precisam reembolsar o dinheiro investido. De tal modo, infere-se que o ingresso no ensino superior provoca custos financeiros e de oportunidade aos estudantes que obtêm o empréstimo do Fies. Isto pode ser comprovado a partir dos trechos a seguir:

[...] a orientação básica da políticas\_públicas segundo o conceito de igualdade de oportunidades é que é necessário tornar os custos do ensino\_superior correspondentes às condições dos alunos aqueles em piores condições deveriam receber mais benefícios\_públicos [...] (artigo\_06; ano\_2015).

[...] pois os recursos\_públicos são destinados ao o\_Fies e quando um aluno que recebeu esse investimento não se forma ele não é utilizado da forma mais eficiente possível é importante destacar as diferenças entre os alunos que abandonam ou evadem quando recebem algum auxílio financeiro [...] (artigo\_11; ano\_2020).

[...] porém faltam vagas e então os alunos precisam contar não somente com as políticas\_públicas compensatórias mas com o próprio esforço [...] (artigo\_06; ano\_2015).

[...] resultando inadequações ineficiências e ambiguidades diante de um propósito de gerar maior justiça distributiva a análise empírica evidenciou que ainda que acessem as políticas\_públicas mencionadas, alunos arcam com custos desproporcionais às suas condições [...] (artigo\_06; ano\_2015).

A fim de reduzir os custos dos alunos que conseguem uma vaga pelo Fies, sugere-se o planejamento do financiamento educacional atrelado ao desenvolvimento de políticas econômicas, de trabalho, emprego e renda para que os alunos tenham condições de quitar a dívida adquirida por ter acessado o ensino superior. O fragmento abaixo corrobora este pensamento:

[...] não só isso políticas de trabalho e emprego devem ser promovidas envidando esforços para a promoção de renda àqueles que se encontram em situação de desemprego mesmo tendo se qualificado com o uso do o\_prouni e o\_Fies [...] (artigo\_10; ano\_2020).

A Classe 1 foi formada por 16,3% dos segmentos de texto, os quais se relacionavam com os problemas financeiros do Fies que provocam a insustentabilidade fiscal e as constantes alterações no desenho do programa. A partir disto, conclui-se que uma das principais dificuldades do Fies é a inadimplência de seus contratos, o que faz o programa ser financiado, em grande parte, por recursos do Tesouro Nacional, conforme se verifica no trecho abaixo:

[...] flávio carlos admitiu em entrevista ao globo news que hoje o que os estudantes pagam representa 12 do total do orçamento do o\_Fies grande parte do financiamento é custeado com recursos do tesouro [...] (artigo\_15; ano\_2020).

Infere-se que o elevado índice de inadimplência pode estar relacionado à falta de controle na concessão do financiamento estudantil que ocorreu a partir do ano de 2010, tendo o seu ápice no ano de 2014. Outro aspecto que pode ter contribuído para uma maior inadimplência dos estudantes foi a autoridade dada aos representantes docentes e alunos das instituições de ensino que compunha a Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) e o fato de muitos estudantes, que já tinham acesso ao ensino superior, terem conseguido o financiamento do Fies. Os segmentos abaixo confirmam o exposto:

[...] que hoje observando o auto nível de inadimplência dos contratos do o\_Fies pode ter sido um dos causadores do desequilíbrio das políticas econômicas relacionadas ao o\_Fies as mudanças ocorridas em 2015 com corte de novos contratos e redução de repasse para as instituições representaram uma inversão no ciclo [...] (artigo\_20; ano\_2018).

[...] o importante do retorno do estudante é a sustentabilidade do fundo para manter esse giro para novos ingressos o retorno financeiro dos estudantes não traz qualquer garantia de sustentabilidade pois se observa um volume cada vez maior de inadimplências retração no número de novos contratos e cortes nos recursos orçamentários (...) outra razão da expansão do volume de novos contratos de financiamento em 2014 foi o fenômeno do crowding out isto é o crescimento expressivo dos financiamentos o\_Fies quando da retirada de estudantes que já tinham acessado a instituições\_privadas de ensino\_superior por outras fontes de financiamento e optaram pelo o\_Fies (...) trata se de uma falta total de controle na abertura de créditos esta a seu turno deixada à mercê da a\_cpsa composta por representantes da instituições\_privadas de ensino\_superior e dos alunos partes interessadas no financiamento [...] (artigo\_15; ano\_2020).

[...] o cenário aqui não é satisfatório a maioria dos estudantes beneficiários do o\_Fies possuem renda inferior a 1,5 salário\_mínimo um cenário futuro de endividamento e inadimplência não se afasta sobretudo em contexto de elevadas taxas de desemprego no brasil [...] (artigo\_10; ano\_2020).

[...] quando se formarem com diplomas de baixo valor acreditativo junto ao mercado e em um cenário econômico que se desenha recessivo terão mínimas condições de arcar com o pagamento do empréstimo efetuado e ante aos impactos sociais advindos dessa inadimplência [...] (artigo\_07; ano\_2016).

### 3.3 Síntese do conhecimento

A análise de dissertações, teses e artigos realizados acerca do Fies permitiu que se identificasse as principais discussões e sugestões sobre o programa até o ano de 2020.

Percebeu-se que a frequência dos trabalhos que abordaram o Fies foi bem tímida até o ano de 2015, tendo um aumento a partir do ano de 2016, o que pode indicar que o Fies passou a ser objeto de estudo e a integrar a agenda de pesquisa mais recentemente, o que está possibilitando a expansão das discussões sobre o programa. Notou-se que os estudos se

concentraram em cursos que compõem duas grandes áreas da Capes, a saber, ciências sociais aplicadas e ciências humanas.

Constatou-se que, na literatura existente sobre o Fies, predomina pesquisas documental e bibliográfica. As fontes de dados que se destacaram foram documentos públicos e privados e dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diversos estudos utilizaram de dados do Enade para avaliar o desempenho dos estudantes.

Com relação aos beneficiários do Fies, verificou-se que, ao final do curso, possuem o mesmo nível de conhecimento ou até mais do que seus colegas de classe que não receberam o financiamento. Em contrapartida, os alunos beneficiários do Prouni apresentaram desempenho no final do curso melhor do que os do Fies, além daquele programa ser mais eficaz do que este na contenção da evasão.

Verificou-se que o Fies cumpre o seu objetivo de ampliar o acesso ao ensino superior, até mesmo em maiores proporções que o Prouni, em decorrência da falta de controle da concessão de crédito estudantil que houve após o ano de 2010.

A forma como foi conduzido o Fies também gerou uma gama de benefícios econômicos para as instituições privadas, as quais aproveitaram a oportunidade para elevar seus lucros e oferecer educação de baixa qualidade, sem proporcionar a articulação entre ensino, pesquisa e extensão.

Constatou-se que grande parte dos beneficiários do Fies encontram dificuldades de, posteriormente, pagar as prestações referentes ao financiamento estudantil, o que gerou um cenário de inadimplência e endividamento. De acordo com alguns autores, este cenário pode surgir devido a vários fatores, a saber: não dimensionamento dos custos ao aderirem ao programa, os quais são desproporcionais às condições de muitos estudantes; baixo valor dado ao diploma devido à baixa qualidade de formação recebida; e falta de articulação com políticas econômicas, de emprego e renda.

Observou-se que as alterações ocorridas nas regras do Fies ao longo dos anos foram pautas de discussões de muitos trabalhos. A primeira mudança ocorreu no ano de 2010 e proporcionou diversos benefícios, principalmente, para as instituições privadas. Já as alterações que aconteceram a partir do ano de 2015 foram mais no sentido de reduzir os gastos com o programa devido à necessidade de equilíbrio nas contas do Governo Federal. A partir disto, infere-se que os ajustes ocorridos no Fies foram mais de interesse político do Governo do que uma forma de buscar melhorar o desenho do programa.

Com base nos trabalhos analisados, identificou-se algumas importantes sugestões para o aprimoramento do Fies, como a inserção da qualidade das instituições privadas e dos cursos como um critério para a concessão do direito de se ter estudantes beneficiários do programa; a determinação de um valor de rendimento acadêmico mínimo para as disciplinas cursadas por seus beneficiários; e a definição do valor das prestações a serem pagas de acordo com as condições do aluno, o que remete ao financiamento vinculado à renda já discutido há algum tempo na literatura, mais conhecido como empréstimos com amortizações condicionadas à renda futura (ECR).

Outra sugestão percebida foi referente à promoção de políticas de trabalho e renda para aqueles que se encontram em situação de desemprego e tenha se qualificado por meio do Fies.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao analisar a forma como o Fies tem sido discutido no meio acadêmico, percebeu-se que o programa é importante para a sociedade por proporcionar amplo acesso ao ensino superior e também é relevante para as instituições privadas de ensino superior por ter sido uma das principais fontes de receitas nos últimos dez anos, pelo menos. A grande quantidade de recursos públicos destinado às instituições privadas por meio do Fies e a falta de qualidade no ensino fornecido por elas gerou certo descontentamento no meio acadêmico. Isto porque entendeu-se que estes recursos poderiam ter sido investidos no setor público que proporciona educação considerada de qualidade.

Em decorrência disto, há na literatura uma corrente de estudiosos que critica o Fies por ter incentivado a privatização do ensino superior e, conseqüentemente, a abertura de capital de grandes grupos educacionais, que transformou a educação em mercadoria, em negócio rentável.

Percebeu-se que um dos focos de estudo do Fies tem sido sua trajetória, mais especificadamente o marco legal (legislações), que a partir de 2010 passou por alterações proeminentes para o desenho desta política pública. Um outro foco identificado foi com relação ao desempenho dos estudantes beneficiados pelo Fies em alguns cursos e regiões, além da avaliação da qualidade do ensino e da taxa de evasão.

Verificou-se que, apesar de ser a política pública mais antiga de promoção ao ensino superior, o Fies tem sido objeto de estudo de poucos trabalhos quando comparado a outras políticas públicas da área da educação superior. Constatou-se que, a partir do ano de 2016, o Fies passou a configurar-se com mais intensidade nas pesquisas científicas. Acredita-se que isto seja consequência das reestruturações que ocorreram a partir de 2015, quando o programa ficou

em evidência devido às restrições financeiras do Governo Federal e o elevado índice de inadimplência que apresentava.

Observou-se que o Fies tem sido uma preocupação de áreas de estudo distintas, o que evidencia a multidisciplinariedade que envolve a sua temática, possibilitando que as discussões sejam desenvolvidas por diversas lentes.

Ressalta-se que o Fies possui relevância econômica e social e está em evidência nas atividades governamentais, acadêmicas e midiáticas devido aos seus aspectos positivos e negativos, conforme já evidenciados.

A partir do exposto, sugere-se que novos estudos investiguem o Fies sob a luz do ciclo político, da Teoria do Programa e dos modelos analíticos de políticas públicas, como de coalizão de defesa, múltiplos fluxos e modelos de equilíbrio pontuado. Outras propostas de estudos referem-se a comparar os resultados do Fies para as regiões geográficas brasileiras, investigar a eficiência e a efetividade programa e a inadimplência dos estudantes. Ressalta-se que, para a realização destas sugestões de pesquisa, deve-se verificar a disponibilidade de dados, pois esta é uma limitação que ocorre com frequência nas pesquisas sobre o Fies.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, W. F. de; ARAÚJO, R. S. de; LIMA, J. P. C. Políticas de financiamento e expansão no Ensino Superior do Brasil: FIES e PROUNI: os grandes pilares do setor privado-mercantil. **Quaestio - Revista de Estudos em Educação**, Sorocaba, v. 21, n. 2, p. 583-609, 2019. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/quaestio/article/view/3318>. Acesso em: 14 abr. 2022.
- APPOLINÁRIO, F. **Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- AREQUE, I. C. **O programa universidade para todos – ProUni no contexto da Reforma Universitária (1990-2010)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2014. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=1925858](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=1925858). Acesso em: 13 jun. 2018.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. C. Qualidade, quantidade e interesses de conhecimento: evitando confusões. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). Tradução Pedrinho A. Guareschi. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 17-36.
- BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. de A.; MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e Sociedade**, Belo Horizonte, v.5, n. 11, p. 121-136,

maio-ago. 2011. Disponível em:

<http://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/1220/906>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. Tesouro Nacional. Financiamento estudantil: indicadores e insights sobre a focalização do programa. **Boletim de Avaliação de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 1-14, jul. 2015a. Disponível em:

[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:30717](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:30717). Acesso em: 02 mai. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional. Financiamento estudantil - insights sobre as condições de financiamento e o risco fiscal. **Boletim de Avaliação de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 3, p. 1- 10, jul. 2015b. Disponível em:

[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:28268](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:28268). Acesso em: 02 mai. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017**. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar no 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória no 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e dá outras providências. Brasília, DF:

Presidência da República, [2017a]. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv785.htm). Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017**. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar no 129, de 8 de janeiro de 2009, [...], e a Lei no 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13530.htm). Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 209, de 7 de março de 2018**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, a partir do primeiro semestre de 2018. Brasília, DF: Ministério da Educação, [2018]. Disponível em:

[http://Fies.mec.gov.br/arquivos/portaria\\_209\\_07032018.pdf](http://Fies.mec.gov.br/arquivos/portaria_209_07032018.pdf). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 534, de 12 de junho de 2020**. Dispõe sobre o Programa de Financiamento Estudantil - P-Fies, a partir do segundo semestre de 2020. Brasília, DF: Ministério da Educação, [2020]. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-534-2020-06-12.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BURGARELLI, R. Explosão e implosão do Fies: Como o ensino superior privado virou o centro dos gastos com educação do governo federal. In: MARINGONI, G. (ed.). **O negócio da educação: aventuras na terra do capitalismo sem risco**. São Paulo: Olho d'água, 2017. p. 37-54.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em psicologia**, Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, dez. 2013. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/tp/v21n2/v21n2a16.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.

CARVALHO, C. H. A. 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*, 28., 2005, Caxambú. **Anais [...]** Caxambú, MG: UERJ, 2005. Disponível em:

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rDfElo\\_6C3sJ:www.anped11.uerj.br/28/GT11-532--Int.rtf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rDfElo_6C3sJ:www.anped11.uerj.br/28/GT11-532--Int.rtf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 27 set. 2016.

CARVALHO, M. S. de; SOARES NETO, H. F.; PINHEIRO, L. I. F. Financeirização da educação superior no Brasil: inadimplência e programas educacionais nos anos 2000. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 29, n. 2, p. 105–120, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/20227>. Acesso em: 14 abr. 2022.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. Evolução da educação superior privada no Brasil: Da reforma universitária de 1968 a década de 2010. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, v. 46, p. 7-12, ago. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7066>. Acesso em: 14 ago. 2019.

DOS REIS, A. C. A.; CHAVES, V. L. J. FNDE e os mecanismos de controle do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): vulnerabilidades, insustentabilidade fiscal e retração. **Revista Inter-Ação**, Goiânia, v. 45, n. 2, p. 353–369, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/61501>. Acesso em: 14 abr. 2022.

FREITAS, H. M. R. de; JANISSEK, R. **Análise léxica e análise de conteúdo: técnicas complementares, sequenciais e recorrentes para exploração de dados qualitativos**. Porto Alegre: Sphinx: Editora Sagra Luzzatto, 2000.

GENTILI, P. A. A. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

HAAS, C. M.; PARDO, R. da S. As pesquisas sobre Fies, Reuni e Prouni registradas no banco de teses da Capes: discutindo o financiamento da educação superior no Brasil. **Cadernos de Pós-graduação**, São Paulo, v. 15, p. 23-50, 2016. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/cadernosdepos/article/view/6781>. Acesso em: 14 abr. 2022.

KAMI, M. T. M.; LARocca, L. M.; CHAVES, M. M. N.; LOWEN, I. M. V.; SOUZA, V. M. P. de; GOTO, D. Y. N. Trabalho no consultório na rua: uso do software IRAMUTEQ no apoio à pesquisa qualitativa. **Escola Anna Nery Revista de Enfermagem**, Rio de Janeiro, v. 20, n.3, jul-set. 2016. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=127745807013>. Acesso em: 01 dez. 2017.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOIMAZ, S. A. S.; AMARAL, M. A.; MIOTTO, A. M. M.; COSTA, I. do C. C.; GARBIN, C. A. S. Análise qualitativa do aleitamento materno com o uso do software IRAMUTEQ. **Revista Saúde e Pesquisa**, Maringá, v. 9, n.3, p.567-577, set./dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.17765/1983-1870.2016v9n3p567-577>. Acesso em: 13 out. 2021.

MOURA, D. M. de. Políticas públicas educacionais ProUni e Fies: democratização do acesso ao ensino superior. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, 11.; MOSTRA DE TRABALHOS JURÍDICOS CIENTÍFICOS, 7., 2014, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. Disponível em:

<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11804>. Acesso em 12 set. 2021.

NAPOLITANO, C. Os tortuosos caminhos de uma mina de dinheiro. In: MARINGONI, Gilberto (ed.). **O negócio da educação: aventuras na terra do capitalismo sem risco**. São Paulo: Olho d'água, 2017. p. 11-26.

NEVES, R. M. das; FARENZENA, N.; BANDEIRA, D. L. Reformulações e Implementação do Fies (1999-2020): um preâmbulo. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 11, n. 6, mar. 2021. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/100940>. Acesso em: 13 nov. 2021.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pp/a/tpC76cg8bvZGYZJW5BwSfKR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 23 out. 2021.

POTELLA FILHO, P. O ajustamento na América Latina: Crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova**, São Paulo, v. 32, abr. 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000100007>. Acesso em 03 out. 2021.

ROSSETTO, C. B. de S.; GONÇALVES, F. de O. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791–824, 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582015000300791&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582015000300791&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 21 set. 2021.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, R. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Rev. bras. fisioter.**, São Carlos, v. 11, n. 1, p. 83-89, jan.-fev. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbfis/v11n1/12.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2017.

SANTOS, A. V. de; CHAVES, V. L. J.; PAIXÃO, D. L. L. O jogo político do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (2010-2016). **Rev. Bras. Educ.**, v. 11, ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782021260046>. Acesso em: 13 nov. 2021.

SGUISSARD, V. **Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente**. São Paulo, SP: Cortez, 2009.

SGUISSARD, V. O desafio da educação superior no Brasil: Quais são as perspectivas? *In: SGUISSARD, V. (org.). Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000. p. 09-46.

SILVA JÚNIOR, J. dos R. Reforma universitária: a nova forma histórica das esferas pública e privada no início do século XXI. In: ORSO, P. J. (org.). **Educação, sociedade de Classes e reformas universitárias**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

**APÊNDICES**

## APÊNDICE A - Teses selecionadas para a revisão integrativa

ID	Título das teses
1	A HEGEMONIA DO CAPITAL NA REDE DE GOVERNANÇA DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)
2	FINANCIAMENTO PÚBLICO ESTUDANTIL DO ENSINO SUPERIOR: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS DO BRASIL E DE PORTUGAL
3	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL: INCENTIVOS PÚBLICOS E FINANCEIRIZAÇÃO DE GRUPOS EDUCACIONAIS
4	APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO PELO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL: A INTERMEDIÇÃO DO ESTADO
5	FIES E PROUNI NA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: QUANTO VALE O CONHECIMENTO NO BRASIL?
6	FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) PARA O ENSINO SUPERIOR PRIVADO: TRAJETÓRIAS DE VIDA DE GRADUADAS E GRADUADOS FINANCIADOS PELO PROGRAMA – DAS TRAMAS AOS DRAMAS (1999 A 2018)
7	AS TRANSFORMAÇÕES DO MERCADO DO ENSINO SUPERIOR E O ENDEVIDAMENTO ESTUDANTIL NO BRASIL : UMA PRODUÇÃO DO ESTADO NEOLIBERAL
8	FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) COMO POLÍTICA PÚBLICA: IMPLEMENTAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA (1999 - 2020)
9	AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR EM FACE DO PODER ECONÔMICO DAS EMPRESAS DE ENSINO UNIVERSITÁRIO

Fonte: Resultados da pesquisa, 2021.

## APÊNDICE B - Dissertações selecionadas para a revisão integrativa

ID	Títulos das dissertações selecionadas
1	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR, BENEFICIÁRIOS, OBJETIVOS E RESULTADOS, EM VITÓRIA DA CONQUISTA: FIES E PROUNI
2	POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR COMUNITÁRIO EM SANTA CATARINA: A UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE NO PERÍODO DESENVOLVIMENTISTA (2005-2015)
3	O PAPEL DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) NA RECONFIGURAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR DO ESTADO DA PARAÍBA (1999 – 2018)
4	ORIGEM, ASCENSÃO E CRISE DO FIES: UMA ANÁLISE REGIONAL DO PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL DO ENSINO SUPERIOR PARA O PERÍODO DE 2011 A 2018
5	PROGRAMA FIES E PROUNI: UM ESTUDO COMPARATIVO
6	UMA MODELAGEM DE DINÂMICA DE SISTEMAS APLICADA AO ENSINO SUPERIOR COM ÊNFASE NA EVASÃO ESCOLAR
7	THE EFFECTS OF BRAZILIAN GOVERNMENT POLICIES ON HIGHER EDUCATION
8	A POLÍTICA ECONÔMICA DE INCENTIVO AO SETOR PRIVADO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: O FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) SOB A ÓTICA DO DIREITO ECONÔMICO
9	IMPACTOS DO FIES NA QUALIDADE DOS CURSOS PARTICULARES DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL
10	SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DAS ESCOLAS DE ENSINO SUPERIOR PRIVADAS NO BRASIL APÓS AS ALTERAÇÕES NO FIES: ESTUDO APLICADO NA EMPRESA N
11	UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS LULA E DILMA
12	O IMPACTO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES NAS METAS 12 E 20 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)
13	POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPANSÃO E DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: IMPLICAÇÕES SOBRE AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR EM CAMPINA GRANDE-PB
14	DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL
15	DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO OU MASSIFICAÇÃO DO ENSINO? UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO CEARÁ (2010 – 2018)
16	POLÍTICA PÚBLICA DE FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR EM TEMPO DE CRISE: ESTRATÉGIAS DE GESTÃO EM UMA INSTITUIÇÃO PARTICULAR.
17	FIES: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A INADIMPLÊNCIA NO PROGRAMA
18	UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROGRAMAS DE CRÉDITO AO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E COLOMBIANO
19	AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS LULA E DILMA: UMA ANÁLISE DO PROUNI E FIES
20	FINANCIAMENTO PÚBLICO E AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: REPERCUSSÃO EM INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE ENSINO

Continuação...

ID	Títulos das dissertações selecionadas
21	DETERMINAÇÕES DO TCU PARA A SUSTENTABILIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) NO ATINGIMENTO DA META 12 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - PNE 2014-2024
22	ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO ENTRE OS ANOS DE 2010 E 2018
23	EFEITOS DO FINANCIAMENTO FEDERAL AOS ESTUDANTES NO ACESSO E NA QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL
24	POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: OS DESAFIOS DA EVASÃO NO ENSINO SUPERIOR
25	IMPACTOS DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL SOBRE ENCARGOS ESCOLARES: CONSEQUÊNCIAS DO FIES
26	FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) - 2010 A 2015 : MECANISMO DE FINANCIAMENTO DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR
27	A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL E A PARTICIPAÇÃO DO FINANCIAMENTO ESTATAL (1995-2004)
28	A NOVA REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL E SEU IMPACTO NA GESTÃO ESTRATÉGICA DE CRESCIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PRIVADAS
29	POLÍTICAS PÚBLICAS E ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: O DESAFIO DA INCLUSÃO SOCIAL A PARTIR DOS PROGRAMAS FIES E PROUNI
30	CONTRIBUIÇÃO DO FIES PARA A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO
31	UMA LEITURA DA POLÍTICA PÚBLICA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL: ESTUDO DOS FATORES QUE LEVARAM À REFORMULAÇÃO DO FIES EM 2010
32	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR COMO MEDIDA CONCRETIZADORA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS
33	A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E SEUS PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO: ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO E A MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO
34	FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL: IMPLICAÇÕES SOBRE O FINANCIAMENTO ESTUDANTIL DA ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES S.A
35	O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO MERCANTILIZANDO:PROUNI E FIES NO CONTEXTO DA CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL
36	POLÍTICAS DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: IMPACTOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO NA REGIÃO NORDESTE.
37	FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR
38	FINANCEIRIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA BRASILEIRA: PERMANÊNCIA POR ENDIVIDAMENTO, EXPANSÃO POR BENEFÍCIO PÚBLICO
39	FIES: UMA VERDADEIRA “AMPLIAÇÃO DO ACESSO” AO FUNDO PÚBLICO PELO CAPITAL EDUCACIONAL

Continuação...

ID	Títulos das dissertações selecionadas
40	A GESTÃO DE PROGRAMAS DE CRÉDITO UNIVERSITÁRIO EM SISTEMAS CAPITALISTAS HIERÁRQUICOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE BRASIL E CHILE DE 1980 A 2016
41	CRÉDITO EDUCATIVO: UMA ANÁLISE COMPARADA SOBRE FOCALIZAÇÃO E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA EM PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO BRASIL, ESTADOS UNIDOS E AUSTRÁLIA
42	A CONTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) E UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI) PARA A DIRETRIZ DE QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR: UM ESTUDO SOBRE O DESEMPENHO DOS ALUNOS DE ADMINISTRAÇÃO NO ENADE DE 2015
43	FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA O ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO FIES E PROUNI
44	FIES: POLÍTICAS PÚBLICA DE ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR.
45	ANALISANDO DETERMINANTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO EDUCACIONAL: MODELO ECONÔMICO, VONTADE POLÍTICA, SOCIEDADE CIVIL E SUA RELAÇÃO COM O FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES)
46	CÁLCULO DO RETORNO ECONÔMICO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) APÓS O ANO DE 2010
47	AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO FIES
48	FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) PARA O ENSINO SUPERIOR PRIVADO: ACESSO, PROCESSOS E CONTRADIÇÕES
49	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO COREDE VALE DO JAGUARI: O CASO DOS EGRESSOS DA URI – CAMPUS SANTIAGO (2010-2017)
50	OS IMPACTOS DAS DIFERENTES MODALIDADES DE POLÍTICAS DIRECIONADAS À AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO
51	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO 2003-2014, UMA ANÁLISE DO PROUNI E FIES.
52	FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NAS INSTITUIÇÕES PRIVADO-MERCANTIS DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: O CASO DA KROTON EDUCACIONAL
53	THE EFFECT OF FEDERAL STUDENT LOANS ON ACCESS TO FOR-PROFIT BUSINESS COLLEGES IN SÃO PAULO
54	AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: FIES, PROUNI E BNDES
55	ANÁLISE DE IMPACTO DO FIES SOBRE A RENDA DO TRABALHADOR FORMAL
56	O CRÉDITO EDUCATIVO: MECANISMOS DE DISTRIBUIÇÃO E PERCEPÇÃO DE DIRIGENTES E ALUNOS DE IES PRIVADAS SOBRE SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Fonte: Resultados da pesquisa, 2021.

APÊNDICE C - Artigos selecionados para a revisão integrativa

ID	Títulos dos Artigos Selecionados
1	ANÁLISE DO IMPACTO DO PROGRAMA FIES NOS RETORNOS DE AÇÕES DO SETOR DE ENSINO SUPERIOR
2	POLÍTICA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL – O PROUNI E O FIES COMO FINANCIADORES DO SETOR PRIVADO
3	EFICÁCIA DE POLÍTICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NA CONTENÇÃO DA EVASÃO
4	POLÍTICAS DE INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR: AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOS ALUNOS BASEADO NO ENADE DE 2012 A 2014
5	O FIES CONTRIBUI PARA A ATRATIVIDADE DAS CARREIRAS DE LICENCIATURAS E DA SAÚDE?
6	EQUIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA ANÁLISE MULTINOMIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO
7	UMA ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AO SETOR PRIVADO DE ENSINO NO BRASIL
8	IMPACTO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR NA RENTABILIDADE DAS EMPRESAS DO SETOR EDUCACIONAL
9	IMPACTO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL SOBRE O DESEMPENHO FINANCEIRO DAS AÇÕES DE GRUPOS EDUCACIONAIS DE CAPITAL ABERTO
10	FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: INADIMPLÊNCIA E PROGRAMAS EDUCACIONAIS NOS ANOS 2000
11	STOP-OUT AND DROP-OUT: THE BEHAVIOR OF THE FIRST YEAR WITHDRAWAL OF STUDENTS OF THE BRAZILIAN HIGHER EDUCATION RECEIVING FIES FUNDING
12	FIES E PROUNI NA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: POLÍTICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E/OU DE PROMOÇÃO DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL?
13	AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ACESSO AO ENSINO SUPERIOR PRIVADO E SEUS REFLEXOS NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA
14	AS INFLUÊNCIAS DAS POLÍTICAS DE TERCEIRA VIA NO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)
15	FNDE E OS MECANISMOS DE CONTROLE DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES): VULNERABILIDADES, INSUSTENTABILIDADE FISCAL E RETRAÇÃO
16	O IMPACTO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL NO ENADE: UMA AVALIAÇÃO DO FIES
17	POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO E EXPANSÃO NO ENSINO SUPERIOR DO BRASIL: FIES E PROUNI: OS GRANDES PILARES DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL
18	A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL POR MEIO DO FIES
19	DIREITO À EDUCAÇÃO, POLÍTICA FISCAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES
20	AS PESQUISAS SOBRE FIES, REUNI E PROUNI REGISTRADAS NO BANCO DE TESES DA CAPES: DISCUTINDO O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Fonte: Resultados da pesquisa, 2021.

## ARTIGO 2

### **AVALIAÇÃO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) A PARTIR DA TEORIA DO PROGRAMA**

#### **1 INTRODUÇÃO**

Ao considerar as últimas sete décadas, constatou-se que o Brasil teve um aumento considerável nas matrículas em cursos de graduação, entretanto, de maneira diferente entre as redes pública e privada. Enquanto, no período de 1960 a 2020, as matrículas na rede privada cresceram cerca de 164 vezes, na rede pública o aumento foi de, aproximadamente, 37,6 vezes (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2022; Rezende Pinto, 2004). O resultado disso foi que, em 1960, o setor privado era responsável por 44% das matrículas de graduação e, em 2020, essa participação passou para 77,5% (Brasil, 2020b; Rezende Pinto, 2004).

Ressalta-se que na década de 1970 a expansão do setor educacional privado ocorreu por meio de estabelecimentos sem finalidades lucrativas, ao contrário do que aconteceu a partir da década de 1990 (Napolitano, 2017).

Na segunda metade dos anos 1990, ocorreu o processo de reforma do Estado que estava alinhado às recomendações dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial, sendo um dos principais pontos defendido a redução do papel do Estado (Piolli; Sousa, 2017).

Devido à ampliação da cobertura da população de 7 a 14 anos na escola, houve um “aumento no número de concluintes do ensino fundamental e, por conseguinte, na demanda por matrículas no ensino médio” (Costa, 2001, p.73). Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394 de 1996, estabeleceu “a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” (Brasil, 1996). Assim, entre 1995 e 1999, as matrículas no ensino médio “aumentaram 50%, passando de 5,2 para 7,7 milhões” (Costa, 2001, p.72).

No fim da década de 1990, o aluno egresso do ensino médio tinha dificuldade de ingressar no mercado de trabalho, por não ter uma qualificação específica, e de conseguir cursar o ensino superior porque o número de vagas era insuficiente (Napolitano, 2017).

Como as vagas em instituições públicas não eram suficientes para a demanda do ensino superior e com a necessidade de racionalização dos custos do Estado, definiu-se que a expansão

de vagas do ensino superior ocorreria por meio das instituições privadas (Napolitano, 2017). Tanto que a LDB de 1996 fortaleceu a educação no setor privado, por meio da existência de instituições com fins lucrativos, e permitiu que a educação superior fosse objeto de lucro (Ghirardi; Klafke, 2017; Sguissardi, 2008).

A expansão do ensino superior privado resultou na disponibilização de um número excessivo de vagas que não foram preenchidas (Areque, 2014). Além disso, o contexto socioeconômico do país era adverso, o que gerou alta taxa de “desemprego e baixo crescimento econômico”, impactando “o poder aquisitivo de grande parte da população” (Almeida, 2017).

Como consequência, as instituições de ensino superior (IES) privadas enfrentaram uma situação de incerteza, pois aumentava-se o número de inadimplências e evasões, o que propiciou um quadro financeiro desfavorável (Almeida, 2017; Areque, 2014; Carvalho, 2005). Este cenário fez com que as IES privadas recorressem ao Estado, por meio de empréstimos com juros baixos e/ou o não pagamento de impostos, de forma a mitigar a má fase financeira (Almeida, 2017).

Assim, em 1999, o Ministério da Educação (MEC) criou o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) por meio da Medida Provisória nº 1.827, o qual foi oficializado pela Lei nº 10.260 de 2001. Ressalta-se que o Fies é, até hoje, o principal programa de crédito educativo do país e, desde o ano de 2010, vem passando por mudanças significativas que influenciaram o seu desenvolvimento e a sua abrangência. Acredita-se que uma avaliação e análise do desenho do programa seja fundamental para a compreensão do seu funcionamento e para a identificação de possíveis melhoras.

De acordo com Moreira e Silveira (2018), é consenso na literatura sobre avaliação de políticas públicas a importância de se resgatar a teoria subjacente ao programa, a qual é realizada por meio da Teoria do Programa. Esta reforça a importância da construção de modelos teóricos e lógicos de avaliação e apresenta um esquema conceitual que ilustra elementos importantes para serem considerados na atividade avaliativa.

Como os documentos oficiais não trazem especificados os insumos, as atividades e os resultados esperados, a avaliação da política pública é dificultada, tornando-se importante a sua estruturação através da Teoria do Programa (Ferreira; Cassiolato; Gonzalez, 2007).

Segundo Jannuzzi (2011, p.255), “avaliações voltadas à análise da consistência teórica e do desenho lógico de programas [...] são menos frequentes ou, pelo menos, menos conhecidas do que outros tipos de estudos avaliativos no país”.

Diante do exposto, pode-se inferir que a verificação da consistência e do desenho de uma política ou programa é fundamental para o alcance dos resultados esperados e pode ser realizado por meio dos seus elementos constituintes.

Devido à importância do Fies como política pública de acesso e democratização ao ensino superior e considerando sua popularidade e abrangência, o presente artigo buscou responder à seguinte questão de pesquisa: qual é a teoria implícita ao Fies? Assim, buscou-se a identificação e a análise dos elementos normativos e contextuais que caracterizam o Fies e, a partir disso, organizá-los de acordo com uma estrutura causal. Com base nisso, o objetivo do presente artigo foi expressar a Teoria do Programa para o Fies.

Acredita-se que este estudo possa contribuir para a formulação de avaliações de políticas públicas educacionais, pois a Teoria do Programa é um componente de avaliações que auxilia na clareza das “especificidades inerentes ao Programa e na definição e priorização de aspectos a serem investigados numa avaliação de desempenho” (Santos, 2013, p. 89). De tal modo, pode-se inferir que há uma contribuição para a área de administração pública no que se refere à avaliação de políticas públicas.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Avaliação de políticas e programas públicos**

A avaliação de políticas e programas públicos faz parte do processo das políticas públicas, as quais correspondem a formas de regulação ou intervenção do Estado na sociedade (Silva, 2013). De acordo com Jann e Wegrich (2006), uma política pública busca resolver problema(s) ou, pelo menos, reduzi-lo(s).

A política pública é traduzida em “ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses” de diversos sujeitos sociais, como o congresso, o presidente, os líderes políticos e empresariais, os partidos políticos, a mídia e os grupos de pressão social (Silva, 2013, p.20).

Meneguim e Freitas (2013) ressaltaram que é fundamental, mesmo na fase de discussão, que se avalie a política pública que está propondo e suas possíveis alternativas. Segundo Cohen e Franco (1993), a avaliação de política pública pode ocorrer antes, durante e ao final do programa, tendo suas contribuições para cada fase em análise.

A avaliação de política pública passou por um *boom* na década de 1960, nos Estados Unidos, em um contexto de controvérsias políticas, que tinha como foco a ampliação dos

programas sociais (Jann; Wegrich, 2006). No Brasil, esta área expandiu na década de 1980, quando os movimentos sociais ganharam força e lutaram por políticas sociais universais enquanto direito de cidadania (Silva, 2013).

“A partir do momento em que o Estado coloca sobre sua responsabilidade a execução de determinados serviços sociais”, estes começam a ser entendidos como políticas públicas sociais (Pinheiro Júnior, 2014, p.1). Isto ocorreu a partir da Constituição de 1988, pois o Estado passou a ter o dever de “prover de maneira universal os serviços sociais básicos, saúde, educação de qualidade e previdência social” (Pinheiro Júnior, 2014, p.1).

De acordo com Jannuzzi (2014, p.24), a Constituição de 1998 possibilitou “a produção de informações e desenvolvimento de estudos de avaliação para melhor conhecimento do público-alvo de cada programa, do processo de implementação desses e dos resultados e impactos das intervenções”.

Na década de 1990, a demanda por avaliação aumentou, devido à necessidade de se ter prioridades em consequência da escassez de recursos, da crise fiscal e econômica, e da participação da sociedade (Cunha, 2018; Silva, 2013). Outro fator que influenciou este cenário foram as “exigências dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os quais demandavam reforma dos programas sociais, pautada pela focalização, descentralização e privatização” (Silva, 2013, p.38).

Com base em Derlien (2001) e Faria (2005), pode-se inferir que a década de 1990, apoiada pela Nova Gestão Pública, buscou o fortalecimento da avaliação como uma ferramenta de gestão pública. Nesta mesma linha de raciocínio, Cunha (2018) mencionou que estudos avaliativos estiveram relacionados com uma administração mais moderna e eficiente.

É um equívoco pensar que a avaliação deve ser realizada somente em política ou programa que apresente problema(s). Como toda política ou programa pode ser aperfeiçoado, ampliado, reformulado ou extinto, a avaliação deve acontecer em caso considerado de sucesso ou de fracasso (Cavalcanti, 2006).

Sanches (2013) enfatizou que a avaliação tem se tornado cada vez mais importante, visto que é uma forma de prestar conta ao órgão de fomento e a toda a comunidade, além de buscar melhorar o desenho, a implementação e a execução do programa. Além disso, a avaliação se tornou essencial porque as demandas por políticas e programas são crescentes e os recursos escassos.

De acordo com Scriven (2007), um dos fundadores da avaliação moderna, a avaliação corresponde a um produto do processo de determinar o mérito, o valor ou a importância de algo com base em critérios devidamente estabelecidos, ou seja, a avaliação busca revelar o senso de

valor percebido. Silva (2013) corroborou ao afirmar que avaliação significa atribuição de valor com base em critérios, sendo seus resultados parciais e questionáveis.

Segundo Høydal (2018), a avaliação em si é um processo complexo, que muitas vezes inclui elementos que não são lógicos ou planejados, mas que podem desenvolver melhorias sociais.

Ramos e Schabbach (2012) enfatizaram que a avaliação desenvolvida no espaço acadêmico possibilita uma postura mais crítica e distanciada, o que permite maior isenção e rigor científico, propiciando melhor compreensão das políticas e programas públicos.

Jannuzzi (2014, p.36) afirmou que “conhecer melhor a configuração, os objetivos explícitos e tácitos, o arranjo operacional e a complexidade de implementação dos programas” são fundamentais para que o conhecimento produzido seja aplicado para o aprimoramento da política e do programa público.

Apesar da crescente demanda por avaliação, estudos relacionados a este tema ainda são incipientes, visto que há uma carência de metodologias avaliativas e pouca utilização da avaliação como instrumento de gestão do setor público (Faria, 2003). Mesmo assim, Høydal (2018), com base em Dahler-Larsen (2012), afirmou que em uma época de incerteza e dilemas, a avaliação é símbolo de boa gestão e tomada de decisão baseada no conhecimento e na reflexão.

De acordo com Silva (2013), a pesquisa avaliativa fornece subsídios para a correção de desvio das políticas e programas (função técnica); informações para os sujeitos sociais fundamentarem suas lutas por políticas públicas (função política); conhecimentos do processo e do conteúdo das políticas públicas, o que evidencia a essência delas (função acadêmica).

Ressalta-se que a avaliação de políticas e programas sociais é um campo interdisciplinar, embora predomine enfoques de caráter mais quantitativos, tem também abordagens interativas que consideram variáveis contextuais e processuais (Silva, 2013). De acordo com Wollmann (2006), a partir da década de 1990, houve avanço na abordagem construtivista e interpretativa, ou seja, em métodos qualitativos.

Segundo Serapioni (2016), a abordagem construtivista possui vários modelos de avaliação que consideram a complexidade do campo social e a percepção dos diversos atores sobre as intervenções, sendo o foco o desenvolvimento das políticas e programas públicos. Dentre os diversos modelos de avaliação, os que utilizam de métodos e abordagens mistas têm apresentado importantes desenvolvimentos teóricos, como o modelo da Teoria do Programa.

## 2.2 Teoria do Programa e Modelo Lógico

A Teoria do Programa é considerada um modelo misto de avaliação, pois utiliza, ao mesmo tempo, da abordagem positivista, que é racional, e da abordagem construtivista, que enfatiza os aspectos de desenvolvimento das intervenções (Weiss, 1998). A Teoria do Programa tem como objetivo compreender os pressupostos teóricos do programa e entender o que faz ele funcionar e obter sucesso ou fracasso, além de identificar como pode funcionar melhor (Weiss, 1998).

A Teoria do Programa recebeu maior atenção quando necessitou-se conhecer os pressupostos teóricos implícitos relacionados ao funcionamento dos programas. Assim, nas últimas décadas, houve uma crescente utilização desta teoria, o que contribuiu para o desenvolvimento do campo de avaliação (Brousselle; Champagne, 2011; Rogers; Hummelbrunner, 2012).

As políticas e os programas, principalmente os sociais, são, na maioria das vezes, mal concebidos, ou seja, construídos com base em conhecimentos inconsistentes e crenças, o que faz com que a Teoria do Programa seja importante para que os avaliadores compreendam as proposições teóricas em que o programa se baseia (Brousselle; Champagne, 2011). Para Rogers e Hummelbrunner (2012), uma das formas de desenvolver a Teoria do Programa é por meio dos documentos formais do programa.

A Teoria do Programa especifica os recursos, as atividades e os possíveis resultados desejados com a efetivação do programa, representando um modelo de como o programa deve funcionar e evidenciando as relações de causa e efeito daqueles elementos (Weiss, 1998). Assim, pode-se dizer que a Teoria do Programa corresponde a um modelo causal explícito que articula o propósito e os objetivos da política de acordo com os resultados desejados, ou seja, postula que se X acontecer, então Y deve ocorrer (Bickman, 1987; Morra-Imas; Rist, 2009; Rogers; Hummelbrunner, 2012; Weiss, 2000).

De acordo com Brasil (2018b), a Teoria do Programa representa

uma ideia explícita das consequências de uma possível ação que intervenha sobre um problema. Uma teoria clara é aquela que consegue ser expressa, de forma objetiva, em resumo narrativo (uma frase ou um parágrafo) que expresse como o programa incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo. Sugere-se que a teoria seja descrita informando: se (descreva o desenho do programa), então (descreva os resultados), o que levará a (descreva os impactos) (Brasil, 2018b, p.94).

Acredita-se que a Teoria do Programa seja importante para verificar “a consistência lógica do que se pretende fazer”, mesmo que todos os problemas de complexidade não sejam desenhados, “é o primeiro passo de um longo caminho a ser trilhado” (Brasil, 2018b, p.94).

Tem-se na literatura que uma das formas de representar a Teoria do Programa é por meio da cadeia causal de resultados, a qual concebe a intervenção em termos de insumos, processos (atividades) e resultados, com base nos pressupostos causais que os conecte. Os insumos são utilizados para que as atividades sejam realizadas, conseqüentemente, os resultados esperados com o programa serão produzidos. Estes poderão ser de curto, médio ou longo prazo (impacto) (Bickman, 1987; Rogers; Hummelbrunner, 2012; W.K. Kellogg Foundation, 2004).

De acordo com Brousselle e Champagne (2011), o modelo lógico representa um tipo particular de avaliação que é usado para representar a Teoria do Programa. Os autores mencionaram que há duas formas de se fazer a análise lógica, a direta e a reversa. Na primeira, verifica-se se o programa é planejado de maneira a alcançar os resultados esperados, e, na segunda, o avaliador busca as melhores formas de atingir os resultados desejados (Brousselle; Champagne, 2011).

O modelo lógico sintetiza as informações centrais do projeto, facilitando a compreensão sistemática e visual das conexões entre os elementos essenciais do programa. Assim, ao utilizar a Teoria do Programa para embasar um processo avaliativo, deve-se resgatar o desenho inicial da política, traçando os objetivos, insumos, atividades e resultados esperados. Os pressupostos sobre os insumos e as atividades e como estes levam aos resultados esperados que são entendidos como a Teoria do Programa (Bamberger; Rugh; Mabry, 2006; Ferreira; Cassiolato; Gonzalez, 2007; Pfeiffer, 2014; W.K. Kellogg Foundation, 2004).

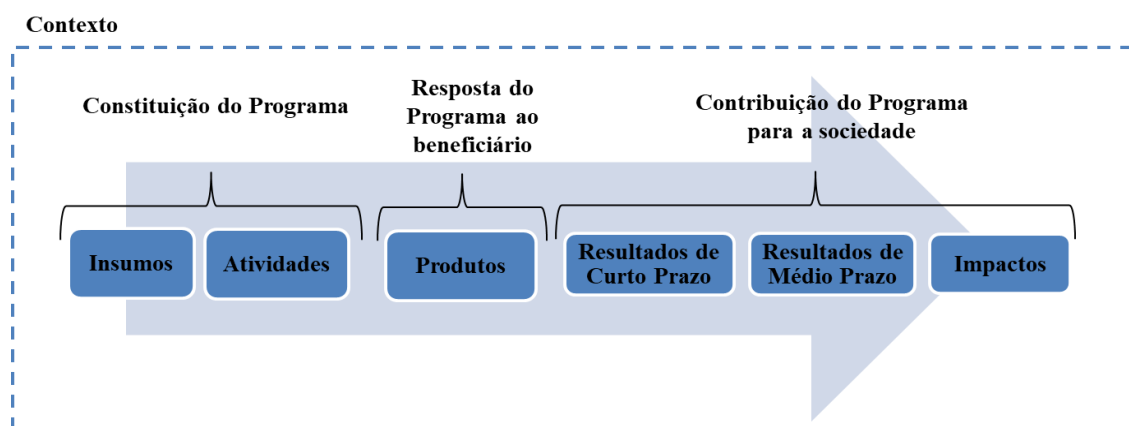
Segundo Bickman (1987), a Teoria do Programa auxilia na identificação do problema da política que está sendo avaliada; na escolha de medidas apropriadas para a avaliação; no monitoramento da implementação; e na identificação do problema, caso o programa não seja bem sucedido, podendo ser teórico (falha nas atividades para gerar os efeitos desejados) ou com a implementação (falha no programa).

Para a identificação da teoria subjacente de um programa, Lipsey (1983) recomenda que sejam seguidas quatro diretrizes, a saber: (1) definir o problema do programa; (2) identificar os “ingredientes” efetivos do programa; (3) descrever os mecanismos pelos quais o programa se destina a alcançar o(s) resultado(s) desejado(s); e (4) determinar os resultados pretendidos.

Com base no exposto, pode-se dizer que a Teoria do Programa, por meio do modelo lógico, é uma forma de avaliação que gera conhecimento e informação para aperfeiçoar o

processo de formulação e implementação de uma política pública. Tem-se, na Figura 1, o modelo teórico utilizado nesta pesquisa.

Figura 1 - Teoria do Programa: Modelo Lógico.



Fonte: Adaptado de Cassiolato e Guerresi (2010) e Morra-Imas & Rist (2009).

A Teoria do Programa explicita e descreve as ideias, hipóteses e expectativas que compõem o programa e o seu funcionamento esperado. De acordo com a Figura 1, têm-se as hipóteses de que os recursos serão transformados em ações (atividades) necessárias para que os beneficiários sejam contemplados com o programa, o que levará aos resultados esperados. Assim, a Figura 1 representa uma cadeia de conexões através da qual é possível saber como um programa funciona para alcançar o(s) resultado(s) desejado(s). Ressalta-se que para concluir o modelo lógico é preciso pensar sobre as possíveis influências do contexto sobre o programa (Cassiolato; Guerresi, 2010; Ferreira; Cassiolato; Gonzalez, 2007). Schhofield & Sausman (2004) ressaltaram que o contexto da política pública é tão importante quanto o conteúdo dela, por isso o mesmo foi inserido na Figura 1.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A finalidade deste estudo consistiu em resgatar a Teoria do Programa para apresentar o Fies com base em uma cadeia de causalidade entre os insumos, atividades e resultados, a fim de verificar se o objetivo do programa é alcançado da forma como está desenhado.

De acordo com Moreira e Silveira (2018, p. 93), “ao retomar os objetivos do Programa, torna-se necessário estruturar uma hierarquia organizada de objetivos cada vez menores que, se alcançados em sequência, levarão ao objetivo geral proposto”.

Como o Fies é um programa público regulamentado por um conjunto de documentos legais sancionados pelo Governo Federal, a sua cadeia de causalidade foi realizada a partir da coleta e exame destes documentos. Devido à característica das fontes de dados, adotou-se a técnica de análise documental para extrair informações dos documentos selecionados, os quais foram primordiais para o desenvolvimento da pesquisa em relação ao desenho do Fies.

A análise documental trata-se de um processo de “garimpagem” e sugere-se que a realização dela ocorra em dois momentos, a saber: organização do material e tratamento dos dados de acordo com o problema proposto pela investigação (Pimentel, 2001). Assim, o material coletado e selecionado no site do Ministério da Educação (MEC) foi organizado de forma a torná-lo compreensível para a proposta da pesquisa e, posteriormente, o material foi analisado com base na Teoria do Programa, por meio da metodologia do Modelo Lógico proposta pelo IPEA.

Ressalta-se que a fonte principal de coleta de dados foi a página virtual do MEC que dispõem das leis, decretos e portarias que institucionalizam e orientam a execução do Fies (Brasil, 2021b, 2021c). Enfatiza-se que a análise abrangeu os documentos legais sancionados pelo Governo Federal com relação ao Fies até o ano de 2021, o qual foi o ano mais recente quanto à disponibilização das informações no momento de realização desta pesquisa (Brasil, 2021b, 2021c).

Como no período analisado houve diversas reestruturações, considerou-se viável a construção do modelo lógico do Fies a partir do ano de 2018, visto que, até o momento, não houveram mais mudanças bruscas.

Para a construção do modelo lógico, a análise dos documentos do Fies se baseou em três componentes definidos pelo IPEA, a saber: 1. Explicação do problema e referências básicas do programa (objetivo, público-alvo e beneficiários); 2. Estruturação do programa para alcance de resultados (insumos/recursos, atividades, produtos, resultados intermediários – curto e médio prazos – e impactos); e 3. Identificação de fatores relevantes de contexto que podem ter influenciado a implementação do programa (Cassiolato; Guerresi, 2010).

Reforça-se que os modelos lógicos são úteis para demonstrar e explicitar as conexões entre os elementos do programa (Bamberger; Rugh; Mabry, 2006) e para sintetizar as principais informações dele (Brousselle; Champagne, 2011; Pfeiffer, 2000).

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Nesta seção, apresentam-se os resultados do estudo, mais especificamente, os componentes utilizados para a construção da Teoria do Programa por meio do Modelo Lógico, metodologia proposta pelos técnicos do IPEA.

### **4.1 Modelo Lógico para o período de 2018 a 2021**

Para a elaboração do Modelo Lógico, utilizou-se de Portarias, Editais, Decretos e Leis que regulamentaram o programa entre os anos de 2018 e 2021 e que estão disponibilizadas no portal do Fies.

#### **4.1.1 Referências básicas do programa e explicação do problema**

Ao buscar elaborar as referências básicas do programa em análise, necessitou-se compreender o cenário em que se encontrava a educação superior no ano de 2018, quando ocorreu mudança significativa nas regras do Fies. No referido ano, o programa foi redesenhado e os estudantes, de acordo com sua renda familiar bruta per capita, poderiam se enquadrar na modalidade Fies (financiamento ofertado pelo governo) ou P-Fies (financiamento ofertado pelas instituições financeiras).

O P-Fies é ofertado pelas instituições financeiras por um custo menor que o de mercado e maior que o do Fies, pois o governo disponibiliza recursos públicos para que a taxa de juros seja reduzida (Brasil, 2017). Além disso, esta modalidade de crédito estudantil possui suas próprias regras com relação à oferta de vagas, inscrição, classificação, pré-seleção dos candidatos e contratação do financiamento, sendo de responsabilidade exclusiva dos agentes financeiros operadores de crédito (Brasil, 2019a).

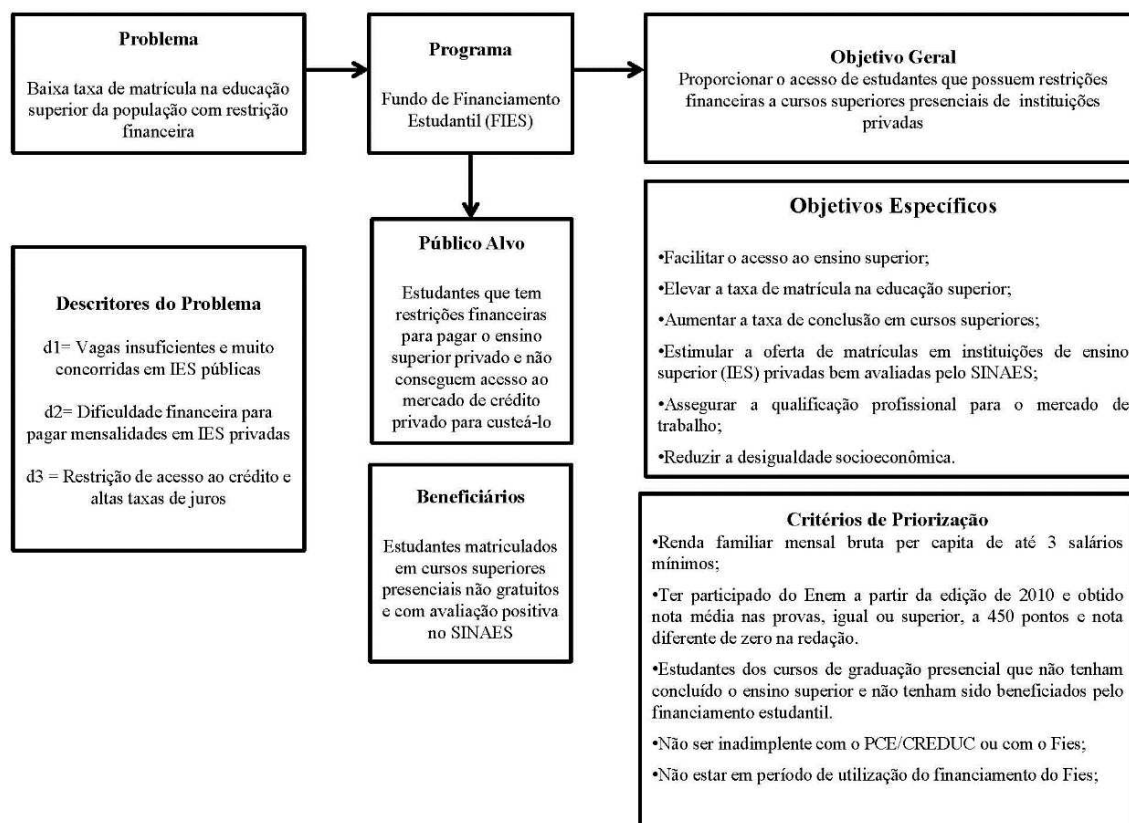
O P-Fies pode ser solicitado a qualquer momento, não exige que o estudante tenha realizado o Enem e, atualmente, não tem limitação máxima de renda para participar (Brasil, 2019a). O estudante que desejar o financiamento do P-Fies, tem que procurar um agente financeiro operador de crédito e realizar o cadastro para análise do crédito (Brasil, 2020a). Ressalta-se que as condições de concessão do P-Fies são definidas entre o agente financeiro operador de crédito, a IES e o estudante, com base nos critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (Brasil, 2020a).

Já a modalidade de financiamento estudantil denominada Fies corresponde à reestruturação do modelo que está em vigor, no país, desde 1999. O Fies de 2020 é um programa mais focalizado, visto que é destinado a estudantes que possuem renda familiar bruta per capita de até três salários mínimos, tem direito ao fundo garantidor (FG-FIES), a taxa real de juros é zero, considera a capacidade de pagamento dos estudantes após a conclusão do ensino superior e realinhou os incentivos entre o Governo, as IES e os estudantes (Brasil, 2019b).

Enfatiza-se que o Modelo Lógico construído neste artigo englobou apenas o Fies, pois é a modalidade de crédito estudantil que tem o objetivo de facilitar o acesso de estudantes que não têm condições de arcarem com os custos de instituições privadas de ensino superior, por meio de financiamento totalmente público.

Diante do exposto, tem-se a Figura 2, a seguir, que exhibe o problema que fez com que o Fies fosse redesenhado a partir de 2018, as evidências daquela situação e as principais características do programa que delimitaram seu campo de atuação, como os objetivos, público-alvo e critérios de priorização.

Figura 2 - Referências básicas do Fies a partir de 2018



Fonte: Resultados da pesquisa com base no modelo proposto por Cassiolato e Guerresi (2010).

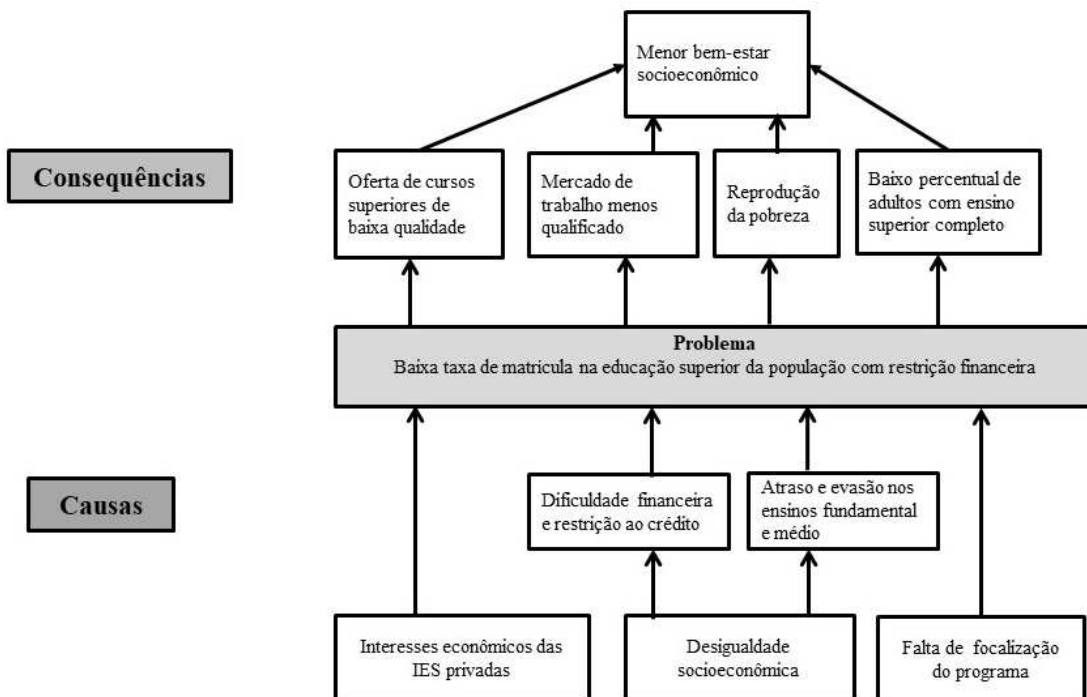
Ressalta-se que as mudanças efetivadas a partir do ano de 2018 fez com que o programa entrasse em uma nova fase, devido à insustentabilidade fiscal e a falta de focalização do programa (Brasil, 2018a).

O objetivo do programa continuou o mesmo das fases anteriores, ou seja, proporcionar o acesso de estudantes, que possuem restrições financeiras, a cursos superiores presenciais de instituições privadas. A principal modificação foi com relação ao critério de priorização da renda bruta familiar, a qual passou a ser de até três salários mínimos per capita, o que refletiu a maior focalização do programa. Os outros critérios de priorização já existiam.

Essa mudança de critério na renda familiar buscou atender de forma mais efetiva os estudantes com maior dificuldade financeira e, conseqüentemente, maior restrição de acesso ao crédito privado, uma vez que, sem o Fies, a população de menor renda tem maior dificuldade de acessar e permanecer no ensino superior.

Identificou-se que a baixa taxa de matrícula na educação superior da população com restrição financeira era um problema que continuava sendo relevante para o redesenho do Fies. A partir desta constatação, analisou-se as causas e conseqüências do problema identificado, conforme se verifica na Figura 3.

Figura 3 - Explicação do problema do Fies a partir de 2018



Fonte: Resultados da pesquisa com base no modelo proposto por Cassiolato e Guerresi (2010).

Com relação às causas expostas na Figura 3, pode-se dizer que são aspectos que acompanham a população brasileira há tempos e que as políticas públicas criadas até então não conseguiram resolvê-los.

Ressalta-se que os interesses econômicos das IES privadas é um aspecto extrínseco à política pública, mas que pode ser amenizado a partir do seu desenho. A partir de 2018, atrelou-se a quantidade de vagas a ser ofertada por uma IES privada ao conceito dos seus respectivos cursos obtido no Sinaes.

A desigualdade socioeconômica é uma causa persistente no país e que demanda tempo maior para ser superada, já que envolve outras dimensões. No entanto, investimentos em educação são importantes e necessários para que possa ocorrer ascensão social.

Outra causa abordada foi a falta de focalização do programa, tanto que a política não conseguiu aumentar a taxa líquida de matrículas no ensino superior, pois financiou muitos estudantes que estariam matriculados na educação superior mesmo sem o auxílio do Fies.

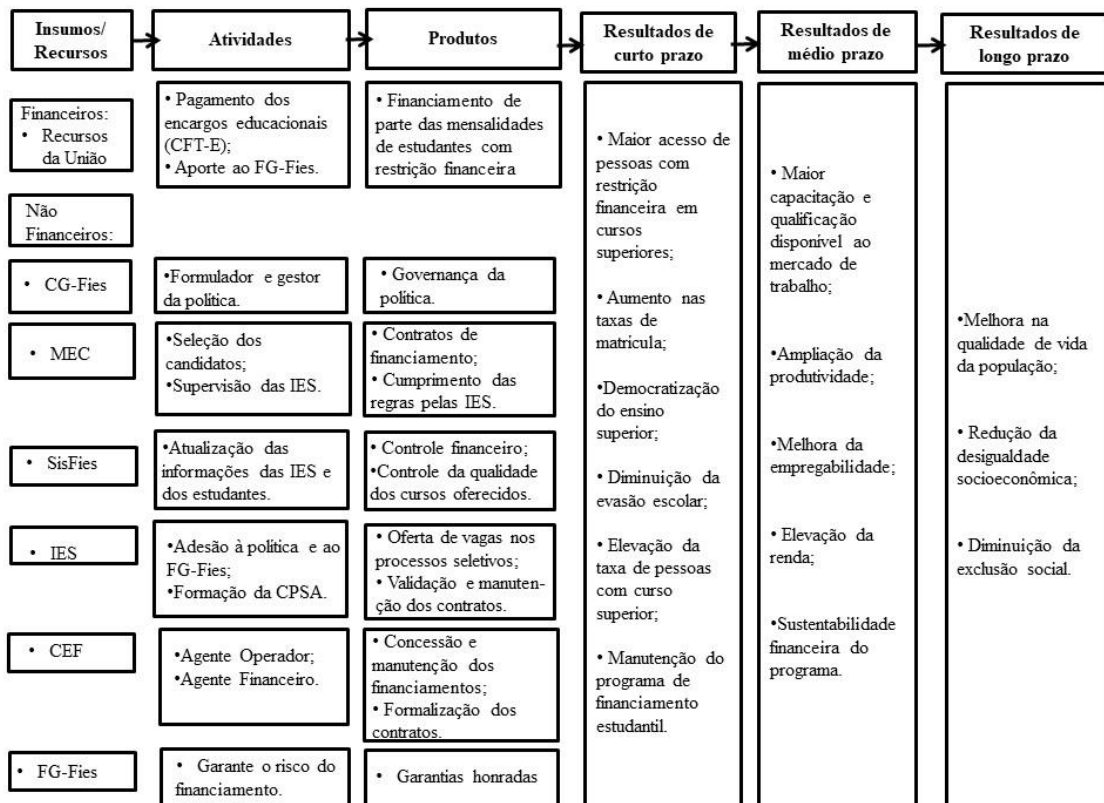
Como consequências do problema que originou o Fies, tem-se ensino superior privado de pouca qualidade e baixo índice de pessoas com curso superior, o que faz com que o mercado de trabalho seja menos qualificado e a pobreza reproduza, resultando em população com menor bem-estar socioeconômico e exclusão social de uma parcela da sociedade.

A partir da explicação do problema e da caracterização do Fies, estrutura-se o modelo lógico, o qual permite a visualização do programa como um todo.

#### **4.1.2 Estruturação do programa para alcance de resultados – Modelo Lógico**

Para proporcionar o acesso de estudantes com restrições financeiras a cursos superiores presenciais de instituições privadas, são necessários recursos financeiros e não financeiros. Com base nisso, estruturou-se o Modelo Lógico para o Fies, a partir de 2018, conforme apresentado na Figura 4.

Figura 4 – Modelo Lógico do Fies a partir de 2018



Fonte: Resultados da pesquisa com base no modelo proposto por Cassiolato e Gueresi (2010).

De acordo com o Artigo 2º da Lei nº 10.260 de 2001, os recursos financeiros do Fies são originários das dotações orçamentárias consignadas ao MEC; dos encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Fies e do Programa de Crédito Educativo; das multas decorrentes de sanções aplicadas por descumprimento das normas que regulamentam o programa; dos rendimentos de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; das receitas patrimoniais; e de outras receitas (Brasil, 2001).

O agente operador que, a partir de 2018, passou a ser a Caixa Econômica Federal (CEF) é quem realiza os repasses mensais de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), que são títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional às IES participantes do Fies. Também é o agente operador quem faz o aporte ao Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies) pela União e pelas IES, visto que a contribuição destas últimas é debitada dos encargos educacionais que recebem.

Dentre os recursos não financeiros, elencou-se na Figura 4, o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies), o Ministério da Educação (MEC), o Sistema Informatizado do Fies (SisFies), as Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, a Caixa

Econômica Federal (CEF) e o Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-Fies), os quais serão abordados a seguir.

O CG-Fies foi criado por meio do decreto de 19 de setembro de 2017, com o objetivo de formular a política de oferta de financiamento estudantil e supervisionar a execução das operações do Fies (Brasil, 2017). Ressalta-se que estes aspectos precisam estar “em consonância com as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), os requisitos de concessão, as condições técnicas e operacionais e a aprovação do Plano Trienal do Fies, considerando os impactos orçamentários e financeiros ao longo do tempo” (Brasil, 2017, p.32). A partir disto, pode-se inferir que o CG-Fies busca o fortalecimento do planejamento e da governança do Fies para que o mesmo seja sustentável ao longo do tempo.

O MEC, por meio da Secretaria de Educação Superior (SESu), é responsável por gerir o Sistema Informatizado do Fies (SisFies), por meio do qual realiza a supervisão das Instituições de Ensino Superior (IES) com relação atendimento às regras do programa e realiza os processos seletivos do Fies. É a SESu que define as vagas a serem ofertadas semestralmente pelo Fies e que classifica os candidatos nos processos seletivos.

Os procedimentos de adesão ao Fies e, conseqüentemente, ao FG-Fies ocorrem no SisFies, onde também deve ser assinado, de forma virtual, o Termo de Participação em todos os semestres. Neste Termo, as IES devem informar os valores das semestralidades dos cursos com os descontos aplicados, a forma de reajuste do valor dos cursos, a realização de processo seletivo próprio e a proposta do número de vagas a serem ofertadas pelo Fies (Brasil, 2018a).

O processo seletivo do Fies também ocorre através do SisFes. Neste, os estudantes fazem a inscrição e, quando pré-selecionados, precisam completá-la para a contratação do financiamento (Brasil, 2018a). No decorrer da utilização do Fies, os estudantes, semestralmente, devem realizar o aditamento de renovação no SisFies, o qual só será realizado se estiver adimplente.

Ao aderir ao Fies, cada local de oferta de cursos da IES deve constituir uma Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA). Esta é responsável por todo o processo do Fies na instituição, desde recolher os documentos dos candidatos e validá-los no momento da inscrição, até a continuidade ou encerramento do financiamento. A CPSA também deve orientar os estudantes em todos os aspectos relacionados ao Fies.

A partir do ano de 2018, a CEF passou a atuar como agente único, responsável pelos papéis de Agente Operador, Agente Financeiro e Gestor de Fundos Garantidores. Desta forma, a CEF como agente operado realiza a emissão e os repasses de CFT-E, faz o resgate desses títulos para pagamento de tributos e recompra mensalmente os CFT-E decorrentes desses

contratos. Como agente financeiro, é responsável pela concessão de financiamentos aos estudantes. A CEF também realiza a administração, gestão e representação judicial e extrajudicialmente do FG-Fies.

Ressalta-se que o FG-Fies “tem por objetivo a complementariedade de renda dentro do prazo de amortização e a garantia do risco de crédito dos financiamentos” (Brasil, 2017, p.4). Este Fundo conta com aportes da União e participação das entidades mantenedoras, as quais são cotistas de acordo com o valor dos encargos educacionais financiados e com “a inadimplência dos estudantes que cursaram cada instituição de ensino, como medida de incentivo à qualidade dos cursos, com reflexo na empregabilidade dos formandos” (Brasil, 2017, p.4).

É fundamental destacar que se espera, como resultados de curto e médio prazo do Fies, maior acesso de pessoas com restrição financeira em cursos superiores, o que tende a aumentar a taxa de matrícula, democratizar o acesso e diminuir a evasão, já que haverá uma fonte de recursos para subsidiar os estudos. Com isto, a taxa de pessoas com curso superior elevará, melhorando a empregabilidade, devido à ampliação da qualificação e da produtividade. Como a renda dos antigos beneficiários do Fies aumentará, eles terão como pagar seus empréstimos, o que proporcionará a sustentabilidade financeira ao programa para que ele possa continuar beneficiando cada vez mais indivíduos.

Assim, no longo prazo, haverá uma melhora na qualidade de vida do público-alvo do Fies, sendo possível reduzir a desigualdade socioeconômica e a exclusão social que muitos deles vivem devido à restrição financeira em que se encontram.

#### **4.1.3 Identificação de fatores relevantes de contexto**

Após a elaboração do Modelo Lógico, refletiu-se sobre fatores favoráveis e desfavoráveis do contexto que podem influenciar na implementação do Fies.

Conforme a Figura 5, identificou-se quatro aspectos que podem favorecer o desenvolvimento do Fies. O primeiro foi a exigência de qualidade mínima dos cursos superiores, visto que apenas podem aderir ao Fies cursos com conceito igual ou maior que 3 no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Além disto, determinou-se que o percentual de vagas do Fies é proporcional ao conceito do curso:

- I - até 50% do número de vagas para cursos com conceito cinco;
- II - até 40% do número de vagas para cursos com conceito quatro;
- III - até 30% do número de vagas para cursos com conceito três; e

IV - até 25% do número de vagas para cursos cujos atos regulatórios mais recentes sejam "Autorização" (Brasil, 2021a, p.4).

A exigência de qualidade dos cursos superiores é um aspecto importante, pois influencia na formação dos estudantes, conseqüentemente, no capital humano que será oferecido ao mercado.

Outros aspectos considerados favoráveis para o sucesso do programa foram a priorização de áreas e subáreas de conhecimento e da demanda por educação superior e por financiamento estudantil, segundo verificou-se no Art. 8º da Portaria nº 38, de 22 de janeiro de 2021.

§ 3º Em relação ao disposto no inciso IV do caput, serão consideradas as mesorregiões identificadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e as seguintes informações:

I - demanda por educação superior, calculada a partir de dados do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem;

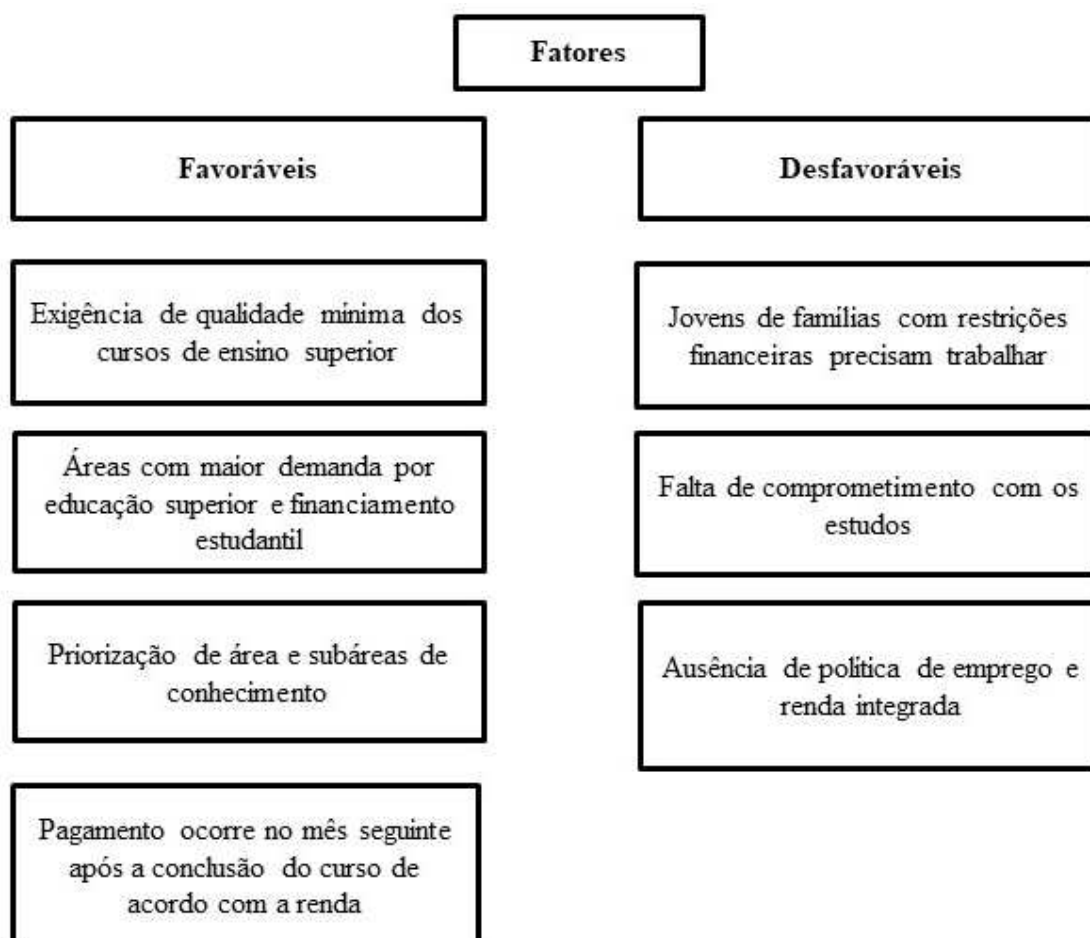
II - demanda por financiamento estudantil, calculada a partir de dados do Fies no ano de 2020; e

III - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM da mesorregião, calculado a partir da média dos IDHMs dos municípios que a compõem, conforme estudos desenvolvidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Brasil - Pnud Brasil, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea e pela Fundação João Pinheiro. [...]

§ 5º Em relação ao disposto no inciso VI do caput, serão priorizadas as áreas e subáreas de Saúde, de Engenharia e Ciência da Computação e de Licenciatura, Pedagogia e Normal Superior, nos termos do Anexo que constará do Edital SESu, com atribuição de percentual para cada área (Brasil, 2021a, p.6).

Um outro fator relevante identificado para a continuação do programa foi a mudança ocorrida quanto ao pagamento do financiamento, o qual, a partir de 2018, inicia-se após a formatura, no mês seguinte à conclusão do curso, e de acordo com a renda mensal do indivíduo. O valor da parcela do Fies é, no máximo, 10% da renda mensal e, caso não tenha renda, o beneficiário do Fies paga o mesmo valor da taxa de coparticipação que pagou durante os estudos, já que o financiamento não é mais de 100%.

Figura 5 - Fatores relevantes de contexto do Fies a partir de 2018



Fonte: Resultados da pesquisa com base no modelo proposto por Cassiolato e Guerres (2010).

Quanto aos fatores que podem influenciar de forma negativa o desenvolvimento das ações do Fies, considerou-se o fato dos jovens, mesmo tendo ajuda financeira para ingressar no ensino superior, abandonarem o curso por precisar trabalhar para ajudar no orçamento familiar.

Outro ponto importante a ser avaliado é a falta de comprometimento com os estudos, o que faz com que o curso, ao longo do tempo, possa perder qualidade ao se realizar as provas do Enade. Poderia haver na legislação do Fies algo relacionado à exigência de notas mínimas para se manter o financiamento, pois, desta forma, os estudantes, teoricamente, teriam de se comprometer mais com os estudos, como ocorre com o Prouni.

Acredita-se que o planejamento de um conjunto de políticas públicas integradas, como de emprego e renda, para serem desenvolvidas com os beneficiários do Fies, após a conclusão do curso superior, poderia fortalecer e incentivar o desenvolvimento do programa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Fies, a partir do Modelo Lógico, possibilitou o aprofundamento nas legislações do programa e melhor entendimento das alterações que ocorreram ao longo dos anos nesta política de acesso ao ensino superior. Percebeu-se que o atual desenho do programa é o melhor até o momento, pois incorporou-se diversas sugestões que foram mencionadas em estudos técnicos e acadêmicos.

Constatou-se que o Fies está em constante aperfeiçoamento, apresentando no atual desenho, consistência, organização teórica e órgãos definidos para o suporte e a gestão do programa.

Acredita-se que o desenho do Fies, sob a ótica do Modelo Lógico, proporcionou uma boa fonte de pesquisa para o monitoramento e avaliação do mesmo. Verificou-se que o Fies, ao longo do tempo, buscou abranger cada vez mais uma parcela maior da população do país, independente das condições financeiras. Entretanto, não se preocupou com a inadimplência.

Pode-se afirmar que o programa passou a ser mais focalizado a partir de 2018, quando começou a direcionar os recursos públicos para o financiamento do ensino superior da população com renda familiar bruta per capita de até 3 salários mínimos e com taxa de juros real igual a zero.

Apesar da Teoria do Programa ser bastante criticada por apresentar uma visão gerencial e representar um modelo estático, a mesma contribuiu para a avaliabilidade das políticas públicas, pois, para que a avaliação ocorra, é preciso se ter dados disponíveis e sistemas para que ela seja realizada, além de um bom desenho da política/programa.

Diante do exposto, acredita-se que o presente trabalho contribuiu para a área de avaliação de políticas públicas, pois reforçou a importância da construção de modelos teóricos na área, os quais servem de subsídios para diversos mecanismos de avaliação.

Encontrou-se limitação nos dados coletados, pois as legislações não são elaboradas com a perspectiva de prover dados necessários à avaliação. Outra limitação foi com relação à teoria utilizada, já que ela focaliza estritamente o grau de consecução dos objetivos.

Para futuros trabalhos, sugere-se realizar a análise da validade do desenho construído e propor a criação de instrumentos e/ou medidas de desempenho para que se possa mensurar os resultados do Fies. Entretanto, ressalta-se que a disponibilidade de dados em relação ao Fies ainda é bastante limitada.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, W. M. de A. ProUni sob balanço: avanços e limites à luz de experiências estudantis na cidade de São Paulo. *In*: MARINGONI, G. (org.) *et al.* **O negócio da educação: aventuras na terra do capitalismo sem risco**. São Paulo: Editora Olho d'Água, 2016. p.115-128.
- AREQUE, I. C. **O programa universidade para todos** – ProUni no contexto da Reforma Universitária (1990-2010). 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2014. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=1925858](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=1925858). Acesso em: 13 jun. 2018.
- BAMBERGER, M.; RUGH, J.; MABRY, L. **Real World Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints**. 2. ed. California: SAGE, 2006.
- BELLONI, I.; MAGALHÃES, H. de; SOUSA, L. C. DE. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- BICKMAN, L. The functions of program theory. **New Directions for Program Evaluation**, New York City, n. 33, p. 5-18, 1987. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/313172778\\_The\\_functions\\_of\\_program\\_theory](https://www.researchgate.net/publication/313172778_The_functions_of_program_theory). Acesso em: 10 out. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 03 out. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm). Acesso em: 13 mar. 2019.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Diagnóstico Fies**. Brasília-DF: Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional, [2017]. Disponível em: [https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies\\_junho2017.pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies_junho2017.pdf). Acesso em: 12 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Avaliação do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, jan. [2018a]. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/boletins-e-estudos/estudos-sobre-gastos-diretos-e-subsidios/avaliacao-tcu-2017-fies\\_jan2018\\_coef.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/boletins-e-estudos/estudos-sobre-gastos-diretos-e-subsidios/avaliacao-tcu-2017-fies_jan2018_coef.pdf). Acesso em: 14 jun. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex ante**. Volume 1. Brasília, DF: IPEA, [2018b]. Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743\\_analise-ex-ante\\_web\\_novo.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view). Acesso em: 08 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Prestação de contas ordinárias anual: Relatório de gestão do exercício de 2017**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2018c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2018-pdf/89241-relatorio-de-gestao-do-exercicio-2017/file>. Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília, DF: Inep, [2019a]. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_o\\_do\\_segundo\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_pne\\_2018\\_2\\_edicao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_o_do_segundo_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_pne_2018_2_edicao.pdf). Acesso em: 08 nov. 2021.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). **Relatório de Avaliação: Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, Ciclo 2019**. Brasília-DF: Ministério da Economia e Secretaria do Tesouro Nacional, [2019b]. Disponível em: [https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio\\_avaliacao-cmas-2019-fies.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2019-fies.pdf). Acesso em 13 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 534, de 12 de junho de 2020**. Dispõe sobre o Programa de Financiamento Estudantil - P-Fies, a partir do segundo semestre de 2020. Brasília, DF: Ministério da Educação, [2020a]. Disponível em: [http://portalfiles.mec.gov.br/arquivos/portaria\\_534\\_12062020.pdf](http://portalfiles.mec.gov.br/arquivos/portaria_534_12062020.pdf). Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Sinopses estatísticas da educação superior 2020**. Brasília, DF: MEC; INEP, [2020b]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 38, de 22 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao segundo semestre de 2021. Brasília, DF: Ministério da Educação, [2021a]. Disponível em: [http://portalfiles.mec.gov.br/arquivos/portaria\\_38\\_22012021.pdf](http://portalfiles.mec.gov.br/arquivos/portaria_38_22012021.pdf). Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Legislação Fies**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2021b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13375-legislacao-fies>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Legislação**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2021c. Disponível em: <http://portalfiles.mec.gov.br/?pagina=legislacao> . Acesso em: 20 out. 2021.

BROUSSELLE, A.; CHAMPAGNE, F. Program theory evaluation: Logic analysis. **Evaluation and Program Planning**, Amsterdã, v. 34, n.1, p. 69–78, fev. 2011. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0149718910000455?via%3Dihub>. Acesso em: 13 set. 2021.

CARVALHO, C. H. A. 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*, 28., 2005, Caxambú. **Anais [...]**

Caxambú, MG: UERJ, 2005. Disponível em:

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rDfElo\\_6C3sJ:www.anped11.uerj.br/28/GT11-532--Int.rtf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rDfElo_6C3sJ:www.anped11.uerj.br/28/GT11-532--Int.rtf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 27 set. 2016.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília, DF: IPEA, Nota Técnica, n.6, set. 2010. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/pdf/multissetorial/nota\\_tecnica\\_IPEA.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/multissetorial/nota_tecnica_IPEA.pdf). Acesso em: 18 fev. 2021.

CAVALCANTI, M. M. de A. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – Uma Abordagem Conceitual. **Interfaces de Saberes**, João Pessoa, v. 6, p. 1-13, 2006. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/avaliacao-de-politicas-publicas-e-programas-governamentais-uma-abordagem-conceitual>. Acesso em: 09 dez. 2021.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1993.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 37, n. 5, p. 969–992, set./out. 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6509>. Acesso em: 10 jun. 2018.

COSTA, V. L. C. Financiamento e gasto com o ensino médio no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 72-80, dez. 2001. Disponível em: <https://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2557/2295>. Acesso em: 18 mai. 2020.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.49, n.2, p.103-124, abr. - jun. 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/368>. Acesso em: 12 mar. 2020.

CUNHA, C. G. S. da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: Tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**, Porto Alegre, Edição n. 12, dez. 2018. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4298>. Acesso em: 21 fev. 2021.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Uma Comparación Internacional em la Evaluación de las Políticas Públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n.1, jan./mar. 2001. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/1864>. Acesso em: 18 mar. 2022.

FARIA, C. A. P. de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/KwfGqdCrtDXgxRjDGgZPYjc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2021.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 mai. 2021.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa**: um roteiro básico. Brasília, DF: IPEA, Nota Técnica, fev. 2007. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5767/1/NT\\_n02\\_Como-elaborar-modelo-logico-programa\\_Disoc\\_2007-fev.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5767/1/NT_n02_Como-elaborar-modelo-logico-programa_Disoc_2007-fev.pdf). Acesso em: 14 abr. 2021.

GHIRARDI, J. G.; KLAFKE, G. F. Crescimento dos grupos educacionais de capital aberto (2010-2014). In: MARINGONI, G. (org.) *et al.* **O negócio da educação**: aventuras na terra do capitalismo sem risco. São Paulo: Editora Olho d'Água, 2016. p.55-74.

HØYDAL, Ø. S. Evaluation: Method and societal phenomenon. **Evaluation: International Journal of Theory, Research and Practice**, v. 25, n. 3, p. 381–398. 2018. Disponível em: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/10642/7212>. Acesso em: 24 abr. 2022.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (eds). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics, and methods. New York: CRC Press, 2007, p. 43-62. Disponível em: [http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_2/PUBLIC%20POLICY%20\(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125\)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf). Acesso em: 10 mai. 2022.

JANNUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais: Conceitos e referenciais de quem a realiza. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2916>. Acesso em: 10 fev. 2020.

LIPSEY, M. W. Theory as Method: Small Theories of Treatments. **New Directions for Program Evaluation**, n. 57, p. 5-38, 1993. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/ev.1637>. Acesso em: 05 abr. 2022.

MARINO, E. **Manual de avaliação de projetos sociais**. 2. ed. São Paulo: Instituto Ayrton Senna, 2003.

MOREIRA, V. de S.; SILVEIRA, S. de F. R. “Minha Casa, Minha Vida”: proposta de avaliação com base na teoria do programa. **Revista interdisciplinar de gestão social**, Bahia, v. 7, n.1, p.87-110, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24713>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MORRA-IMAS, L. G.; RIST, R. C. **The road to results**: designing and conducting effective development evaluations. Washington: The World Bank, 2009. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/400101468169742262/pdf/The-road-to-results-designing-and-conducting-effective-development-evaluations.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

NAPOLITANO, C. Os tortuosos caminhos de uma mina de dinheiro. In: MARINGONI, G. (org.) *et al.* **O negócio da educação**: aventuras na terra do capitalismo sem risco. São Paulo: Editora Olho d'Água, 2016. p.11-26.

NEVES, Rodrigo Meleu das; FARENZENA, Nalú; BANDEIRA, Denise Lindstrom. Reformulações e Implementação do Fies (1999-2020): um preâmbulo. **FINEDUCA - Revista**

**de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 11, mar. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/100940>. Acesso em: 13 nov. 2021.

PFEIFFER, P. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n.1, p. 81–122, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/320>. Acesso em: 22 jun. 2019.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 114, p. 179 - 195, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/FGx3yzvz7XrHRvqQBWLzDNv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 abr. 2019.

PINHEIRO JÚNIOR, F. A. F. S. A evolução das políticas sociais no Brasil: o período de 1930 a 2010”. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 16., 2014, Diamantina. **Anais [...]**. Diamantina: UFMG/Cedeplar, 2014. Disponível em: <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2014/a-evolucao-das-politicas-sociais-no-brasil.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2020.

REZENDE PINTO, J. M. de. O acesso à educação superior no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, especial, p. 727-756, out. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/v4QvPxCR99Z874zpkLvmSMF/#>. Acesso em: 23 set. 2019.

ROGERS, P.; HUMMELBRUNNER, R. Methodological challenges in using programme theory to evaluate pro-poor and equity-focused programmes. In: M. SEGONE (ed.). **Evaluation for equitable development results**. Unicef Evaluation Office, 2012. p. 142-171.

ROSSETTO, C. B. de S.; GONÇALVES, F. de O. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791–824, 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582015000300791&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582015000300791&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 21 set. 2021.

SANCHES, R. R. Avaliação de programas de assistência estudantil. **Revista História, Movimento e Reflexão**, Barretos, v. 1, n. 1, p. 1–16. 2013.

SANTOS, A. R. **A Teoria do Programa e seus múltiplos usos**: construindo referências para a avaliação de desempenho do Pronatec. Monografia (Especialização em Análise e Avaliação da Gestão Pública) - Instituto Serzedello Corrêa (ISC) do Tribunal de Contas, Brasília, 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-teoria-do-programa-e-seus-multiplos-usos-construindo-referencias-para-a-avaliacao-de-desempenho-do-pronatec.htm>. Acesso em: 05 mai. 2019.

SCHOFIELD, J.; SAUSMAN, C. Symposium on implementing public policy: learning from theory and practice introduction. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 235–248, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00392.x>. Acesso em: 05 jun. 2020.

SCRIVEN, M. The logic of evaluation. In: HANSEN, H. V. *et al.* (eds). **Dissensus and the Search for Common Ground**. Windsor, ON: OSSA. p. 1-16. 2007. Disponível em: <https://scholar.uwindsor.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1390&context=ossaarchive>. Acesso em: 30 ago. 2020.

SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, dez. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302008000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000400004&lng=en&nrm=iso). Acesso em 05 de set. 2019.

SILVA, M. O. da S. Avaliação de políticas e programas sociais: Uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. da S., *et al.* **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2013, p. 19-107.

SOUSA, A. L. H.; PIOLLI, E. Expansão do ensino superior privado a partir dos anos 1990: educação mercantil e precarização do trabalho docente. In: MARINGONI, G. (org.) *et al.* **O negócio da educação: aventuras na terra do capitalismo sem risco**. São Paulo: Editora Olho d'Água, 2016. p.145-158.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20 - 45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 jun. 2017.

WEISS, C. H. **Evaluation**. 2nd ed. Prentice Hall, Inc. 1998.

WEISS, C. H. Which links in which theories shall we evaluate? **New Directions for Evaluation**, v. 87, p. 35 - 45, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/ev.1180>. Acesso em: 07 abr. 2022.

W.K. KELLOGG FOUNDATION. **Logic Model Development Guide**. W.K. Kellogg Foundation: Michigan, 2004. Disponível em: <https://hmstrust.org.au/wp-content/uploads/2018/08/LogicModel-Kellog-Fdn.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2020.

WOLLMANN, H. Policy evaluation and evaluation research. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (eds). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. New York: CRC Press, 2007, p. 393-402. Disponível em: [http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_2/PUBLIC%20POLICY%20\(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125\)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf](http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf). Acesso em: 10 mai. 2022.

### ARTIGO 3

## O IMPACTO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) NA NOTA DO EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES (ENADE)

### 1 INTRODUÇÃO

A educação é um dos pilares para o desenvolvimento econômico e social, e sua finalidade vai além, pois busca-se preparar os indivíduos para o exercício da cidadania e para o trabalho por meio da qualificação (Brasil, 1988). A Constituição Federal de 1988 não trata de forma específica o ensino superior, visto que este não é considerado nível obrigatório de ensino porque está condicionado às capacidades de cada um, como aptidões, vocações e interesses (Brasil, 1988). Com relação ao acesso ao ensino superior, a Constituição de 1988 busca garantir que haja igualdade e que mecanismos que o possibilitem sejam desenvolvidos pelo poder público (Cezne, 2006).

Na década de 1990, vários países da América Latina, inclusive o Brasil, aderiram às recomendações de organismos multilaterais e buscaram diminuir os gastos públicos. Em consequência disto, o Governo Federal defendeu o Estado Mínimo e procurou restringir suas funções econômicas, efetivando reformas orientadas para o mercado (Farias, 2014; Sguissardi, 2006). Assim, diminuí-se os investimentos públicos educacionais, principalmente no ensino superior federal, o qual passou por um processo de desgaste (Brasil, 2005).

Por outro lado, o ensino médio estava em expansão, aumentando, de tal modo, a demanda pelo ensino superior (Brasil, 2005). Como as universidades federais não conseguiam absorver a demanda e o Estado passava por uma crise fiscal, o setor privado de educação superior aproveitou a oportunidade de crescimento, a qual ocorreu de forma desordenada (Brasil, 2005; Gentili, 1998).

Nesta época, o Brasil tentava alinhar suas finalidades econômicas a aspectos sociais, pois a educação superior era mecanismo de inclusão e redução das desigualdades sociais (Prestes; Sousa Júnior, 2017). Tanto que as políticas públicas educacionais, voltadas para o ensino superior, no final do século XX e início do século XXI, buscavam resolver os problemas do sistema educacional público e privado e alinhar suas demandas.

Com o propósito de ampliar o acesso e a inclusão social no ensino superior, já que a cobertura líquida da faixa etária de 18 a 24 anos era de aproximadamente 7% (Sguissardi, 2006), e “no intuito de viabilizar a sustentabilidade da expansão [...] pela via privada” (Corbucci;

Kubota; Meira, 2016, p. 9), implantou-se o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Este foi criado pelo Ministério da Educação (MEC) por meio da Medida Provisória nº 1.827/99 e oficializado pela Lei nº 10.260/2001.

Ressalta-se que, desde sua implementação, o número de estudantes beneficiados pelo Fies cresceu bastante, principalmente a partir do ano 2010, quando ocorreu a flexibilização das regras e os contratos de financiamento se tornaram mais atrativos. Corbucci, Kubota e Meira (2016) argumentaram que a liderança do setor privado na educação superior foi incentivada pelas políticas de financiamento público, especialmente pelo Fies.

Ao comparar os dados das sinopses estatísticas da educação superior para os cursos de graduação presenciais para os anos 2000, 2010 e 2020, verificou-se a predominância do setor privado em relação à quantidade de instituições e de matrículas. No ano 2000, 85,1% das instituições de educação superior eram privadas; este percentual aumentou para 88,3% no ano de 2010 e passou para 87,6% no ano de 2020 (Brasil, 2020). Já com relação à evolução das matrículas, 67,1% das matrículas no ano 2000 eram em instituições de ensino superior privadas, no ano 2010 este percentual elevou-se para 74,2% e no ano 2020 para 77,5% (Brasil, 2020).

Enfatiza-se que a expansão do ensino superior por meio do setor privado apresentou um ponto favorável, pois aumentaram-se as possibilidades de acesso à estudantes de diversas regiões brasileiras (Brasil, 2005). Entretanto, um ponto negativo foi que grande parte dessas instituições privadas não se preocuparam com a qualidade do ensino e da infraestrutura, deixando a desejar na formação dos estudantes (Brasil, 2005).

Diversos estudos como os de Rezende Pinto (2016), Pereira e Brito (2018), Abreu, Araújo e Lima (2019), Castro e Almeida (2020), entre outros, relataram a baixa qualidade do ensino e a falta de integração entre ensino, pesquisa e extensão em grande parte das instituições credenciadas a ofertarem o financiamento estudantil.

Como o Fies é um programa preponderante no número de ingressantes na educação superior (Corbucci; Kubota; Meira, 2016) e no volume de gastos públicos, torna-se importante avaliar e comparar os conhecimentos adquiridos por seus beneficiários ao final dos cursos financiados. Destaca-se que uma *proxy* para se medir os conhecimentos obtidos no decorrer do curso pode ser o desempenho acadêmico.

Para Botelho e Pessoa (2016) o desempenho acadêmico é um aspecto relevante que pode contribuir para evidenciar o esforço, a habilidade e a qualidade da educação ofertada, que influencia no prêmio salarial e na empregabilidade dos alunos (Botelho; Pessoa, 2016).

Diante do exposto, buscou-se mensurar e analisar o impacto do Fies no desempenho acadêmico de seus beneficiários entre os anos de 2013 e 2018. Ressalta-se que, neste artigo,

considerou-se o desempenho acadêmico como sendo a nota dos estudantes no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Esse exame corresponde a uma forma de se avaliar os cursos superiores e é um instrumento de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Acredita-se que a presente pesquisa contribuiu para a produção de conhecimento no campo teórico da política pública e para o campo empírico, já que avaliou o impacto de um programa do Governo Federal em um dos principais componentes do Sinaes, o desempenho dos estudantes. Destaca-se que, para a mensuração do impacto, adotou-se o método do pareamento baseado no escore de propensão (*propensity score matching*).

## **2 REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1 Políticas públicas**

De acordo com Frey (2000), a vertente da política pública iniciou nos Estados Unidos nos anos 1950; na Europa, particularmente na Alemanha, foi no começo dos anos 1970; já no Brasil, os estudos sobre políticas públicas são ainda recentes.

Observou-se que não há consenso sobre a definição de política pública, visto que existem diversas interpretações e visões a respeito desse tema. Entretanto, as definições de Dye (2010) e de Kraft e Furlong (2007) chamaram a atenção por serem complementares e abrangentes. Com base nestes autores, considerou-se política pública como o que o governo escolhe fazer e não fazer sobre os problemas públicos, pois ao fazer ou não algo, uma decisão está sendo tomada.

Dye (2010) explicou que a tomada de decisões por não fazer algo acontece quando os *policy makers* agem para manter certas questões problemáticas, que não são do interesse da elite dominante e estão fora da arena política. Ou seja, a tomada de decisão por não fazer algo ocorre quando os *policy makers* operam para que as demandas da população sejam reprimidas antes de serem expressas, pois assim nem chegam à arena política (Dye, 2010).

Para Kraft e Furlong (2007) as políticas públicas buscam resolver um problema que é entendido como relevante pela sociedade e por isso aquelas refletem valores sociais e os conflitos entre eles.

De acordo com Souza (2006), a política pública busca colocar o governo em ação, analisar esta ação e, se necessário, propor mudanças no curso delas. A partir disto, entende-se que o Estado cria políticas públicas em resposta às necessidades da sociedade e de si próprio.

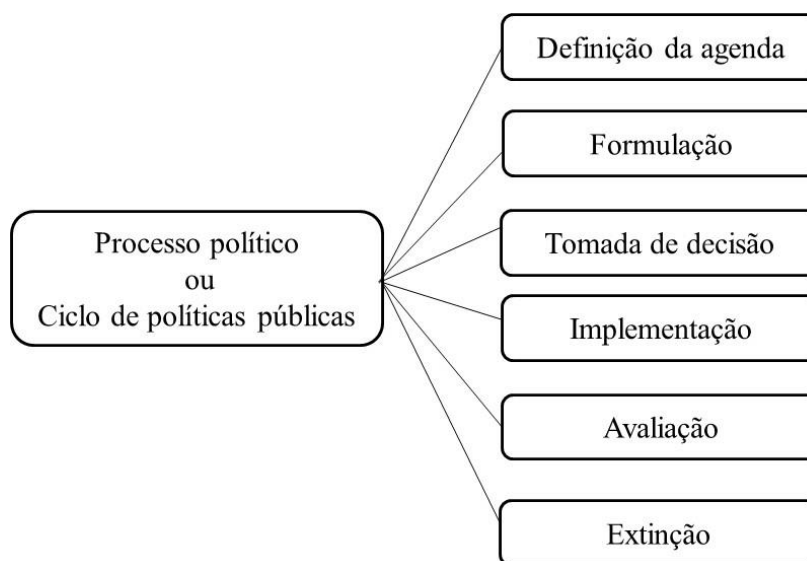
Deste modo, pode-se dizer que as políticas públicas representam “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (Höfling, 2001, p. 31).

Martins (2010) argumentou que a política pública educacional é uma política setorial, pois refere-se a um domínio específico e, ao mesmo tempo, a uma política social, já que volta-se para o indivíduo, buscando reduzir as desigualdades proporcionadas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Segundo Kraft e Furlong (2007), a política pública não é desenvolvida no vácuo, visto que considera o contexto social, econômico, político, governamental e cultural. A fim de compreender as ações do governo na sociedade, Smith e Larimer (2009) ressaltaram a importância da análise de políticas públicas. Para a realização dessas, utiliza-se de modelos conceituais que visam simplificar e esclarecer ideias, direcionar esforços para melhor compreender as questões importantes e “propor explicações para as políticas públicas e prever suas consequências” (Dye, 2010, p.100).

Dye (2010) sugeriu que as políticas públicas fossem analisadas a partir da ótica de nove modelos, a saber: institucional; processual; de grupo; de elite; racional; incremental; da teoria dos jogos; da opção pública; e sistêmico. Para o desenvolvimento deste trabalho, o modelo de processo foi o adotado, pois considerou-se a política pública como uma série de atividades políticas – definição da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção –, o que é conhecido como processo político ou ciclo de políticas públicas, conforme ilustrado na Figura 1 (Howlett, 2014; Jann; Wegrich, 2007).

Figura 1 - Processo Político ou Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de Howlett (2014).

Ressalta-se que a abordagem do processo político ou ciclo de políticas públicas visa demonstrar que a construção de uma política abrange diferentes etapas, as quais, não necessariamente, acontecem de forma linear, não se comportam de formas previsíveis e nem são isoladas em si mesmas, pois o processo é interativo e contínuo. Esclarece-se que o presente artigo investigou somente a etapa denominada avaliação.

## 2.2 Avaliação de políticas públicas

Tendo como foco os Estados Unidos desde os anos de 1930, Guba e Lincoln (1989) identificaram quatro gerações de pesquisas avaliativas. Na década de 1930 as pesquisas avaliativas tinham um viés mais técnico, enfatizando a mensuração (Guba; Lincoln, 1989). Da década de 1940 até meados dos anos de 1960 elas se tornaram mais descritivas, visto que o avaliador tinha de mensurar o alcance dos objetivos da política e propor aprimoramentos (Guba; Lincoln, 1989). Entre meados da década de 1960 e meados da década seguinte, as pesquisas avaliativas enfatizaram o juízo de valor (Guba; Lincoln, 1989). A partir dos anos de 1980 elas passaram a considerar as variáveis contextuais e adotaram a abordagem qualitativa e quantitativa em conjunto (Guba; Lincoln, 1989).

Segundo Rossi, Lipsey e Freeman (2004), no início, as pesquisas de avaliação eram realizadas com base nos interesses dos pesquisadores sociais. Depois, ocorreu uma mudança

qualitativa, já que os usuários da avaliação, como legisladores, patrocinadores, população beneficiária e tomadores de decisão passaram a exercer influência sobre elas (Rossi; Lipsey; Freeman, 2004).

Derlien (2001) argumentou que o objetivo da avaliação, entre os anos de 1960 a 1990, passou da função de informação (ferramenta de planejamento) para a de realocação (distribuição racional dos recursos devido ao movimento do *New Public Management*).

Nesta mesma linha de raciocínio, Rodrigues (2008) mencionou que nos anos de 1990, na França, nos Estados Unidos e na Inglaterra, o foco foi no desenvolvimento de modelos de acompanhamento do desempenho de programas sociais com o objetivo de verificar a aprovação deles ou não. Nos países latino-americanos, a avaliação tornou-se “parte integral da agenda de reformas dos anos de 1980 e 1990” (Faria, 2005, p.99).

Devido aos recursos escassos e aos investimentos realizados em programas sociais, aumentou-se o interesse pela avaliação econômica dos programas. De acordo com Rossi, Lipsey e Freeman (2004), a avaliação se tornou atividade direcionada à coleta, análise e interpretação do funcionamento e eficácia dos programas sociais.

Não há um consenso na literatura quanto ao conceito de avaliação de políticas públicas. Segundo a definição de Weiss (1998), a qual é bastante reconhecida na literatura, a avaliação corresponde a uma análise sistemática de uma operação e/ou resultado de um programa ou política, comparado a um conjunto implícito ou explícito de padrões como um meio de contribuir para a tomada de decisão e, conseqüentemente, para a melhoria do programa ou política (Weiss, 1998).

Weiss (1998) e Rossi, Lipsey e Freeman (2004) enfatizaram que os programas e as políticas são reflexos de decisões políticas e a avaliação deles ocorre em um contexto político, o qual influencia a tomada de decisões e o trabalho dos avaliadores.

Como toda política pública busca resolver um problema que é de competência do Estado, uma vez formulada e implementada, ela deve ser avaliada para verificar se os beneficiários modificaram sua conduta ou se a situação deles melhorou (Subirats *et al.*, 2008).

Ressalta-se que a avaliação pode ocorrer antes do programa ser iniciado, durante sua implementação, ao final dele e até mesmo vários anos após a conclusão da execução do mesmo, quando seus resultados servem para embasar projetos futuros semelhantes (Cohen; Franco, 1993; Ortégón; Pacheco; Prieto, 2005).

Além de poder ser realizada em qualquer momento, a avaliação pode ser conduzida por diversas razões, como auxiliar em decisões sobre a continuidade, o melhoramento, a expansão ou a redução de um programa (Rossi; Lipsey; Freeman, 2004). Howlett, Ramesh e

Perl (2013, p.199) corroboraram ao afirmar que, após a avaliação de uma política, “o problema e as soluções que ela envolve podem ser totalmente repensados”, podendo a política retornar ao estágio de definição da agenda ou algum outro ou até mesmo manter o *status quo*, ser ampliada ou encerrada.

De acordo com Meneguim e Freitas (2013, p.9), ao se avaliar uma política pública em execução ou finalizada, é possível a identificação de alguns resultados produzidos, como “as alterações nas principais variáveis envolvidas e as consequências geradas no estrato da sociedade que se pretendia atingir”.

A partir do exposto, torna-se importante distinguir os diferentes tipos de resultados que uma política pública pode gerar, a saber: desempenho, efeito e impacto. O desempenho se refere ao produto final (*output*) dos programas, já previsto na delimitação de suas metas (Draibe, 2001).

O efeito, por sua vez, corresponde à consequência do produto final (*outcome*) e expressa a mudança desencadeada em uma situação prévia devido à atuação da política ou programa, a qual pode ser positiva ou negativa (Draibe, 2001). O efeito é previsível e guarda relação direta com os *outputs*.

Já o impacto não guarda relação direta com os produtos, pode ser previsível ou não, bem como positivo ou negativo (Draibe, 2001). O impacto se refere à outra consequência da política ou programa, que afeta o meio no qual ele foi realizado. Dessa forma, o impacto pode oscilar em tempo e intensidade, e exercer influência em áreas distintas das quais a intervenção se realizou (Baker, 2000).

Ressalta-se que, ao se efetuar a avaliação de impacto, busca-se mensurar o impacto das intervenções da política sobre os resultados de interesse (Khandker; Koolwal; Samad, 2010).

Como o resultado de interesse do presente artigo foi a nota geral no Enade, *proxy* do desempenho acadêmico, dos estudantes das instituições de ensino superior privadas do Brasil, que não tem relação direta com os objetivos e metas do Fies, utilizou-se da avaliação de impacto.

Segundo Meneguim e Freitas (2013, p.9), “o impacto de um programa é definido como a diferença – medida na variável de interesse [...] – entre o valor médio atingido por seus beneficiários e o mesmo valor aferido em uma população com características semelhantes, mas que não teve acesso ao programa”.

Para Gertler *et al.* (2011) uma avaliação de impacto pode ser classificada em prospectiva e retrospectiva. As primeiras são realizadas quando “o programa está sendo

elaborado” e é integrada à implementação Gertler *et al.* (2011, p.14). A avaliação retrospectiva foca no “impacto do programa após sua implementação, gerando grupos de tratamento e comparação a posteriori” Gertler *et al.* (2011, p.14). Os autores enfatizam que “as avaliações de impacto prospectivas têm maior probabilidade de produzir resultados mais robustos e confiáveis”, além de apresentarem maiores chances de gerar contrafactuais válidos Gertler *et al.* (2011, p.14).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 Fonte e Caracterização das Variáveis

Para atender ao objetivo proposto, utilizou-se das respostas do questionário socioeconômico dos estudantes que realizam o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), o qual são obrigados a responder, e a nota geral deste exame, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) avalia o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos, o desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao aprofundamento da formação geral e profissional, e o nível de atualização dos estudantes com relação à realidade brasileira e mundial (Brasil, 2019).

O Enade é uma das avaliações que integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o qual “permite conhecer a qualidade dos cursos e instituições de educação superior brasileiras” (Brasil, 2019). Esse exame é composto por 3 (três) ciclos avaliativos, sendo que cada ciclo abrange a avaliação de diferentes áreas de estudo e os cursos relacionados a elas (Brasil, 2019).

No ciclo avaliativo I, são avaliados os cursos de bacharelado nas áreas de conhecimento de Ciências Agrárias; Ciências da Saúde e áreas afins; de Engenharias e Arquitetura e Urbanismo; e cursos superiores de tecnologia nas áreas de Ambiente e Saúde, Produção Alimentícia, Recursos Naturais, Militar e Segurança (Brasil, 2019).

No ciclo avaliativo II, são avaliados os cursos de bacharelado nas áreas de conhecimento de Ciências Biológicas; Ciências Exatas e da Terra; Linguística, Letras e Artes e áreas afins; os cursos de licenciatura nas áreas de conhecimento de Ciências da Saúde; Ciências Humanas; Ciências Biológicas; Ciências Exatas e da Terra; Linguística, Letras e

Artes; os cursos de bacharelado nas áreas de conhecimento de Ciências Humanas e Ciências da Saúde, com cursos avaliados no âmbito das licenciaturas; e cursos superiores de tecnologia nas áreas de Controle e Processos Industriais, Informação e Comunicação, Infraestrutura e Produção Industrial (Brasil, 2019).

No ciclo avaliativo III, são avaliados os cursos de bacharelado nas áreas de conhecimento Ciências Sociais Aplicadas e áreas afins; cursos de bacharelado nas áreas de conhecimento Ciências Humanas e áreas afins que não tenham cursos também avaliados no âmbito das licenciaturas; e cursos superiores de tecnologia nas áreas de Gestão e Negócios, Apoio Escolar, Hospitalidade e Lazer, Produção Cultural e Design (Brasil, 2019).

Diante do exposto, ressalta-se que o presente artigo buscou analisar e comparar o impacto do Fies no desempenho acadêmico de seus beneficiários entre dois anos de cada ciclo avaliativo. Ou seja, mediu-se e comparou-se o impacto para os anos de 2018 e 2015 (ciclo avaliativo III), 2017 e 2014 (ciclo avaliativo II) e 2016 e 2013 (ciclo avaliativo I), pois assim avaliou-se os mesmos cursos entre si. O período inicial da análise foi o ano de 2013, pois, a partir dele, as perguntas do questionário do estudante foram as mesmas até o ano de 2018, o qual é o período final da análise por se tratar dos dados mais recentes disponibilizados no momento de realização da pesquisa.

Enfatiza-se que as unidades empíricas de análise foram os estudantes concluintes de instituições de ensino superior (IES) privadas do Brasil que fizeram o Enade entre os anos de 2013 e 2018 e que tiveram seus resultados validados, além de terem respondido às perguntas do questionário do estudante que foram selecionadas para a pesquisa. Destaca-se que, 197.593 unidades empíricas foram analisadas no ano de 2018; 134.999 no ano de 2017; 95.735 no ano de 2016; 216.923 no ano de 2015; 112.567 no ano de 2014; e 63.440 no ano de 2013.

Apresenta-se, no Quadro 1, as variáveis sociais e ambientais deste estudo, as quais foram coletadas do questionário do estudante. Esse constitui instrumento importante para caracterizar o perfil socioeconômico e acadêmico dos participantes do Enade, além de ser uma oportunidade para os estudantes avaliarem diversos aspectos do seu curso e formação. Destaca-se que algumas perguntas do questionário foram transformadas em variáveis e suas respostas passaram por um processo de recategorização, a fim de reduzir a quantidade de categorias originais.

Quadro 1 - Descrição das variáveis sociais e ambientais do estudo

Variável	Descrição
Idade	Idade do estudante no dia da prova: 1 – 16 a 25 anos; 2 – 26 a 35 anos; 3 – 36 a 45 anos; 4 – 46 a 55 anos; 5 – Acima de 56 anos.
Estado civil	1 – Solteiro; 2 – Casado; 3 – Outros
Escolaridade da mãe	Etapa de escolarização concluída pela mãe do estudante: 1 – Até o ensino fundamental; 2 – 6º ao 9º ano; 3 – Ensino médio; 4 – Ensino superior ou pós-graduação.
Escola ensino médio	Tipo de escola em que o estudante cursou o ensino médio: 0 - a maior parte ou todo em escola não pública; 1 = a maior parte ou todo em escola pública.
Trabalho	Situação de trabalho do estudante: 1 – Não trabalha; 2 – Trabalha até 20 horas semanais; 3 – Trabalha acima de 20 horas semanais.
Professor-aluno	Grau de concordância com a assertiva: As relações professor-aluno ao longo do curso estimularam você a estudar e aprender. 1 – Discordo; 2 – Não sei / Não se aplica; 3 – Concordo.
Disponibilidade para atendimento	Grau de concordância com a assertiva: Os professores apresentaram disponibilidade para atender os estudantes fora do horário das aulas. 1 – Discordo; 2 – Não sei / Não se aplica; 3 – Concordo.
Domínio conteúdo	Grau de concordância com a assertiva: Os professores demonstraram domínio dos conteúdos abordados nas disciplinas. 1 – Discordo; 2 – Não sei / Não se aplica; 3 – Concordo.
Utilização de tecnologias	Grau de concordância com a assertiva: Os professores utilizaram tecnologias da informação e comunicação (TICs) como estratégia de ensino (projektor multimídia, laboratório de informática, ambiente virtual de aprendizagem). 1 – Discordo; 2 – Não sei / Não se aplica; 3 – Concordo.
Funcionários	Grau de concordância com a assertiva: A instituição dispôs de quantidade suficiente de funcionários para o apoio administrativo e acadêmico. 1 – Discordo; 2 – Não sei / Não se aplica; 3 – Concordo.
Salas de aula	Grau de concordância com a assertiva: As condições de infraestrutura das salas de aula foram adequadas. 1 – Discordo; 2 – Não sei / Não se aplica; 3 – Concordo.
Refeitório, cantina e banheiros	Grau de concordância com a assertiva: A instituição dispôs de refeitório, cantina e banheiros em condições adequadas que atenderam as necessidades dos seus usuários. 1 – Discordo; 2 – Não sei / Não se aplica; 3 – Concordo.
Biblioteca	Grau de concordância com a assertiva: A biblioteca dispôs das referências bibliográficas que os estudantes necessitaram. 1 – Discordo; 2 – Não sei / Não se aplica; 3 – Concordo.
Biblioteca virtual	Grau de concordância com a assertiva: A instituição contou com biblioteca virtual ou conferiu acesso a obras disponíveis em acervos virtuais. 1 – Discordo; 2 – Não sei / Não se aplica; 3 – Concordo.

Fonte: Elaboração própria.

Ressalta-se que as 14 (quatorze) variáveis do Quadro 1 foram coletadas para o período 2013-2018, mas nem todas foram usadas na avaliação dos ciclos avaliativos do Enade. Isto

porque o modelo utilizado para cada um dos ciclos avaliativos foi diferente, ou seja, cada modelo utilizou-se de algumas variáveis entre todas as descritas no Quadro 1.

De forma geral, os modelos para a análise de cada ciclo avaliativo do Enade foram compostos por três constructos validados que abrangeram todas ou algumas variáveis do Quadro 1.

O constructo 1 denominou-se perfil dos estudantes e abrangeu variáveis que representaram características sociodemográficas individuais, como idade, estado civil, escolaridade da mãe, tipo de escola em que cursou o ensino médio e a situação de trabalho do estudante.

O constructo 2 traduziu a percepção dos estudantes quanto às atividades do professor, por isso foi classificado como processo de ensino, e abordou variáveis pertinentes à relação professor-aluno, disponibilidade para atender os estudantes fora do horário das aulas, domínio dos conteúdos abordados nas disciplinas e utilização de tecnologias da informação e comunicação (TICs) como estratégia de ensino.

O constructo 3, designado infraestrutura das instituições, compreendeu variáveis de percepção dos estudantes quanto à adequação das condições estruturais apresentadas pelas instituições para que os estudantes possam desenvolver suas atividades, como quantidade de funcionários para o apoio administrativo e acadêmico, condições de infraestrutura das salas de aula, refeitório, cantina e banheiros, além de biblioteca física e virtual.

Para o alcance do objetivo proposto, realizou-se três procedimentos estatísticos, a saber, alfa de *Cronbach*, *Propensity Score Matching* (PSM) ou pareamento baseado no escore de propensão e regressão múltipla, os quais são detalhados nos tópicos a seguir.

### **3.2 Alfa de *Cronbach***

Com a finalidade de verificar a confiabilidade dos constructos construídos a partir das variáveis sociais e ambientais dos estudantes coletadas, realizou-se o alfa de *Cronbach*. Esse teste contribui para validar um constructo ou conceito, pois representa uma medida de confiabilidade para duas ou mais variáveis, visto que nenhum item isolado mede um conceito perfeitamente (Hair Jr. *et al.*, 2005).

Hora, Monteiro e Arica (2010) enfatizaram que o alfa de *Cronbach* mede a correlação entre as respostas dadas pelos respondentes em um questionário. Assim, pode-se inferir que um conjunto de variáveis descreve com fidelidade um conceito quando estão fortemente correlacionadas.

O alfa de *Cronbach* representa o “coeficiente médio de todas as estimativas de consistência interna que se obteriam se todas as divisões possíveis da escala fossem feitas” (Cronbach, 1951 *apud* Maroco; Garcia-Marques, 2006, p.73).

De acordo com Hair Jr. *et al.* (2009), o alfa de *Cronbach* é uma medida de confiabilidade que avalia a consistência interna da escala e varia de 0 a 1, sendo os valores de 0,60 a 0,70 considerados o limite inferior de aceitabilidade.

Ressalta-se que cada constructo, validado pela técnica do alfa de *Cronbach*, foi composto por um conjunto de variáveis cujos escores (números correspondentes à resposta para cada variável, conforme descrição do Quadro 1) foram somados. Essa abordagem, conhecida por *summated scale* (escala somada), representa a soma de várias afirmações ou itens “para formar um escore total para um constructo” (Hair Jr. *et al.*, 2005, p. 199).

Para a realização do segundo procedimento estatístico, *Propensity Score Matching* (PSM), o qual está descrito na seção seguinte, considerou-se como variáveis dos modelos os escores totais dos constructos validados.

### **3.3 Propensity Score Matching (PSM)**

O *Propensity Score Matching* (PSM) ou Pareamento baseado no Escore de Propensão, desenvolvido por Rosenbaum e Rubin (1983), é um método utilizado na literatura de avaliação de impacto de políticas públicas para estimar os efeitos causais de um tratamento sobre o resultado de interesse (Resende; Oliveira, 2008). No presente estudo, o PSM foi usado para avaliar o impacto do Fies sobre a nota geral da prova do Enade (média ponderada da formação geral - 25% - e componente específico - 75%) que varia entre 0 e 100 pontos.

O PSM é empregado quando os grupos de beneficiários (grupo de tratamento) e não beneficiários (grupo de controle) da política não foram selecionados aleatoriamente, podendo haver viés nos resultados, já que os grupos não podem ser comparáveis (Reis *et al.*, 2015). Assim, a finalidade do PSM é encontrar um grupo de controle que seja semelhante ao grupo de tratamento.

O grupo de controle é um contrafactual do que teria acontecido sem o programa e deve apresentar características observáveis similares às do grupo de tratamento, possibilitando inferir sobre o comportamento dos indivíduos na ausência da intervenção (Ramos, 2009; Resende, 2006). Resende e Oliveira (2008) afirmaram que o PSM estima os impactos da intervenção através da diferença entre os resultados médios dos grupos de tratamento e de controle.

O método *Propensity Score Matching* (PSM) é implementado por meio de uma variável de controle, o escore de propensão  $P(x)$ , que segundo Rosenbaum e Rubin (1983), corresponde à probabilidade condicional de um indivíduo receber o tratamento com base em suas características observáveis  $X$ , podendo ser apresentado da seguinte forma:

$$P(x) = \Pr (D=1|x) \quad (1)$$

Onde  $P(x)$  é o escore de propensão, o qual é estimado por meio de uma regressão *Logit* ou *Probit*, em que a variável dependente é uma *dummy* ( $D$ ) que corresponde ao *status* de tratamento de um indivíduo, sendo o valor 1 definido para os indivíduos que participam do programa (grupo de tratados) e o valor 0 para os indivíduos que não foram beneficiados pelo programa (grupo de controle).

Nesse estudo, o grupo de beneficiários do Fies recebeu o valor 1 e o grupo de não beneficiários e que estavam regularmente matriculados nas IES privadas, o valor 0. Ressalta-se que os dois grupos foram formados por possíveis concluintes dos seus respectivos cursos nos anos analisados.

$X$  é o vetor de características observáveis que supostamente conseguiriam explicar a participação no programa, nessa pesquisa representadas pelos três constructos que foram validados pelo alfa de *Cronbach*.

De acordo com Reis *et al.* (2015), as estimativas do escore de propensão baseiam-se em duas hipóteses fundamentais que precisam ser satisfeitas para que se derive o efeito médio do tratamento nos tratados, a saber: a Hipótese da Independência Condicional (*Conditional Independence Assumption* – CIA) e a Hipótese de Balanceamento das variáveis pré-tratamento.

Como o processo de seleção ocorre com base nas características observáveis, pessoas com características iguais têm a mesma probabilidade de serem classificadas como controle ou tratamento (Magalhães *et al.*, 2006; Resende, 2006). Deste modo, a hipótese da independência condicional busca garantir que a participação no programa seja independentemente dos resultados (Ravallion, 2008).

Já a hipótese de balanceamento garante que os valores das características observáveis pré-tratamento não dependam do tratamento. Assim, para um determinado valor de *propensity score*, os indivíduos dos grupos de tratamento e de controle têm médias iguais para todas as características. Sendo essa hipótese satisfeita, é possível obter um grupo de controle com as mesmas características do grupo de tratamento em relação ao escore de propensão, de acordo com as características observáveis (Resende, 2006; Reis *et al.*, 2015).

Após a estimação do modelo *probit*, realizou-se testes t de diferenças de médias, antes e depois do pareamento, a fim de confirmar se os constructos, os quais representam o conjunto de variáveis X, estavam balanceados entre os grupos de tratamento e de controle. Para Hair Jr. *et al.* (2005), o teste T é realizado para avaliar se há ou não alguma diferença significativa entre as médias das características observáveis ou se essa diferença ocorre por acaso.

Paralelo ao teste T, fez-se o teste de viés, o qual permitiu analisar se o viés das variáveis foi reduzido após o pareamento. O teste de “viés” é definido como “a diferença entre os valores médios do grupo de tratamento e do grupo não tratado, dividido pela raiz quadrada da variância média das duas amostras” (Gandra, 2017, p. 50).

Como forma de melhor ilustrar a distribuição dos escores de propensão estimados para os dois grupos, antes e após o pareamento, fez-se os gráficos de densidade. Os testes realizados e os gráficos gerados demonstraram que os valores de *propensity score* resultaram em grupos de controle e de tratamento balanceados e dentro da região de suporte comum.

Após a estimativa dos escores de propensão e a verificação do atendimento das hipóteses fundamentais, prosseguiu-se para o cálculo do impacto da política, o qual é denominado por efeito médio de tratamento sobre o tratado (ATT). Como é difícil conseguir emparelhar indivíduos tratados e de controle com o mesmo valor estimado do escore de propensão, a estimação do ATT pode ser realizada utilizando-se de algum método de pareamento mencionado na literatura.

De acordo com Neder, Juliano e Ribeiro (2007), um dos métodos mais conhecido e aceito para o pareamento é o do vizinho mais próximo (*nearest neighbour*). Este método apresenta simplicidade conceitual e garante que, para cada unidade tratada, sempre haja um par, não ocorrendo a exclusão de observações tratadas (Neder; Juliano; Ribeiro, 2007). Como um indivíduo do grupo de controle pode ser considerado vizinho mais próximo de mais de um indivíduo do grupo de tratamento, o cálculo do ATT (*Average Treatment Effect on the Treated*) utiliza dos cinco vizinhos mais próximos (Resende, 2006).

Posteriormente ao pareamento das unidades tratadas, calculou-se a diferença entre o resultado dessas e o resultado das unidades de controle que foram pareadas. A média dessas diferenças fornece a estimativa do efeito médio do tratamento sobre o tratado ou ATT, que possibilita encontrar o efeito causal do tratamento a partir da diferença entre a variável de resultado quando *i* é tratado ( $Y_1$ ) e quando *i* não é tratado ( $Y_0$ ) (Capobianco, 2012).

De acordo com Resende (2006),  $Y_{1i}$  corresponde ao valor da variável de interesse (impacto) para o indivíduo *i* que está sujeito ao tratamento (1), ou seja, que é beneficiário do

Fies.  $Y_{0i}$  é o valor da variável de interesse para o indivíduo do grupo de controle (0), ou seja, que não é beneficiário do Fies. O efeito do tratamento para o indivíduo  $i$  será:

$$\Pi_i = Y_{1i} - Y_{0i} \quad (2)$$

O impacto médio do tratamento sobre os participantes será:

$$\Pi_i = E [Y_{1i} - Y_{0i} | D_i = 1] = E [Y_{1i} | D_i = 1] - E [Y_{0i} | D_i = 1] \quad (3)$$

Ressalta-se que “ $E [Y_{1i} - Y_{0i} | D_i = 1]$  é chamado de efeito do tratamento ou efeito médio do tratamento sobre o tratado (*average treatment effect on treated - ATT*)” (Resende, 2006, p.30).

O ATT corresponde à estimativa do efeito do programa já com a redução do viés de seleção devido ao controle das variáveis observáveis. Sua representação ocorre da seguinte forma para a subpopulação com determinada combinação de características observáveis,  $X=x$ :

$$D(x) = E[e [Y_i|T_i=1, X=x] - E [Y_i|T_i=0, X=x]|T_i=1] \quad (4)$$

$$D = E [E[Y_i|T_i=1, X=x] - E [Y_i|T_i=0, X=x]|T_i=1]$$

Para obter o efeito médio do tratamento sobre os resultados, calcula-se o valor esperado dessa diferença de médias na distribuição de  $X$ , condicional a 1.

Nesse estudo, esperava-se que o valor do ATT fosse positivo, pois acreditava-se que o estudante beneficiado pelo Fies apresentasse maior aproveitamento em termos de nota no Enade. Ou seja, esperava-se um impacto positivo dos beneficiários do Fies sobre a nota obtida pelos estudantes no Enade.

Enfatiza-se que para a estimativa do *propensity score* e do efeito médio do tratamento sobre o tratado utilizou-se dos pacotes *pscore* e *psmatch2*, disponíveis no *Software for Statistics and Data Science* (Stata) versão 14.0.

A partir da realização do PSM, decidiu-se utilizar a regressão linear múltipla, a qual é explicada com maiores detalhes na seção seguinte.

### 3.4 Regressão Linear Múltipla (RLM)

Buscando aprofundar-se nos resultados, ao se conseguir o balanceamento do grupo controle e do grupo de tratamento, realizou-se uma regressão múltipla com o objetivo de analisar a influência do Fies no desempenho acadêmico dos estudantes das IES privadas.

Segundo Hair Jr. *et al.* (2009), a regressão múltipla é uma técnica de dependência usada para analisar a contribuição relativa das diversas variáveis independentes para a previsão da variável dependente. Moraes (1999) mencionou que a regressão múltipla diminui o erro estocástico e elimina a tendenciosidade, caso ocorra a omissão de uma variável importante para explicar a variável dependente.

Nesse trabalho, a variável dependente foi a nota geral no Enade, a qual utilizou-se como *proxy* do desempenho acadêmico e as variáveis independentes foram as variáveis que compuseram os constructos que satisfaz a hipótese de balanceamento no PSM e que foram descritas no Quadro 1 desta seção “Procedimentos Metodológicos”. Assim, para cada ciclo avaliativo do Enade, considerou-se um modelo de regressão, conforme descrito a seguir.

Para o ciclo avaliativo III, anos 2018 e 2015:

$$\begin{aligned} \text{Nota Enade} = a + b_1\text{Idade} + b_2\text{Estadocivil} + b_3\text{Escmae} + b_4\text{Escem} + b_5\text{Atendimento} + \\ b_6\text{Conteudo} + b_7\text{Tecnologias} + b_8\text{Funcionarios} + b_9\text{Salasaula} + b_{10}\text{Refeitório} + \\ b_{11}\text{Bibliotecafisica} + b_{12}\text{Bibliotecavirtual} + b_{13}\text{Fies} \quad (5) \end{aligned}$$

Para os anos 2017 e 2014, ciclo avaliativo II:

$$\begin{aligned} \text{Nota Enade} = a + b_1\text{Idade} + b_2\text{Estadocivil} + b_3\text{Escmae} + b_4\text{Escem} + b_5\text{Trabalho} + \\ b_6\text{Atendimento} + b_7\text{Conteudo} + b_8\text{Tecnologias} + b_9\text{Funcionarios} + \\ b_{10}\text{Salasaula} + b_{11}\text{Bibliotecafisica} + b_{12}\text{Bibliotecavirtual} + b_{13}\text{Fies} \quad (6) \end{aligned}$$

Para o ciclo avaliativo I, anos 2016 e 2013:

$$\begin{aligned} \text{Nota Enade} = a + b_1\text{Idade} + b_2\text{Estadocivil} + b_3\text{Escmae} + b_4\text{Escem} + b_5\text{Atendimento} + \\ b_6\text{Profaluno} + b_7\text{Tecnologias} + b_8\text{Salasaula} + b_9\text{Refeitório} + b_{10}\text{Bibliotecafisica} + b_{11}\text{Fies} \quad (7) \end{aligned}$$

A hipótese básica testada nos três modelos de regressão foi que existia uma relação positiva e significativa entre o desempenho acadêmico dos estudantes no Enade e o Fies.

Destaca-se que os modelos de regressão (5, 6 e 7) foram previstos com base no procedimento dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), “no qual os coeficientes são estimados de modo a minimizar a soma total dos quadrados dos resíduos” (Hair Jr. *et al.*, 2009, p.152).

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Nessa seção foram discutidos e analisados os constructos, o modelo *probit* para a estimação dos escores de propensão, as estimativas do efeito do tratamento e as regressões múltiplas para cada ciclo avaliativo do Enade.

### **4.1 Ciclo Avaliativo III: Anos 2018 e 2015**

A análise do ciclo avaliativo III abrangeu os anos de 2018 e 2015, os quais tiveram os resultados comparados, visto que se utilizou dos mesmos constructos e modelos.

#### **4.1.1 Análise dos Constructos: Alfa de Cronbach**

Buscando trabalhar com dados confiáveis e proporcionar maior robustez ao estudo, agrupou-se algumas variáveis descritas no Quadro 1, com base em suas características intrínsecas, a fim de validar os constructos formados para os anos de 2018 e 2015. Tem-se, na Tabela 1, as variáveis que constituíram cada constructo e os respectivos valores do Alfa de *Cronbach*.

Tabela 1 – Alfa de *Cronbach*

Constructos	Variáveis	Alfa de <i>Cronbach</i>	
		2018	2015
1. Perfil dos estudantes	Idade	0,622	0,639
	Estado civil		
	Escolaridade da mãe		
	Escola ensino médio		
2. Processo didático	Disponibilidade para atendimento	0,683	0,681
	Domínio conteúdo		
	Utilização de tecnologias		
3. Infraestrutura das instituições	Funcionários	0,777	0,800
	Salas de aula		
	Refeitório, cantina e banheiros		
	Biblioteca		
	Biblioteca virtual		

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme a Tabela 1, os valores do alfa de *Cronbach*, para os dois anos em análise, foram superiores a 0,600, que é o valor considerado mínimo para aceitação (Hair Jr. *et al.*, 2009). Assim, pode-se afirmar que os constructos refletiram com confiabilidade o fenômeno estudado, pois suas variáveis estão correlacionadas.

Após a validação dos constructos, realizou-se o *Propensity Score Matching* (PSM), o qual selecionou os estudantes do grupo de controle mais similares aos tratados.

#### 4.1.2 A Construção do Grupo de Controle

A fim de obter as estimativas de cada indivíduo ser beneficiário do Fies, dadas as características observáveis (constructo), estimou-se o modelo *probit*. Posteriormente, realizou-se o pareamento entre indivíduos similares com base também nessas características.

Na Tabela 2, a seguir, tem-se o resultado para o modelo *probit* dos anos de 2018 e 2015. Obteve-se a especificação final do modelo após várias tentativas, prevalecendo a que foi igual para os dois anos analisados, de modo a satisfazer a hipótese de balanceamento entre as variáveis incluídas no modelo.

Tabela 2 – Modelo *Probit* para os anos de 2018 e 2015

Anos	Constructos	Coefficiente	Erro padrão	z	P> z	Intervalo de confiança de 95%	
2018	Perfil dos estudantes	0,006	0,002	3,330	0,001	0,003	0,010
	Processo didático	0,010	0,003	3,580	0,000	0,004	0,015
	Infraestrutura das instituições	-0,014	0,002	-9,270	0,000	-0,017	-0,011
	cons	-0,071	0,024	-3,030	0,002	-0,118	-0,025
2015	Perfil dos estudantes	0,00020	0,002	0,120	0,906	-0,004	0,004
	Processo didático	0,15700	0,003	6,100	0,000	0,011	0,021
	Infraestrutura das instituições	-0,02100	0,001	-15,250	0,000	-0,024	-0,018
	cons	-0,32900	0,022	-14,900	0,000	-0,372	-0,286

Fonte: Resultados da pesquisa.

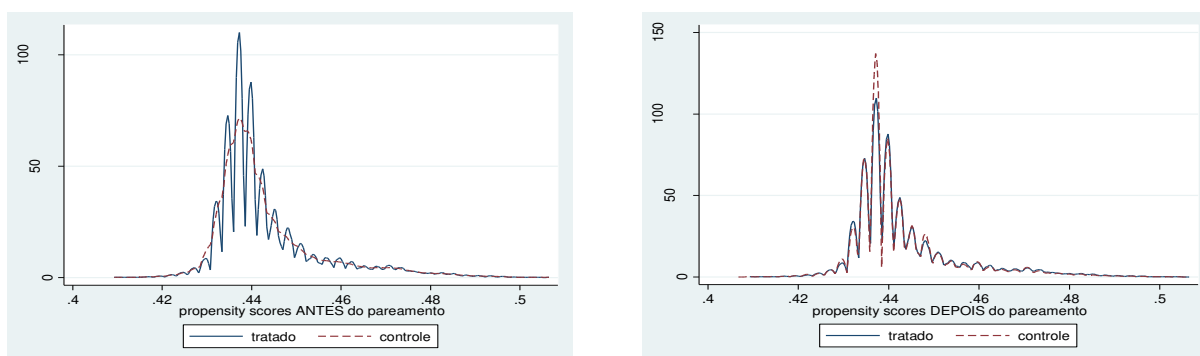
Ao analisar os preditores da Tabela 2, verificou-se que somente o constructo perfil dos estudantes não foi significativo no ano de 2015 ao nível de 1% de significância. Enfatiza-se que é recomendável que o preditor não significativo seja mantido para a estimação do *propensity score*, pois ele não irá viesar e nem tornar as estimativas inconsistentes (Caliendo; Kopeinig, 2008).

Com base na Tabela 2, pode-se concluir que o indivíduo que tem percepção positiva sobre o processo didático possui maior probabilidade de fazer parte do grupo de beneficiários do Fies e o indivíduo que tem percepção negativa quanto à infraestrutura das instituições, apresenta menor probabilidade.

A fim de identificar se o pareamento realizado para os dois anos foi eficiente ao gerar um grupo de controle semelhante o suficiente ao grupo de tratamento para que o impacto do Fies fosse estimado, gerou-se gráficos de densidade de Kernel. Estes mostraram a distribuição dos escores de propensão estimados obtidos, antes e após o pareamento, para os anos de 2018 e 2015, com o propósito de confirmar a qualidade do pareamento realizado.

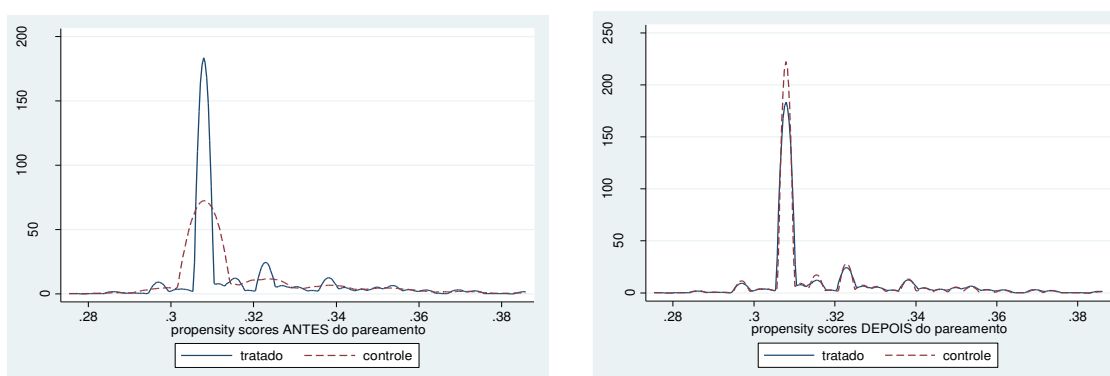
Nas Figuras 1 e 2 apresentam-se as distribuições dos escores de propensão estimados para beneficiários e não beneficiários do Fies antes e depois do pareamento.

Figura 1 - Distribuição dos escores de propensão estimados para os estudantes tratados e controle, antes e depois do pareamento, para o ano de 2018



Fonte: Resultados da pesquisa.

Figura 2 - Distribuição dos escores de propensão estimados para os estudantes tratados e controle, antes e depois do pareamento, para o ano de 2015



Fonte: Resultados da pesquisa.

No primeiro gráfico das Figuras 1 e 2, observou-se a diferença na distribuição dos escores de propensão entre estudantes tratados (beneficiados pelo Fies) e controle (não beneficiados pelo Fies). Pode-se afirmar que, antes do pareamento, as unidades do grupo tratado e de controle tinham comportamento distintos, ou seja, eram diferentes. Após o pareamento, a distribuição entre os grupos tornou-se similar, o que confirmou a boa qualidade do pareamento realizado.

Ainda buscando comprovar a similaridade entre os grupos de tratamento e controle, realizou-se testes de médias para os dois grupos antes e depois do pareamento, com o objetivo de confirmar o atendimento à condição de balanceamento. Ressalta-se que, para se ter uma boa qualidade de pareamento, não deve haver diferenças estatisticamente significativas entre as médias dos dois grupos após a realização do PSM.

Tabela 3 - Testes de Média entre beneficiários e não beneficiários do Fies, antes e depois do pareamento, para os anos de 2018 e 2015

Anos	Constructos	Amostra	Média		% Viés	% Viés reduzido	Teste t	
			Trat.	Cont.			t	p> t
2018	Perfil dos estudantes	Não pareada	6,347	6,325	1,500	95,600	3,350	0,001
		Pareada	6,347	6,346	0,100		0,140	0,889
	Processo didático	Não pareada	8,426	8,442	-1,200	99,000	-2,730	0,006
		Pareada	8,426	8,426	0,000		0,030	0,980
	Infraestrutura das instituições	Não pareada	13,694	13,790	-4,100	99,400	-9,030	0,000
		Pareada	13,694	13,694	0,000		0,050	0,963
2015	Perfil dos estudantes	Não pareada	6,265	6,263	0,100	92,000	0,230	0,818
		Pareada	6,265	6,265	0,000		-0,020	0,987
	Processo didático	Não pareada	8,355	8,383	-2,000	100,000	-4,390	0,000
		Pareada	8,355	8,355	0,000		0,000	1,000
	Infraestrutura das instituições	Não pareada	13,395	13,570	-6,700	100,000	-14,750	0,000
		Pareada	13,395	13,395	0,000		0,000	1,000

Fonte: Resultados da pesquisa.

Observou-se na Tabela 3 que nenhum constructo possuía média igual, estatisticamente, para os grupos de controle e tratado antes da realização do pareamento, o que não permitia uma boa comparação dos grupos. Com a aplicação do método do vizinho mais próximo (*nearest neighbour*) para o pareamento, as diferenças estatísticas das variáveis foram extintas e os constructos tiveram o viés reduzido.

#### 4.1.3 O impacto do Fies sobre a nota do Enade

Definido o grupo de controle adequado, o impacto do Fies sobre a nota do Enade pôde ser estimado por meio do cálculo do efeito médio do tratamento sobre os tratados (ATT), conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Cálculo do efeito do tratamento para a nota do Enade

Ano	Variável	Número de tratados	Número de controle	ATT	Desvio Padrão	t
2018	Nota Enade	87.509	109.973	-2,308	0,062	-37,275
2015		68.472	148.263	-1,933	0,06	-32,213

Fonte: Resultados da pesquisa.

Constatou-se impacto negativo na nota obtida no Enade pelos estudantes concluintes que foram beneficiários do Fies nos dois anos estudados, ou seja, os beneficiários do Fies dos cursos contemplados no ciclo avaliativo III alcançaram nota menor que os estudantes não beneficiários do programa.

Com base na Tabela 4, pode-se concluir que a nota média dos estudantes beneficiados pelo Fies foi menor em 2,308 pontos à nota média obtida pelos não beneficiados no ano de 2018 e 1,933 no ano de 2015. Sendo assim, infere-se que o programa não exerceu influência positiva sobre o desempenho dos estudantes dos cursos do ciclo avaliativo III do Enade e que a diferença entre as notas dos dois grupos tem aumentado.

#### 4.1.4 A Influência na nota do Enade

Com o objetivo de verificar a influência das variáveis que compuseram os constructos na nota do Enade, realizou-se a regressão múltipla para os anos de 2018 e 2015 (ciclo avaliativo III) e os resultados encontram-se na Tabela 5.

Tabela 5 – Modelo de regressão linear múltipla para os anos de 2018 e de 2015

Variáveis	2018			2015		
	Coeficiente	Teste T	P-Valor	Coeficiente	Teste T	P-Valor
Constante	24,928	4,67	0,000	36,105	11,67	0,000
Idade	0,194	0,13	0,896	-0,478	-0,88	0,378
Estadocivil	-0,635	-0,59	0,555	-1,464	-1,56	0,118
Escmae	3,357	2,69	0,007	1,796	3,19	0,001
Essem	-2,662	-0,81	0,415	-4,249	-1,85	0,065
Atendimento	0,221	0,26	0,793	1,136	1,68	0,093
Conteudo	1,235	1,70	0,090	0,806	1,05	0,295
Tecnologias	-0,258	-0,40	0,687	0,443	0,52	0,605
Funcionarios	0,706	0,84	0,399	1,045	1,43	0,154
Salasaula	-1,633	-2,76	0,006	-0,570	-0,67	0,502
Refeitorio	2,410	2,11	0,035	1,301	1,13	0,258
Biblioteca	0,719	0,76	0,444	0,528	0,73	0,465
Bibliotecavirtual	-0,573	-0,65	0,517	1,364	1,19	0,234
Fies	0,759	0,29	0,769	-8,403	-6,57	0,000
ANOVA	Teste F = 13,881 (p valor = 0,000)			Teste F = 13,690 (p valor = 0,000)		
R <sup>2</sup> ajustado	0,12			0,28		

Fonte: Resultados da pesquisa.

Ao analisar a Tabela 5, verificou-se que a estatística F na ANOVA foi significativa para os dois anos analisados, permitindo afirmar que houve influência das variáveis que compuseram os constructos na nota do Enade dos beneficiários do Fies. Apesar dos modelos apresentarem baixo poder de explicação, respectivamente, 12% (2018) e 28% (2015), com relação à variação da nota do Enade, eles foram significativos.

Com relação ao ano de 2018, ao nível de significância de 10%, identificou-se que quanto maior a escolaridade da mãe, a percepção dos alunos com relação ao domínio dos professores pelos conteúdos ministrados e a adequação do refeitório, da cantina e dos banheiros, maior foi o desempenho dos estudantes. Em contrapartida, se as salas de aula não apresentassem boas condições de infraestrutura, o desempenho dos estudantes no Enade diminuía em 1,63 pontos. Ressalta-se que as variáveis pertinentes ao domínio do conteúdo pelo professor e à infraestrutura do refeitório, cantina, banheiros e salas de aulas são aspectos relacionados à qualidade das IES privadas.

Para o ano de 2015, também considerando o nível de significância de 10%, notou-se que quanto maior fosse a escolaridade da mãe e a disponibilidade dos professores para atender os estudantes fora do horário das aulas, melhor seria o desempenho dos estudantes. Verificou-se que o fato de o estudante ter realizado a maior parte ou todo ensino médio em escola pública reduziu em 4,25 pontos o desempenho no Enade.

Quanto ao Fies, observou-se que, para o ano de 2018, ter o financiamento estudantil não foi significativo para explicar o desempenho geral no Enade. Já para o ano de 2015, ter o Fies foi significativo, porém influenciou de forma negativa, visto que ser beneficiário do Fies reduziu o desempenho dos estudantes na prova do Enade.

## **4.2 Ciclo Avaliativo II: Anos 2017 e 2014**

Como as variáveis que compuseram os constructos analisados para os anos de 2017 e 2014 foram as mesmas e os modelos avaliados compreenderam esses constructos, os resultados foram comparados e, de certa forma, generalizados para o ciclo avaliativo II.

### **4.2.1 Análise dos Constructos: Alfa de *Cronbach***

Com o objetivo de proporcionar confiabilidade e robustez ao estudo, agrupou-se algumas variáveis descritas no Quadro 1, com base em suas características inerentes, para validar, por meio do alfa de *Cronbach*, a consistência interna dos constructos formados. A

Tabela 6, a seguir, apresenta as variáveis que compuseram cada constructo e os seus respectivos valores do Alfa de *Cronbach*.

Tabela 6 - Alfa de *Cronbach*

Constructos	Variáveis	Alfa de <i>Cronbach</i>	
		2017	2014
1. Perfil dos estudantes	Idade	0,607	0,602
	Estado civil		
	Escolaridade da mãe		
	Escola ensino médio		
2. Processo didático	Trabalho	0,702	0,666
	Disponibilidade para atendimento		
	Domínio conteúdo		
	Utilização de tecnologias		
3. Infraestrutura das instituições	Funcionários	0,742	0,748
	Salas de aula		
	Biblioteca		
	Biblioteca virtual		

Fonte: Dados da pesquisa.

Verificou-se, na Tabela 6, que os valores do alfa de *Cronbach* foram maiores que 0,600, o que permite dizer que os constructos refletiram, com confiabilidade, o fenômeno estudado, pois suas variáveis estão correlacionadas.

Após a validação dos constructos, buscou-se medir o impacto do Fies na nota do Enade dos cursos do ciclo avaliativo II.

#### 4.2.2 A Construção do Grupo de Controle

Tendo em vista obter as estimativas do *Propensity Score Matching* (PSM) e a realização do pareamento entre os indivíduos tratados e controle, estimou-se o modelo *probit* para os anos de 2017 e 2014, conforme Tabela 7.

É importante enfatizar que se alcançou a especificação final do modelo após diversas tentativas, mantendo-se a que foi igual para os dois anos em análise, afim de obter melhor pareamento entre os indivíduos dos grupos de tratamento e de controle.

Tabela 7 – Modelo *probit* para os anos de 2017 e 2014

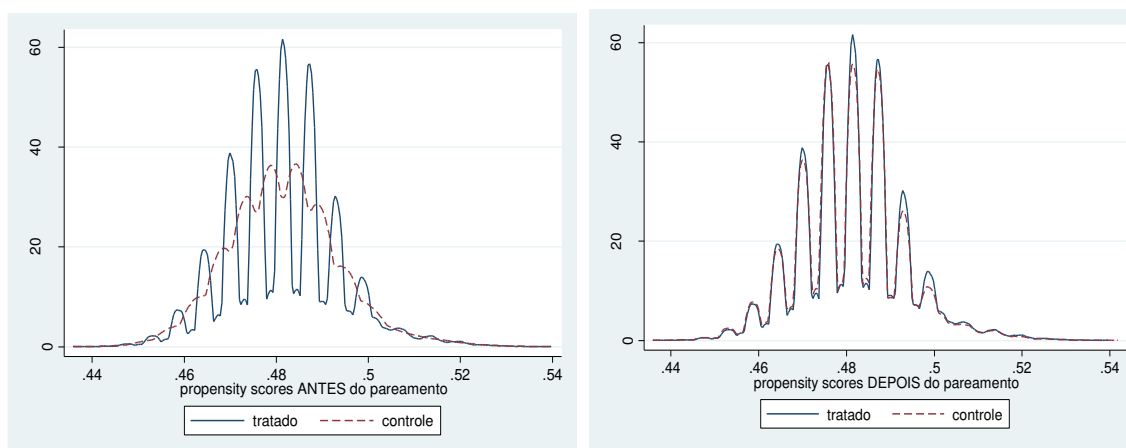
Anos	Constructos	Coefficiente	Erro padrão	z	P> z	Intervalo de confiança de 95%	
2017	Perfil dos estudantes	-0,014	0,002	-7,140	0,000	-0,018	-0,010
	Processo didático	-0,017	0,003	-5,090	0,000	-0,024	-0,011
	Infraestrutura das instituições cons	0,005	0,002	1,920	0,055	0,000	0,009
2014		0,168	0,030	5,550	0,000	0,109	0,228
	Perfil dos estudantes	-0,008	0,002	-3,470	0,001	-0,013	-0,004
	Processo didático	0,011	0,004	2,790	0,005	0,003	0,018
	Infraestrutura das instituições cons	-0,003	0,002	-1,130	0,259	-0,008	0,002
		-0,507	0,034	-14,720	0,000	-0,574	-0,439

Fonte: Resultados da pesquisa.

Ao analisar os preditores na Tabela 7, constatou-se que o constructo infraestrutura das instituições não foi significativo nos dois anos analisados ao nível de 1% de significância, mas decidiu-se por mantê-lo, pois não iria viesar e nem fazer com que as estimativas fossem inconsistentes (Caliendo; Kopeinig, 2008).

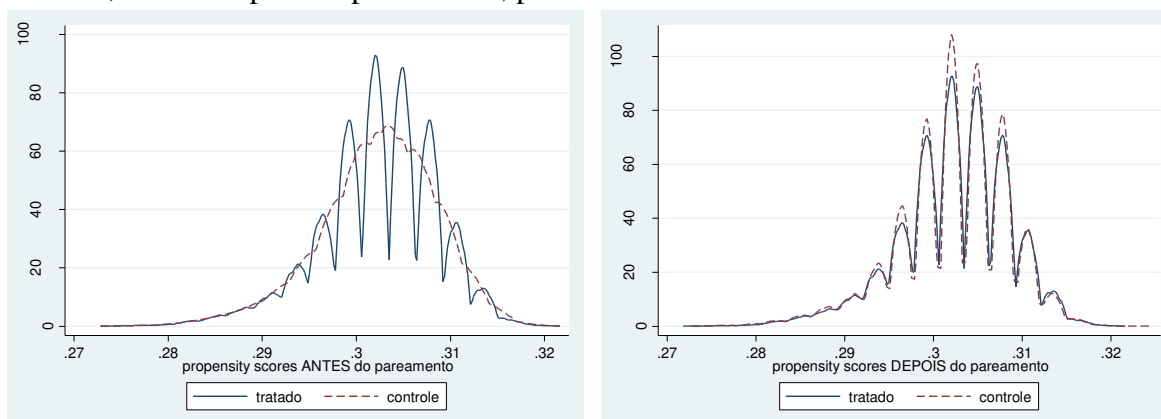
Averiguou-se, por meio dos gráficos de densidade de Kernel, que o pareamento realizado foi eficiente, pois os grupos tornaram-se semelhantes, conforme o segundo gráfico das Figuras 3 e 4.

Figura 3 - Distribuição dos escores de propensão estimados para os estudantes tratados e controle, antes e depois do pareamento, para o ano de 2017



Fonte: Resultados da pesquisa.

Figura 4 - Distribuição dos escores de propensão estimados para os estudantes tratados e controle, antes e depois do pareamento, para o ano de 2014



Fonte: Resultados da pesquisa.

No primeiro gráfico das Figuras 3 e 4, percebeu-se a diferença na distribuição dos escores de propensão entre estudantes beneficiados pelo Fies (tratado) e não beneficiários (controle). Com base nessas Figuras, verificou-se que, antes do pareamento, os estudantes do grupo tratado e de controle tinham comportamentos diferentes, ou seja, não podiam ser comparados. Após o pareamento, segundo gráfico das Figuras 3 e 4, a distribuição entre os dois grupos tornou-se similar, o que confirmou a boa qualidade do pareamento e possibilitou realizar a estimação do impacto por meio do PSM.

Para corroborar o eficiente pareamento entre os grupos de tratamento e controle, realizou-se testes de médias para os dois grupos, antes e depois do pareamento, buscando confirmar o atendimento à condição de balanceamento. Os resultados decorrentes desses testes de médias podem ser visualizados na Tabela 8, a seguir.

Tabela 8 - Testes de Média entre beneficiários e não beneficiários do Fies, antes e depois do pareamento, para os anos de 2017 e 2014

Anos	Constructos	Amostra	Média		% Viés	% Viés reduzido	Teste t t
			Trat.	Cont.			
2017	Perfil dos estudantes	Não pareada	8,330	8,394	-3,8	98,8	-6,99
		Pareada	8,330	8,329	0		0,08
	Processo didático	Não pareada	8,474	8,507	-2,6	96,6	-4,7
		Pareada	8,474	8,475	-0,1		-0,15
	Infraestrutura das instituições	Não pareada	11,097	11,110	-0,7	85,8	-1,29
		Pareada	11,097	11,099	-0,1		-0,18
2014	Perfil dos estudantes	Não pareada	8,580	8,618	-2,3	99,8	-3,51
		Pareada	8,580	8,580	0		-0,01
	Processo didático	Não pareada	8,476	8,454	1,8	99,6	2,69
		Pareada	8,477	8,477	0		-0,01
	Infraestrutura das instituições	Não pareada	10,942	10,932	0,5	99,1	0,73
		Pareada	10,942	10,942	0		-0,01

Fonte: Resultados da pesquisa.

Observou-se na Tabela 8 que nenhum constructo possuía média igual, estatisticamente, para os grupos de controle e tratado antes da realização do pareamento, o que não permitia boa comparação dos grupos. Com a aplicação do método do vizinho mais próximo (*nearest neighbour*), as médias de todos as variáveis, após o pareamento, ficaram estatisticamente iguais para os dois grupos. Em decorrência disso, todos os constructos reduziram, consideravelmente, o viés.

#### 4.2.3 O impacto do Fies sobre a nota do Enade

Determinado o grupo de controle, o impacto de ser beneficiário do Fies sobre a nota do Enade pôde ser estimado por meio do cálculo do efeito médio do tratamento sobre os tratados (ATT). Assim, tem-se na Tabela 9 os valores de ATT para os anos de 2017 e 2014.

Tabela 9 - Cálculo do efeito do tratamento para a nota do Enade

Ano	Variável	Número de tratados	Número de controle	ATT	Desvio Padrão	<i>t</i>
2017	Nota Enade	64.971	69.944	-2,056	0,070	-29,501
2014		34.020	78.322	-1,160	0,090	-13,601

Fonte: Resultados da pesquisa.

Notou-se, também para os cursos do ciclo avaliativo II do Enade, impacto negativo na nota obtida pelos estudantes concluintes que foram beneficiários do Fies nos anos de 2017 e 2014, ou seja, os beneficiários do Fies dos cursos contemplados no ciclo avaliativo II obtiveram nota menor do que os não beneficiários do programa.

Com base na Tabela 9, concluiu-se que a nota média dos estudantes beneficiados pelo Fies foi menor em 2,056 pontos que a nota média obtida pelos não beneficiados do Fies no ano de 2017 e 1,160 no ano de 2014. Assim, infere-se que o programa exerceu influência negativa sobre o desempenho dos estudantes dos cursos do ciclo avaliativo II do Enade e que a diferença entre as notas dos dois grupos de estudante tem aumentado no decorrer dos anos.

#### 4.2.4 A Influência na nota do Enade

Os resultados do modelo de regressão para os anos 2017 e 2014 (ciclo avaliativo II) foram expostos na Tabela 10.

Tabela 10 – Modelo de regressão linear múltipla para os anos de 2017 e de 2014

Variáveis	2017			2014		
	Coefficiente	Teste T	P-Valor	Coefficiente	Teste T	P-Valor
Constante	31,812	5,72	0,000	33,795	6,56	0,000
Idade	-1,959	-2,33	0,020	-1,944	-1,55	0,122
Estadocivil	1,450	0,79	0,432	1,639	0,77	0,441
Escmae	1,675	1,58	0,113	0,931	0,80	0,423
Escem	2,189	1,04	0,297	-0,205	-0,09	0,928
Trabalho	1,359	1,60	0,109	0,311	0,49	0,625
Atendimento	2,136	3,76	0,000	-1,629	-2,09	0,037
Conteúdo	0,232	0,40	0,687	1,690	2,56	0,011
Tecnologias	0,128	0,22	0,829	2,423	3,89	0,000
Funcionarios	1,477	2,16	0,031	-0,674	-1,21	0,227
Salasaula	1,080	1,46	0,145	-1,556	-1,92	0,055
Bibliotecafisica	-1,040	-1,39	0,165	2,875	1,95	0,051
Bibliotecavirtual	2,535	2,34	0,019	-1,320	-1,87	0,062
Fies	-16,620	-5,88	0,000	0,771	0,24	0,809
ANOVA	Teste F = 13,654 (p valor = 0,000)			Teste F = 13,340 (p valor = 0,000)		
R <sup>2</sup> ajustado	0,40			0,06		

Fonte: Resultados da pesquisa.

Observou-se, na Tabela 10, que a estatística F na ANOVA foi significativa para os dois anos analisados, mas os modelos de regressão apresentaram pouco poder de explicação com relação à variação da nota do Enade.

Verificou-se que, para os anos de 2017 e 2014, as variáveis que influenciaram o desempenho dos estudantes na prova Enade foram as que estavam relacionadas com aspectos que dependem exclusivamente das IES privadas. A única exceção foi a variável idade para o ano de 2017 que mostrou influenciar negativamente o desempenho na prova do Enade, já que quanto maior a idade do estudante, menor a nota no Enade.

Ainda para o ano de 2017, pôde-se inferir que quanto melhor a percepção dos estudantes com relação à disponibilidade dos professores para atendimento fora do horário de aula, quantidade de funcionários para a realização dos serviços administrativo e acadêmico e disponibilidade a acervos virtuais, maior o desempenho acadêmico no Enade.

Para o ano de 2014, averiguou-se o contrário, já que as variáveis disponibilidade do professor para atendimento aos estudantes, acesso a acervos virtuais e infraestrutura das salas de aula influenciaram de forma negativa a nota do Enade. Já as variáveis relacionadas ao domínio do professor quanto ao conteúdo ministrado, a utilização de tecnologias da informação

e comunicação (TICs) pelo professor e a disponibilização de referências necessárias contribuíram positivamente para a nota do Enade.

Em relação a ser beneficiário do Fies, percebeu-se que essa condição não influenciou na nota do Enade no ano de 2014. O mesmo não pode ser dito para o ano de 2017, pois identificou-se que o fato de ser beneficiário do Fies reduziu o desempenho do estudante no Enade.

### 4.3 Ciclo Avaliativo I: Anos 2016 e 2013

A análise do ciclo avaliativo I compreendeu os anos de 2016 e 2013, os quais puderam ser comparados porque as variáveis que compuseram os constructos e o modelo do *Propensity Score Matching* (PSM) foram iguais para os anos analisados.

#### 4.3.1 Análise dos Constructos por alfa de *Cronbach*

Com a finalidade de considerar o maior número de variáveis no modelo do PSM, optou-se por trabalhar com constructos. Assim, para que o estudo fosse desenvolvido com confiabilidade e robustez, reuniu-se algumas variáveis delineadas no Quadro 1, considerando suas características intrínsecas, e realizou-se a validação dos constructos.

A Tabela 11 exibe as variáveis que constituíram cada constructo e seus respectivos valores do alfa de *Cronbach*.

Tabela 11 - Alfa de *Cronbach*

Constructos	Variáveis	Alfa de <i>Cronbach</i>	
		2016	2013
1. Perfil dos estudantes	Idade	0,628	0,652
	Estado civil		
	Escolaridade da mãe		
	Escola ensino médio		
2. Processo didático	Professor-aluno	0,601	0,670
	Disponibilidade para atendimento		
	Utilização de tecnologias		
3. Infraestrutura das instituições	Salas de aula	0,704	0,719
	Refeitório, cantina e banheiros		
	Biblioteca		

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com a Tabela 11, os três constructos obtiveram nível moderado de confiabilidade, pois apresentaram valores entre 0,60 e 0,75, classificação baseada em Freitas e Rodrigues (2005). De tal modo, pode-se afirmar que os constructos refletiram o fenômeno estudado, pois suas variáveis possuem correlação.

Após a validação dos constructos, buscou-se identificar o grupo controle e, posteriormente, medir o impacto do Fies na nota do Enade dos cursos do ciclo avaliativo I por meio do *Propensity Score Matching* (PSM).

#### 4.3.2 A construção do grupo de controle

Para medir o PSM e realizar o pareamento entre os indivíduos tratados e controle, estimou-se o modelo *probit* para os anos de 2016 e 2013 e os resultados encontram-se na Tabela 12. Ressalta-se que o modelo final foi obtido após diversas tentativas, prevalecendo a que foi igual para os dois anos analisados, de modo a satisfazer a hipótese de balanceamento entre os constructos considerados no modelo do *Propensity Score Matching*.

Tabela 12 - Modelo *probit* para o ano de 2016 e 2013

Anos	Constructos	Coefficiente	Erro padrão	z	P> z	Intervalo de confiança de 95%	
2016	Perfil dos estudantes	0,011	0,003	3,490	0,000	0,005	0,168
	Processo didático	0,012	0,005	2,490	0,013	0,003	0,021
	Infraestrutura das instituições	-0,003	0,004	-0,870	0,384	-0,010	0,004
	constante	0,035	0,042	0,830	0,404	-0,047	0,118
2013	Perfil dos estudantes	0,012	0,004	2,800	0,005	0,004	0,200
	Processo didático	0,015	0,005	3,290	0,001	0,006	0,024
	Infraestrutura das instituições	0,005	0,004	1,210	0,225	-0,003	0,013
	constante	-0,858	0,045	-19,030	0,000	-0,947	-0,770

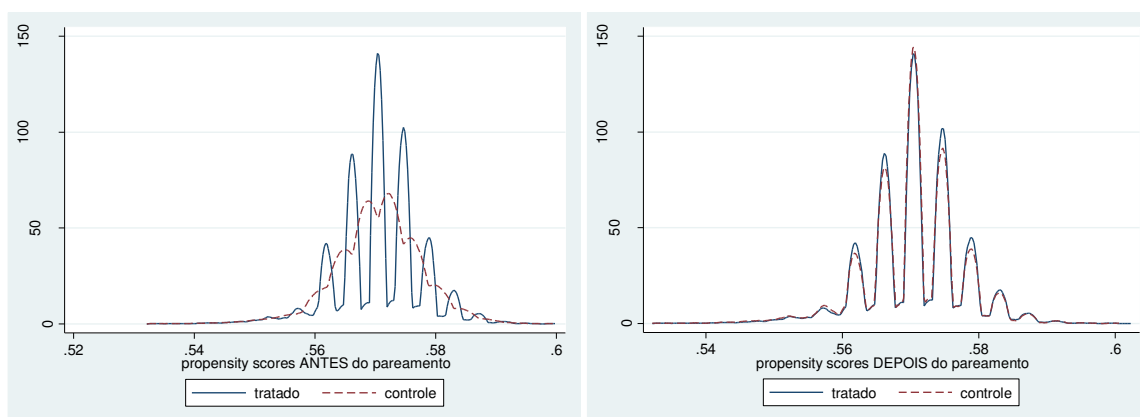
Fonte: Resultados da pesquisa.

Ao analisar os preditores na Tabela 12, averiguou-se que o constructo processo didático no ano de 2016 e o constructo infraestrutura das instituições nos dois anos analisados não foram significativos ao nível de 1% de significância. Entretanto, eles foram mantidos para a estimação do PSM, já que não prejudicaria o resultado (Caliendo; Kopeinig, 2008).

Por meio dos gráficos de densidade de Kernel, constatou-se que o pareamento realizado foi eficiente ao determinar o grupo controle semelhante ao grupo de tratamento para que o impacto do Fies fosse estimado.

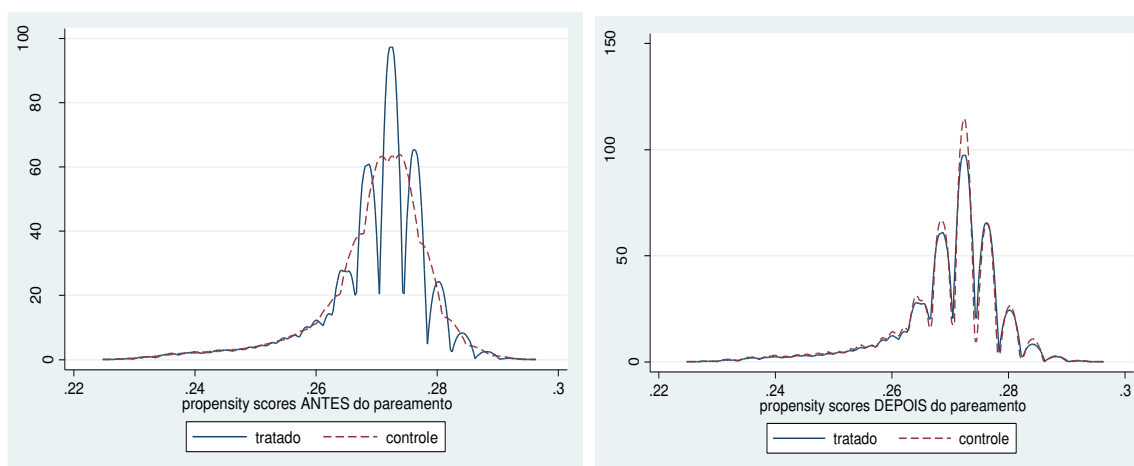
Nas Figuras 5 e 6 são apresentadas as distribuições dos escores de propensão estimados para os beneficiários e os não beneficiários do Fies, antes e depois do pareamento.

Figura 5 - Distribuição dos escores de propensão estimados para os estudantes tratados e controle, antes e depois do pareamento, para o ano de 2016



Fonte: Resultados da pesquisa.

Figura 6 - Distribuição dos escores de propensão estimados para os estudantes tratados e controle, antes e depois do pareamento, para o ano de 2013



Fonte: Resultados da pesquisa.

No primeiro gráfico das Figuras 5 e 6, verificou-se que a distribuição dos escores de propensão entre estudantes dos grupos tratado e de controle foi diferente. Considerando estas Figuras, pode-se afirmar que antes do pareamento, os estudantes do grupo tratado e de controle

apresentavam comportamentos diferentes, ou seja, não podiam ser comparados. Após o pareamento, a distribuição dos escores de propensão dos dois grupos tornou-se similar, o que confirmou a boa qualidade do pareamento e possibilitou a realização da estimação do impacto por meio do PSM.

A fim de confirmar o eficiente pareamento entre os grupos de tratamento e controle, fez-se testes de média para os dois grupos analisados, antes e depois do pareamento. Os resultados destes testes podem ser verificados na Tabela 13.

Tabela 13 - Testes de Média entre beneficiários e não beneficiários do Fies, antes e depois do pareamento, para os anos de 2016 e 2013

Anos	Variáveis	Amostra	Média		% Viés	% Viés reduzido	Teste t	
			Trat.	Cont.			t	p>Itl
2016	Perfil dos estudantes	Não pareada	6,257	6,227	2,300	98,200	3,470	0,001
		Pareada	6,257	6,257	0,000		0,070	0,948
	Processo didático	Não pareada	8,666	8,651	1,500	96,800	2,310	0,021
		Pareada	8,666	8,667	0,000		-0,080	0,936
	Infraestrutura das instituições	Não pareada	8,498	8,495	0,200	100,000	0,350	0,727
		Pareada	8,498	8,498	0,000		0,000	1,000
2013	Perfil dos estudantes	Não pareada	6,221	6,190	2,500	98,700	2,750	0,006
		Pareada	6,221	6,221	0,100		0,030	0,976
	Processo didático	Não pareada	8,435	8,378	4,200	99,200	4,610	0,000
		Pareada	8,435	8,435	0,000		-0,030	0,974
	Infraestrutura das instituições	Não pareada	8,364	8,318	3,100	99,000	3,450	0,001
		Pareada	8,364	8,364	0,000		0,030	0,976

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na Tabela 13, tem-se que, antes do pareamento, os constructos possuíam médias, estatisticamente, diferentes para os grupos de controle e tratado, o que não permitia boa comparação entre os grupos. Com a aplicação do método do vizinho mais próximo (*nearest neighbour*), as médias dos constructos, após o pareamento, ficaram iguais para os dois grupos. Em decorrência disso, os constructos apresentaram redução no viés.

#### 4.3.3 O impacto do Fies sobre a nota do Enade

Definido o grupo de controle adequado, o impacto do Fies sobre a nota do Enade foi estimado por meio do cálculo do efeito médio do tratamento sobre os tratados (ATT). Tem-se, na Tabela 14, os valores de ATT considerando a nota obtida no Enade para os anos de 2016 e 2013.

Tabela 14 – Cálculo do efeito do tratamento para a nota do Enade

Ano	Variável	Número de tratados	Número de controle	ATT	Desvio Padrão	<i>t</i>
2016	Nota Enade	54.619	41.084	-0,697	0,093	-7,483
2013		17.096	46.183	0,518	0,114	4,536

Fonte: Resultados da pesquisa.

Com base na Tabela 14, pode-se afirmar que, no ano de 2016, o fato de o estudante ser beneficiário do Fies teve impacto negativo sobre a nota do Enade e, no ano de 2013, esse impacto foi positivo, considerando os cursos do ciclo avaliativo I.

Ainda baseando-se na Tabela 14, percebeu-se que, no ano de 2016, a nota do Enade daqueles que pertenciam ao grupo de tratamento, foi, aproximadamente, 0,7 ponto menor ao valor médio da nota do Enade daqueles que pertenciam ao grupo de controle. Já no ano de 2013, a nota do Enade dos estudantes beneficiários do Fies foi, aproximadamente, 0,5 ponto maior do que o valor médio da nota do Enade daqueles estudantes não beneficiários do Fies.

A partir do exposto, infere-se que, no decorrer do tempo, o desempenho dos estudantes beneficiários do Fies dos cursos do ciclo avaliativo I do Enade vem piorando, o que permite concluir que o programa não está exercendo influência positiva sobre o desempenho dos estudantes no Enade.

#### 4.3.4 A Influência na nota do Enade

Ao buscar compreender as variáveis que influenciaram a nota do Enade, estimou-se um modelo de regressão para os anos 2016 e 2013 (ciclo avaliativo I) a partir das variáveis que constituíram os constructos analisados nesses anos. Os resultados para o modelo de regressão linear múltipla para os anos de 2016 e de 2013 encontram-se na Tabela 15.

Tabela 15 – Modelo de regressão linear múltipla para os anos de 2016 e de 2013

Variáveis	2016			2013		
	Coeficiente	Teste T	P-Valor	Coeficiente	Teste T	P-Valor
Constante	47,755	5,00	0,000	45,311	5,07	0,000
Idade	-1,639	-0,75	0,450	0,363	0,20	0,841
Estadocivil	-0,864	-0,46	0,647	1,189	0,71	0,480
Escmae	1,180	0,76	0,445	-1,776	-1,09	0,275
Escem	-10,787	-2,72	0,007	1,979	0,65	0,517
Atendimento	-0,382	-0,26	0,793	-0,066	-0,06	0,951
Profaluno	2,707	2,68	0,007	1,244	1,72	0,085
Tecnologias	0,417	0,40	0,690	-0,475	-0,54	0,586
Salasaula	0,466	0,45	0,655	2,056	3,53	0,000
Refeitorio	0,251	0,15	0,880	-0,635	-0,73	0,465
Biblioteca	0,638	0,50	0,614	0,397	0,49	0,624
Fies	-6,144	-1,30	0,192	-5,862	-1,72	0,085
ANOVA	Teste F = 11,549 (p valor = 0,000)			Teste F = 11,173 (p valor = 0,000)		
R <sup>2</sup> ajustado	0,28			0,11		

Fonte: Resultados da pesquisa.

Ao apreciar a Tabela 15, verificou-se que a estatística F na ANOVA foi significativa para os dois anos analisados, porém os modelos de regressão apresentaram baixo poder de explicação com relação à nota do Enade.

De acordo com os resultados da Tabela 15, no ano de 2016, o estudante que cursou a maior parte ou todo o ensino médio em escola pública, apresentou desempenho inferior em 10,79 pontos na prova do Enade. Em contrapartida, se a relação professor-aluno tiver sido boa, a tendência é que a nota do estudante no Enade tenha aumentado em 2,71 pontos.

Ao analisar a Tabela 15 para o ano de 2013, verificou-se que, uma boa percepção dos estudantes quanto à relação professor-aluno e à infraestrutura das salas de aulas, influenciaram positivamente o desempenho deles no Enade.

Considerando o nível de significância de 10%, observou-se que, ser beneficiário do Fies, não fez diferença na nota do Enade no ano de 2016. Já no ano de 2013, esse fato influenciou negativamente o desempenho dos estudantes no Enade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados revelaram que o Fies abrangeu grande número de estudantes que realizaram o Enade no período considerado, pois beneficiou, no mínimo, 27% dos estudantes analisados.

Quanto ao impacto da nota do Enade sobre os constructos perfil dos estudantes, processo didático e infraestrutura das instituições, os resultados estimados mostraram uma tendência negativa, com exceção do ano de 2013. Ressalta-se que os resultados para o período analisado não podem ser comparados, pois os modelos utilizados para o desenvolvimento da metodologia do *Propensity Score Matching* não foram iguais para todos os anos analisados, somente para os anos dos referidos ciclos avaliativos do Enade.

Ao realizar as regressões lineares múltiplas, considerando o balanceamento dos indivíduos do grupo de tratamento e de controle, percebeu-se que os resultados encontrados confirmaram os achados da metodologia do *Propensity Score Matching*. Pode-se afirmar isto porque, para os anos analisados, ser beneficiário do Fies não influenciou na nota do Enade ou influenciou negativamente, ou seja, reduziu-se aquela.

Enfatiza-se que os resultados encontrados foram contrários ao esperado, pois acreditava-se que o Fies, além de promover a inclusão e ampliar o acesso à educação superior, induzisse seus beneficiários a alcançarem melhor aproveitamento em relação àqueles que não o são. Entretanto, os achados identificados estão de acordo com alguns estudos da literatura, como os de Castro e Almeida (2020) e Castro, Santos e Rodrigues (2017).

Com base no exposto, pode-se afirmar que o Fies não tem incentivado seus beneficiários a se dedicarem mais aos estudos, pois as regras do programa são bastante flexíveis. Um exemplo disso é o fato de os estudantes precisarem apresentar aproveitamento de, pelo menos, 75% das disciplinas cursadas em cada semestre (Brasil, 2011), ou seja, se o estudante estiver matriculado em 12 (doze) disciplinas, ele precisará ser aprovado em apenas 9 (nove) para manter o benefício do Fies.

A partir do estudo realizado, sugere-se que medidas governamentais incentivando o melhor aproveitamento acadêmico por parte dos beneficiários do Fies sejam colocadas em prática, de forma a estimulá-los a se dedicarem aos estudos, uma vez que tais resultados refletem nas avaliações realizadas pelo MEC. Assim, recomenda-se o oferecimento de alguma contrapartida aos alunos beneficiários do Fies que apresentarem aproveitamento médio superior durante seus respectivos cursos.

Outra sugestão é a inserção na legislação do programa de algo que exija certo nível de qualidade das instituições de ensino superior privadas que aderirem ao Fies, pois verificou-se nas regressões lineares múltiplas, que aspectos relacionados ao processo didático dos professores e à infraestrutura das IES influenciaram no desempenho dos estudantes na prova do Enade.

Acredita-se que o presente artigo apresentou avanços na análise do Fies, o que contribui para o campo das políticas públicas educacionais. Porém, a avaliação de impacto foi um desafio quanto à obtenção das informações necessárias do programa a ser avaliado para a aplicação dos instrumentos metodológicos existentes. Isso porque o acesso às informações foi por meio de banco de dados prontos, o que fez com que a avaliação fosse condicionada às variáveis que estavam disponíveis nesses bancos de dados.

Outra limitação encontrada foi quanto a forma de apresentação das informações utilizadas, o que se configurou como um aspecto a ser trabalhado para que fosse possível a aplicação das ferramentas metodológicas selecionadas, uma vez que eram muitas categorias como opção de respostas. Para a utilização de maior número de variáveis, optou-se por trabalhar com constructos, o que fez com que as respostas das perguntas fossem agrupadas em menor número de categorias.

Para futuras pesquisas, sugere-se a realização da avaliação de impacto do Fies para os estados brasileiros ou até mesmo para as regiões geográficas do país. Caso seja possível, recomenda-se a avaliação comparativa dos impactos do programa por estado e por região.

## REFERÊNCIAS

ABREU, W. F. de; ARAÚJO, R. S. de; LIMA, J. P. C. Políticas de financiamento e expansão no Ensino Superior do Brasil: FIES e PROUNI: os grandes pilares do setor privado-mercantil. **Quaestio - Revista de Estudos em Educação**, Sorocaba, v. 21, n. 2, p.583-609, 2019.

Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/quaestio/article/view/3318>. Acesso em: 14 abr. 2022.

BAKER, J. **Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners**. Washington: World Bank, 2000.

BOTELHO, V.; PESSOA, S. Financiamento Estudantil no Brasil: Como definir sustentabilidade? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, v. 46, p.47-54, ago. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7081>. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de expansão do sistema público federal de educação superior 2004/2006**. Brasília-DF: Ministério da Educação - Secretaria de Educação Superior, [2005]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/expifes.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 15, de 08 de julho de 2011.** Dispõe sobre o aditamento de contratos de financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e dá outras providências. Brasília-DF: Ministério da Educação – Gabinete do Ministro, [2011]. Disponível em: [http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/Portaria\\_Normativa\\_n15de08072011.pdf](http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/Portaria_Normativa_n15de08072011.pdf). Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).** Brasília, DF: MEC; INEP, [2019]. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/enade>. Acesso em: 14 set. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Sinopses estatísticas da educação superior - graduação.** Brasília, DF: MEC; INEP, [2020]. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 05 abr. 2020.

CALIENDO, M.; KOPEINIG, S. Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching. **Journal of Economic Surveys**, United Kingdom, v.22 n.1, p.31-72, Feb. 2008. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-6419.2007.00527.x>. Acesso em: 06 mai. 2020.

CAPOBIANGO, R. P. **Microcrédito no Norte de Minas Gerais: Formulação, implementação e avaliação do Crediamigo.** 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012. Disponível em: <https://locus.ufv.br/server/api/core/bitstreams/509e0f5c-342e-485e-847a-2d7175f86c58/content>. Acesso em: 14 jun. 2021.

CASTRO, S. O. C.; SANTOS, F. M. dos; RODRIGUES, C. T. O impacto do Prouni e do Fies no desempenho acadêmico. *In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, 4., 2017, 24-25 maio, João Pessoa-PB. **Anais [...]**. João Pessoa, PB: UFPB, 2017. Disponível em: <http://plone.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0632-648-o-impacto-do-prouni-e-do-fies-no.pdf>. Acesso em: 12 maio 2022.

CASTRO, S. O. C. de; ALMEIDA, F. M. As políticas públicas para acesso ao ensino superior privado e seus reflexos na qualidade da educação brasileira. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v.28, n.93, p.1-24, mai. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5054>. Acesso em 24 mar. 2022.

CEZNE, A. N. O direito à educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental. **Educação**, Santa Maria, v.31, n. 1, p.115-132, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1171/117117257009.pdf>. Acesso em 10 out. 2017.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. Evolução da educação superior privada no Brasil: Da reforma universitária de 1968 a década de 2010. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, v. 46, p.7-12, ago. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7066>. Acesso em: 14 ago. 2019.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, p.105-124, jan-mar. 2001. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/1864/1/302-1122-1-PB.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2018.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho de políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p.13-42. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1763>. Acesso em: 10 set. 2018.

DYE, T. R. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (eds.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010. Disponível em: [https://perguntasapo.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/02/dye\\_20052010\\_mapeamento-dos-modelos-de-anc3a1lise-de-pp.pdf](https://perguntasapo.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/02/dye_20052010_mapeamento-dos-modelos-de-anc3a1lise-de-pp.pdf). Acesso em: 08 out. 2018.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 mai. 2021.

FARIAS, A. de J. D. A crise do capital e a redefinição do papel do estado como provedor de políticas públicas educacionais. **Revista Margens**, Pará, v. 8, n. 10, p.295-306, jan. 2014. Disponível em: <https://www.periodicos.ufpa.br/index.php/revistamargens/article/view/2739>. Acesso em: 16 mai. 2019.

FREITAS, A. L. P.; RODRIGUES, S. G. A. Avaliação da confiabilidade de questionário: uma análise utilizando o coeficiente alfa de Cronbach. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 12., 2005, 07-09 nov, Bauru-SP. **Anais [...]** Bauru, SP: UNESP, 2005. Disponível em: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:W1cdTflQ3SUJ:https://simpep.feb.unesp.br/anais/anais\\_12/copiar.php%3Farquivo%3DFreitas\\_ALP\\_A%2520avalia%25E7%25E3o%2520da%2520confiabilidade.pdf+%&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:W1cdTflQ3SUJ:https://simpep.feb.unesp.br/anais/anais_12/copiar.php%3Farquivo%3DFreitas_ALP_A%2520avalia%25E7%25E3o%2520da%2520confiabilidade.pdf+%&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 12 maio 2019.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em 19 set. 2020.

GANDRA, J. M. de F. V. **O impacto da educação em tempo integral no desempenho escolar**: Uma avaliação do Programa Mais Educação. 2017. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017. Disponível em: <https://locus.ufv.br/items/f3e0fc1d-f3a8-4732-9b28-d8934c00ffb6>. Acesso em: 20 fev. 2019.

GENTILI, P. O consenso de Washington e a crise da educação na América Latina. In: GENTILI, P. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p.13-39.

GERTLER, P. J.; MARTINEZ, S.; PREMAM, P.; RAWLINGS, L. B.; VERMEERSCH, C. M. J. **Impact Evaluation in Practice**. Washington DC: World Bank, 2011. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/823791468325239704/pdf/Impact-evaluation-in-practice.pdf> . Acesso em: 14 abr. 2020.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Fourth generation evaluation**. Newbury Park, California: Sage Publications Inc., 1989. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=k\\_zxEUst46UC&oi=fnd&pg=PA7&ots=\\_\\_7bvigUI-&sig=zE3HU2qlXfsqCWVvWeG1pJu4YvI&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=k_zxEUst46UC&oi=fnd&pg=PA7&ots=__7bvigUI-&sig=zE3HU2qlXfsqCWVvWeG1pJu4YvI&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em 20 abr. 2019.

HAIR JR., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2005.

HAIR JR., J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Tradução: Adonai Schlup Sant'Anna. Porto Alegre, RS: Bookman, 2009.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2017.

HORA, H. R. M. da; MONTEIRO, G. T. R.; ARICA, J. Confiabilidade em questionários para qualidade: um estudo com o coeficiente alfa de Cronbach. **Produto & Produção**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p.85-103, jun. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ProdutoProducao/article/view/9321>. Acesso em 14 nov. 2019.

HOWLETT, M. Policy design: What, who, how, and why? *In*: HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; GALÈS, P. Le (eds). **L'instrumentation de l'action publique**. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p.281-316. Disponível em: <https://shs.cairn.info/l-instrumentation-de-l-action-publique--9782724614565-page-281?lang=fr>. Acesso em: 08 nov. 2019.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.  
JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (eds.). **Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods**. New York: CRC Press, 2007. p. 43-63. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Kai-Wegrich-2/publication/270876927\\_4\\_Theories\\_of\\_the\\_Policy\\_Cycle/links/5593ba1908aed7453d4685ad/4-Theories-of-the-Policy-Cycle.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Kai-Wegrich-2/publication/270876927_4_Theories_of_the_Policy_Cycle/links/5593ba1908aed7453d4685ad/4-Theories-of-the-Policy-Cycle.pdf). Acesso em: 19 nov. 2020.

KHANDKER, S. R.; KOOLWAL, G. B.; SAMAD, H. A. **Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices**. Washington, D. C.: The World Bank, 2010. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/67f37dac-345d-57db-8289-244ad8c60c83/content>. Acesso em: 20 jun. 2020.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public policy: politics, analysis, and alternatives**. Washington, D.C.: CQ Press, 2007.

- MAGALHÃES, A. M.; SILVEIRA NETO, R.; DIAS, F. de M.; BARROS, A. R. A experiência recente do PRONAF em Pernambuco: uma análise por meio de propensity score. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 10, n. 1, p. 57-74, mar. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecoa/a/8Pj4t6b3gbPpSGNXQVyKSSk/>. Acesso em: 20 out. 2020.
- MAROCO, J.; GARCIA-MARQUES, T. Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas? **Laboratório de psicologia**, Lisboa, v. 4, n. 1, p. 65-90, 2006. Disponível em: [https://pdfs.semanticscholar.org/97f3/c72aa41ecba86d20faacdf07ee0f49d1ac0d.pdf?\\_ga=2.175252386.128934535.1592590145-1769634028.1592084883](https://pdfs.semanticscholar.org/97f3/c72aa41ecba86d20faacdf07ee0f49d1ac0d.pdf?_ga=2.175252386.128934535.1592590145-1769634028.1592084883). Acesso em: 20 nov. 2020.
- MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19795/11533>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- MENEGUIN, F. B.; FREITAS, I. V. B. de. **Aplicações em avaliação de políticas públicas: metodologia e estudos de caso**. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, mar. 2013. (Textos para Discussão 123). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243255>. Acesso em: 06 maio 2022.
- MORAES, R. O. Regressão Linear – Uma ferramenta na evidenciação dos impactos tributários nas Demonstrações Contábeis. In: XXIII EnANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-ccg-10.pdf>. Acesso em: 06 maio 2022.
- NEDER, H.; JULIANO, A. A.; RIBEIRO, R. Impactos dos programas sociais sobre a segurança alimentar. In: ORTEGA, A. C. (org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas, SP: Alínea, 2007.
- ORTEGÓN, E.; PACHECO, J. F.; PRIETO, A. **Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas**. Santiago de Chile: CEPAL, 2005. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2d86ecfb-f922-49d3-a919-e4fd4d463bd7/content>. Disponível em: 10 fev. 2018.
- PEREIRA, T. L.; BRITO, S. H. A. de. A expansão da educação superior privada no Brasil por meio do FIES. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, n. 47, p. 337-354, set./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/7895/5245>. Acesso em: 14 abr. 2022.
- PRESTES, E. M. da T.; SOUSA JUNIOR, L. de. Expansão e financiamento da educação superior no context de crise econômica e de ajuste fiscal. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 46, p. 161-187, out./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/13296>. Acesso em: 13 mar. 2021.
- RAMOS, M. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n.32, jan.-jun. 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/11>. Acesso em: 15 jun. 2021.

RAVALLION, M. Evaluating anti-poverty program. In: SCHULTZ, T. P.; STRAUSS, J. A. (ed.). **Handbook of Development Economics**, v. 4, chapter 59, p. 3787-3846, Elsevier, 2008. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1573447107040594>. Acesso em: 23 mai. 2021.

REIS, P. R. C.; SILVEIRA, S. F. R.; BRAGA, M. J.; COSTA, T. M. T. Impactos das Aposentadorias e Pensões no Nível de Bem-Estar Social dos Domicílios de Minas Gerais. **Revista Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v. 26, n. 67, p. 106-118, jan./fev./mar./abr. 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/98102/96939>. Acesso em: 09 ago. 2021.

RESENDE, A. C. C. **Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: O impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras**. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFMG\\_9dbe59b71c584b869e5ce59eddc1f4b3](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFMG_9dbe59b71c584b869e5ce59eddc1f4b3). Acesso em: 20 abr. 2020.

RESENDE, A. C. C.; OLIVEIRA, A. M. H. C. de. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 235-265, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/QhRzNk7V9gwrYPxpBMxP6Rc/>. Acesso em: 17 mai. 2020.

REZENDE PINTO, J. M. de. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, n. 134, p. 133-152, jan.-mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3s6k6QPfyT8wyxXgtKZxT9p/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 18 abr. 2022.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-16, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.avalrevista.ufc.br/index.php/revistaaval/article/view/3>. Acesso em: 20 mar. 2021.

ROSENBAUM, P. R.; RUBIN, D. B. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. **Biometrika**, Oxford, v. 70, n. 1, p. 41-55, apr. 1983. Disponível em: [http://www.stat.cmu.edu/~ryantibs/journalclub/rosenbaum\\_1983.pdf](http://www.stat.cmu.edu/~ryantibs/journalclub/rosenbaum_1983.pdf). Acesso em: 10 mar. 2019.

ROSSI, P. H; LIPSEY, M.W.; FREEMAN, H. E. **Evaluation: a systematic approach**. 7th ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc. 2004.

SGUISSARDI, V. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: Precária trajetória e incerto futuro. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96 – Especial, p. 1021-1056, out. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302006000300018&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300018&lng=en&nrm=iso). Acesso em 19 abr. 2020.

SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder, CO: Westview Press, 2009.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2017.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona, ES: Editorial Ariel, 2008.

WEISS, C. H. **Evaluation**. 2nd ed. Hoboken, NJ: Prentice Hall, Inc. 1998.

## ARTIGO 4

### ANÁLISE CUSTO-EFETIVIDADE DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)

#### 1 INTRODUÇÃO

Ao analisar os desdobramentos históricos do ensino superior no Brasil, percebe-se que o seu desenvolvimento apresenta relação com o contexto social, político e econômico de cada período, ou seja, manifesta-se no sistema de ensino brasileiro as desigualdades observadas na estrutura social do país no decorrer dos anos.

De certo modo, as políticas educacionais, principalmente as implementadas a partir do século XXI, ressaltaram o viés da promoção social, já que se buscou, por meio daquelas, proporcionar mais oportunidades aos cidadãos, de forma equitativa e justa “de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico” (Brasil, 2011, p.4).

Enfatiza-se que a promoção social corresponde a um dos objetivos da política social, a qual demanda considerável quantidade de recursos públicos para ser colocada em prática, tornando-se, constantemente, o foco do debate político (Brasil, 2010). Entretanto, os “gastos” com as políticas sociais possuem duplo benefício, um que é particular e específico de cada política e outro de caráter econômico que tende a promover o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e a melhorar a distribuição de renda das famílias (Brasil, 2011).

A educação é uma das mais importantes áreas da política social, pois contribui para o desenvolvimento do ser humano como pessoa e como profissional, sendo que este último ocorre, principalmente, por meio da inserção dos indivíduos no ensino superior. Assim, além do retorno individual, a educação também gera retornos sociais e coletivos para a população, como elevação da renda; maior grau de cidadania, bem-estar e felicidade; melhora a qualidade de vida, a saúde, a autonomia e a produtividade dos indivíduos, entre outros (Brasil, 2011; Cabrito, 2004; Resende, 2018).

Ressalta-se que o ensino superior, nível de educação que é o foco de análise desse trabalho, não é obrigatório, segundo a Constituição Federal de 1988, mas condicionado às capacidades de cada indivíduo (Brasil, 1988). Contudo, consta na Carta Constitucional que o Estado deve garantir o acesso aos níveis mais elevados de educação, como o ensino superior.

A Constituição Federal de 1988 tornou obrigatório o ensino fundamental e garantiu, gradualmente, a universalização do ensino médio gratuito. Desse modo, previu-se, para o final da década de 1990, o aumento da demanda por educação superior devido à elevação do número de matrículas no ensino médio das redes estaduais (Brasil, 1988; Brasil, 2001).

Como no fim da década de 1990 o Governo Federal passou pelo processo de ajuste fiscal, o aumento dos gastos em educação tornou-se inviável (Corbucci, 2004), sobretudo com o ensino superior, que não era prioridade, de acordo com a Constituição de 1988. Este fato fez com que a absorção da demanda por educação superior fosse um desafio para o setor público.

Por outro lado, predominava-se na educação superior brasileira o setor privado, o qual crescia em proporção maior do que o setor público, tanto em relação ao número de instituições quanto de oferta de vagas (Rezende Pinto, 2004). Contudo, a taxa de ocupação das vagas das instituições privadas passou de 80,8% em 1990, para 62,6%, em 2002 (Corbucci, 2004). Isso estava associado a retração da renda da classe média ao final da década de 1990, já que o setor privado depende da capacidade de pagamento dos estudantes (Corbucci, 2004).

A partir do exposto, a alternativa encontrada para a resolução da demanda pelo ensino superior foi através do setor privado com o auxílio do setor público. Buscando garantir as condições de acesso, atender a demanda por ensino superior, proporcionar equilíbrio econômico e bem-estar social e viabilizar a sustentabilidade das instituições de ensino superior privadas, criou-se o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) em 1999 (Corbucci; Kubota; Meira, 2016; Pinheiro; Serrano, 2019;).

O Fies é um programa de crédito educativo que o Governo Federal brasileiro instituiu para ajudar os estudantes no pagamento dos valores das mensalidades dos cursos superiores privados durante a realização dos mesmos. Os custos do Fies são compartilhados entre o governo e os estudantes (Resende, 2018).

Destaca-se que o crédito educativo é uma política pública que está presente em diversos países, como Brasil, Estados Unidos, Austrália, Inglaterra, Nova Zelândia, Holanda, Japão, entre outros, mas com características específicas em cada um deles, quanto à forma de pagamento do financiamento recebido, após a conclusão do curso superior.

Verçosa e Castro (2018) mencionaram que o crédito educativo tem importância social e econômica, visto que possibilita o alcance dos objetivos da Constituição Federal ao proporcionar o acesso e a permanência de estudantes no ensino superior.

Outro fator que contribuiu para a consolidação do programa de crédito educativo foi a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2001, o qual tinha como uma das metas ofertar a educação superior para, pelo menos, 30% de jovens entre 18 e 24 anos e criar políticas

públicas para facilitar o acesso das minorias ao ensino superior (Brasil, 2001; Catani; Hey; Gilioli, 2006).

Mesmo reconhecendo que o investimento em educação superior é importante, o financiamento nessa área ocasiona debates quanto à melhor alocação dos recursos, visto que estes são escassos e as demandas ilimitadas. Por causa disto, busca-se, cada vez mais, a eficiência na distribuição dos recursos.

Um primeiro passo para a racionalização da alocação dos recursos públicos é a análise de custo-efetividade, a qual relaciona os custos com os resultados substantivos do programa (Rossi; Lipsey; Freeman, 2004).

Como o Fies é um programa que está em constante evidência, por demandar quantidade considerável de recursos e ter como finalidade a expansão do acesso ao ensino superior, considerou-se importante a realização de uma avaliação econômica deste programa.

Diante do exposto, e considerando que a análise custo-efetividade contribui para avaliar programas que possuem gastos públicos em situações excludentes, buscou-se mensurar o custo-efetividade do Fies.

## **2 REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1 Avaliação de políticas públicas**

A definição de política pública não é única na literatura, pois esse termo é objeto de pesquisa de diversas áreas, como ciência política, filosofia, economia, sociologia, psicologia social, administração, econometria, entre outras, o que o torna amplo e interdisciplinar (Farah, 2011; Souza, 2006). Para Lasswell e seus seguidores, a política pública é “multidisciplinar, em consonância com a própria natureza não disciplinar dos problemas públicos e de suas soluções” (Boullosa, 2013, p.68).

Neste artigo, entende-se políticas públicas como o conjunto de ações governamentais que buscam atender as demandas sociais e são “financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira” (Brasil, 2018a, p.14).

Kraft e Furlong (2007) corroboram com o entendimento de políticas públicas, adotado neste trabalho, ao mencionarem que os resultados delas afetam a vida das pessoas e por isso os pagamentos governamentais podem ser considerados uma forma de política pública, pois influenciam a vida dos indivíduos em nível individual e social.

As políticas públicas e as avaliações delas se tornaram um campo de estudo importante, pois, ao mesmo tempo em que a sociedade demanda maior quantidade de bens e/ou serviços, há a necessidade de orçamentos equilibrados, já que os recursos são escassos (Brasil, 2018a; Souza, 2006).

Dessa forma, o governo deve prezar pela qualidade do gasto, já que o seu desafio “é promover maior efetividade dos recursos públicos”, ou seja, realizar mais com a mesma quantidade de recursos (Brasil, 2018a, p.15). Ou, pelo menos, “priorizar o uso dos recursos, buscando não reduzir a oferta e a qualidade dos serviços” (Castro *et al.*, 2007, p.92).

A visão racional das políticas públicas ganhou espaço no final do século XX quando o Estado passou a ser “questionado tanto em suas funções quanto na real eficácia de suas ações interventoras na realidade social” (Santos, 2015, p.1).

Assim, as políticas públicas, entendidas como um ou mais programas, devem ser justificadas tanto pelo seu custo quanto pela magnitude (valor) de sua contribuição para a modificação que se espera nos resultados de interesse (Barros; Lima, 2017).

Ressalta-se que a competição por recursos ocorre entre os diferentes setores da economia e dentro de cada setor, o que faz com que o poder público precise fazer escolhas constantemente (Drumond; Stoddart, 1985).

Destarte, como o poder público influencia na atuação e na regulamentação do setor de educação, que é um dos principais da economia, a distribuição de recursos nele são “definidas por decisões políticas e institucionalizadas, que supõem a utilização de critérios explícitos de alocação” (Brousselle; Lachaine; Contandriopoulos, 2011, p.183).

O setor de educação, assim como o setor de saúde, não deve considerar apenas o(s) custo(s) do(s) programa(s), mas o potencial benefício que produzirão para a sociedade como um todo, pois tem consequências em fatores sociais, culturais, econômicos e políticos (Drumond; Stoddart, 1985).

A fim de estimar dentre as diversas alternativas, a que é mais eficiente para ser implementada, utiliza-se do método de avaliação econômica. Este considera que os recursos devem ser implantados de forma a maximizar os benefícios totais para a comunidade (Drumond; Stoddart, 1985).

Uma característica do método de avaliação econômica é a comparação de alternativas. Em alguns casos, a opção ao programa avaliado está implícita como a situação existente de não realização do programa ou “não fazer nada” (Drumond; Stoddart, 1985, p.356).

Em termos gerais, a avaliação econômica auxilia na determinação de “alocações ótimas em um contexto em que” os recursos são escassos (Brousselle; Lachaine;

Contandriopoulos, 2011, p.183). De acordo com Peixoto (2017), o foco da avaliação econômica é o retorno da política pública, ou seja, além de funcionar, ela precisa compensar economicamente, pois o custo é fundamental ao se tomar decisões em ambiente de poucos recursos.

Assim, entende-se que a avaliação econômica compara opções de serviços com base em seus custos e benefícios/consequências e, por isso, “assume várias formas, dependendo do problema em questão e da medida em que os benefícios dos programas podem ser quantificados e valorizados” (Drumond; Stoddart, 1985, p.355).

Há diversos tipos de avaliação econômica (custo-minimização, custo-utilidade, custo-efetividade e custo-benefício), as quais podem ser analisadas sob várias perspectivas (estudantes, instituições de ensino, Ministério da Educação, sociedade, entre outras) (Brousselle; Lachaine; Contandriopoulos, 2011).

Enfatiza-se que o tipo de avaliação econômica a ser realizada depende da natureza dos resultados/consequências das intervenções, já que os custos são sempre expressos em unidades monetárias (Brousselle; Lachaine; Contandriopoulos, 2011). Como a política pública de educação, denominada Fies, objeto de análise deste artigo, apresenta retornos múltiplos (individual, social e econômico) e de difíceis e complexas mensurações monetárias, optou-se por utilizar da análise custo-efetividade.

## **2.2 Custo-efetividade**

De acordo com Bowden *et al.* (2017), as intervenções políticas em educação entregam programas que fornecem instrução educacional e, por isso, suas avaliações são realizadas para identificar e analisar os resultados e o uso dos recursos públicos.

Como os benefícios de maior instrução educacional são amplos e complexos, por gerarem resultados coletivos e individuais e influenciarem diferentes setores da sociedade, a tradução deles em valores monetários pode ser difícil e até limitada.

Em geral, estudos de políticas educacionais realizam a valoração do impacto com base na estimativa dos salários futuros (Pradhan; Jamison, 2019). Este tipo de proxy pode ser razoável para alguns pesquisadores, mas, para outros, não, pois entendem que o valor da educação vai além do sentido econômico.

Destaca-se que a educação contribui para o aumento do processo produtivo; a elevação dos níveis de saúde da população; a redução das taxas de mortalidade e de criminalidade; e

influencia na educação dos filhos e na consciência política das pessoas; entre outras externalidades positivas (Louro; Garcia, 2019; Peixoto, 2017; Pradhan; Jamison, 2019).

A partir dos aspectos elencados, considerou-se a análise custo-efetividade mais apropriada para se avaliar a eficiência de um programa educacional, pois aquela requer a monetização apenas dos custos do programa, já que seus benefícios são expressos em alguma outra unidade quantitativa de resultado (Cohen; Franco, 1993; Rossi; Lipsey; Freeman, 2004).

De acordo com Luz (2021, p.12), a análise custo-efetividade permite escolher alternativas “que apresentam os melhores resultados para determinada despesa ou que minimizam a despesa para determinado resultado”.

A análise custo-efetividade é uma ferramenta útil para avaliar programas, pois mede a relação entre os custos e os resultados ou objetivos daqueles (Cellini; Kee, 2015; Woodhall, 1987). Ressalta-se que os resultados dos programas são medidos em alguma unidade específica que não seja a monetária (Cellini; Kee, 2015).

Segundo Svensson e Hultkrantz (2017), a análise custo-efetividade não permite identificar se o investimento (custo) aumenta ou diminui o bem-estar, pois os custos e os resultados possuem medidas diferentes.

Luz (2021) argumenta que a análise custo-efetividade apresenta limitações, já que não serve para comparar programas de objetivos diferentes e seus resultados não podem ser generalizados porque desconsideram as externalidades.

Com base no exposto, definiu-se a utilização da análise custo-efetividade para avaliar o Fies, que é um programa de crédito educativo direcionado para o ensino superior em instituições privadas.

### **2.3 Crédito educativo**

Antes de abordar o conceito de crédito educativo, torna-se importante compreender o que é crédito. Este, segundo Silva (2017, p.57), demonstra confiança, já que é uma operação a prazo, pois corresponde “a capacidade prevista que uma pessoa tem de reembolsar um investimento (empréstimo, financiamento) sobre ela”.

O crédito educativo, na maioria das vezes, abrange uma linha de financiamento, que pode ser pública ou privada, para pagar os custos de um curso da educação superior (Verçosa; Castro, 2018). Ressalta-se que o financiamento privado é fomentado por bancos, financeiras e/ou as próprias instituições de ensino que o estudante ingressar e o financiamento público por recursos que advém de programas do governo (Verçosa; Castro, 2018).

O crédito educativo, neste estudo entendido como o Fies, corresponde a um sistema de financiamento, por meio de subsídio governamental direto (gasto público), a estudantes que estão matriculados em instituições de ensino superior privadas e que devem pagar o valor financiado depois de um determinado tempo de formado (isto para quem obteve o Fies até o ano de 2017, pois a partir de 2018 não há mais o período de carência). A expectativa dos formuladores do programa é que os estudantes consigam a inserção no mercado de trabalho ao concluírem o curso superior.

Autores como Brasil (2017), Dynarski (2015) e Resende (2018), reconhecem a importância da intervenção governamental no mercado do ensino superior por meio do financiamento estudantil, sendo um dos maiores desafios a forma de financiá-lo (Resende, 2018). Botelho e Pessoa (2016) mencionam que um programa de crédito educativo direcionado para pessoas de baixa renda necessita de mecanismos para abrandar o risco de crédito, pois a indisponibilidade de fiador e de colateral fazem parte das condições de vulnerabilidade do público-alvo.

Assim, o financiamento estudantil, por meio de recursos públicos, é uma alternativa essencial para o indivíduo que “não consegue acesso ao mercado de crédito privado para custear o ensino superior por não possuir colateral ou por não conseguir utilizar o acréscimo na renda futura decorrente da obtenção do diploma de ensino superior como colateral” (Brasil, 2017). Desta forma, o governo busca corrigir falhas de mercado e investir no potencial dos rendimentos futuros dos estudantes junto com eles (Brasil, 2017; Chapman; Ryan, 2005).

Verçosa e Castro (2018, p.79) enfatizam que o crédito educativo proporciona a “igualdade de condições para acesso e permanência no ensino superior, garantindo a formação do estudante, a construção da sua cidadania e o seu posterior acesso ao mercado de trabalho”. Nesta mesma linha de raciocínio, Amorim e Correia Neto (2012), Becker (1994), Dynarski (2015) e Resende (2018) argumentam que a educação tem influência positiva na sociedade, já que proporciona aumento de produtividade, de renda, da qualidade de vida e de arrecadação de impostos e redução da criminalidade, da corrupção e dos gastos com assistência médica e social, além da consolidação da cidadania.

Por outro lado, o crédito educativo aumenta o número de estudantes nas instituições de ensino superior, o que pode gerar elevação do número de professores e de funcionários nestes estabelecimentos e maiores investimentos na infraestrutura deles, o que gera efeito multiplicador positivo na economia (Verçosa; Castro, 2018).

Apesar de todos os benefícios sociais e econômicos abordados, Chapman e Doan (2018, p.7) chamam a atenção para o fato de que investir na educação superior “é arriscado

tanto para quem toma emprestado quanto para quem empresta, devido à incerteza e às informações incompletas”. Isto porque não se sabe se os estudantes conseguirão se formar e se o curso escolhido será uma boa escolha quanto aos padrões de renda e de empregabilidade (Chapman; Doan, 2018). Além disto, ainda existem os riscos de mercado, os quais os estudantes não têm controle, como a demanda e a oferta de emprego no momento em que se formam para o curso que concluíram (Chapman; Doan, 2018).

Para que o programa de crédito educativo continue beneficiando milhares de estudantes, torna-se importante a preocupação com a eficiência e a eficácia financeira do mesmo, a qual pode ser entendida como a sustentabilidade financeira do programa (Resende, 2018). Ressalta-se que não há na literatura consenso quanto aos procedimentos que devem ser adotados para o estabelecimento de um programa de crédito educativo sustentável (Resende, 2018).

No presente estudo, selecionou-se o método de análise custo-efetividade para avaliar a eficácia do programa de crédito educativo denominado Fies. Enfatiza-se que, devido à restrição orçamentária do país, o indicador custo-efetividade se torna cada vez mais importante, pois permite identificar uma possível má alocação de recursos públicos (Barbosa Filho; Pessôa, 2008).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Sabe-se que estudos de custo-efetividade, normalmente, analisam e comparam os custos e os resultados de, no mínimo, duas políticas ou programas que buscam o mesmo objetivo.

Como no presente trabalho, o foco de análise foi um programa específico do Governo Federal, o Fies, comparou-se o custo-efetividade dele com o custo médio anual por estudante em instituições privadas calculado pelo Banco Mundial.

De acordo com Luz (2021, p.29), para a realização da análise custo-efetividade, precisa-se da “quantificação dos custos e da seleção da medida de efetividade” ou resultado para calcular a relação entre ambos.

Segundo Kaplan (2019), o custo-efetividade pode ser calculado com base nas fórmulas (1) e (2) a seguir.

$$\text{Custo – efetividade} = \frac{\text{Resultado da intervenção em termos físicos}}{\text{Custos}} \quad (1)$$

$$\text{Custo} - \text{efetividade} = \frac{\text{Custos}}{\text{Resultado da intervenção em termos físicos}} \quad (2)$$

A equação (1) permite calcular o custo por unidade do resultado e a equação (2) reflete o resultado por unidade do custo.

Para este estudo, considerou-se como custos totais do Fies a despesa financeira (volume de financiamentos concedidos ao ano - emissões primárias de CTF-E's, de recompras de CFT-E's das mantenedoras e do repasse da CCG ao FGEDUC); os aportes no FGEDUC; as despesas administrativas com a gestão dos financiamentos junto às instituições financeiras; e o subsídio implícito (diferença entre a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro Nacional e a taxa de juros dos financiamentos concedidos aos estudantes) (BRASIL, 2017). Estes dados foram extraídos do Diagnóstico Fies de Junho de 2017 e atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidos Amplo (IPCA).

A efetividade se traduziu no número de contratos que estavam na fase de utilização nos respectivos anos, “ou seja, o número de estudantes matriculados em cursos não-gratuitos no ensino superior com recursos do programa” (Brasil, 2016, p.24). Este dado foi extraído do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2016) para o período entre 2011 e 2015. Para os anos de 2016 e 2017 este dado foi extraído do Relatório de gestão do exercício de 2017 do Fies (Brasil, 2018b).

Devido à disponibilidade de dados, definiu-se o período entre 2011 e 2017 como sendo o de abrangência do presente artigo. Outro aspecto que influenciou o período de análise foi que, a partir de 2010, reformulou-se o Fies, que passou a contar com regras mais flexíveis, além de o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ter passado a ser o agente operador do programa. O ano de 2017 foi considerado o limite da análise porque, após ele, o programa sofreu consistentes alterações em seu desenho, como o fim do período de carência e regras mais restritivas com relação à obtenção do crédito educativo.

A partir do exposto e com base na fórmula (2), estimou-se a seguinte razão custo-efetividade:

$$\text{Custo} - \text{Efetividade} = \frac{\text{Custos totais do Fies}}{\text{Nº de contratos em fase de utilização}} \quad (3)$$

Após o cálculo do custo-efetividade do Fies para os anos estudados, comparou-se os valores encontrados ao valor padrão definido pelo Banco Mundial. Ressalta-se que as comparações foram realizadas sem a atualização dos valores e com a atualização dos valores

correntes com base no IPCA para o ano de 2021. De acordo com o Banco Mundial (2017, p.131), no Brasil, nos anos de “2013 e 2015, o custo médio anual por estudante em universidades privadas sem e com fins lucrativos foi de aproximadamente R\$ 12.600 e R\$ 14.850, respectivamente”.

Azimi e Welch (1998) mencionam que o resultado da análise custo-efetividade pode ser considerado o “preço” do resultado da política ou do programa.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Considerando a importância da racionalização dos recursos públicos, apresenta-se, nesta seção, a evolução dos custos totais do Fies e do número de contratos em fase de utilização e a análise custo-efetividade.

Na Tabela 1, a seguir, tem-se, de forma detalhada, os custos totais do Fies, por ano, sem atualizá-los com base no IPCA de 2021.

Tabela 1 – Detalhamento dos Custos Totais do Fies por ano

Custos Totais Anual do FIES							
	Em milhões R\$						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Emissão Primária de CFT-E	1.451	2.198	2.943	4.013	4.394	6.190	-
Recompra	384	2.085	4.625	9.120	9.078	12.338	-
Repasso ao FGEDUC - CCG	1	7	191	570	544	735	
Despesa Financeira Total	1.835	4.476	7.574	13.702	14.016	19.263	20.714
Aportes no FGEDUC	-	136	0	1.291	464	564	73*
Despesas Administrativas	49	224	113	67	739	1.000	1.149*
Subsídio Implícito	16	520	591	1.840	6.655	11.434	8.350*
<b>Total</b>	<b>1.900</b>	<b>5.356</b>	<b>8.278</b>	<b>16.900</b>	<b>21.874</b>	<b>32.261</b>	<b>30.286</b>

Fonte: Adaptado do Diagnóstico Fies de 2017 (Brasil, 2017).

\*Valores Estimados.

Ao analisar a Tabela 1, percebeu-se que, durante o período analisado, as despesas financeiras totais foram o elemento que mais contribuiu para o custo total anual do Fies. No ano de 2011, as despesas financeiras corresponderam a 96,58% dos custos totais e no ano de 2016 a 59,71%. Seus maiores percentuais ocorreram no período entre 2011 e 2014, no mínimo 81%, devido às regras do Fies que foram implementadas no ano de 2010, quando ocorreu a flexibilização do programa.

A partir de 2015, o percentual das despesas financeiras continuou significativo, no mínimo 59,71% (ano de 2016), mas diminuiu ao se comparar com o período anterior. Essa redução pode estar relacionada com as mudanças ocorridas no programa no ano de 2015, como o aumento da taxa de juros.

Observou-se que, no ano de 2011, a Emissão Primária de CFT-E, que corresponde à distribuição dos títulos públicos que as IES privadas recebem em contrapartida das matrículas dos estudantes beneficiados pelo Fies, representou, aproximadamente, 79% das despesas financeiras totais do programa. No ano de 2012, o percentual da Emissão Primária de CFT-E e da Recompra de CFT-E são próximos, 49,11% e 46,58%, respectivamente, o que evidencia o grande aumento de valor de recompra em relação ao ano de 2011, aproximadamente, 5,43 vezes. Ressalta-se que isto foi decorrente do afrouxamento das regras de concessão do crédito educativo a partir do ano de 2010.

A partir do ano de 2013, o percentual da Recompra de CFT-E foi superior, representando, no mínimo, 61% das despesas financeiras totais do Fies. Isto demonstra que as IES privadas receberam mais títulos públicos (CFT-E) pelos serviços prestados aos estudantes do que o valor que tinham de pagar referente aos débitos previdenciários ou de tributos federais. Assim, o que sobrou dos títulos públicos (CFT-E), o FNDE resgatou junto às mantenedoras e entregou “o valor financeiro equivalente ao resgate atualizado pelo Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M) – conforme dispõe o art. 22 do Decreto 3.859/2001” (Brasil, 2016, p.8).

Ainda com relação à Tabela 1, destaca-se o aumento da participação do subsídio implícito nos custos totais do Fies a partir de 2015, quando aquele atingiu 30,42% deste último. Isto significa elevação no custo do endividamento público, o que indica problema de sustentabilidade fiscal do programa (Brasil, 2016). E, em decorrência disto, os juros do programa aumentou a partir do segundo semestre de 2015.

Na Tabela 2, apresenta-se a evolução dos números de contratos concedidos e em fase de utilização para o período de 2010 a 2017.

Tabela 2 – Número de Financiamentos Concedidos e em Utilização por ano

Anos	Financiamentos concedidos	Financiamentos em utilização
2010	76.039	76.004
2011	154.222	228.162
2012	377.899	594.110
2013	559.910	1.114.218
2014	732.686	1.746.640
2015	287.477	1.863.176
2016	203.634*	2.185.038*
2017	175.925*	2.391.866*

Fonte:

Adaptado do Relatório de Auditoria do TCU, 2016 (Brasil, 2016);

\*Relatório de Gestão do Fies de 2017 (Brasil, 2018b).

Entre os anos de 2010 e 2014, as regras do Fies eram mais flexíveis, o que fez com que houvesse crescimento abrupto no número de financiamentos concedidos e em utilização por ano. Conforme se verifica na Tabela 2, neste período, o número de financiamentos concedidos de um ano para o outro foi, no mínimo, 30% a mais. O número de estudantes matriculados em cursos não-gratuitos do ensino superior com recursos do programa (financiamentos em utilização) aumentou, aproximadamente, 23 vezes entre os anos de 2010 e 2014.

A partir do segundo semestre de 2015, o Fies passou por outra reformulação quanto às suas regras, as quais se tornaram mais restritivas, e com isso reduziu-se bastante o número de financiamentos concedidos a partir deste ano. Isso pode ser comprovado na Tabela 2, pois, entre os anos de 2014 e 2015, diminuiu-se em, aproximadamente, 60% o número de contratos concedidos do Fies. Entretanto, o número de contratos em utilização ainda cresceu em, aproximadamente, 17%, já que, em média, os cursos têm duração entre 4 e 5 anos.

Para avaliar a efetividade do Fies, utilizou-se dos dados referentes aos custos totais (Tabela 1) e aos números de financiamentos em fase de utilização (Tabela 2) do Fies. Na Tabela 3, tem-se os dados para a análise de custo-efetividade.

Tabela 3 – Custo-Efetividade do Fies por ano

Ano	Custos Totais	Custos Totais IPCA 2021	Financiamento em Utilização	Custo- Efetividade	Custo-Efetividade IPCA 2021
2011	1.900.000.000	1.056.556.509,98	228.162	8.327,42	4.630,73
2012	5.356.000.000	3.152.314.421,50	594.110	9.015,17	5.305,94
2013	8.278.000.000	5.160.019.592,07	1.114.218	7.429,43	4.631,07
2014	16.900.000.000	11.209.728.041,78	1.746.640	9.675,72	6.417,88
2015	21.874.000.000	16.057.076.980,20	1.863.176	11.740,17	8.618,12
2016	32.261.000.000	25.171.466.235,31	2.185.038	14.764,50	11.519,92
2017	30.286.000.000	24.327.582.706,10	2.391.866	12.662,08	10.170,96

Fonte: Resultados da pesquisa a partir de dados do Relatório de Auditoria do TCU, 2016 (Brasil, 2016); Diagnóstico Fies de 2017 (Brasil, 2017); e do Relatório de Gestão do Fies de 2017 (Brasil, 2018b).

A Tabela 3 apresenta o custo do Fies por aluno e por ano, entendido como o custo por aluno matriculado. Na coluna 5, tem-se o custo por aluno considerando os respectivos valores para os anos analisados e, na coluna 6, apresenta-se o custo-efetividade a valores de 2021, ou seja, atualizados pelo IPCA até 2021.

De acordo com o Banco Mundial (2017, p.131), no Brasil, nos anos de “2013 e 2015, o custo médio anual por estudante em universidades privadas sem e com fins lucrativos foi de aproximadamente R\$ 12.600 e R\$ 14.850, respectivamente”. Estes valores atualizados para o ano de 2021 correspondem a R\$7.854,10 e R\$10.900,96, concomitantemente.

Ao se comparar o custo-efetividade do Fies com o custo médio anual por estudante, calculado pelo Banco Mundial, para os anos de 2013 e 2015, sem atualizar os valores pelo IPCA, percebeu-se que aquele era menor nos dois anos em análise. Isto significa dizer que o Fies garantiu o acesso ao ensino superior com menor custo e maior efetividade aos estudantes de instituições privadas sem e com fins lucrativos.

Considerando o valor custo-efetividade atualizado ao IPCA de 2021 (coluna 6), verificou-se que até o ano de 2015 o Fies foi mais custo-efetivo, ou seja, a um custo menor, proporcionou maior acesso ao ensino superior em instituições privadas sem e com fins lucrativos.

No ano de 2016, o Fies apresentou maior custo-efetividade quando comparado com o valor do custo médio anual por estudante calculado pelo Banco Mundial, atualizado pelo IPCA de 2021. Isto porque o custo-efetividade anual do Fies foi de R\$ 11.519,92 por estudante e o custo médio anual por estudante calculado pelo Banco Mundial foi de R\$10.900,96.

Para o ano de 2017 o custo-efetividade do Fies reduziu, aproximadamente, 12%, o que fez com que o programa melhorasse o seu índice de custo-efetividade, ficando próximo do valor médio calculado pelo Banco Mundial.

Destaca-se que, de acordo com o Relatório de Auditoria do TCU, o índice de inadimplência do Fies é em torno de 45% e 50% (Brasil, 2016). Como os contratos assinados a partir do ano de 2010 entraram na fase de amortização em 2016, ou posteriormente, não há nenhuma garantia de que eles alterem o quadro observado até então quanto à inadimplência. Pode ser que o índice de inadimplência até aumente, já que as regras para se obter o Fies naquele período eram bastante flexíveis. Isto é importante ser mencionado, pois pode influenciar o custo-efetividade do Fies, já que quanto maior a inadimplência, maiores os custos totais do programa.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo buscou mensurar o custo-efetividade do Fies ao longo dos anos. Conforme identificou-se na literatura, este tipo de avaliação econômica é muito comum na área da saúde, não sendo no setor de educação. Desta forma, tornou-se um desafio a realização deste estudo, visto que a disponibilização de dados do Fies é limitada e insuficiente.

Os resultados encontrados evidenciaram que o Fies garantiu a prestação do serviço de educação superior com menor custo e maior efetividade quando comparado com o custo médio anual por estudante, calculado pelo Banco Mundial, em grande parte do período analisado. A exceção ocorreu no ano de 2016, podendo ser reflexo do alto índice de inadimplência do programa, já que, a contar do segundo semestre de 2015, os contratos concedidos a partir do ano de 2010 entraram na fase de amortização.

Destaca-se que este estudo apresentou algumas limitações, mais especificamente com relação aos seus dados, uma vez que se utilizou de informações que constavam em relatórios de gestão, de auditoria e de diagnóstico do programa, pois não existe banco de dados disponível sobre o Fies. Outras limitações foram que o programa passou por constantes redesenhos, o que dificultou a comparação de dados, e o fato de os dados disponibilizados apresentarem defasagem de anos.

Sugere-se que estudos futuros abordem os anos mais recentes, assim como a configuração do programa que se iniciou no ano de 2018. Além disso, acredita-se que possam ser desenvolvidos trabalhos que analisem o custo-efetividade por região e por Unidades da

Federação, além de focarem nas fases do financiamento, como de utilização, carência e amortização, caso seja possível a obtenção dos dados.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, P. de J.; CORREIA NETO, S. J. Externalidades da educação no Brasil: entre o público e o privado. *In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO*, 8., 2012, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro, RJ: [S. I.], 2012. Disponível em: [http://www.inovarse.org/sites/default/files/T12\\_0473\\_2978.pdf](http://www.inovarse.org/sites/default/files/T12_0473_2978.pdf). Acesso em: 14 jun. 2020.
- AZIMI, N. A.; WELCH, H. G. The Effectiveness of Cost-Effectiveness Analysis in Containing Costs. **Journal of General Internal Medicine**, v. 13(10), p. 664-669, Oct. 1998. Disponível em: [https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1500894/pdf/jgi\\_201.pdf](https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1500894/pdf/jgi_201.pdf). Acesso em: 02 mai. 2019.
- BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo**: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Novembro de 2017. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2020.
- BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. Retorno da Educação no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 97-126. 2008. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3667/1/PPE\\_v38\\_n01\\_Retorno.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3667/1/PPE_v38_n01_Retorno.pdf). Acesso em: 23 jun. 2020.
- BARROS, R. P. de; LIMA, L. Avaliação de impacto de programas sociais. *In: MENEZES FILHO, N. A.; PINTO, C. C. de X. (orgs.). Avaliação econômica de projetos sociais*. 3. ed. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017. p. 13-37. Disponível em: [https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/avaliacao-economica-3a-ed\\_1513188151.pdf](https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/avaliacao-economica-3a-ed_1513188151.pdf). Acesso em: 20 mai. 2020.
- BECKER, G. S. Underinvestment in college education? *In: BECKER, G. S. (org.). Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. 3rd. ed. Chicago: The Univ. of Chicago Pr, 1994. Disponível em: <https://www.nber.org/books/beck94-1>. Acesso em: 30 jun. 2020.
- BOTELHO, V.; PESSOA, S. Financiamento Estudantil no Brasil: Como definir sustentabilidade? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, v. 46, p. 47-54, ago. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7081>. Acesso em: 12 ago. 2019.
- BOULLOSA, R. de F. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, ano XVI, v. 28, n.3, p.67-84, 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/pensamentorealidade/article/view/17572/15028>. Acesso em: 06 jun. 2020.
- BOWDEN, A. B.; SHAND, R.; BELFIELD, C. R.; WANG, A.; LEVIN, H. M. Evaluating Educational Interventions That Induce Service Receipt: A Case Study Application of City

Connects. **American Journal of Evaluation**, v. 38(3), p. 405-409. 2017. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1098214016664983>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 010172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2020.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Balanço da política social no novo milênio. *In: Perspectivas da política social no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, [2010]. p. 57 - 108. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro08\\_perspectiva\\_sdpolitica.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro08_perspectiva_sdpolitica.pdf). Acesso em: 08 nov. 2021.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Gastos com a Política Social: Alavanca para o crescimento com distribuição de renda. *In: Comunicados do Ipea nº 75*. Brasília, DF: Ipea, [2011]. p. 57 - 108. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4634/1/Comunicados\\_n75\\_Gastos\\_com.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4634/1/Comunicados_n75_Gastos_com.pdf). Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de auditoria**. Brasília, DF: TCU, [2016]. Disponível em: [http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20\\_FIES\\_.pdf](http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf). Acesso em: 21 de abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Diagnóstico Fies**. Brasília, DF: Secretaria de Acompanhamento Econômico / Secretaria do Tesouro Nacional, [2017]. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=66921-diagnosticofies-junho2017-pdf&category\\_slug=julho-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=66921-diagnosticofies-junho2017-pdf&category_slug=julho-2017-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 18 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex post**. Volume 2. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República *et al.*, [2018a]. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em: 08 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Prestação de contas ordinárias anual: Relatório de gestão do exercício de 2017**. Brasília, DF: Secretaria de Educação Superior, [2018b]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/auditorias?id=14949>. Acesso em: 11 de mar. 2022.

BROUSSELLE, A.; LACHAINE, J.; CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre. A avaliação econômica. *In: BROUSSELLE, A. (org.). Avaliação: conceitos e métodos*. Tradução de Michel Colin. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2011. p.183-216.

CABRITO, B. G. O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o Estado e o mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 977-996, Especial - Out. 2004. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 12 mar. 2022.

CASTRO, J. D. de; ROCHA, V. da; PINTO, S.; MARINHO, M. Custo-efetividade: comparação entre o modelo tradicional e o Programa de Saúde da Família. **Rev. Bras. Med. Fam. e Comunidade**, Rio de Janeiro, v.3, n.10, p.91-98, jul/set. 2007. Disponível em: <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2021/01/881352/351-texto-do-artigo-1080-1-10-20110623-1.pdf> . Acesso em: 13 nov. 2021.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. de S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educ. rev.**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, dez. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602006000200009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602006000200009&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 29 mar. 2019.

CELLINI, S. R.; KEE, J. E. Cost-effectiveness and cost-benefit analysis. *In*: NEWCOMER, K. E.; HATRY, H. P.; WHOLEY, J. S. (eds.). **Handbook of practical program evaluation**. 4th ed. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2015. p. 636-672. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781119171386.ch24#:~:text=Cost%2Deffectiveness%20analysis%20is%20a,of%20a%20program's%20many%20benefits>. Acesso em: 12 mar. 2022.

CHAPMAN, B.; RYAN, C. The access implications of income-contingent charges for higher education: lessons from Australia. **Economics of Education Review**, v. 24(5), p. 491-512, oct. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2004.08.009>. Acesso em: 24 fev. 2022.

CHAPMAN, B.; DOAN, D. Financiamento do Ensino Superior: questões conceituais e a experiência internacional. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, v. 58, p. 7-10, dez. 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/181219\\_radar\\_58\\_art1.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/181219_radar_58_art1.pdf). Acesso em: 09 jun. 2020.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: Da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, Especial - Out. 2004. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 12 mar. 2022.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. Evolução da educação superior privada no Brasil: Da reforma universitária de 1968 a década de 2010. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, v. 46, p.7-12, ago. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7066>. Acesso em: 14 ago. 2019.

DRUMOND, M. F.; STODDART, G. L. Principles of economic evaluation of health programmes. **World health statistics quarterly**, n.38(4), p. 355-367, 1985. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/50496> . Acesso em: 14 jun. 2022.

DYNARSKI, S. M. An Economist's Perspective on Student Loans in the United States. **CESifo Working Paper Series** N°. 5579, Oct. 2015. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2694441](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2694441). Acesso em: 01 jul. 2020.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p.813-836, mai/jun. 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7016/5575>. Acesso em: 08 fev. 2020.

KAPLAN, J. **Cost effectiveness qnalysis**. Better Evaluation. 2019. Disponível em: <https://www.betterevaluation.org/en/evaluation-options/CostEffectivenessAnalysis>. Acesso em: 04 mai. 2019.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public policy: politics, analysis, and alternatives**. Washington, D.C.: CQ Press, 2007.

LOURO, S. S.; GARCIA, R. P. M. Uma análise comparativa entre os retornos social e privado da educação no Brasil. *In*: SIMPÓSIO DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 4., 2019, Salvador/BA. **Anais [...]**. Salvador: Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/31170>. Acesso em: 23 mar. 2022.

LUZ, R. de C. **Expansão do ensino superior no Brasil: Análise custo-efetividade, projeção de matrículas e impacto fiscal**. 2021. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/43254>. Acesso em: 10 jun. 2022.

PEIXOTO, B. O cálculo do retorno econômico. *In*: MENEZES FILHO, N. A.; PINTO, C. C. de X. (orgs.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. 3. ed. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017. p. 193-235.

PINHEIRO, M. C.; SERRANO, A. L. M. Análise do impacto do programa Fies nos retornos de ações do setor de ensino superior. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 30, n. 81, p. 368-380, set./dez. 2019. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/161330>. Acesso em: 12 jun. 2020.

PRADHAN, E.; JAMISON, D. T. Standardized sensitivity analysis in BCA: An education case study. **Journal of Benefit Cost Analysis**, v. 10, Issue S1: Special Issue - Benefit-Cost Analysis in Low- and Middle-Income Countries: Methods and Case Studies, Spring 2019, p. 206-223. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-benefit-cost-analysis/article/standardized-sensitivity-analysis-in-bca-an-education-case-study/326949FB1AAE86D9B2603EF6D430115D>. Acesso em: 13 fev. 2022.

RESENDE, M. 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) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, Distrito Federal, 2018. Disponível em: [http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/manoela\\_vilela\\_araujo\\_resende.pdf](http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/manoela_vilela_araujo_resende.pdf). Acesso em: 30 abr. 2020.

REZENDE PINTO, J. M. de. O acesso à educação superior no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, especial, p. 727-756, out. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/v4QvPxCR99Z874zpkLvmSMF/#>. Acesso em: 23 set. 2019.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M.W.; FREEMAN, H. E. **Evaluation**: a systematic approach. 7th ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc. 2004.

SANTOS, J. E. O. dos. Políticas públicas na atualidade e seus desafios. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11., 2015, Santa Cruz do Sul, RS. **Anais** [...]. Rio Grande do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/14322/2769>. Acesso em: 14 jun. 2020.

SILVA, E. S. e. **O conceito de crédito**. Repositório Científico do Instituto Politécnico do Porto. 2017. Disponível em: <https://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/10125>. Acesso em: 20 mai. 2022.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20 - 45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 jun. 2017.

SVENSSON, M.; HULTKRANTZ, L. A Comparison of Cost-Benefit and Cost-Effectiveness Analysis in Practice: Divergent Policy Practices in Sweden. **Nordic Journal of Health Economics**, v. 5, n. 2, p. 41-53, 2017. Disponível em: <https://journals.uio.no/index.php/NJHE/article/view/1592>. Acesso em: 30 abr. 2019.

VERÇOSA, H. M. D.; CASTRO, R. A. de O. Da possibilidade da concessão de crédito educativo fora da atividade exclusiva de instituição financeira. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, v. 12, n. 1, p.76-86, jun. 2018. Disponível em: <https://revistapgbcbcb.gov.br/revista/article/view/953>. Acesso em: 10 fev. 2022.

WOODHALL, M. Cost analysis in education. **Economics of Education: Research and Studies**, p. 348-350, 1987. Disponível em: <https://www.research.fsu.edu/media/5379/cost-effectiveness-analysis-in-education.pdf> . Acesso em: 25 abr. 2022.

## CONCLUSÃO GERAL

A presente tese teve como foco o estudo do principal programa de crédito educativo do Governo Federal brasileiro, o Fies, o qual sempre demandou uma quantidade considerável de recursos públicos, os quais estão cada vez mais escassos e requerem uma alocação eficiente. A partir da definição do objeto de estudo, buscou-se analisar o Fies sob diferentes abordagens avaliativas, o que resultou em quatro artigos independentes.

Constatou-se que as várias reestruturações do Fies, a falta de qualidade do ensino ofertado pelas instituições privadas e o custo-efetividade do programa foram aspectos recorrentes nas pesquisas científicas desenvolvidas no país sobre o Fies.

Percebeu-se que as mudanças realizadas nas legislações do Fies buscavam ajustar-se às sugestões do corpo técnico e científico do país, sendo as principais relacionadas com a focalização e a sustentabilidade financeira.

Enfatiza-se que o desenho atual do programa, o qual é responsável pela criação da modalidade Fies, é o mais consistente com a democratização do acesso ao ensino superior, o que espera-se que contribua para a não reprodução da pobreza por meio da ampliação de oportunidades educacionais das camadas de menor renda da população.

A partir dos resultados encontrados, sugere-se, para o aprimoramento do Fies, a fim de torná-lo mais eficaz e sustentável, algumas ações, como: o financiamento de instituições com bom desempenho no MEC, garantindo assim que os estudantes tenham acesso a uma educação de qualidade; a exigência de um mínimo de desempenho acadêmico de seus beneficiários para que o financiamento seja mantido, conforme já ocorre no programa Prouni; a realização de um mapeamento de cursos que possuem demanda no mercado de trabalho em cada região do país, a fim de alinhar as vagas financiadas e as necessidades do mercado para que aumente-se as chances de emprego entre os formados beneficiários e, conseqüentemente, diminua-se a inadimplência; e o acompanhamento dos estudantes após a conclusão do curso, a fim de apoiá-los com programas de empregabilidade, a partir do desenvolvimento de parcerias com empresas e instituições para facilitar a entrada dos beneficiários no mercado de trabalho, como programas de estágio e trainee. Desta forma, evidencia-se a necessidade do planejamento de políticas públicas integradas à política de crédito estudantil.

Ressalta-se que, mesmo com todos os desafios e reformulações necessárias, o Fies é um programa essencial, pois viabiliza a inclusão educacional e aumenta a taxa de escolaridade

no ensino superior, reduzindo as desigualdades sociais, já que as instituições de ensino superior públicas não conseguem absorver toda a demanda por este nível de ensino.

Com a finalização deste trabalho, torna-se importante relatar que as principais limitações foram a dificuldade de obtenção de dados secundários sobre o Fies e a pandemia da Covid-19, que impossibilitou a realização da pesquisa de campo.

Como os dados estudados foram de antes da pandemia da Covid-19, sugere-se, como pesquisa futura sobre o Fies, analisar como a crise sanitária afetou a adesão ao programa, a inadimplência e a evasão estudantil. Outras sugestões para pesquisas futuras são: verificar a percepção dos atuais beneficiários e dos egressos quanto ao programa (facilidade de acesso, transparência e impacto em sua vida) e às instituições de ensino superior privadas; averiguar a taxa de emprego entre os egressos, os cursos financiados e as instituições parceiras, a fim de subsidiar políticas públicas para apoiar egressos e contribuir para a resolução de problemas estruturais do programa; e examinar, nas diferentes regiões do país, se o programa contribuiu para o aumento da diversidade racial, étnica e socioeconômica nas instituições privadas.