



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS I  
CENTRO DE EDUCAÇÃO- CEDUC  
CURSO DE LICENCIATURA EM LETRAS/PORTUGUÊS**

**ELVIA DOS SANTOS LEAL**

**DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR ATRAVÉS DO PROUNI  
E DO FIES: UMA ANÁLISE SOBRE A DÍADE QUANTIDADE E  
QUALIDADE**

**CAMPINA GRANDE  
2016**

**ELVIA DOS SANTOS LEAL**

**DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR ATRAVÉS DO PROUNI  
E DO FIES: UMA ANÁLISE SOBRE A DÍADE QUANTIDADE E  
QUALIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso de Letras da  
Universidade Estadual da Paraíba, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
licenciatura em Letras.

Área de concentração: Políticas Educacionais  
Orientador: Prof. Ms. Ruth B. Araújo Ribeiro

**CAMPINA GRANDE  
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

L436d Leal, Elvia dos Santos  
Democratização do ensino superior através do Prouni e do Fies [manuscrito] : uma análise sobre a diáde quantidade e qualidade / Elvia dos Santos Leal. - 2016.  
34 p. : il. color.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Letras) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Educação, 2016.

"Orientação: Profa. Ma. Ruth B. Araújo Ribeiro, Departamento de Educação".

1. Ensino Superior 2. Educação - Democratização 3. Políticas Públicas 4. PROUNI 5. FIES I. Título.

21. ed. CDD 378

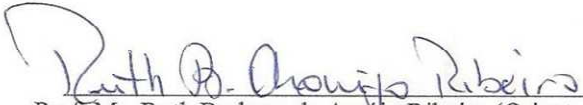
ELVIA DOS SANTOS LEAL

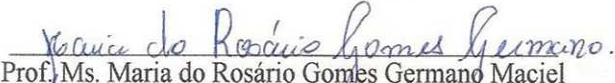
**Democratização do Ensino superior através do PROUNI e do FIES: Uma  
análise sobre a diáde quantidade e qualidade**

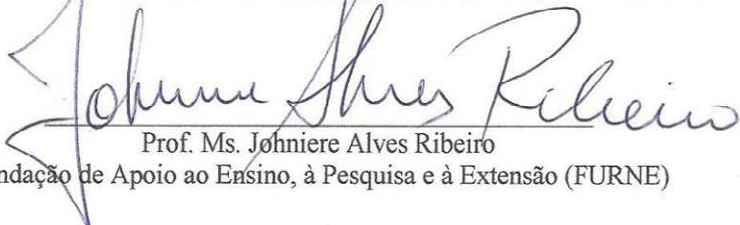
Trabalho de Conclusão de Curso de Letras da  
Universidade Estadual da Paraíba, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
licenciatura em Letras.  
Área de concentração: Políticas Educacionais

Aprovada em: 20/05/2016.

BANCA EXAMINADORA

  
Prof. Ms. Ruth Barbosa de Araújo Ribeiro (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
Prof. Ms. Maria do Rosário Gomes Germano Maciel  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
Prof. Ms. Johnnie Alves Ribeiro  
Fundação de Apoio ao Ensino, à Pesquisa e à Extensão (FURNE)

À minha mãe, pois sem sua dedicação nada teria  
conquistado. Pela sua amizade e companheirismo,  
DEDICO.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por me permitir chegar até aqui; aos meus irmãos Erick dos Santos Leal e Erika dos Santos Leal pela compreensão e ajuda na pesquisa realizada, bem como ao meu pai e minha mãe que foram meu alicerce durante minha vida acadêmica.

Agradeço a meu esposo Jânio e minhas filhas pela paciência, amor e compreensão durante todo o tempo de dedicação aos meus estudos.

*“E sabemos que todas as coisas contribuem juntamente para o bem daqueles que amam a Deus, daqueles que são chamados segundo o seu proposito”*

*Romanos 8:28*

## DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR ATRAVÉS DO PROUNI E DO FIES: UMA ANÁLISE SOBRE A DÍADE QUANTIDADE E QUALIDADE

Moreira, Elvia dos S. Leal<sup>1</sup>

### RESUMO

Nos últimos anos, houve importante ampliação do número de Instituições de Ensino Superior privada, coincidentemente esse aumento ocorreu no período em que se encontrava em destaque importantes políticas públicas brasileiras educacionais, a exemplo do PROUNI e do FIES. Essas surgem como ferramentas auxiliares ao PNE, o qual tem por objetivo, em sua Meta número 12, a ampliação do acesso da população ao Ensino Superior e garantia da qualidade da educação ofertada. Nesse sentido, este artigo visa compreender a atual conjuntura da educação brasileira de nível superior, observando se os programas atendem a perspectiva social ou se apresentam apenas traços de uma política neoliberal que desvia a responsabilidade do Estado. Iniciaremos nossa análise com uma contextualização histórica sobre o surgimento da necessidade das políticas educacionais no Brasil, em seguida compreenderemos a regulação do PROUNI e do FIES, através das leis e portarias que os regulamentam, observando os envolvidos no processo de adesão e manutenção. Por fim, observaremos dados estatísticos do Censo da educação superior, realizado em 2013 e publicado em 2015, além de conferir os indicadores de qualidade, o IGC, o qual avalia a qualidade das instituições, e o ENADE, que determina os níveis de desempenho dos alunos de cursos superiores. Com base nos levantamentos realizados, observamos que os programas de democratização da educação superior, o FIES e o PROUNI, contribuíram com a ampliação ao acesso, porém, não estão conseguindo garantir educação de qualidade segundo os indicadores IGC e ENADE.

**Palavras-chave:** Ensino Superior. Democratização. Políticas Públicas. PROUNI. FIES.

### 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, testemunhamos a desenvoltura da organização da educação de nível superior brasileira com visível multiplicação das Instituições de Ensino Superior (IES) e equivalente oferta de cursos, dos mais diversificados tipos. Mas será que essa representatividade quantitativa tem representado também qualidade no ensino ofertado?

Nas últimas décadas, final do século XX e início do século XXI, importantes decisões políticas influenciaram a atual demanda do Ensino Superior, a exemplo da implementação dos programas políticos de incentivo à ampliação das vagas: o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). As decisões do Governo Federal são reflexos de pressões internas e externas, isso porque as novas estratégias na área da

---

<sup>1</sup> Aluno de Graduação em Licenciatura em Letras na Universidade Estadual da Paraíba – Campus I. Email: professoraelvia@gmail.com



educação atendem aos interesses de um grupo, os proprietários de escolas de Ensino Superior (ES) e as “determinações fomentadas pela globalização moldurada às concepções políticas neoliberais, que desregulam a intervenção do Estado no mercado capitalista” (TOMMASI et. al. 2007, p.23).

Segundo a Constituição Federal (CF) de 1988 em seu Art 205, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família em colaboração com a sociedade. Esse direito nasce de um ato democrático de interesse público no bem estar social e visa garantir o pleno desenvolvimento do ser humano, além de seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Sendo a educação um direito fundamental social, tem o Estado o dever de garantir o acesso da população em todos os níveis de educação, legitimando a CF. Se assim o é, o próprio reconhecimento do direito adquirido dispensaria atos políticos ou de politicagem que o assegurassem. Afinal, esse tem sido o marketing do governo ao discursar sobre as políticas públicas de educação. Segundo Matos (org. Ruth Prestes, 2010, p.189),

a principal forma de legitimação do sistema de dominação da sociedade atual é a criação e legitimação de regras e mecanismos de interação supostamente consensuais, que permitem e perpetuam a dominação na medida em que produzem e difundem a ideia de que o sistema é democrático.

Assim, podemos dizer que vivemos, segundo termo usado por Matos (2010, p.189) um perigoso pseudoconsenso, que aliena a conduta social e inibi os cidadãos a exigir que se realizem atos efetivos em benefício coletivo e pessoal, conforme filosofia da política democrática.

A partir dessa reflexão e mediante observação da atual conjuntura do ES, um questionamento se faz inevitável: por que o Estado investe nas instituições privadas ao invés de estimular e garantir o acesso da educação através de investimento financeiro à IES públicas?

Assim sendo, propusemos nesta pesquisa analisar as políticas públicas de educação, com a finalidade de compreender a atual conjuntura do ES, constatando a concretização dos objetivos do Estado para o ensino, especificamente tentando comprovar se os programas estão atingindo a meta de ampliação de acesso ao ES ao passo que garantem, através dos indicadores nacionais, educação de qualidade.

Iniciamos nossa análise com uma contextualização histórica sobre o surgimento da necessidade das políticas educacionais no Brasil, em seguida compreenderemos a regulação do PROUNI e do FIES, através das leis e portarias que os regulamentam, observando os envolvidos no processo de adesão e manutenção, por fim constataremos a contribuição dos

programas, segundo avaliação quantitativa e qualitativa, através da análise de indicadores estatísticos oficiais.

Nossa proposta foi realizar uma análise que tentasse ir além das especulações sobre os programas, e por isso sugerimos então a verificação de indicadores oficiais, que representem informações sobre a expansão do ES e a concretização da qualidade na educação ofertada, por esse motivo será inevitável a análise entre as categorias administrativas pública e privada. Escolhemos para nossa análise o último Censo da Educação Superior, realizado em 2013 e divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2015, o qual nos auxiliará na obtenção de informações sobre o número de IES privadas existentes em comparação ao número de IES públicas e, obviamente, o reflexo desse no número de vagas ofertadas ao ensino superior por categoria administrativa, constatando onde estão os alunos deste nível de ensino..

Para a verificação da contribuição das políticas públicas em prol da qualidade ofertada, utilizaremos dois indicadores oficiais relevantes à nossa pesquisa, o Índice Geral de Curso (IGC) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). Identificamos em nosso estudo que o Censo não apresenta dados sobre a qualidade ofertada nas IES por categoria, e por esse motivo iremos através de análise quantitativa do resultado do IGC, em 2014, realizar a média aritmética dos níveis obtidos pelas instituições públicas e privadas. O IGC é responsável por avaliar a qualidade das instituições de Ensino Superior. A fim de complementar nossa análise sobre a qualidade do ES, vimos ser necessário tratar, neste estudo, indicadores que fossem reflexos da atual competência de nossos estudantes. Sendo assim, utilizaremos por fim a análise dos níveis obtidos pelo ENADE por categoria administrativa.

## **2 UM REFLEXO HISTÓRICO SOBRE O SURGIMENTO DO POLÍTICAS PÚBLICAS**

Refletir sobre a passagem histórica instiga observar as disparidades entre o interesse econômico e a realidade humanística de uma época, remetendo-nos a realidade da segregação social de classes e a privação da educação aos menos favorecidos.

Conforme contribuição de Guiraldelli Jr (2009), a década de 30 ficou marcada principalmente pelo declínio da “Era do café”, de relações sociais e trabalhistas iminentemente agrárias, e pela ascensão do período industrial com o crescimento do proletário urbano. Nessa década, a indústria recebeu o incentivo do governo de Getúlio Vargas e o

Brasil começou a mudar seu modelo econômico, de agrário-exportador para industrial. As cidades passaram a ter grande contingente de mão de obra, mas infelizmente mão de obra sem qualificação, nem experiência com o manuseio de máquinas, já que a educação, principalmente a superior, na época, atendia a minoria burguesa. Nesse cenário, eclodiu o clamor de o setor industrial por qualificação técnica-escolar, sendo o Governo pressionado a garantir um plano que suprisse a deficiência educacional e atendesse o interesse dos detentores de capital. Dessa forma, nasce um importante projeto no sistema educacional brasileiro, as Leis Orgânicas, decretadas entre 1942 e 1946. Os projetos-lei foram chamados de “Reforma Capanema” por ser liderado pelo então Ministro da Educação e Saúde Gustavo Capanema. Tratava-se de seis decretos leis que ordenaram o ensino primário, secundário, industrial, comercial, normal e agrícola. É importante destacar que naquele momento histórico não existiu a preocupação do governo com a democratização do ensino, o objetivo do projeto era qualificar, em tempo hábil, civis que comporiam “as mãos” da indústria brasileira daquela época.

De acordo com Costa et.al (2000), o sistema educacional desenvolvido pelo Ministro Capanema correspondeu à divisão econômico-social do trabalho. Nesse sistema, existiria a educação destinada à elite, outra para os jovens que comporiam o grande exército de trabalhadores necessários à utilização da riqueza potencial da nação e outras ainda para as mulheres. Para Capanema, a educação deveria servir ao desenvolvimento de habilidades e mentalidades de acordo com os diversos papéis atribuídos às diversas classes ou categorias sociais, nesse sentido a educação deveria estar, antes de tudo, a serviço da nação.

A observação da passagem histórica aqui destacada mostra claramente que a educação e sua estruturação política existiram para suprir a necessidade mercantil de domínio social. Apresentam-se como intervenção política de melhorias sociais e ascensão de classes, mas na prática alimentam um sistema de estratificação social em que uma minoria determina as regras e decisões sobre a maioria proletária.

Ainda, segundo Guiraldelli Jr (2009), após a promulgação da Constituição Federal de 1947, houve o desejo de formulação de um projeto de lei que direcionasse o interesse da educação em uma parceria entre o Estado e a sociedade. Formou-se então uma comissão para formular a lei que servisse de diretrizes para a educação brasileira em todos os seus níveis, que se caracterizou como a primeira tentativa de legalização da Lei de Diretrizes e Bases Nacional (LDBN). O projeto foi barrado no Congresso sob a influência do Ministro Capanema, o qual considerava o projeto como antagônico aos interesses das Leis Orgânicas. O primeiro projeto da LDBN foi extraviado no Congresso e substituído por um documento

que defendia os interesses dos proprietários da rede privada de ensino, o “Substitutivo Lacerda<sup>2</sup>”, de autoria do deputado Carlos Lacerda. O acontecimento desencadeou um acirrado debate ideológico, de um lado os simpatizantes liberalistas da educação privada, os quais defendiam que a educação era dever da família e não do Estado, de outro os defensores da escola pública e do direito constitucional à educação.

Observamos que a dicotomia de escola pública e privada sempre existiu e por muito tempo influenciou o desenvolvimento da organização educacional nacional. O interesse na manutenção do poder, por vezes, falou mais alto que qualquer outro aspecto humanista. A educação foi moldada para agradar os detentores do capital, seja para tonar os proletariados autônomos de conhecimento profissional, seja por meio da capitalização da educação como mercadoria.

Outro importante movimento ocorrido, talvez a gênese do atual perfil do ES, foi a Reforma Universitária de 1968. Carlos Benedito Martins (2009, p.26) afirma que o surgimento do “novo” Ensino Superior privado constitui um desdobramento da Reforma do qual chama de “capitalismo acadêmico”. As mudanças ocorridas nas IES federais não conseguiram ampliar satisfatoriamente suas matrículas para atender a demanda crescente no ensino médio. Em 1969 havia 162 mil estudantes que não conseguiam vagas nas instituições para as quais tinham sido aprovados, gerando um clima de insatisfação com a estrutura universitária existente. Mas, esse não seria o único fator, a instauração do regime militar, que ocorrerá no país entre 1964 a 1985, trouxe consigo medidas repressivas contra os movimentos estudantis e estrita vigilância dos docentes, constelação desses fatores impulsionaram a formulação da política educacional.

A partir desse contexto político e social, nasceu uma política de reestruturação do ES que reconheceu a necessidade de expansão, mas que praticava o discurso da falta de recursos financeiros, propondo a expansão com contenção, ou seja, atender o máximo com o menor custo financeiro. Para atender esse novo modelo, o incentivo a privatização seria a melhor solução, já que o governo atenderia a demanda, acalmaria os conservadores preocupados com um golpe comunista (motivo pelo qual se instaurou o regime militar) e ainda teria o controle da classe docente, já que esses passariam a ser tratados como os funcionários privados das escolas particulares. Surgia assim o incentivo a expansão de educação superior privada, a qual é definida por Martins (2009, p.17) como um ensino

---

<sup>2</sup> O Substitutivo Lacerda baseava-se as teses do Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino, e trazido para dentro da legislação o interesse dos proprietários do ensino privado. (Ghiraldelli, 2009, p.91).

voltado para mera transmissão de conhecimento de cunho marcadamente profissionalizante e distanciados da atividade de pesquisa, que pouco contribuiu com a formação de um horizonte intelectual crítico para a análise da sociedade brasileira e das transformações de nossa época.

Percebemos que, quase cinco décadas após a Reforma, traços de outrora podem ser comparados ao crescimento e expansão no número de instituições de Ensino Superior atual que se faz de forma desregular e sem compromisso com o estabelecimento de um ambiente propício ao desenvolvimento intelectual, pois atendem mais ao mercado (quantidade) do que ao cliente (responsabilidade com a qualidade e formação individual), enquanto o Estado se lisonjeia com o número de alunos matriculados e alimenta o pseudoconsenso de “Pátria Educadora”.

Mas e quanto ao contexto internacional? Qual influência teria sobre a atual desenvoltura no ES brasileiro?

Antes de passar a análise dos programas em si, precisamos compreender o motivo e justificativa de sua existência. A resposta está nas organizações globalizadoras detentoras de poder no pós Segunda Guerra Mundial, pois, após a guerra, importantes organismos surgem da necessidade de reestabelecimento mundial, a exemplo da Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas (UNESCO), e o Banco Mundial (FMI).

Segundo Maria Clara Souto (2007), o Banco Mundial vem desempenhando um processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento impondo programas de estabilização e ajuste da economia através de reformas profundas em suas instituições e políticas. Esse sistema de “apoio a reestruturação” se sustenta por meio de condicionantes aos países em desenvolvimento e defende o crescimento liberal do mercado. De acordo com o Banco Mundial, os países deverão equilibrar o orçamento, mediante a redução de gastos públicos, facilitando a abertura comercial pela redução das tarifas de importação, privatizações de empresas e serviços públicos e a desregulação do poder do Estado pela eliminação de sua intervenção.

No Brasil, foram regulamentadas fortes estratégias de contenção de custos do governo, na década de 90, a exemplo do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que duramente foi criticado pela privatização de importantes empresas estatais. Foi também no governo de FHC a criação da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual induz a transparência nos gastos públicos e estabelece diretrizes orçamentárias. Nesse contexto político, surgem o Plano Plurianual (PPA), que são diretrizes a serem alcançadas em curto prazo pelas entidades federativas, e o Plano Nacional

de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 que determina as diretrizes a serem seguidas em longo prazo (dez anos).

Seguindo o compromisso firmado internacionalmente, sob o viés da igualdade, equidade, progresso social, desenvolvimento científico e tecnológico, desenvolvem-se no Brasil políticas de inclusão social, entre elas a de acesso à educação superior, como o PROUNI e FIES. Esses são instrumentos do governo para tentar vencer as desigualdades sociais a fim de atender as metas do PNE, principalmente a que trata das ações para o ES e orienta os objetivos a serem atendidos até 2024. A lei mostra que deve “elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão [...]” (BRASIL, 2014, p.11).

A proposta desse trabalho é justamente o questionamento sobre a efetividade dessa meta mediante a interferência do governo. Será que os programas destinados à expansão do acesso ao ES, que patrocinam a categoria privada, preocupam-se com a qualidade ofertada pela educação? Ou, conforme visto no período do Regime Militar, apenas se justificam no princípio da expansão com contenção?

Seria, talvez, irresponsável responder tais questões sem o aprofundamento das leis que regem e estabelecem os programas. Como se estabelecem, quem é o público alvo das políticas educacionais, como se dá a contração dos benefícios e os envolvidos no processo são informações pertinentes a um juízo de valor.

### **3 PROGRAMAS EDUCACIONAIS DE INCLUSÃO SOCIAL A EDUCAÇÃO DE ENSINO SUPERIOR**

Segundo dados do Censo INEP de 2013, último realizado, observamos que o número de instituições “privadas representavam 87,4% do total de IES”, com mais de 5 milhões de alunos matriculados (BRASIL, 2015, p.21). Coincidentemente a esse período, ocorreu a atuação do FIES e do PROUNI, o que os torna protagonistas da atual conjuntura da educação superior brasileira em se tratando da multiplicação das IES privadas.

As políticas públicas que formulam os programas têm o mesmo objetivo que é atingir, entre outras medidas, a “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” e “melhoria da qualidade da educação” de acordo com os princípios estabelecidos no Art 2º do PNE (BRASIL, Lei nº 13.005/ 2014, p.1).

A concepção desses programas se desenvolve na perspectiva de proporcionar o acesso e a permanência de parcela da população economicamente mais vulnerável à educação superior, seja por meio da concessão de bolsas de estudo (PROUNI), ou pela contratação de financiamento (FIES). Assim, ambos são regidos por uma elaborada legislação que determina os procedimentos e os envolvidos no processo de contemplação. Mostraremos no tópico a seguir a análise desses documentos com o objetivo de avaliar a operacionalização dos programas na busca da concretização de seus objetivos.

### **3.1 Fundo de Financiamento Estudantil - FIES**

Na década de 1990, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Estado passava por uma ampla reforma na política e a justificativa era reduzir custos, solucionar a crise da economia da época e garantir a inserção do país em uma economia globalizada. Nesse momento político e econômico neoliberal, teria seu destaque a privatização de grandes empresas estatais como a Vale do Rio Doce e a Sistema Telebrás.

Em 2001, FHC, mediante a influência das diretrizes internacionais neoliberais de contenção de custos, modifica o Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDUC), Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, o qual passa a se chamar FIES. O Crédito Educativo era uma linha de financiamento estudantil que ganhou novo perfil, com taxas de juros mais baixas e mais disponibilidades de recursos para a demanda do ES, tornando-se atrativo às escolas particulares e mais acessíveis à população. Caracteriza-se como política pública por se destinar a população de baixa renda e cooperar com o PNE no aumento de número de ingressos na educação de Ensino Superior.

Em 2003, toma posse em seu primeiro mandato o presidente Luís Inácio Lula da Silva, político sindicalista que ganhou admiradores com o seu discurso populista em prol dos mais pobres e dos trabalhadores. Surpreendentemente diferente ao discurso empregado durante anos contra a política neoliberal e conservadora praticada pelo partido do então presidente FHC, o novo presidente da república não só deu continuidade às políticas globalizadoras como também ampliou significativamente o FIES e criou o PROUNI, dando continuidade as regras estabelecidas pelo Banco Mundial, utilizando-se do princípio da expansão com contenção dos gastos públicos através de incentivos fiscais.

Em 2010, sob a Portaria Normativa nº 1, de 22 de Janeiro de 2010, Lula realizou nova modificação no FIES com a finalidade de popularizar o benefício e expandir o acesso ao ensino superior. A partir de então, o FIES ganhou proporções inesperadas e sua oferta

(Crédito) mudou a realidade do ensino superior brasileiro. Destacaremos aqui algumas importantes mudanças realizadas no programa FIES estabelecidas na portaria acima referida:

O governo criou um Fundo que **permitiu contratos do FIES sem fiador**. O fundo beneficiava alunos com renda de até um salário mínimo e meio per capita (por pessoa do grupo familiar);

**A prorrogação do prazo para quitação**, passando para um prazo total de três vezes o período de utilização mais 12 meses;

As inscrições passaram a ficar disponível para **contratação por tempo ininterrupto**, o que permitiu que os alunos contratassem o financiamento em qualquer parte do ano; e

**Os juros baixaram para 3,4% ao ano.**

Com a reformulação do programa, o número de novos contratos aumentou significativamente. Até “2009 existiam o total de 562 mil contratos, após as mudanças, só no ano de 2010 foram realizados 60 mil novos contratos” (PASSARINHO, 2010, p.1). Vale a pena destacar que nesse período deixou de ser exigido do aluno ter nota mínima no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM)<sup>3</sup>, sendo necessário apenas a realização da prova para os alunos que concluíram o ensino médio até 2010, ou seja, não existia a classificação por nota nem o pré-requisito de o aluno ter que ter feito o último ENEM, o que facilitou o enorme número de contratações no período. A classificação com nota de corte para a seleção no FIES passou a ser exigido em 2015 em um período que ficou conhecido pela mídia como a “Crise do FIES”, na prática o governo desacelerou o programa como medida de ajuste fiscal.

Nos próximos parágrafos, iremos realizar a análise do FIES a partir do período de popularização, ou seja, 2010, momento em que entra em vigor a Portaria Normativa nº 1, de 22 de Janeiro de 2010. A referida portaria trata dos procedimentos inerentes ao financiamento, rege as atribuições das Mantenedoras<sup>4</sup>, a política de oferta, as atribuições da CPSA (Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento), entre outros.

---

<sup>3</sup> **Enem** - Criado em 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) tem o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica. Podem participar do exame alunos que estão concluindo ou que já concluíram o ensino médio em anos anteriores. O Enem é utilizado como critério de seleção para os estudantes que pretendem concorrer a uma bolsa no Programa Universidade para Todos (ProUni). Além disso, cerca de 500 universidades já usam o resultado do exame como critério de seleção para o ingresso no ensino superior, seja complementando ou substituindo o vestibular. (SITE DO PORTAL FIES)

<sup>4</sup> **Mantenedoras** são pessoas de direito jurídico de natureza privada que mantém instituições de ensino, e das quais provê os recursos necessários para o funcionamento.



Segundo a portaria, apenas poderiam aderir ao FIES as mantenedoras que possuísem credenciamento de entidade de educação superior no cadastro e-MEC<sup>5</sup> além de ter participado do último Censo da Educação Superior. Isso sugere maior controle do MEC em relação aos dados sobre a qualidade dos cursos vinculados ao programa.

Segundo a portaria, compete ao representante legal da mantenedora:

Indicar o representante de cada instituição de ensino vinculada a mantenedora, e autorizar o acesso ao Sisfies (Sistema do FIES que controla os dados dos alunos vinculados ao financiamento);

Compor a CPSA e sua equipe de apoio;

Registrar no Sisfies as informações e dados exigidos para adesão da mantenedora ao FIES;

Efetuar adesão ao FIES e ao FGDUC por meio de sistema integrado do governo, utilizando-se de certificado digital de pessoa jurídica (e-CPNJ) e disponibilizando os dados sobre as instituições importantes ao Censo.

Vimos que, apesar de os programas terem e serem constituídos pelo poder público, são os proprietários das entidades que indica os responsáveis pelo atendimento e liberação do acesso ao sistema integrado ao MEC. Ou seja, na prática, o FIES é regido pela parceria público/privado.

A CPSA, composta pela mantenedora, é uma comissão com cinco membros, dentre os quais dois são representantes da instituição de ensino, dois representantes do corpo discente e um representante do corpo docente. Além dela, a comissão poderá compor uma equipe de apoio técnico, com até 10 funcionários efetivos da IES, lotados no mesmo local de oferta.

Conforme a PN (Portaria Normativa) em seu Art 24, são atribuições da CPSA:

I - tornar públicas as normas que disciplinam o FIES em todos os locais de oferta de cursos da instituição;

II - permitir a divulgação, inclusive via internet, dos nomes e do endereço eletrônico dos membros da CPSA;

III - analisar e validar a pertinência e a veracidade das informações prestadas pelo aluno no módulo de inscrição do SisFIES, bem como da documentação por este apresentada para habilitação ao financiamento estudantil, na forma da Lei nº 10.260/2001 e demais normas que regulamentam o FIES;

---

<sup>5</sup> E-MEC é o sistema de tramitação eletrônica dos processos de regulação (Credenciamento e Recredenciamento de Instituições de Ensino de Superior - IES, Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de Cursos), regulamentados pelo Decreto nº. 5.773, de 9 de maio de 2006.

IV - emitir, por meio do sistema, Documento de Regularidade de Inscrição (DRI) do estudante;

V - avaliar, a cada período letivo, o aproveitamento acadêmico dos estudantes financiados, tendo em vista o desempenho necessário à continuidade do financiamento;

VI - adotar as providências necessárias ao aditamento dos contratos de financiamento, mediante a emissão, ao término de cada semestre letivo, do Documento de Regularidade de Matrícula (DRM);

VII - zelar pelo cumprimento do disposto no art. 6º desta Portaria.

Observamos nos incisos III, IV e V que a comissão criada e indicada pelos representantes da IES (dirigentes e proprietários) detém todo o processo de aprovação/validação do crédito.

A partir dessa análise, percebemos que o Estado tem finalidade meramente reguladora e inspecionista, atribuindo os atos administrativos de recebimento de documentação, verificação do perfil dos candidatos e manutenção das renovações (aditamentos) completamente ligadas à instituição de ensino participante do programa.

Em 2015, a então presidente Dilma Rousseff, cujo governo possuía o slogan “Brasil Pátria Educadora”, altera novamente as regras dos novos contratos do FIES, gerando fortes críticas ao seu governo. O FIES teve seu apogeu entre os anos de 2010 à 2015, e as recorrentes mudanças e intervenções governamentais apontam que ainda não temos no país uma política consistente para educação de nível superior. Nesse sentido, podemos afirmar que passamos por uma transformação que precisa ser observada com cautela para determinarmos as possibilidades de mudança ou de estabilidade no futuro, por essa razão se faz tão importante a reflexão sobre a expansão e a qualidade da educação ofertada, já que teremos nos próximos anos profissionais moldados a esse período de mudanças.

O governo, em 2014, obtém um déficit de 6,7% do PIB e para conter a crise financeira do momento, o ajuste fiscal se faz importante para o equilíbrio do orçamento do país (SICSÚ,2015).

Ocorrem mudanças quanto o critério de adesão ao programa, mostradas a seguir:

Passa a ter um sistema de pré-seleção ao FIES. Essa pré-seleção se fará mediante classificação em ordem decrescente da nota do ENEM. Só será disponibilizado o FIES em cursos presenciais de graduação não gratuitos com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), (PN nº 8, de 2 de julho de 2015);

Os candidatos terão que participar do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), sendo exigida média mínima de 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos e que não tenha zerado a prova de redação. (PN nº 8, de 2 de julho de 2015);

Poderão concorrer candidatos cuja renda familiar mensal per capita (por pessoa) seja menor ou igual a 2,5 (dois e meio) salários mínimos; (PN nº 8, de 2 de julho de 2015); e

Não poderão participar candidatos portadores de diploma; (PN nº 8, de 2 de julho de 2015).

No texto da portaria nº10 de 2010, em seu Art 2º parágrafo 10, o estudante poderia, em qualquer período do ano, solicitar o financiamento, mas passaria por uma seleção classificatória mediada pelo ENEM. Apesar de ter vindo em “tempo de crise” e para contenção de custos, a mudança foi positiva já que a falta de limites e parâmetros para a seleção, no ano de 2010, sem a devida preocupação com a permanência do educando na graduação, banalizou a política por buscar a representatividade quantitativa sem a devida preocupação com a qualidade.

Outra mudança questionada foi a ofertadas das vagas no processo seletivo do FIES, que passaram a ser distribuídas de acordo com critérios técnicos, observando-se o disposto no art.7º da Portaria Normativa nº13, de 11 de dezembro de 2015, a saber:

disponibilidade orçamentária e financeira do FIES;

conceito do curso obtido no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), priorizando-se os cursos com conceito 5 e 4;

cursos da área de saúde, engenharia e licenciatura, Pedagogia e Normal Superior, com 70% do número de vagas de cada microrregião. (Brasil, 2015)

Nesse sentido, o documento estabelece prioridade de oferta de vagas para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluindo-se o Distrito Federal. Passa a destinar prioridade de vagas nos cursos das áreas de licenciatura, engenharia e saúde, além de priorizar por cursos de maior qualidade, ou seja, (com notas 4 e nota máxima 5), considerando o conceito de curso obtido no Sinaes. Antes não existiam definições de regiões nem área, pois o governo almejava com o programa atingir áreas de maiores distorções sociais e justificava que aquelas áreas eram prioritárias de ensino estratégicas para o crescimento do país e para o atendimento das demandas sociais.

Ainda percebemos que as mantenedoras que aderiram ao programa tiveram que conceder desconto de 5% nos valores a serem financiados pela IES e os novos contratos firmados pelos estudantes receberam reajustes na taxa de juros, que passou de 3,4% a.a.(desde 2010) ao ano para 6,5% a.a. O aumento da taxa de juros, segundo o governo, visa garantir a sustentabilidade do programa, desde 2010 o programa tinha a menor taxa de juros do mercado.

O financiamento teve seu apogeu de oferta entre 2010 e 2014, com a grande flexibilização das regras. Com as mudanças ocorridas em 2015, passou a ser mais criterioso, “fechando a porta” para milhões de alunos que não possuísem a renda exigida ou não atingiram a nota de corte do Enem. Segundo dados do site uol, as regras dificultaram o acesso ao FIES e 46% das vagas não são preenchidas (TAKAHASHI, 2015, p.1).

De acordo com os dados que se seguem, Gráfico 1, a crise teve seu destaque principalmente em números de novos contratos. De acordo com os indicadores do MEC, o financiamento atendeu, em 2014, 732.494 novos contratos, já em 2015 foram contratados 243.113. Os dados representam 489.381 contratos não formalizados se comparado ao ano anterior. Conclui-se que uma expressiva quantidade de estudantes deixou de ser beneficiados pelo programa.

**GRÁFICO 1 – Número de Contratos Fies em 2015**



**Fonte:** Painel MEC(2016)

A publicação do novo regulamento do FIES gerou um clima tenso e de intensas discussões com a sociedade e as entidades que defendem os interesses das mantenedoras. Segundo o diretor executivo da ABMES (Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior), Sólton Caldas (SALDANÃ,2016, p.2),

o mais agravante, segundo as entidades, é o novo teto de renda, de até 2,5 mínimos per capta (antes, era até 20 salários mínimos), e a nota mínima do Enem. Ele diz que quem consegue a nota do Enem não atende ao critério de renda. E quem tem baixa renda não chega na nota porque não teve acesso a uma escola de qualidade .

A ABMES surge no período da Reforma Universitária com o intuito de defender os interesses das mantenedoras das instituições privadas. Obviamente que a desaceleração do programa iria impactar os interesses dos proprietários das IES privadas e o intuito no discurso empregado era o de que a estratégia de contenção do governo inibiria a elegibilidade dos concorrentes as vagas, e denunciaria o perfil excluído do programa, ao supor que os alunos de baixa renda não atingiriam a nota de corte do ENEM e os que poderiam fazê-lo, estariam ilegíveis ao programa de acordo com a regra da renda mínima.

Por fim, traremos a PN nº 15, de 08 de julho de 2011, a qual trata dos aditamentos de renovação de financiamento. Acreditamos que uma grande porcentagem dos alunos contratantes não tem conhecimento sobre a portaria que regula o perfil do aluno apto a continuar com o financiamento, o que possivelmente contribuiu para evasão do discente em sua caminhada acadêmica. Como este não será o objeto deste artigo, sugerimos trabalhos de campo que possam comprovar a suspeita.

Além dos requisitos mínimos à contratação do Programa, o aluno ficou condicionado a manutenções semestrais do contrato. Mais uma vez, a responsabilidade na análise e execução dos requisitos é realizada pela comissão CPSA e pela equipe de apoio, intimamente ligadas a IES.

A CPSA deverá analisar e somente liberar no sistema do FIES aditamentos de renovação (para usufruto) dos alunos que não possuam impedimentos a manutenção.

Conforme Art. 23, constituem impedimentos a renovação:

I – a não obtenção de aproveitamento acadêmico em pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) das disciplinas cursadas pelo estudante no último período letivo financiado pelo Fies. Poderá ser excepcionalizado o discente por até duas vezes, desde que o rendimento seja devidamente justificado pelo estudante. Sendo assim, o aluno que repetir pela 3ª vez o rendimento acadêmico inferior, ficará impedido de continuar utilizando o benefício;

II – caso ocorra a constatação, a qualquer tempo, de indoneidade de documento apresentado ou de falsidade de informação prestada pelo estudante, ou seu representante legal, e pelo(s) fiador(es) do financiamento à instituição de ensino superior, à CPSA, aos agentes financeiro e operador do Fies ou ao Ministério da Educação

III – se houver o decurso do prazo de utilização do financiamento, ressalvadas as condições de dilatação do financiamento, o prazo estipulado pelo FIES para contratação é o prazo de duração do curso mais 2 semestres;

IV – caso o aluno mude de curso por mais de uma vez ou após 18 meses do início de utilização do Fies;

V – se o aluno não tiver realizado a renovação do contrato de financiamento nos prazos regulamentares;

VI – caso o estudante não esteja regularmente matriculado;

VII – se houver a constatação do benefício simultâneo de financiamento do Fies e de bolsa do PROUNI, salvo quando se tratar de bolsa parcial e ambos se destinarem ao mesmo curso na mesma instituição de ensino superior;

VIII – se houver falecimento ou invalidez permanente do estudante financiado, observadas as condições.

Não são poucas as condições, e se considerarmos o discurso de Sólon Caldas, presidente da ABMES, da possibilidade de esses alunos de baixa renda não atingirem a nota de corte do ENEM, podemos concluir que será uma tarefa difícil, a que está no inciso I, de ser cumprida *in loco* na instituição de ensino. Sendo assim, será que o inciso I condiz com a finalidade social do Programa? Não seria esse um modelo de exclusão, tanto pelo seu aspecto evasivo quanto pela diferença no tratamento entre os alunos pagantes e beneficiados. Se assim pudermos refletir, a condição para a manutenção do fies, analisada na PN nº 15, equivale ao ato de punir uma vítima pela incapacidade do sistema educacional.

Não adianta termos bons números de ingressantes se nossos jovens não tiverem na IES um ensino que instigue o conhecimento e a pesquisa através do ensino que estimule a criatividade intelectual e o desenvolvimento de suas habilidades.

### **3.2 Programa Universidade para Todos – PROUNI**

De acordo com o site oficial do MEC, o PROUNI é um programa do Ministério da Educação, criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que concede bolsas de estudo integrais (100% do valor das mensalidades) ou parciais (50% do valor das mensalidades) em instituições de ensino superior com fins lucrativos e sem fins lucrativos não beneficentes, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior.

As instituições que aderirem ao programa ficarão obrigadas a oferecer um percentual de bolsas incidentes sobre o número de estudantes pagantes e regularmente matriculados e em contrapartida terão isenção dos seguintes tributos: Imposto de Renda Pessoa jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

Conforme PN 3.964, de 2 de dezembro de 2004, para concorrer às bolsas integrais, o candidato deve ter renda familiar bruta mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa, já

para as bolsas parciais, a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários mínimos por pessoa.

Somente poderão se inscrever no processo seletivo do PROUNI os brasileiros não portadores de diploma de curso superior que tenham participado do ENEM, em sua última educação, e que atenda a uma das seguintes condições:

I - tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública;

II - tenha cursado o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista integral;

III - seja portadores de necessidades especiais, nos termos do decreto n o 3.298, de 20 de dezembro 1999;

IV - seja professores da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica, integrando o quadro de pessoal permanente de instituição pública.

Os candidatos selecionados deverão comparecer às instituições de ensino a qual realizaram a sua opção com todos os documentos que comprovem a sua situação socioeconômica. É de responsabilidade da instituição, através de um coordenador do PROUNI, analisar a pertinência e a veracidade das informações prestadas pelo candidato.

O programa é bastante criticado devido à vulnerabilidade do recebimento e comprovação das informações socioeconômica, realizada pelas IES. Conforme dados relatados no Relatório de Auditoria Operacional, realizado pelo Tribunal de Contas da União, foram identificadas falhas no controle de processo de comprovação das informações prestadas pelos estudantes; na visita de estudo realizada nas instituições, foram constados “erros ou ausência de documentos e informações sobre a condição social dos alunos, além de identificarem que os envolvidos no processo de recebimento dos alunos são desinformados”, faltando a padronização dos procedimentos exigidos nas portarias (BRASIL, 2009, p.7).

A descrição feita no Relatório de auditoria mostra a fragilidade do sistema político de apresentar-se como ação afirmativa já que diante da observação não podemos garantir que o programa esteja de fato beneficiando os alunos de baixa renda. O texto publicado indica possíveis problemas, mas não relata atos punitivos contra a IES, o que mostra a fragilidade no atendimento social do PROUNI.

Da mesma forma que o FIES, o aluno contemplado com o programa terá que realizar renovações semestrais do benefício. A manutenção das bolsas também é de responsabilidade do coordenador, vinculado a IES. A Portaria Normativa que regula os procedimentos é a de número 19, de 20 de novembro de 2008.

Conforme PN nº11 de 29 de Setembro de 2015, o aluno contemplado com o PROUNI não poderá repetir rendimento inferior a 75% das disciplinas matriculadas no período. Conforme Art. 10, inciso V, a bolsa de estudos será encerrada quando houver “rendimento acadêmico insuficiente, podendo o coordenador do PROUNI, ouvido(s) o(s) responsável (is) pela(s) disciplina(s) na(s) qual (is) houver reprovação, autorizar por duas vezes, a continuidade da bolsa” (BRASIL, 2015 p. 1).

Ou seja, da mesma forma que o FIES, o PROUNI controla o rendimento do aluno, punindo-o quando não atinge a média exigida, assim ignora a possibilidade dos danos gerados na perda do benefício, seja ele moral ou material compreendendo que sempre há despesas corriqueiras.

#### **4 INVESTIGANDO A DÍADE QUALIDADE E QUANTIDADE**

Diante da exposição das características dos Programas Sociais FIES e PROUNI e do entendimento histórico dos quais justifica o surgimento das políticas públicas educacionais brasileiras para o Ensino Superior, iremos observar, através de pesquisa qualitativa, os indicadores estatísticos oficiais – Censo (INEP, 2013), conferindo e constatando se os programas atendem as necessidades brasileiras na oferta de vagas. Trabalharemos também os dados sobre o IGC, verificando, através de média aritmética, a qualidade das instituições de Ensino Superior por categoria administrativa.

Optamos em utilizar o Censo (2013), pois este é realizado anualmente pelo INEP em “amplo regime de colaboração”, e cuja declaração obrigatória ocorre mediante “coleta de dados descentralizada”, englobando estabelecimentos públicos e privados de educação superior. (BRASIL/INEP, 2013, p.11)

Conforme informamos no decorrer do artigo, neste estudo não identificamos pesquisas realizadas pelo Governo Federal que apresentem indicadores de qualidade por categoria administrativa. Por compreender que a qualidade da educação pode ser constatada segundo avaliação dos estudantes através do ENADE, pelo grau de instrução do corpo docente, a infraestrutura e os recursos didático-pedagógicos e por intermédio de avaliações de pós-graduação, utilizaremos o IGC como indicador que pode representar os níveis de qualidade por categoria.

Para nossa análise qualitativa, realizaremos a média aritmética do Índice Geral de Cursos (IGC) por categoria. Esse é um indicador de qualidade que avalia as instituições de Ensino Superior, calculado anualmente, considera:



1. a média dos últimos CPCs (Conceitos Preliminar de Curso)- calculado um ano após o ENADE, avaliando o desempenho de estudantes, corpo docente, infraestrutura, recursos didático-pedagógicos e demais insumos, conforme orientação técnica aprovada pela CONAES;
2. a média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, atribuídos pela CAPES na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes;
3. a distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação *stricto sensu*, excluindo as informações do item II para as instituições que não oferecerem pós-graduação *stricto sensu* e o desempenho dos estudantes através do conceito obtido, a partir dos resultados do ENADE.

Eles são expressos em escala de cinco níveis. Serão satisfatórios os indicadores iguais ou superiores a 3, e servem como orientadores das avaliações *in loco* do ciclo avaliativo, sendo importantes instrumentos de avaliação da educação superior brasileira.

Esses indicadores funcionam como pré-requisitos para participação das IES privadas ao Sinaes, que utilizarão os resultados para regularizar ou não a adesão das instituições privadas ao Fundo de Financiamento estudantil (FIES) e ao Programa Universidade para Todos (PROUNI).

#### **4.1 Quantidade de vagas preenchidas nos últimos anos**

Para definirmos o perfil dos estudantes brasileiros de Ensino Superior, precisamos, antes de tudo, observar o número de IES e de matrículas distribuídos por categoria e, com esses dados, observamos onde estava a maior quantidade de vagas ofertadas.

Segundo dados do Resumo Técnico - Censo 2013, existe no Brasil a” predominância de instituições privadas”, que representou, ano da pesquisa, 87,4% do total de IES no Brasil. Apenas 12,6%, referiam-se às instituições públicas (BRASIL, 2015, p.14).

**TABELA 1.** Evolução do Número de Instituições de Educação Superior por Categoria Administrativa – Brasil – 2010-2013

Ano	Total	Categoria Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
2010	2.378	99	108	71	2.100
2011	2.365	103	110	71	2.081
2012	2.416	103	116	85	2.112
2013	2.391	106	119	76	2.090

**Fonte:** Censo da Educação Superior. INEP/Deed (2015, p.15)

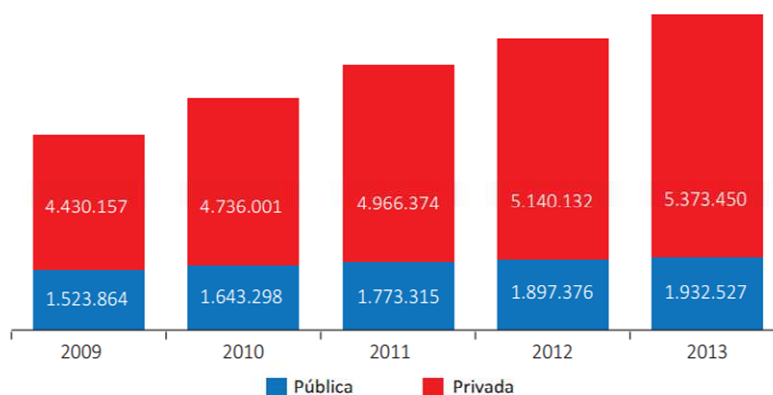
Em 2010, do total de 2.378 instituições de ensino superior existentes, 2.100 eram de categoria privada. Em 2013, do total de 2.391 instituições de ensino superior existente, 2.090 eram da categoria privada. Ou seja, existem para cada instituição pública, aproximadamente, sete instituições privadas.

Podemos dizer que, no Brasil, o estímulo mediado pela intervenção do Estado, com os programas FIES e PROUNI, expandiram as escolas privadas de nível superior, o que confirmou a rentabilidade da educação como mercadoria.

O Censo mostra que o comportamento social em busca de ES (Ensino Superior) continuou em crescimento no período compreendido entre os anos de 2010 e 2013. De acordo com último relatório do INEP (2013), de 2010 a 2013, verificamos crescimento das matrículas de graduação, tanto na categoria pública quanto na privada, o que é muito positivo, pois eleva o grau de instrução da população.

Ainda, conforme o Resumo Técnico do Censo divulgado, o número de matrículas em ES privada teve um crescimento estável e positivo, significando em dados concretos 5.373.450 alunos matriculados nas instituições privadas contra 1.932.557 alunos matriculados em IES públicas. Verificamos a expressividade constatada no gráfico 2, no qual observamos entre os anos de 2009 e 2010 uma evolução significativa pela procura do ensino superior, observamos também a expressividade de ingresso na instituição de ensino superior privado se comparado com o setor público que se mantém estático no gráfico.

**GRÁFICO 2** - Evolução do Número de Matrículas de Graduação, por categoria  
Administrativa – Brasil – 2010-2013



**Fonte:** Censo da Educação Superior. INEP/Deed. (BRASIL, 2015, p.21).

O gráfico mostra que 1.351.956 novos alunos frequentavam o ensino superior, comparando com 2009. O número crescente de ingressos em sua mais significativa expressão nas IES privadas comprova que os programas políticos de educação contribuíram na evolução do crescimento do acesso ao ensino superior, pois o resultado é observado principalmente nos anos em que vigorava a popularização do FIES, após 2010, oferecido em conjunto com o PROUNI, criado em 2005.

Convém recordarmos a mudança ocorrida no regulamento do FIES em 2010, e observarmos que o gráfico é mais expressivo após esse período, presumindo que as mudanças atingidas no programa FIES atingiram mais rapidamente a população brasileira.

Como visto no desenvolvimento da pesquisa, o FIES foi desacelerado pelo Governo Federal em 2015, o que supõe implicações no curso desta “democratização” do acesso ao ensino superior.

Diante das análises realizadas e dos dados obtidos sobre o crescimento do número de matrículas nos anos de 2010 a 2013, perguntamos se esse movimento de ampliação atende aos objetivos e metas do PNE.

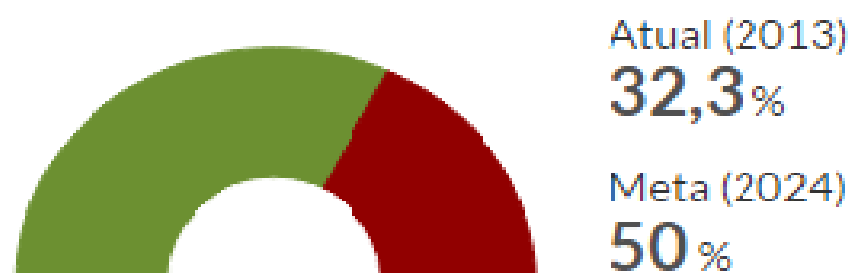
A fim de verificarmos e constatararmos tal dado, trouxemos a análise realizada no Painel de Controle do PNE. “Meta 12 – ‘Elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada à qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.’ ” (PNE, 2016).

Não iremos considerar os dados sobre a expansão da oferta para o segmento público, pois compreendemos que nosso objeto específico de análise compreendeu a avaliação das metas atingidas do FIES e PROUNI, apenas sobre a díade quantidade e qualidade.

No caso da qualidade da educação, apesar de a meta descrever como objetivo, não há também, em seu sítio eletrônico, informações de que o objetivo esteja sendo atingido.

A meta do PNE mostra que é preciso elevar a taxa bruta de matrícula para 50% e a taxa líquida para 33%. A taxa bruta é o somatório de todas as matrículas na educação superior em relação à população de 18 a 24 anos. De acordo com o Gráfico 3, a meta tem sido atingida em 32,3%, ou seja, apesar de termos avançado no número de matrículas, ainda não houve a concretização das metas.

**GRÁFICO 3 -** Porcentagem de matrículas na Educação Superior em relação à população de 18 a 24 anos.



Fonte: Observatório PNE.

**GRÁFICO 4 -** Porcentagem de matrículas população de 18 a 24 anos na Educação Superior.



Fonte: Observatório PNE.

Quando observamos a meta líquida, que é de 33% de matrículas da população entre 18 e 24 anos, observamos que o Estado tem ainda que atingir o dobro da meta conquistada até 2024, prazo estipulado pelo PNE.

Surpreendentemente, apesar de o censo da educação superior ser divulgado como um termômetro da qualidade do nível superior no Brasil, o relatório não aborda abertamente dados que mostrem um perfil de qualidade sólida. Nas análises documentais divulgadas pelo Governo Federal, as atenções são voltadas sempre para os dados quantitativos sem representação da qualidade, por exemplo, da educação por categoria administrativa. Essa dificuldade que percebemos na pesquisa realizada comprovou que a intenção do Estado nos dias atuais são os mesmos de outrora, seja na Reforma Capanema, seja na Reforma Universitária, em ambos os momentos observamos que o governo intervém, gerando políticas que atendam mais ao mercado capitalista do que ao próprio indivíduo inserido neste contexto social.

É necessária ainda muita reflexão sobre o tema e sobre a educação oferecida no Brasil, tanto nas instituições públicas como gratuita, já que, diante dos dados, compreendemos considerável omissão do Estado e do sistema, pois a partir deste conhecimento de mundo que circunda o sujeito, poderemos de fato cobrar por uma educação crítica e libertadora.

#### **4.2 Qualidade na educação oferecida**

Observar o número de instituições e verificar a disponibilidades de ofertas de vagas é importante, mas precisamos garantir o direito à formação profissional de qualidade e essa só será efetivada, levando em consideração aspectos como o nível de graduação dos docentes, a estrutura física da instituição para o devido atendimento a pesquisa e a expansão tecnológica, além do desenvolvimento intelectual e crítico dos alunos inseridos neste nível educacional.

Observamos, em nossa coleta de dados, que os indicadores fornecidos pelo censo 2013 não disponibilizavam informações de pesquisa sobre o nível de qualidade da educação por categoria administrativa. Isso comprova que apesar de o marketing político tentar mostrar os programas como benfeitores da democratização do acesso ao ensino superior, o incentivo do governo não está preocupado com a qualidade, mas sim com a quantidade, o que explica a omissão de estudos e informações sobre a qualidade educacional.

Mediante ausência de indicadores estatísticos pelo Censo, trabalhamos com os resultados obtidos no ano de 2014 do IGC, de acordo com as informações disponíveis para *downloads* no sitio eletrônico do INEP. O INEP divulga anualmente os dados coletados com

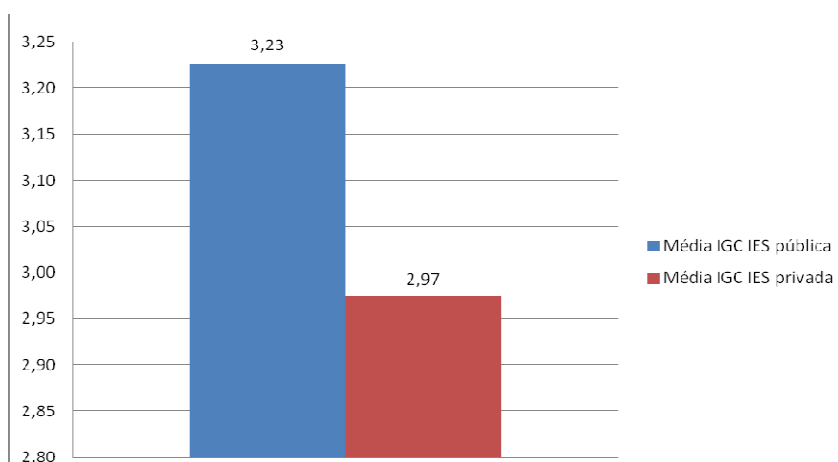
todas as instituições de ensino superior com médias entre 1 e 5, lembrando que serão satisfatórios os indicadores maior ou igual a 3.

O relatório divulgado apresentava a avaliação realizada em um total de 2.042 instituições de ensino superior, em todos os tipos de organizações acadêmicas” (Universidades e Ifet, Centros universitários, Cefet e Faculdades) de categorias administrativas públicas (Federais, estaduais e municipais) e privadas (com e sem fins lucrativos)” (BRASIL, 2014,p.1).

Do total de 2.042 IES, 281 são públicas e 1.761 privadas. Da categoria pública, encontramos três IES que ainda estão SC (Sem Conceito) e que para fins de avaliação da qualidade não nos interessa. Realizamos então a soma de todas as notas obtidas nas 278 IES públicas com médias válidas. O mesmo tratamento foi dado as IES privado, observamos que, do total de 1.761 instituições, 5 foram descredenciadas e não poderão ofertar os programas estudantis FIES e PROUNI, sendo assim também não iremos avaliá-las.

Conforme metodologia empregada, realizamos o gráfico seguinte:

**GRÁFICO 5 - Índice Geral de Curso por Categoria Administrativa 2014.**



**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Os dados obtidos mostraram que as IES públicas têm melhor nível de IGC, 3,22 se comparados as IES privadas, com média de nível de IGC de 2,97.

De maneira geral e, conforme análise do critério de avaliação das IES pelo Sinaes, o qual considera como nível de qualidade nota igual ou maior que 3 (três), poderíamos afirmar que as IES privadas estão aquém da média de qualidade, de acordo com o IGC.

Isso posto, teríamos duas realidades educacionais em nossas escolas de ensino superior, uma escola privada de má qualidade, o que contraria a lógica do mercado capitalista

em que a livre concorrência estimula a qualificação das empresas e de sua mercadoria a fim de atrair consumidores, e uma educação de ensino superior pública de qualidade, como mostra o Gráfico 2.

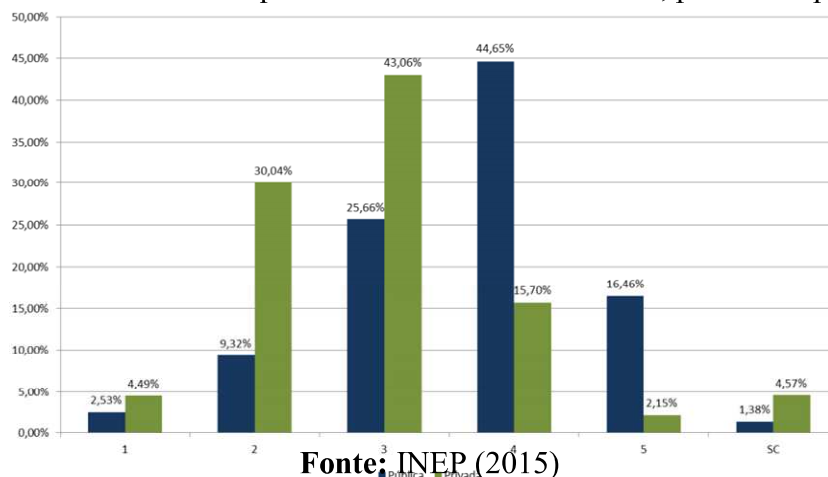
O diretor executivo da ABMES, Sólon Caldas, disse em 2014, no aniversário de dez anos do Programa, que “o objetivo principal do programa foi atingido: uma maior inserção de jovens menos favorecidos no ensino superior.” Ainda nessa entrevista, o diretor faz uma interessante referência sobre o PROUNI e a realidade da educação superior brasileira (NOTÍCIAS. TERRA, 2014, p.3).

No Brasil, existe uma inversão: o aluno carente, que não tem condições de pagar um ensino privado é quem paga, e o aluno que vem de uma camada mais favorecida da sociedade acaba ficando com as vagas das instituições pública, pois teve condições de arcar com estudos nas melhores escolas privadas, O PROUNI ajudou a corrigir uma parcela dessa inversão.

Se assim o for, podemos dizer, conforme análise do gráfico 4, que a inversão relatada pelo representante das mantenedoras privadas destorce o direito social à igualdade, concretizada pela CF/88, posto que não há atendimento igualitário para as diversas classes, e sugere que a desqualificação da educação de categoria privada não decorre de o fato de ser privada ou pública, mas da banalização tomada para a educação a partir das estratégias desreguladas e sem responsabilidades tomadas pelo governo. As instituições de ensino privado têm direito ao incentivo do governo através dos programas, mas não sofrem punições nem controle de qualidade rígido que justifique as despesas públicas com essas.

Abaixo, apresentaremos os dados que representam o desempenho dos alunos de nível superior mediante avaliação do ENADE. Este gráfico mostra a análise do desempenho individual, observando as médias segundo categorias administrativas.

**GRÁFICO 6 - Unidades por Faixa do Conceito ENADE, públicas e privadas.**



Os desenvolvimentos individuais dos alunos da rede pública de ensino superior atendem em sua maioria as notas 4 e 5, bem superior do que as médias obtidas pelos estudantes das IES privadas. Esse gráfico corrobora com as informações que obtivemos na análise do gráfico 5, comprovando a eficácia do ensino público superior e denunciando a ineficácia da estratégia do governo em incentivar as instituições privadas em detrimento das públicas.

A obtenção desses dados também podem nos levar a um novo questionamento: A educação de ensino superior pública é mais eficiente ou houve realmente uma “inversão” no Brasil motivada pelos programas estudantis, conforme discurso do diretor da ABMES, os quais supõem que “o aluno que vem de uma camada mais favorecida da sociedade acaba ficando com as vagas das instituições públicas, pois teve condições de arcar com estudos nas melhores escolas privadas” (NOTÍCIAS. TERRA, 2014, p.3). A partir dos dados analisados, poderemos seguir novas pesquisas de campo que contribuirão para a compreensão do atual ensino superior.

Este trabalho instiga a curiosidade sobre este tema, pois em nossas leituras observamos um escasso acervo de trabalhos que lidam diretamente com os dados repassados pelo governo. Acreditamos que por mais duvidosa que seja a intenção do Estado no estímulo as IES privadas, os indicadores não fogem da realidade vivenciada nos seios das nossas instituições de ensino superior, visto que esses têm representado continuamente as avaliações das IES. Sugerimos a realização de novas pesquisas que se aprofundem no tema e tentem responder os motivos que levam as instituições públicas serem mais desenvolvidas em termos de qualidade, comparando com as instituições privadas, o que contribuiria significativamente para continuidade da discussão e reflexão da atual conjuntura da educação superior brasileira.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A contextualização histórica sobre o surgimento dos programas mostra que esses são frutos de políticas neoliberais de desobrigação do Estado com sua responsabilidade administrativa em gerir e garantir o direito fundamental à educação de qualidade

Assim, o PROUNI e FIES, atraentes aos olhos dos donos de instituições privadas, são para o governo instrumentos de contenção de custos, mas representam para a sociedade ilusão do direito atendido, já que não atendem os níveis mínimos de qualidade para o desenvolvimento profissional do indivíduo.



Observamos na leitura das leis e portarias que os programas são geridos pela administração privada, portanto apresentam-se frágeis ao atendimento daqueles que realmente precisam de políticas inclusivas, podendo na prática não atender a candidatos elegíveis, e nesse caso o Estado é apenas o sujeito regulador dos programas. Identificamos, também, ineficiência na política de inclusão, visto que os alunos beneficiados pelos programas são submetidos a regras e exigências para manutenção de seus benefícios. Uma verdadeira política inclusiva seria aquela que garantisse ao discente igualdade de acesso e atendimento.

A pesquisa mostra que os programas são eficientes no que tange a ampliação do acesso a educação superior, porém são insuficientes em garantir a qualidade da educação se comparado os resultados obtidos entre as IES pública, de acordo com os indicadores IGC e ENADE.

A pesquisa mostrou-se eficiente quanto à compreensão e análise da contribuição das políticas educacionais. Sugere que os benefícios são importantes instrumentos corretivos das desigualdades sociais, mas precisam ser repensados e reformulados a fim de garantir educação de qualidade para todos.

## DEMOCRATIZATION OF HIGHER EDUCATION THROUGH PROUNI AND FIES: AN ANALYSIS OF THE DYAD QUANTITY AND QUALITY

### ABSTRACT

In recent years there has been significant increase in the number of private higher education institutions, coincidentally this increase occurs in the period is highlighted important educational Brazilian public policies, such PROUNI and FIES. These emerge as an important tool to PNE, which aims in its goal number 12 to the population's access to higher education and quality assurance of education offered. In this sense, this article aims to understand the current situation of Brazilian education at tertiary level, noting that the programs meet the social perspective or only show traces of a neoliberal policy that diverts state responsibility. We begin our analysis with a historical background of the emergence of the need for educational policies in Brazil, then understand the regulation of PROUNI and FIES, through the laws and ordinances that regulate, watching those involved in the adhesion and maintenance process, finally observe statistical data from Census of higher education, conducted in 2013 and published in 2015, in addition to check the quality indicators, the IGC, which evaluates the quality of institutions, and ENADE determining the performance levels of the courses students higher. Based on surveys observed that the democratization programs of higher education, the FIES and PROUNI contribute to the expansion of access, however, they are not able to ensure quality education at the IGC and ENADE indicators.

**Keywords :** Higher Education. Public policy. Democratization. PROUNI. FIES.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acessado em 20 fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.096** de 13 de Janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em :< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm)>. Acesso em 23 fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.436** de 25 de junho de 1992. Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8436.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8436.htm)>. Acesso em 25 mar. 2016.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Portal Painel Mec. Disponível em :< <http://painel.mec.gov.br/painel.php?modulo=principal/detalhamentoIndicador&acao=A&detalhes=pais&indid=127>>. Acesso em 12 abr.2016.

BRASIL. **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. Disponível em:< [http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/Portaria\\_Normativa\\_n15de08072011.pdf](http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/Portaria_Normativa_n15de08072011.pdf)>. Acesso em 23 fev.2016.

BRASIL. **Portaria** Normativa nº 8, de 2 de julho de 2015. Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao segundo semestre de 2015 e dá outras providências. Disponível em:< [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=PNT&num\\_ato=00000008&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2015&sgl\\_orgao=MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=PNT&num_ato=00000008&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=MEC)>. Acesso em 20 mar.2016.

BRASIL. **Portaria** Normativa nº1, de 22 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, regulamenta a adesão de mantenedoras de instituições de ensino não gratuitas e dá outras providências. Disponível em:< [http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria\\_normativa\\_n01\\_22012010.pdf](http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_n01_22012010.pdf)>. Acesso em 23.mar. 2016.

BRASIL. **Portaria** nº 794, de 23 de agosto de 2013. Dispõem sobre o censo da educação superior.2013.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação PNE e dá outras providências. Disponível em :< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acessado em 04 abr. 2016.

BRSIL. **Portaria** Normativa nº 13, de 11 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao primeiro semestre de 2016. Disponível em:<[http://fiessselecao.mec.gov.br/arquivos/port\\_normativa\\_13\\_11122015.pdf](http://fiessselecao.mec.gov.br/arquivos/port_normativa_13_11122015.pdf)>. Acessado em 20 mar.2016.

BRASIL. **Censo da educação superior 2013**: resumo técnico. - Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira, 2015.

BRASIL. **Observatório do PNE**. Instituto Samuel Klein. Disponível em:<<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/8-escolaridade-media>>. Acessado em 8 abr.2016.

BRASIL. **Lei nº101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL, **PORTARIA** NORMATIVA Nº 11, DE 29 DE SETEMBRO DE 2015. Altera dispositivos da Portaria Normativa MEC nº 19, de 20 de novembro de 2008, e da Portaria Normativa MEC nº 1, de 2 de janeiro de 2015, que dispõem sobre o Programa Universidade para Todos - ProUni. Disponível em: < <http://PROUNIportal.mec.gov.br/legislacao/legislacao-2015/223-portaria-normativa-mec-n-11-de-29-de-setembro-de-2015/file>>. Acessado em 04 fev. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional**: Programa Universidade para Todos (PROUNI) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) / Relator Ministro José Jorge. – Brasília: TCU, 2009.145 p., il.: color.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira** / Carlos Roberto Jamil Cury – Rio de Janeiro:DP&A, 2002, 2ª edição.

GHIRALDELLI Junior, Paulo. **História da educação brasileira**. 4. ed. São Paulo : Cortez, 2009. 91 p.

INEP. **Indicadores de Qualidade da Educação Superior**. Brasília. Ag.2016. Indicadores da Qualidade da Educação Superior. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cc/audiencias-publicas-1/apresentacoes/apresentacao-stela-meneghel-INEP>>. Acessado em 15 mar. 2016.

JANIAL, Márcia Aparecida Pinheiro; DI GIORGI, Cristiano Amaral Garboggini; **A Redemocratização do Ensino** – Avanços, Retrocessos e Qualidade da Educação Popular. Revista Multidisciplinar da UNIESP, SABER ACADÊMICO - n ° 10 - Dez. 2010/ ISSN 1980-5950 . Disponível em: <<http://www.uniesp.edu.br/revista/revista10/pdf/artigos/01.pdf>>.Acessado em: 13 abr. 2016.

MOURA, Daiana Malheiro de. **Políticas Públicas Educacionais PROUNI e FIES**: democratização do acesso ao ensino superior. In: XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea em VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos. 2014. Anais eletrônicos. Disponível em:< <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/11804/1647>. >. Acessado em 15 fev. 2016.

ONU. **Declaração Mundial de Educação para Todos**. Conferência de Jomtien, Tailândia.UNICEF,1990.

PASSARINHO, Nathalia. **Governo lança fundo que permite contratos do Fies sem fiador**. G1. Brasília, out.2010. Disponível em:< <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2010/10/governo-lanca-fundo-que-permite-contratos-do-fies-sem-fiador.html>.>. Acessado em 05 abr. 2016.

PROUNI completa 10 anos: veja os avanços e as críticas ao programa. **Notícias.Terra**. 6 fev. 2014. Disponível em:< <http://noticias.terra.com.br/educacao/PROUNI-completa-10-anos-veja-os-avancos-e-as-criticas-ao-programa,8fa03f94133e3410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>>. Acessado em 02 abr. 2016.

GONÇALVES, R. P.; LIMA, O.G.; MOREIRA, E. V. (Org.). **As políticas Públicas Educacionais: visões críticas na Atualidade**. Manaus: Fundação Universitária da Amazonas, 2010. 189 p.

SALDANÃ, Paulo. **Regras dificultam acesso ao Fies, e 46% das vagas não são preenchidas**. UOL. Pernambuco. 15 abr. 2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/04/1761114-regras-dificultam-acesso-e-46-das-vagas-do-fies-nao-sao-preenchidas.shtml>. Acessado em 20 abr.2016.

SICSÚ, João. **O que é e o que produz o ajuste fiscal?** A intenção é equilibrar o orçamento cortando gastos, uma política que o PSDB deveria aplaudir e o PT, condena. Publicado 19/05/2015 04h55. Disponível em :< <http://www.cartacapital.com.br/economia/o-que-e-e-o-que-produz-o-ajuste-fiscal-2903.html>>. Acessado em 18 abr. 2016.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet & COSTA, Vanda Maria Riberiro. **Tempos de Capanema**. 2ª Edição. Fundação Getulio Vargas e Editora Paz e Terra, 2000. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/capanema/introduc.htm>. Acesso em 05 maio 2016.

TAKAHASHI, Fábio; FRAGA, Erica. **Universidades planejam cortes e até cursinho contra a crise no Fies**. UOL. São Paulo. Abr. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/04/1612760-universidades-planejam-cortes-e-ate-cursinho-contr-a-crise-no-fies.shtml>. Acessado em: 06. abr. 2016.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a democracia: introdução à administração educacional**. 2ªed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.