



**Centro Universitário de Brasília  
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

**CLEBER FONSECA MATIAS**

**ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DO FUNDO DE  
FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) E SUA RELAÇÃO COM O  
NÚMERO DE CONTRATOS FIRMADOS ENTRE 2010 E 2015**

**Brasília  
2016**

**CLEBER FONSECA MATIAS**

**ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DO FUNDO DE  
FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) E SUA RELAÇÃO COM O  
NÚMERO DE CONTRATOS FIRMADOS ENTRE 2010 E 2015**

Projeto de trabalho acadêmico apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como uma das atividades programadas pelo módulo Metodologia Científica do curso de pós-graduação em Gestão Pública.

Orientador: Profa. Dra. Ida Cláudia Brasil

**Brasília  
2016**

**CLEBER FONSECA MATIAS**

**ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DO FUNDO DE  
FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) E SUA RELAÇÃO COM O  
NÚMERO DE CONTRATOS FIRMADOS ENTRE 2010 E 2015**

Projeto de trabalho acadêmico apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como uma das atividades programadas pelo módulo Metodologia Científica do curso de pós-graduação em Gestão Pública.

Orientador: Profa. Dra. Ida Cláudia Brasil

Brasília, 19 de dezembro 2016.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

---

Prof. Dr. Sérgio Oliveira

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar os montantes de recursos financeiros repassados pelo Governo Federal ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) entre 2010 e 2015 e relacioná-los com o número de contratos firmados no mesmo período. Antes de abordar o objeto central deste trabalho, é necessário fazer uma síntese literária sobre políticas públicas e traçar um panorama daquelas relacionadas à educação superior brasileira, a fim de constatar a atuação do Estado na execução de ações que visem à garantia dos direitos sociais elencados na Constituição Federal, em especial o acesso ao ensino superior. Para tanto, ressalta-se a importância de compreender a necessidade de avaliar os programas governamentais, fase cíclica das políticas públicas frequentemente ignorada pelos agentes públicos no Brasil. Nesse sentido, o Fies requer atenção por se tratar de um programa bastante oneroso aos cofres públicos e ferramenta estratégica ao desenvolvimento do país, o que torna necessário verificar sua eficiência e efetividade, além do papel de autossustentabilidade. Para isso, foram colhidos dados orçamentários e contratuais junto às autoridades competentes, tais como Ministério da Educação e Tesouro Nacional, que demonstram que o programa tem atingido sua finalidade principal: expandir o acesso da população brasileira à educação superior.

**Palavras-chave:** FIES. Fundo de Financiamento Estudantil. Investimentos Públicos. Avaliação de Políticas Públicas Educacionais. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

This research aims to analyze the amounts of financial resources allocated by the Federal Government to the Student Financing Fund (Fies) between 2010 and 2015 and to relate them to the number of contracts signed in the same period. Before discussing the central object of this work, it is necessary to make a literary synthesis on public policies and draw a panorama of those related to the Brazilian higher education, in order to verify the State's performance in the execution of actions aimed at guaranteeing the social rights foreseen by the Federal Constitution, especially the access to higher education. It is therefore important to understand the need of evaluating the government programs, a cyclical stage of the public policies often ignored by public agents in Brazil. In this sense, FIES requires attention for being a strategic tool to the country's development and a very expensive program to the public coffers, being necessary the measurement of its efficiency and effectiveness, as well as the role of its self-sustainability. For this purpose, budgetary and contractual data were collected from the competent authorities, such as the Ministry of Education and the National Treasury, which demonstrate the program has achieved its main goal: to expand the Brazilian population's access to higher education.

**Key words:** FIES. Student Financing Fund. Public Investments. Evaluation of Educational Public Policies. Public Policies.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>1 REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1 Políticas Públicas</b> .....	<b>9</b>
<b>1.2 Avaliação de Políticas Públicas</b> .....	<b>15</b>
<b>1.3 Histórico das Políticas Públicas de Educação Superior no Brasil</b> .....	<b>20</b>
1.3.1 <i>Programas de Crédito Estudantil</i> .....	<b>23</b>
<b>2 O FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES</b> .....	<b>27</b>
<b>2.1 Novo Fies 2015</b> .....	<b>29</b>
<b>2.2 Relação entre Recursos Investidos e Estudantes Atendidos pelo Fies entre 2010 e 2015</b> .....	<b>31</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>42</b>

## INTRODUÇÃO

O ensino superior no Brasil expandiu-se de forma exponencial na última década, resultado de investimentos significativos do Estado em um momento em que a economia do país proporcionava a criação de programas voltados para a democratização do acesso das camadas populares às universidades públicas e privadas.

Esses programas decorrem das políticas inclusivas compensatórias, que visam corrigir lacunas remanescentes de políticas universalistas, além de equilibrarem as distorções sociais e favorecerem o desenvolvimento do país por meio da educação.

O foco deste trabalho acadêmico volta-se para uma melhor compreensão sobre a nova realidade do ensino superior privado no Brasil, com um recorte específico sobre dados do orçamento destinado ao Programa de Financiamento Estudantil - FIES entre 2010 e 2015 e sua relação com o progresso quantitativo do acesso à educação superior no país para o mesmo período.

Para tanto, faz-se necessário sintetizar a história do FIES desde o seu surgimento até o ano de 2015, confrontando o volume de recursos recebidos desde 2010, ano em que o programa sofreu consideráveis mudanças no que tange à facilidade do financiamento e prazos para pagamento, e o número de contratos firmados com estudantes beneficiários, a fim de mensurar a expansão do acesso ao ensino superior à população brasileira, principalmente às classes menos favorecidas.

Diante das constantes especulações sobre o programa, devido a sua magnitude orçamentária e de beneficiários atendidos, levantam-se as seguintes questões a serem analisadas no decorrer desta obra: Os recursos alocados no FIES estão proporcionalmente ligados ao avanço do acesso ao ensino superior privado no país? Além de atingir a efetividade, o programa tem sido eficiente e autossustentável?

Tais questionamentos são frequentemente realizados, uma vez que os gestores públicos brasileiros não têm o costume de avaliar os programas governamentais, fase cíclica essencial das políticas públicas, principalmente daqueles com grande impacto no Erário, a exemplo do Fies.

Neste trabalho buscou-se aplicar a pesquisa quantitativa, uma vez que ainda são precários os mecanismos brasileiros no que se refere à aferição da qualidade do ensino superior privado, principalmente para o lapso temporal analisado, de 2010 a 2015. Para tanto, foram analisados relatórios anuais do Ministério da Educação - MEC, além de dados obtidos por meio de consultas, via e-Sic, ao agente operador do Fies: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

A motivação para analisar os investimentos do Fies, de 2010 a 2015, e compreender sua relação com o número de estudantes atendidos no mesmo período se deu pela minha experiência de quase um ano como servidor público do FNDE, onde atuei na apuração de denúncias de estudantes beneficiários do programa. Nesse contexto, percebi que se faz necessária uma análise da contribuição do Fies para a expansão do ensino superior no Brasil, pois os investimentos estatais têm sido massivos, principalmente em decorrência dos subsídios governamentais, a exemplo do longo prazo para início de amortização da dívida.

No primeiro capítulo é feita uma revisão literária acerca das políticas públicas, abordando-se conceitos e aplicabilidade em razão da intervenção do Estado no domínio social, a fim de atender aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Também é realizada uma síntese sobre avaliação de políticas públicas, fase cíclica essencial para aferir a eficiência e, principalmente, a efetividade de ações governamentais. Por fim, é levantado um histórico das políticas públicas educacionais no Brasil, das quais se originaram importantes programas de crédito estudantil, sendo o Fies o mais importante da história do país.

No segundo capítulo, buscou-se fazer um resumo da história do Fies, desdobramento do antigo Programa de Crédito Educativo (CREDUC), além de trazer à tona as mudanças realizadas no 2º semestre de 2015 devido à conjuntura econômica do país e seus impactos no número de estudantes beneficiados.



O terceiro capítulo é dedicado à análise de dados sobre montantes de recursos alocados no programa entre 2010 e 2015 e sua relação com o número de contratos firmados para o mesmo período.

## 1 REVISÃO DA LITERATURA

### 1.1 Políticas Públicas

No Brasil, a alta concentração da renda, aliada à mão de obra pouco qualificada e ao trabalho informal, entre outros fatores, produziu um ciclo vicioso de exclusão social. De acordo com Pimenta e Pimenta (2011), apesar de ter avançado no processo de industrialização, sobretudo a partir da década de 30, o Brasil não superou disparidades regionais e setoriais, a desigual distribuição e a elevada concentração de renda, assim como a decorrente precariedade das condições de vida e de trabalho, sendo que, como em outros países em desenvolvimento, a proteção social sempre apresentou características bastante restritas.

A fim de buscar a minimização desse processo, a Constituição de 1988 introduziu avanços nas garantias sociais com o estabelecimento de princípios e regras detalhadas. Porém, dada a dinâmica da atuação dos grupos sociais capazes de exercer pressão sobre o governo, algumas ações do Estado nas políticas sociais não obtiveram alcance universal, com a implementação de programas limitados e desarticulados. Como bem apontam Santos et al. (2008), o Brasil é um país formado por diferentes povos e a interação social entre eles foi desigual desde o início da colonização portuguesa, o que gerou grandes desigualdades pautadas por diferenças de classe social, de grupo racial e de sexo e gênero.

A maioria das políticas públicas são combinações de planejamento racional, incrementalismo, competição entre grupos, preferências das elites, escolha pública, processos políticos e influência institucional (DYE, 2011). Elementos essenciais do processo de formulação e definição dessas políticas referem-se a fatores culturais, políticos e econômicos que vão definir seus rumos e seu alcance, sendo a chave de avaliação dos seus resultados. Esses elementos necessitam de uma correta compreensão, sob pena de fracasso das políticas públicas por conta da existência de fatores de desigualdade estruturais. Nesse sentido, Draibe (2002) afirma que os duros indicadores de pobreza e desigualdade apontam para os severos limites das políticas sociais, que esbarram em fenômenos estruturais agravados nos anos

recentes pelo desemprego, pela instabilidade do trabalho e pela redução da renda das famílias.

Uma das principais questões no âmbito das políticas sociais é a diferenciação entre as políticas meramente compensatórias e as políticas de efetiva distribuição de renda. Num país como o Brasil, de extrema desigualdade social, a política social tem o papel não só de redistribuir a renda, mas também de redemocratização da estrutura ocupacional, constituindo-se num verdadeiro sistema de enfrentamento da questão social. Assim, Santos et al. (2008) apontam a educação formal e de qualidade nos diferentes níveis de ensino como direito formal e substantivo de todos os grupos sociorraciais como forma de amenizar as desigualdades e possibilitar que todos os grupos sociais brasileiros desenvolvam o seu potencial humano.

Segundo Souza (2006), a política pública enquanto área de conhecimento nasce nos EUA, rompendo com a tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, até então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Os primeiros trabalhos surgem na década de 1930 e, hoje, o estudo de políticas públicas tornou-se um campo multidisciplinar.

De acordo com Jardim, Silva e Nharreluga (2009), uma política pública não é apenas um conjunto de decisões, mas é concebida, formulada e implementada a partir de atores sociais diversos que se relacionam e se influenciam mutuamente em um ambiente de conflitos e consensos. Dessa maneira, para os autores, o estudo das políticas públicas se insere nos esforços para compreender o papel do Estado e suas implicações na sociedade contemporânea por meio da observação das diferentes formas de interação entre Estado e sociedade, identificação das relações existentes entre os diversos atores e compreensão da dinâmica da ação pública.

No entanto, Sabatier e Mazmanian (1980) alertam que a maior parte dos estudos torna-se tão imersa em detalhes da implementação do programa que perdem de vista as macro variáveis e os fatores políticos que estruturam todo o processo.

As políticas públicas implementadas pelo Governo devem intervir no domínio social, para fins da implementação de programas que visem ao atendimento das

políticas sociais brasileiras. O Estado deve atuar norteando a esfera dos direitos fundamentais garantidos expressamente na Constituição Federal.

Para Corbucci (2007), política pública é um programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

De acordo com Dye (2011), política pública é qualquer escolha do governo em fazer ou não fazer, devendo regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios ou extrair impostos (ou todas essas ações). Por outro lado, por programa entende-se, geralmente, “um conjunto de atividades organizadas para realização dentro de cronograma e orçamento específicos do que se dispõe para a implementação de políticas” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 8).

Já Saravia (2007, p. 28) define políticas públicas como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade”. Uma política pública é, portanto, dinâmica e mutante, tendendo a alterar-se ao longo do tempo, sob a redefinição de diretrizes e novos objetivos (JARDIM; SILVA; NHARRELUGA, 2009).

Assim, a política pública é a decisão de uma autoridade legítima, adotada dentro do campo legítimo de sua jurisdição e conforme procedimentos legalmente estabelecidos, vinculantes para todos os cidadãos e que se expressa de várias formas. A política pública pode ser entendida como uma sequência de decisões sobre uma situação específica, de modo a intervir em problemas e necessidades, implicando uma ação ou inação.

De acordo com Burrell e Morgan (1979), teóricos que adotam o quadro de referência da ação como base para suas análises das situações organizacionais, geralmente o fazem em reconhecimento do fato de que toda situação social é caracterizada por uma pluralidade de interesses. Frequentemente apontam o conflito que existe dentro das organizações estudadas e, às vezes, atentam para as regras de poder como uma variável digna de análise. Miller et al. (2004), considerando a tomada de decisão como prioritária na agenda administrativa, destacam que as

decisões podem ser vistas como fundamentalmente relacionadas à alocação e ao exercício do poder nas organizações.

Em um modelo ideal, deve a política pública selecionar suas prioridades e realizar objetivos definidos garantindo os meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento. As políticas públicas são programas estatais que têm por objetivo a efetivação dos direitos fundamentais. Para sua construção, devem obedecer a um conjunto de ações político-administrativas que definem as prioridades, objetivos, princípios, normas e diretrizes, onde as ações devem ser selecionadas estrategicamente a fim de trazer efetividade no implemento dos programas governamentais. Essas políticas funcionam como meios para serem processadas as demandas do próprio sistema político (burocratas, parlamentares, governadores, etc.) e as provenientes de diversos atores sociais.

Easton (1965, apud SOUZA, 2006) conceitua a política pública como um sistema que relaciona formulação, resultados e o ambiente. Deste modo, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse que influenciam seus resultados e efeitos.

A tomada de decisão pode ser vista mais precisamente como um jogo de poder no qual grupos com interesses diferentes competem uns com os outros pelo controle de recursos escassos. O processo de tomada de decisão pode caracterizar-se por adotar várias formas de barganha, negociação e compromisso, que não serão ótimos para nenhuma das partes. (MILLER; HICKSON; WILSON, 2004)

Segundo Hardy e Clegg (2001), o poder nas organizações modernas está relacionado à necessidade de essas organizações funcionarem como um organismo unitário. Para os autores, o poder nas organizações necessariamente refere-se às estruturas hierárquicas dos cargos e suas relações recíprocas e o campo do *management* tende a classificar tal poder como “legítimo”. O poder “ilegítimo” seria exercido fora das estruturas hierárquicas formais e dos canais sancionados por essas estruturas. De acordo com os autores, nas organizações formais reside a “autoridade” e nas organizações informais existe o poder entendido como a “capacidade real de influência”. A literatura dominante sobre Administração assumiu uma abordagem voltada, quase que exclusivamente, ao uso do poder para vencer o conflito (HARDY; CLEGG, 2001).

Destaque-se a proposição de Silverman, apontada por Burrell e Morgan (1979), de que por meio da interação os homens modificam, trocam e transformam os significados sociais. Segundo os autores, Silverman vê um mundo no qual os atores humanos interpretam a situação na qual se encontram e agem conforme os significados que criaram. A realidade social é vista como um processo de fluxo contínuo, na medida em que os seres humanos interpretam e redefinem por meio de suas ações, o mundo no qual vivem.

Segundo Fine (2007), a concepção central do interacionismo está fundamentada em três premissas básicas: conhecemos as coisas por seus significados; significados são criados pela interação social; e significados mudam pela interação. O autor afirma que os conceitos do interacionismo se tornaram conceitos de boa parte da sociologia. A visão de Burrell e Morgan (1979) é bem distinta. Eles alegam que o interacionismo simbólico teve relativamente pouco impacto sobre a teoria das organizações, apesar de ser mais elaborado do que a teoria da ação.

Sob outra ótica, Daft e Weick (1984) trabalham uma ideia de organização como sistemas de interpretação, em que a organização é a unidade que passa a ser o agente. Correspondente ao processo de criação de significado e símbolos pelos indivíduos seria o processo de escaneamento, interpretação e aprendizado que ocorre no seio das organizações. Burrell e Morgan (1979) avaliam o trabalho de Silverman, afirmando que ele apresenta uma visão do mundo social que enfatiza a natureza processual das relações humanas. É um mundo no qual os atores humanos interpretam a situação em que se encontram e agem conforme os significados que criaram. A realidade social é vista como um processo de contínuo fluxo, na medida em que os seres humanos interpretam e redefinem, por meio de suas ações, o mundo no qual vivem.

Os argumentos para a influência do poder e do interacionismo nas políticas públicas são abundantes na literatura. Tsebelis (2002) chama atenção para o poder de obstrução que o Executivo exerce não apenas na formação de agenda, mas especialmente na implementação de decisões de política pública. Cabe aqui destacar Tinoco (2010), que aponta a desmistificação das ações do Estado ao longo dos anos, ressaltando: a ruptura com o voluntarismo político, no qual nem sempre as decisões tomadas pelos homens políticos têm efeitos práticos; a ruptura com a

unicidade do Estado, que tem demonstrado a heterogeneidade de grupos, redes, interesses e estratégias que interferem no âmbito do Estado em função de suas lógicas específicas e meios de ação; e a ruptura com o fetichismo da decisão, em que as escolhas, antes centrais, abriam espaço para ações coletivas, não decisões, processos contraditórios, dispersos, invisíveis.

Para Procopiuck e Frey (2009), esferas da política passam a ser concebidas como sistemas reticulares sociopolíticos abertos em que os agentes que as integram não atuam isoladamente, mas são mutuamente influenciados em função da disponibilidade de recursos, de interesses e de estratégias que condicionam a dinâmica de negociação na formulação e execução das políticas e iniciativas. Acrescenta ainda que os mútuos intercâmbios, em consequência das dependências de recursos durante as interações, acabam por consolidar uma estrutura relacional específica e estruturar o contexto simbólico em que as redes de políticas estão inseridas. Por outro lado, Al-Yahya (2009) ressalta que as teorias das relações humanas e de recursos humanos há muito tempo propuseram que a participação na tomada de decisão está associada com uma variedade de atitudes e comportamentos de trabalho. Segundo o autor, recentes pesquisas sobre a satisfação e a motivação no setor de serviços públicos sugerem que os decisores políticos e os gestores públicos devem considerar os empregados na tomada de decisões e processos de planejamento para promover a motivação e o desempenho do serviço público.

Miller, Hickson e Wilson (2004) apontam que a questão a decidir molda os interesses envolvidos e a maneira como o jogo é jogado. Nesse sentido, posições de poder são formadas e transformadas dependendo do que está na agenda. A tomada de decisão ocorre nos subsistemas de domínio específico da política. Cada subsistema da política consiste de um grande número de atores que tratam de questões políticas específicas. De acordo com Kriesi, Adam e Jochum. (2006), processos políticos nesses subsistemas não são controlados apenas por agentes estatais, mas sim caracterizados por interações de atores públicos e privados. A preocupação com uma maior variedade de atores e suas interações deu destaque para o conceito de redes de políticas.

Procopiuck e Frey (2009) destacam que a abordagem das redes de políticas, por um lado, oferece bases teórico-conceituais que permitem a apreensão, com

maior grau de objetividade, de processos e estruturas na elaboração e execução de políticas públicas, os quais ocorrem em um ambiente político de crescente fluidez institucional. Por outro lado, passam a oferecer ferramental metodológico que permite apreender relações empiricamente observáveis e, a partir disso, representar agrupamentos, processos de intercâmbio de recursos, fluxos de influências, interdependências de metas e objetivos e, finalmente, analisá-los sob as diferentes perspectivas dos atores envolvidos.

De acordo com Saravia (2007), é possível verificar várias etapas num processo de política pública: formação da agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação, que consiste na mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas. Ala-Harja e Helgason (2000) afirmam que não há consenso quanto ao que seja avaliação, já que o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Segundo eles, a falta de consenso se deve à variedade de disciplinas, instituições e executores, além da gama de questões, necessidades e clientes envolvidos no universo das avaliações.

## **1.2 Avaliação de Políticas Públicas**

No Brasil, a institucionalização dos processos de avaliação de políticas públicas iniciou-se na década de 1990 como instrumento para as reformas gerenciais, emergindo como ferramenta estratégica para melhoria do desempenho da ação pública, a fim de dar credibilidade ao processo de reforma do Estado. Nos últimos anos, tem havido um interesse crescente na área de avaliação das políticas públicas, inclusive com seu reconhecimento formal pelos órgãos da Administração Pública. Apesar desse reconhecimento, a avaliação não tem sido incorporada ao ciclo dos programas, com processos de análise sistemáticos e consistentes que subsidiem a gestão pública. A estruturação do campo da análise de políticas públicas ainda é bastante incipiente no Brasil, com institucionalização ainda instável



e a insuficiência de investimentos sistemáticos no estudo dos processos que envolvem o ciclo das políticas públicas, o qual pode ser melhor compreendido por meio da imagem 1 abaixo:

Imagem 1 – Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: IGEPRI

Os estudos sobre os conceitos fundamentais e as abordagens teóricas e metodológicas relativas à avaliação de políticas públicas têm se mostrado elementares e dispersos. Além disso, a produção científica na área de avaliação por vezes tem ignorado a efetividade e focado a eficiência dos programas governamentais. Contudo, a avaliação da efetividade demonstra-se indispensável na medida em que corresponde à análise do sucesso ou fracasso de uma política, tornando-se necessária a comprovação de que os efeitos encontrados estão diretamente relacionados àquela política particular.

De acordo com Trevisan e Bellen (2008), a avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. Nesse sentido, Arretche (1998, p. 2-3) afirma que a avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre

uma política e seus resultados, levando em consideração os objetivos e a estratégia de implementação definidos pelos formuladores desses programas.

A avaliação de políticas públicas foi posta a serviço da reforma do Estado nas décadas de 1980 e 1990. Porém, o início do *boom* da avaliação de políticas e programas públicos ocorreu nos Estados Unidos na década de 1960 (FARIA, 2005). Já Trevisan e Bellen (2008, p. 534) argumentam que a nova geração de estudos avaliativos “deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar-se na identificação das variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas”.

De acordo com Faria (2005), a institucionalização da avaliação na América Latina ocorreu apenas na década de 1990, tendo prevalecido a perspectiva de instrumentalização da pesquisa avaliativa para o sucesso da reforma do Estado, que buscava adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores.

As políticas públicas têm geralmente dois aspectos: gerar um produto físico, tangível e mensurável; e gerar um impacto, que tanto pode ser físico, tangível e mensurável, quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamentos e/ou opiniões (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Nesse sentido, o impacto de uma política é uma medida do desempenho da ação pública, ou seja, uma medida em que a política atingiu ou não os seus objetivos ou propósitos. Segundo Costa e Castanhar (2003), a avaliação de impacto procura verificar não apenas se as atividades previstas foram executadas, como também se os resultados finais que se esperavam foram alcançados. O foco desse tipo de estudo é, em síntese, detectar mudanças nas condições de vida de um grupo-alvo ou de uma comunidade, como resultado de um programa, e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada.

Trevisan e Bellen (2008) apresentam a diferenciação entre o *timing* da avaliação. Segundo eles, a avaliação *ex ante* consiste em análises de custo-benefício, de custo-efetividade, das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos. Para Ala-Harja e Helgason (2000), esse tipo de avaliação explora as

opções disponíveis e seus prováveis efeitos. Já a avaliação intermediária (formativa) é conduzida durante a implementação de um programa como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir (TREVISAN; BELLEN, 2008). Segundo Ala-Harja e Helgason (2000), o propósito é apoiar e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa e abordar questões operacionais de monitoramento dos eventos e com aspectos relacionados ao impacto.

A avaliação de políticas públicas é o último passo da análise de políticas e se destina a reportar os resultados dos programas de governo, avaliar os impactos das políticas nos grupos-alvo e não-alvos e propor mudanças e reformas. Segundo ele, os formuladores de políticas devem procurar aprender se a política está atingindo ou não as metas iniciais, a que custos, e quais efeitos (intencionais ou não) para a sociedade (DYE, 2011).

Nesse sentido, Trevisan e Bellen (2008) argumentam que as avaliações posteriores à implementação (*ex post* ou somativas) visam trabalhar com impactos e processos no julgamento do valor geral do programa. De acordo com Ala-Harja e Helgason (2000), essas avaliações são tipicamente utilizadas como meio de assistir na alocação de recursos ou na promoção de mais responsabilidade. Segundo eles, esse tipo de avaliação geralmente é conduzido por avaliadores externos e são abordadas questões relativas ao resultado ou relevância geral do programa.

A avaliação de políticas públicas requer indicadores que possam dimensionar a eficácia, a eficiência e a efetividade do programa. De acordo com Jannuzzi (2005), eficácia refere-se ao grau de cumprimento dos objetivos. Já Santos e Santos (2007) defendem que a eficácia é empregada para descrever o alcance potencial das metas em situações controladas ou quase ideais. Para Cotta (1998), a eficácia é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.

Neste contexto, Cotta (1998) afirma que aferir a eficácia de uma intervenção significa estabelecer um nexo causal entre alguns de seus aspectos e eventuais alterações na situação focada. Este tipo de avaliação analisa os resultados do

programa em termos de efeitos e impacto sobre a população e o meio. Nesse mesmo sentido, Cavalcanti (2006) aponta que a eficácia de uma política pública está relacionada aos resultados que o programa produz sobre a sua população beneficiária (efeitos) e sobre o conjunto da população e do meio ambiente (impactos). Portanto, pode-se concluir que os indicadores empregados para analisar a eficácia têm por objetivo mensurar em que medida as ações implementadas geram as mudanças esperadas, permitindo o alcance dos objetivos.

Existem algumas diferenças importantes de conceitos entre eficácia e efetividade quando se trata da avaliação de políticas públicas, embora sejam tratadas como sinônimos muitas vezes. De acordo com Cavalcanti (2006), a eficácia é uma dimensão do processo de desenvolvimento e implementação do programa e a efetividade aponta para o resultado *ex-post* mais abrangente. Já para Cotta (1998), as análises de impacto apontam a efetividade de programas e projetos, estabelecendo o grau de correspondência entre seus objetivos e resultados. Por outro lado, segundo Santos e Santos (2007), os termos efetividade ou impacto têm sido empregados para descrever o efeito obtido pela intervenção em uma situação real, sendo que o primeiro é usado mais frequentemente para expressar o efeito de alguma ação em um determinado grupo populacional, enquanto o segundo seria mais apropriado para evidenciar os efeitos de um sistema ou política mais ampla na população como um todo. A UNICEF (1991) define que a efetividade é a medida em que a realização de um projeto ou programa alcança progressos satisfatórios em relação aos seus objetivos e o impacto refere-se aos resultados alcançados pela política.

Cavalcanti (2006) afirma que, tendo em vista que a efetividade revela em que medida a correspondência entre os objetivos traçados em um programa e seus resultados foram atingidos em um contexto mais amplo, se trata de uma avaliação de impactos. Segundo ele, ao contrário da avaliação de resultados, que procura investigar os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, a efetividade procura diagnosticar os reflexos desta mesma intervenção no contexto maior.

A definição do conceito de eficiência é mais consensual e não apresenta tanta variedade como o conceito de efetividade. Jannuzzi (2005) afirma que eficiência refere-se ao nível de utilização de recursos frente aos custos em

disponibilizá-los. Já Cavalcanti (2006) defende que eficiência de uma política pública refere-se à otimização dos recursos utilizados, ou seja, o melhor resultado possível com os recursos disponíveis. No mesmo sentido, o manual da UNICEF (1991) aponta um conceito mais completo e objetivo, afirmando que a eficiência mede os efeitos alcançados a um custo aceitável, em comparação com abordagens alternativas para realizar os mesmos objetivos. Assim, os indicadores utilizados para a avaliação da eficiência propõem-se a mensurar a relação insumo-produto, estritamente relacionados à produtividade.

Ante as visões apresentadas, destaca-se a posição de Cotta (1998), quem aponta que os conceitos de eficiência e eficácia diferenciam-se do conceito de efetividade na medida em que este corresponde à relação entre os resultados e os objetivos do projeto.

### **1.3 Histórico das Políticas Públicas de Educação Superior no Brasil**

Num país como o Brasil, marcado pelas desigualdades sociais e regionais, onde o índice de evasão escolar é altíssimo, bem como os de reprovação e distorções idade-série, as políticas públicas na área de educação são imprescindíveis. Em seu artigo 205, a Constituição Federal brasileira reconhece que a educação é um direito de todos, universalmente considerado, devendo ser refinado através do princípio da igualdade expresso no artigo 5º da Carta Magna, que assim se expressa:

Artigo 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

Verifica-se, portanto, que o princípio da igualdade esculpido na Constituição Federal se caracteriza de eficácia plena e seu cumprimento independe de norma complementar que o regulamente.

Visando atender ao dispositivo constitucional, que dispõe sobre o desenvolvimento dos cidadãos e preparo para o mercado de trabalho por meio da educação, bem como a tratados internacionais, a exemplo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que estabelece que *"a educação superior deverá tornar-se de acesso igualitário para todos, com base na capacidade, por todos os meios apropriados e, em particular, pela introdução progressiva da educação gratuita"*, o governo brasileiro iniciou uma série de medidas para expandir o acesso ao ensino superior, criando programas estratégicos.

Segundo Cury (2005), os programas de acesso ao ensino superior inserem-se no âmbito das políticas inclusivas compensatórias, sendo que tais políticas visam a corrigir as lacunas deixadas pelas insuficiências das políticas universalistas. Esses programas, segundo o autor, buscam equilibrar uma situação sempre que a balança tende a favorecer grupos hegemônicos no acesso aos bens sociais, conjugando, ao mesmo tempo, os princípios de igualdade com o da equidade, compreendidos como a melhor escolaridade. Esses programas buscam também atender à dimensão de uma inserção profissional mais qualificada mediante uma base maior de inteligência, visando ao desenvolvimento científico e tecnológico do país.

No final dos anos 80, no governo Collor, as análises sobre o ensino superior destacam o que consideram suas distorções: formação de profissionais desvinculada da geração de riquezas; insuficiente formação na área de ciências exatas e gasto excessivo em detrimento dos demais níveis de ensino. Para dar conta dessas distorções, foram estabelecidas algumas metas: ampliação do acesso; respeito à autonomia universitária; maior estímulo ao desenvolvimento de pesquisas entre universidades e empresas; ampliação dos programas de pós-graduação; capacitação e valorização dos profissionais de educação.

No entanto, o que ocorreu, segundo Corbucci (2004), foi o estabelecimento de medidas de favorecimento à expansão do ensino superior privado, situação que se consolidou ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), quando foram acelerados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições pelo Conselho Nacional de Educação.

A partir dos anos 1990, inserem-se propostas no quadro das políticas públicas de educação, referentes ao acesso dos jovens das camadas populares ao ensino superior no Brasil. Conforme Corbucci (2004), embora 70% do total das matrículas do ensino superior estivessem concentrados no setor privado em 2002, o modelo de expansão do ensino superior proposto na década de 1990, centrado na iniciativa privada, começou a apresentar indícios de seus limites.

Esses indícios sugerem que o modelo poderá comprometer, em breve, a própria sustentabilidade da oferta, tendo em vista a baixa capacidade de demanda da sociedade e dos índices de inadimplência dos estudantes matriculados nas instituições privadas. Ou seja, a simples ampliação da oferta de vagas não é condição suficiente para a democratização do acesso ao ensino superior (CORBUCCI, 2004, p. 684, 687).

Em atendimento ao determinado no inciso IV do artigo 206, combinado com o artigo 5º da CF/88, na amplitude de sua concepção, buscando inserir nos bancos das universidades federais alunos oriundos do ensino público, que historicamente, não possuem as mesmas oportunidades de ensino que os alunos da rede particular experimentam, foi sancionada a Lei nº 12.711/2012, em agosto de 2012 (BRASIL, 2012). Tal Lei conhecida como Lei de Cotas, garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 63 universidades federais e 39 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos.

Deste percentual, as vagas devem ser preenchidas, por curso e turno, por aqueles que se autodeclararem pretos, pardos e indígenas, proporcionalmente selecionados de acordo com a relação existente entre a população geral e a representativa dos declarantes, na unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Se o total de vagas ofertadas não for preenchido pelos critérios de raça, as remanescentes serão completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência.

O Decreto nº 7.824/2012 (BRASIL, 2012) determina que os resultados obtidos pelos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM podem ser

utilizados como critério de seleção para o ingresso nas instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação que ofertam vagas de educação superior.

A Portaria Normativa nº 18/2012 (BRASIL, 2012) do Ministério da Educação estabelece as modalidades das reservas de vagas e as fórmulas para cálculo, fixa as condições para concorrer às vagas reservadas e estabelece a sistemática de seu preenchimento, sendo que as cotas (50% do total de vagas da instituição) representam metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio *per capita* e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio, levado em conta o percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

### *1.3.1 Programas de crédito estudantil*

Visando atender ao dispositivo constitucional no que tange à educação para fins de desenvolvimento dos cidadãos e preparo para o mercado de trabalho, o governo decide criar o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), instituído pelo Conselho Monetário Nacional em 12 de novembro de 1975, por meio da Resolução do Banco Central de nº. 356, publicada em 12 de janeiro de 1976. O Programa foi criado para facultar empréstimos a estudantes para o pagamento de mensalidades e para o custeio de despesas de manutenção durante o desenvolvimento de cursos superiores de graduação. O financiamento apresentava encargos totais de 15% ao ano, regidos pela Tabela PRICE, sendo que 12% eram destinados para a remuneração do agente financeiro e 3% destinados a um fundo de risco do programa. O financiamento deveria ter a duração máxima igual ao período do programa de graduação, mais um ano. A duração do curso era a definida pelo Conselho Federal de Educação.



Devido ao elevado índice de inadimplência, os bancos comerciais foram se retirando do programa. Assim, permaneceram apenas os agentes estatais Ministério da Educação e Cultura (MEC) e Caixa Econômica Federal (CEF), em 1983. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Social salientou que, não obstante o baixo custo financeiro para os estudantes que aderiram ao programa de financiamento, o índice de inadimplência oscilava por volta de 50% dos contratos que estavam em vigor até então. O Conselho propôs, então, a inclusão do Crédito Educativo entre as prioridades para uso dos recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS). A partir de então, os recursos do programa passaram a ser oriundos, exclusivamente, do MEC e do FAS. A partir deste momento, passou a existir a exigência de apresentação de fiador para os contratos de financiamento. As dificuldades relacionadas à inadimplência e o crescimento da inflação levaram o programa às vias da desativação nos anos 1989 e 1990.

O Programa de Crédito Educativo passou a ter um novo direcionamento a partir da Lei n. 84436, de 25 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), passando a determinar novas condições para participação do programa de crédito para o custeio do estudo. Poderia ser beneficiário apenas o estudante comprovadamente carente e com elevado desempenho acadêmico, o que transformava o processo de adesão ao programa ainda mais burocrático e com exigência de muitos documentos de obtenção complexa.

A seleção dos inscritos ao Programa de Crédito Educativo passou a ser feita pelas próprias instituições de ensino superior (IES), em conjunto com a entidade máxima de representação estudantil que nelas existia, sendo que na maioria dos casos essa entidade de representação limitava-se ao Centro Acadêmico. O órgão executor exclusivo do programa era a CEF e o valor do financiamento a ser obtido ficava entre 30% e 150% do valor do programa de graduação no qual o candidato estava inscrito ou matriculado: o valor superior a 100% se destinava à compra de materiais didáticos e equipamentos necessários ao desenvolvimento do curso de graduação. Os juros não poderiam ultrapassar 6% ao ano e os recursos que compunham o fundo de financiamento eram resultados de parte dos depósitos compulsórios, segundo política monetária do Banco Central (BACEN), do valor líquido de três edições extras de loterias administradas pela CEF e da reversão dos financiamentos concedidos. No caso de atraso nos repasses às IES, as mesmas

estavam impedidas de suspender as matrículas dos alunos que aderiram ao programa, de cobrar mensalidades ou mesmo impedir atividades acadêmicas dos mesmos. Caso o atraso no repasse fosse superior a trinta dias, os pagamentos deveriam ser efetuados com os mesmos índices de correção cobrados dos beneficiários do programa.

Em 1996, a Lei n. 9.288, de 1º de julho de 1996 (BRASIL, 1996), altera os dispositivos da Lei 8.436 de 1992 quanto à forma de seleção dos participantes do programa. A partir da promulgação dessa lei, a seleção de estudantes caberia às IES, por comissão constituída pela direção da mesma e por representantes escolhidos, democraticamente, do corpo docente e discente pertencente à instituição. O valor do financiamento era destinado a cobrir entre 50% e 100% do valor das mensalidades decorrentes no período de financiamento.

Os recursos do programa passaram a ser provenientes dos concursos de prognósticos administrados pela CEF, sendo obrigatórios 30% da renda líquida de cada concurso, 100% dos prêmios não reclamados e da reversão dos financiamentos adimplentes concedidos. Parte dos depósitos compulsórios efetuados pelas instituições financeiras no Banco Central também passou a compor o fundo, apesar de conturbada sessão plenária do Congresso Nacional que, apesar de votada a inconstitucionalidade do uso deste recurso, não foi reclamada a votação pelo relator. As instituições que apresentassem programa de financiamento próprio passavam a se constituir prioritárias para atendimento do programa de vagas ofertadas e o Governo Federal demonstrava interesse em contribuir com instituições que acreditassem na fidelidade e compromisso de seus alunos, além de estimular o acesso ao ensino superior dentro de suas estratégias institucionais. Os créditos obtidos pelos alunos deveriam ser pagos em um período de tempo (uma vez e meia do prazo de utilização do recurso), ou seja, financiamentos de quatro anos deveriam ser pagos em seis anos, porém, contando este tempo de pagamento somente após um ano do término do uso do crédito, o que corresponde a um ano de carência, com o objetivo de garantir que o aluno concluinte pudesse se estabilizar na carreira para iniciar o ressarcimento do financiamento (BARROS, 2003).

Dando continuidade à política de ampliação ao acesso ao ensino superior, em substituição ao CREDUC, o Governo Federal instituiu, em 1999, um programa de

financiamento muito similar ao anteriormente implantado, porém com uma variável importante relacionada à cultura de qualidade institucional e acadêmica que o Ministério da Educação vinha pretendendo impor. Desse modo, jovens carentes, sem capacidade comprovada de custear seus estudos em instituições particulares, que fizessem adesão voluntária ao programa podiam selecionar tais instituições e financiar seus estudos na rede de ensino superior privado.

## 2 O PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL – FIES

Para preencher as vagas ofertadas pelas diversas IES privadas, muitas delas oriundas do *boom* de credenciamento pelo Conselho Nacional de Educação no final dos anos 90, foi criado o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), em 1999, pelo Governo Federal. O FIES foi concebido com o propósito de ser autossustentado, substituir o Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDUC), criado durante o Regime Militar para financiar o ensino superior de estudantes sem condições de arcar com os custos de sua formação, que estivessem regularmente matriculados em instituições privadas cadastradas no Programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC.

Resultado da política de democratização do ensino superior, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um dos principais programas do Governo Federal para a expansão do acesso da população à educação superior, o que impacta diretamente na diminuição das desigualdades no Brasil. Dessa forma, o Fies tem se firmado como importante ferramenta para o crescimento inclusivo, combinando possibilidade de acesso ao ensino superior e contribuindo para o processo de desenvolvimento socioeconômico do país (BRASIL, 2015).

Com as mudanças de 2010, incluindo a operacionalização pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, a taxa anual de juros foi reduzida a 3,4% e o estudante pôde solicitar financiamento em qualquer período do ano. Além disso, a carência foi estendida para 18 meses a partir da formatura, o prazo para quitação subiu para até 3 vezes o tempo de curso e foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, importante instrumento àqueles estudantes que não conseguiam apresentar fiadores. Outro benefício foi a possibilidade do pagamento do financiamento com trabalho a médicos e professores.

O resultado dessas mudanças foi a marca de 1 milhão de contratos de financiamento estudantil, atingida em agosto de 2013, dos quais 96% pertenciam a estudantes das classes C, D e E, com renda familiar mensal bruta de até 10 salários mínimos. Ressalta-se que até 2015, os cursos com mensalidade mais elevadas,

como medicina (43.402 beneficiados) e engenharia (387.666 beneficiados), seguiram essa tendência inclusiva (BRASIL, 2015). Até as mudanças na metade de 2015, a demanda por financiamento com recursos do Fies tem crescido na média de 100% ao ano, sendo que em 2014 o aumento representou cerca de 31% em relação ao ano anterior.

O FIES faz parte do Plano Nacional de Educação (PNE), documento aprovado pelo Congresso Nacional com base em discussões democráticas nas conferências municipais, estaduais e nacional de educação, que visa melhorar os índices brasileiros em todos os níveis de educação. O objetivo do programa é expandir o acesso e a permanência de estudantes na educação superior, contribuindo para o cumprimento da Meta nº 12 do PNE 2014-2024 (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) (BRASIL, 2015).

Desde meados dos anos 2000, o FIES tem representado política importante na expansão da educação superior por garantir os recursos financeiros necessários para o pagamento das semestralidades/anuidades à população menos favorecida. Ademais, além de visar à expansão do ensino superior, o programa tem “contribuído também para a superação do desequilíbrio entre as regiões, canalizando um maior volume de recursos para as regiões com renda média *per capita* mais baixa, o Norte e Nordeste” (OLIVEIRA; CARNIELI, 2010).

No que tange a essas duas regiões brasileiras, consideradas as mais carentes do país não só em termos de educação superior, entre de 2006 e 2015 o número de matrículas em faculdades e universidades do Nordeste aumentaram em torno de 90%, ao passo que o Norte registrou cerca de 70% de crescimento. Esses percentuais refletem bem o impacto dos investimentos públicos destinados à democratização e interiorização da educação superior no país. (A DEMOCRATIZAÇÃO E EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PAÍS 2003 – 2014, 2015, p. 20).

## 2.1 Novo Fies 2015

Com a piora da crise econômica no país e os consequentes cortes orçamentários, o Governo não teve outra saída a não ser mudar as regras do programa em 2015. Os juros anuais voltaram à taxa de 6,5 ao ano; o acesso foi limitado a estudantes que ainda não haviam solicitado financiamento; a nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), pré-requisito para inscrição no programa, aumentou para 450 pontos, além de não poder obter zero na redação; e a renda familiar mensal bruta familiar *per capita* passou a ser de até 2,5 salários mínimos.

Segundo justificativa do Ministério da Educação, as alterações no FIES visaram fortalecer a sustentabilidade do programa para que, no médio prazo, novos alunos sejam financiados pelos formados, os quais passariam a ressarcir os cofres públicos com o pagamento de suas dívidas. Outra razão foi corrigir distorções com o mercado de crédito.

Para aderir ao FIES até o primeiro semestre de 2015, a entidade mantenedora de instituições de ensino superior interessada em participar do programa precisava somente de celebração de termo, caso estivesse devidamente regularizada no Cadastro e-MEC. Também até o mesmo semestre, estudantes interessados em se inscrever no programa podiam fazê-lo em qualquer período do ano através do Sistema Informatizado do FIES (SisFIES).

No segundo semestre de 2015, o Fies passou por algumas reformulações que visam garantir melhor distribuição dos recursos públicos disponibilizados para o financiamento de estudantes da educação superior e possibilitar a contínua contribuição do programa no atingimento das metas de taxa bruta e líquida de matrículas na rede superior.

Dentre as mudanças no programa no 2º semestre de 2015, destacam-se: (i) priorização de cursos, tendo por base (a) os melhores indicadores pelo Sinaes, (b) a região em que estavam localizados, priorizando-se as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e (c) áreas prioritárias (engenharias, licenciaturas e área da saúde); (ii) realinhamento das condições de financiamento (nova taxa de juros, redução do prazo de amortização do contrato e ajuste da parcela trimestral referente aos juros

que incidem sobre o financiamento durante os prazos de utilização e de carência; (iii) novo modelo de coparticipação, com a limitação do público-alvo do programa para estudantes com renda familiar *per capita* de até 2,5 salários mínimos; e (iv) realização de processo seletivo de estudantes para acessarem o financiamento pelo Fies, utilizando como critério de seleção a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) (BRASIL, 2015).

A intenção de priorizar cursos com melhores indicadores no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, que analisa as instituições, os cursos e o desempenho de estudantes com notas de 0 a 5, é fazer com as IES melhorem seus conceitos para serem contempladas com o programa, que, para muitas, representa a principal forma de captar recursos por meio de contratos com alunos.

No que tange à preferência de financiamento para cursos oferecidos por instituições das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto o DF), o Governo procurou corrigir as desigualdades regionais não só no que se refere à educação, mas também com vistas ao equilíbrio de outros programas sociais nas regiões, já que o histórico do programa mostrava que 60% dos contratos encontravam-se concentrados em IES das regiões Sul e Sudeste, além do DF (BRASIL, 2015). Também ganharam preferência cursos nas áreas de saúde, engenharia e formação de professores, ainda deficitários e estratégicos para o desenvolvimento do país.

Outra modificação relevante no FIES para o mesmo semestre foi a redução da renda familiar *per capita* necessária para inclusão do estudante no programa, a qual passou a vigorar com limite de dois salários mínimos e meio, conforme o quadro 1 a seguir, que demonstra os limites percentuais de comprometimento da renda mensal bruta *per capita* do estudante interessado em obter o financiamento:

Quadro 1 – Percentual de comprometimento da renda mensal bruta *per capita*

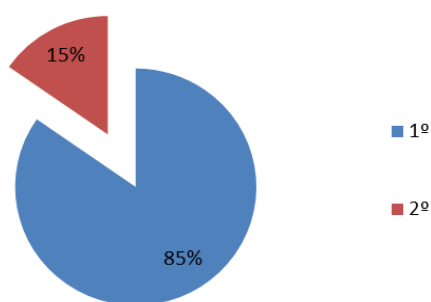
Faixas de renda familiar mensal bruta per capita ( <sup>R</sup> <sub>1</sub> )	Comprometimento MARGINAL do estudante por faixas de renda familiar mensal bruta per capita ( <sup>k,m</sup> <sub>1</sub> )	Parcela a deduzir por faixas de renda familiar mensal bruta per capita em R\$ ( <sup>d</sup> <sub>1</sub> )	Valor Mínimo de Participação (VMP) em R\$	Comprometimento EFETIVO do estudante por faixas de renda familiar mensal bruta per capita
Até 0,5 salário mínimo	15,00%	0,00	50,00	15,00%
De 0,5 a 1,0 salário mínimo	26,50%	45,31	50,00	20,75%
De 1,0 a 1,5 salário mínimo	38,00%	135,93	50,00	26,50%
De 1,5 a 2,0 salários mínimos	49,50%	271,86	50,00	32,25%
De 2,0 a 2,5 salários mínimos	61,00%	453,10	50,00	38,00%

Fonte: FNDE/MEC

Além disso, estudantes beneficiados pelo Prouni (Programa Universidade para Todos) também passaram a seguir novas regras: aqueles bolsistas parciais (50%) agora só poderão pleitear o Financiamento Estudantil para os mesmos cursos, na mesma instituição de ensino superior, o que antes era flexibilizado pelo programa, permitindo a contratação do FIES em curso distinto da bolsa Prouni.

Com as novas regras, o número de contratos firmados despencou de 243.341 no 1º semestre de 2015 para 44.026 no 2º semestre do mesmo ano, representando uma queda de 82%, o que demonstra o gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1: Contratos firmados por semestre de 2015



Fonte: FNDE/MEC

Ainda assim, o Fies experimentou um expressivo aumento no número de contratos nos últimos anos, que passou de pouco menos de 76 mil em 2010 para 2,18 milhões em 2015, com recursos da ordem de R\$ 16,58 bilhões (BRASIL, 2015).

## 2.2 Relação entre Recursos Investidos e Estudantes Atendidos pelo Fies entre 2010 e 2015

As mudanças ocorridas no FIES em meados de 2015 culminaram na redução da quantidade de estudantes aptos a pleitearem o financiamento para se matricularem em instituições privadas de ensino superior. Ainda com as novas regras, o orçamento destinado do FIES subiu de R\$ 12,3 bilhões em 2014 para mais



de R\$ 12,4 bilhões em 2015, representando um acréscimo acima de R\$ 100 milhões, mesmo com os cortes públicos. Quando comparado o período de análise, de 2010 e 2015, o crescimento do orçamento reservado ao programa é exponencial: de 885 milhões de reais em 2010 para 14 bilhões de reais em 2015, representando um aumento de quase 1.600%.

Ao analisar os repasses financeiros destinados ao programa entre 2010 e 2015, nota-se que o maior aporte de recursos ocorreu entre os anos de 2013 e 2014, ápice do programa que representou um aumento de 80% dos recursos recebidos. Em 2013, o programa financiou cursos de graduação e licenciatura para cerca de 560 mil estudantes a um custo de cerca de 7,5 bilhões de reais, superando o orçamento previsto para aquele ano. Já em 2014, o número de alunos beneficiados passou de 730 mil, a um custo de aproximadamente 13,7 bilhões de reais, cerca de 1,5 bilhão a mais do que a previsão do Governo. Já em 2015, com as novas regras de adesão, o programa utilizou pouco mais de 14 bilhões dos quase 17 bilhões de reais aprovados pelo Congresso Nacional, conforme demonstram o quadro 2 e gráfico 2 abaixo:

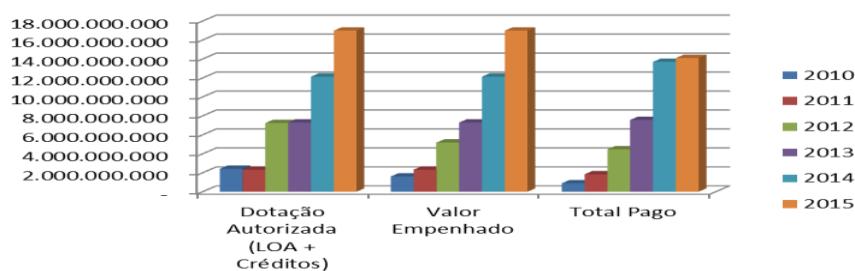
Quadro 2 – Orçamento FIES de 2010 a 2015

ANO	ORÇAMENTO AUTORIZADO (LOA + CRÉDITOS)	ORÇAMENTO EMPENHADO	TOTAL PAGO
2010	R\$ 2.408.429.138	R\$ 1.608.428.142	R\$ 885.538.432
2011	R\$ 2.322.966.446	R\$ 2.322.966.446	R\$ 1.835.355.258
2012	R\$ 7.249.200.857	R\$ 5.180.918.061	R\$ 4.476.061.647
2013	R\$ 7.300.994.844	R\$ 7.300.994.841	R\$ 7.574.287.890*
2014	R\$ 12.132.517.111	R\$ 12.132.428.857	R\$ 13.698.322.065
2015	R\$ 16.989.786.541	R\$ 16.989.786.531	R\$ 14.098.742.934
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 48.403.894.937</b>	<b>R\$ 45.535.522.878</b>	<b>R\$ 42.568.308.228</b>

\* Total pago com orçamento LOA + créditos + restos a pagar 2012

Fonte: Tesouro Nacional

Gráfico 2 – Orçamento FIES de 2010 a 2015



Fonte: Tesouro Nacional

Segundo dados do Censo da Educação Superior de 2014, o Fies foi responsável pelo ingresso de quase 2 milhões de estudantes em instituições no período de 2010 a 2014, representando 41% do total de 4,6 milhões de alunos matriculados na rede privada de ensino superior, tendo ultrapassado esse quantitativo em 2015 (BRASIL, 2015).

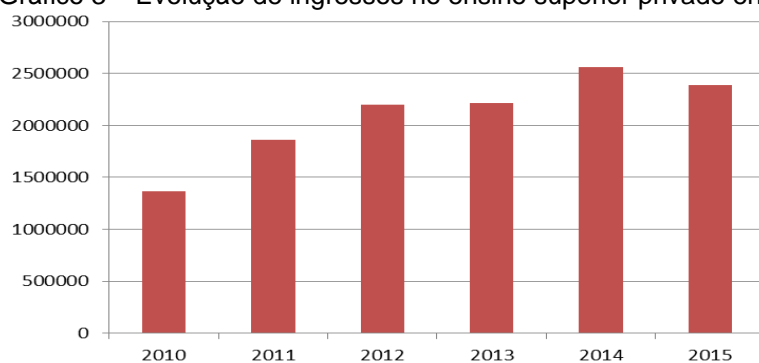
O Censo pode ser confirmado ao se analisar a evolução de novos alunos na rede privada de ensino superior, que permaneceu positiva entre os anos de 2010 e 2015, principalmente em 2011, ano recebeu 1.856.015 novos ingressos, representando um crescimento de 35,85% de novos contratos devido às facilidades trazidas com as reformas ocorridas no ano anterior. Já em 2015, houve ligeira queda de 6,88% no número de ingressos devido às novas regras implementadas pelo Governo, conforme se observa no quadro 3 e gráfico 3 a seguir:

Quadro 3 – Evolução de ingressos no ensino superior privado entre 2010 e 2015

ANO	INGRESSOS	PORCENTAGEM
2010	1.366.191	-
2011	1.856.015	35,85%
2012	2.199.192	18,48%
2013	2.211.104	0,54%
2014	2.562.306	15,88%
2015	2.385.861	-6,88%

Fonte: INEP/MEC

Gráfico 3 – Evolução de ingressos no ensino superior privado entre 2010 e 2015



Fonte: FNDE/MEC

Com as mudanças ocorridas no Fies em 2015, resultantes da crise econômica que diminuiu os recursos públicos destinados ao programa, observou-se uma redução na ordem de 6,9% de ingressos em instituições de ensino superior privado em comparação com o ano anterior. Além disso, também houve mudanças a alunos contemplados pelo Prouni (Programa Universidade para Todos): quem possui bolsa parcial de 50% só poderá utilizar o Fies caso os benefícios estejam sendo usados concomitantemente para o mesmo curso de uma mesma instituição. Isto é, o estudante não poderá utilizar o Fies e o Prouni para cursos e instituições distintas.

Segundo Relatório divulgado pelo MEC, em 2014 o número de contratos com FIES alcançou mais de 730 mil estudantes, representando um salto histórico em direção à superação da baixa taxa de jovens que alcançam os níveis mais altos de educação no Brasil. O mesmo relatório traz ainda a informação de que o Fies registrou um crescimento de 2026% entre 2009 e 2014.

Em 2013, ainda segundo o Relatório de 2014, das 5.373.450 matrículas em cursos de graduação das instituições privadas, de acordo com os dados do Censo da Educação Superior, 1.168.198 correspondiam a estudantes atendidos pelo novo Fies – contratos firmados entre 2010 e 2013, o equivalente a 22% do total. Assim, conforme o documento, o Fies é um dos mais importantes instrumentos de fomento à democratização da educação superior do país, em conjunto com o Prouni.

Inicialmente, a meta prevista para todo o ano de 2014 era de 400 mil novas contratações e o alcance de 1,5 milhão de estudantes beneficiados. Contudo, no dia 29/10/2014 o FIES já contabilizava cerca de 685 mil novos contratos, tendo ultrapassado a marca histórica de 1,8 milhão de estudantes beneficiados pelo programa. Até a referida data, isto representa uma diferença de 71,27% com relação à estimativa inicial de 2014 e um aumento de aproximadamente 23% com relação a todo o ano de 2013.

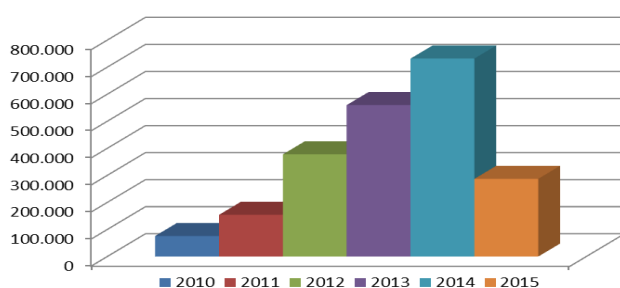
Abaixo constam o quadro 4 e respectivo gráfico 4, pelos quais podem ser vislumbrados índices comparativos de contratos formalizados pelo programa entre 2010 e 2015, lembrando que este último ano percebeu uma redução significativa de adesões devido às novas regras implementadas pelo governo:

Quadro 4 – Contratos formalizados por exercício – 2010 a 2015

<b>ANO</b>	<b>CONTRATOS</b>
<b>2010</b>	<b>76.171</b>
<b>2011</b>	<b>154.253</b>
<b>2012</b>	<b>377.813</b>
<b>2013</b>	<b>559.961</b>
<b>2014</b>	<b>731.919</b>
<b>2015</b>	<b>287.367</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.177.653</b>

Fonte: FNDE/MEC

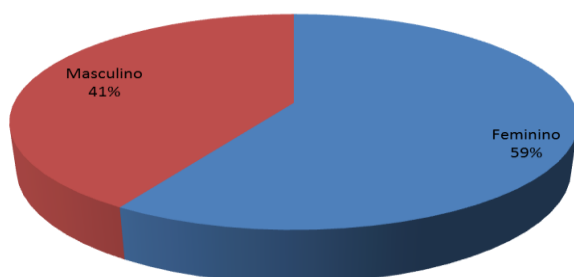
Gráfico 4 – Evolução de contratos entre 2010 e 2015



Fonte: FNDE/MEC

No que tange aos aspectos socioeconômicos do programa, importantes indicadores do sucesso da política pública de cunho inclusivo, nota-se mudança considerável do perfil de estudantes beneficiários. Entre 2010 e 2015, cerca de 59% (1.287.886) dos contratos firmados com o Fies atenderam a alunos do gênero feminino, ficando o restante de 41% (900.517) aos de gênero masculino, conforme se observa no gráfico 5 a seguir:

Gráfico 5 – Contratos por gênero entre 2010 e 2015



Fonte: FNDE/MEC

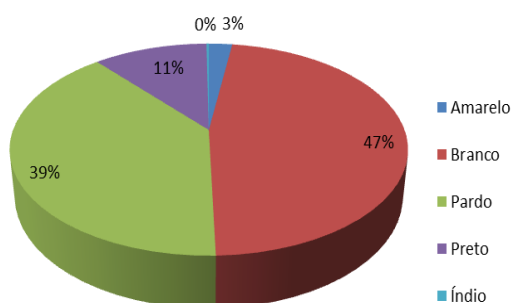
Ao se verificarem o quadro 5 e o gráfico 6 a seguir, referentes às cores dos estudantes beneficiados pelo Fies entre 2010 e 2015, nota-se que a maior parte dos contratos continuam com aqueles que se declaram brancos (1.034.268), representando 47% do total, ao passo que os pardos seguem logo atrás com 857.168, cerca de 39%. Alunos que se declaram pretos representam 11%, com 242.212 contratos; amarelos totalizam 49.738, cerca de 2%; e por último os índios, que detém 5.017 contratos, aproximadamente 0,2%:

Quadro 5 – Contratos por cor entre 2010 e 2015

<b>Raça/Cor</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Amarelo	49.738	2,273%
Branco	1.034.268	47,261%
Pardo	857.168	39,169%
Preto	242.212	11,068%
Índio	5.017	0,229%
<b>Total</b>	<b>2.188.403</b>	<b>100%</b>

Fonte: FNDE/MEC

Gráfico 6 – Contratos por cor entre 2010 e 2015



Fonte: FNDE/MEC

Acerca da inclusão das classes menos favorecidas ao ensino superior privado, um dos eixos do Fies, dados apontam para uma expressiva melhora dos índices: entre 2010 e 2015, 44% dos estudantes beneficiados pelo programa pertenciam à classe E (renda bruta familiar de até 2 salários); 40% à classe D (renda bruta familiar entre 2 e 5 salários); 13% à classe C (renda bruta familiar entre 5 e 10 salários); e 3% à classe B (renda bruta familiar entre 10 e 20 salários). Nesse período, nenhum estudante da classe A (renda bruta familiar acima de 20 salários)

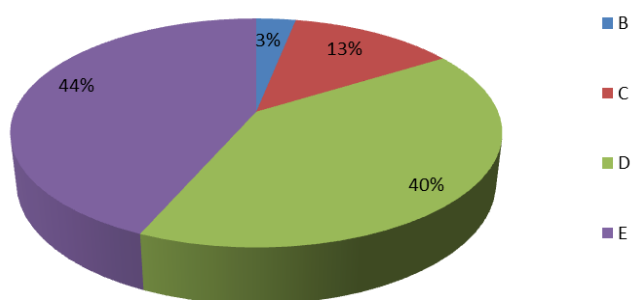
pôde ter seus estudos financiados pelo programa, conforme se observa no quadro 6 e gráfico 7 abaixo:

Quadro 6 – Contratos por classe social

<b>Renda Bruta Familiar</b>			
<b>Classe</b>	<b>Salários Mínimos (SM)</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Porcentagem</b>
A	Acima 20 SM	-	0%
B	10 a 20 SM	67.947	3,1%
C	5 a 10 SM	284.870	13%
D	2 a 5 SM	884.057	40,4%
E	Até 2 SM	951.529	43,5%
<b>Total</b>		<b>2.188.403</b>	<b>100%</b>

Fonte: FNDE/MEC

Gráfico 7 – Contratos por classe social



Fonte: FNDE/MEC

Por fim, seguindo a tendência do sistema de ensino superior brasileiro, tanto público quanto privado, estudantes continuam a optar por cursos mais tradicionais, oferecidos com mais frequência pelas instituições participantes do Fies. Conforme se observa no quadro 7, entre 2010 e 2015, os cursos mais demandados pelo programa foram: 1º lugar – Direito; 2º - Administração; 3º - Engenharia Civil; 4º - Enfermagem; e 5º - Psicologia. Na contramão, com menos procura lidera o curso de Recursos Humanos, seguido de Química de Alimentos e Qualidade.

Quadro 7 – Cursos mais financiados entre 2010 e 2015

Nº	CURSO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
1	DIREITO	13655	26529	56186	85915	110438	46896	339619
2	ADMINISTRAÇÃO	5038	11061	35080	48722	55525	16658	172084
3	ENGENHARIA CIVIL	3430	9448	25623	41500	57760	25159	162920
4	ENFERMAGEM	6726	13101	28711	37316	48306	20368	154528
5	PSICOLOGIA	3427	6496	16114	25387	36922	15537	103883
6	PEDAGOGIA	1315	5201	19780	27792	30132	8977	93197
7	FISIOTERAPIA	2627	5580	13011	19067	28625	13029	81939
8	EDUCAÇÃO FÍSICA	2072	4667	12212	20895	30595	11054	81495
9	CIÊNCIAS CONTÁBEIS	2183	5240	15774	22491	28120	9694	83502
10	ARQUITETURA E URBANISMO	1680	3835	8833	15162	23480	10182	63172
11	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO	1756	4033	11379	15454	20613	7645	60880
12	ENGENHARIA MECÂNICA	1518	3010	9043	13600	18138	7534	52843
13	ODONTOLOGIA	2489	4609	7779	11347	15074	9078	50376
14	NUTRIÇÃO	1415	2628	6265	10261	16894	7982	45445
15	FARMÁCIA	2351	3878	7674	10808	13950	6378	45039
16	MEDICINA	5820	6329	7219	8077	10821	5151	43417
17	ENGENHARIA ELÉTRICA	1195	2479	6125	9276	12668	5280	37023
18	MEDICINA VETERINÁRIA	1247	2251	4492	7002	11215	6202	32409
19	GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	324	1243	5113	9416	12974	3496	32566
20	BIOMEDICINA	860	1975	4116	7191	9799	4833	28774
...	...	...	...	...	...	...	...	...
434	MUSEOLOGIA			1				1
435	ONTOPSICOLOGIA						1	1
436	PROCESSAMENTO DE DADOS		1					1
437	PRODUÇÃO GRÁFICA				1			1
438	PRODUTORES E MÚSICOS DE ROCK		1					1
439	PROGRAMA ESPECIAL FORMAÇÃO	1						1
440	QUALIDADE			1				1
441	QUÍMICA DE ALIMENTOS			1				1
442	RECURSOS HUMANOS			1				1
443	(TOTAL OUTROS)	1	3	34	33	87	19	177
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>76155</b>	<b>154287</b>	<b>377922</b>	<b>559932</b>	<b>732669</b>	<b>287431</b>	<b>2188396</b>

Fonte: FNDE/MEC

Ante os dados apresentados, observa-se que de fato o Programa de Financiamento Estudantil – FIES tem, ao longo dos últimos 6 anos (2010 a 2015) contribuído de forma significativa para a ampliação do acesso da população brasileira ao ensino superior, o que até o final da década de 90 ainda era considerado prerrogativa das classes mais favorecidas.

Ressalta-se que a educação, direito fundamental esculpido na Constituição Federal, é certamente a ferramenta mais eficaz para o atingimento do equilíbrio social. Para cumprir com esse dever do Estado, nota-se que o governo brasileiro tem

investido volumes recordes no ensino superior nos últimos anos, o que culminou na abertura de novas vagas em instituições públicas e privadas, proporcionando a realização do sonho de famílias de diversas classes sociais. Entretanto, entende-se que a preocupação dos agentes públicos se limitou à expansão do acesso às universidades, ao passo que a qualidade da educação superior não obteve a atenção devida, o que sequer pode ser aferida de forma satisfatória por falta de índices confiáveis, geralmente obtidos por meio da avaliação de programas com a estrutura do FIES.

A sociedade brasileira precisa repensar a educação como projeto político não só vinculado aos altos investimentos, mas com metas tangíveis em prol da melhoria da qualidade, o que de fato condiciona o cidadão à efetiva mobilidade social. Talvez o debate sobre a questão encontre barreiras devido às lacunas de formação da própria sociedade brasileira, tornando-a ainda mais vulnerável aos vendedores de programas ilusionários que interferem diretamente em sua autoestima.



## CONCLUSÃO

O presente estudo permitiu compreender que o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) tem, de fato, representado uma das ferramentas estratégicas do Governo Federal para a expansão do acesso ao ensino superior no Brasil, principalmente a estudantes oriundos das classes menos favorecidas, historicamente excluídos do processo de democratização da educação em seus níveis mais elevados.

Considerando-se o recorte analisado, de 2010 a 2015, nota-se que o programa atingiu sua maior contribuição, em termos quantitativos, para a expansão do acesso ao ensino superior nos anos de 2013 e 2014, biênio que contabilizou mais de 1 milhão de novos contratos estudantis, a um custo de mais de 2 bilhões de reais aos cofres públicos. De 2010 a 2015, o programa atendeu a mais de 2 milhões de pessoas, utilizando-se de um orçamento bastante vultuoso: 42,5 bilhões de reais.

Os resultados obtidos com a pesquisa proporcionaram levantar outras questões para as quais o Fies tem contribuído com vistas à superação de distorções sociais: no período em análise, constatou-se que a maioria dos beneficiários são formados por alunos do sexo feminino, das cores preta e parda e oriundos das classes D e E, mas ainda concentrados nas regiões mais ricas e populosas do país.

Nesta obra foram utilizados diversos recursos, como livros, revistas eletrônicas, artigos científicos, matérias jornalísticas, leis, consultas via e-Sic e relatórios governamentais, estes últimos primordiais para a obtenção dos dados quantitativos sobre o programa.

Por falta de fontes adequadas, situação comum em países como o Brasil, que ainda não incorporou a avaliação aos ciclos de programas para a criação de processos sistêmicos e consistentes que subsidiem a gestão pública, não foi possível aferir o impacto qualitativo do programa na educação superior brasileira. No que se refere à autossustentabilidade, ainda não é possível afirmar se o Fies conseguirá reaver os valores gastos nos últimos anos, os maiores da história do programa, devido ao período que o estudante possui para iniciar a amortização da

dívida: 18 meses após a conclusão do curso. Ressalta-se que a maioria dos contratos foram firmados a partir de 2010, ano da maior reformulação do programa.

Nesse sentido, conclui-se que as informações e dados do Fies disponibilizados pelos órgãos governamentais foram suficientes para comprovar a sua notória contribuição para a expansão do ensino superior brasileiro, restando saber, talvez objeto de outra obra e quando houver maiores subsídios para tanto, se a política em questão tem sido inclusiva não apenas em sala de aula, mas também no meio social, gerando competitividade aos graduados face aos baixos índices de qualidade do ensino no Brasil.

## REFERÊNCIAS

AL-YAHYA, K. O. Power-Influence in Decision Making, Competence Utilization, and Organizational Culture in Public Organizations: The Arab World in Comparative Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.19, n. 2, p. 385-407, 2009.

ALA-HARJA, M; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, a. 51, n. 4, out./dez. 2000.

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

BARROS, H. H. D. de. Financiamento Estudantil. *Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa*: Brasília-DF, 2003. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/313903.pdf>. Acesso em: 23 out. 2016

BRASIL: A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014. *Ministério da Educação*. 2015. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192). Acesso em: 2 out 2016.

\_\_\_\_\_, Decreto nº. 591 de 6 de julho de 1992, publicado no *Diário Oficial da União* em 7 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 19 de dezembro de 1966.

\_\_\_\_\_, Decreto nº. 7.824 de 11 de outubro de 2012, publicado no *Diário Oficial da União* em 15 de outubro de 2012 e retificado em 16 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_, Lei nº. 12.711 de 29 de agosto de 2012, publicada no *Diário Oficial da União* em 30 de agosto de 2012.

\_\_\_\_\_, Lei nº. 84436 de 25 de junho de 1992, publicada no *Diário Oficial da União* em 26 de junho de 1992.

\_\_\_\_\_, Lei nº. 9.288 de 1 de julho de 1996, publicada no *Diário Oficial da União* em 2 de julho de 1996.

\_\_\_\_\_, Portaria MEC nº. 18 de 11 de outubro de 2012, publicada no *Diário Oficial da União* em 15 de outubro de 2012.

\_\_\_\_\_, Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do exercício de 2014 do fundo de financiamento estudantil – Fies. *Ministério da Educação*. 2015. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=)

download&alias=17528-fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&Itemid=30192. Acesso em: 15 out 2016.

\_\_\_\_\_, Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do exercício de 2015 do fundo de financiamento estudantil – Fies. *Ministério da Educação*. 2016. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=49921-rg-fies-2015-pdf&category\\_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49921-rg-fies-2015-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 15 out 2016.

\_\_\_\_\_, Resolução BC nº 356 de 12 de janeiro de 1976, publicada no *Diário Oficial da União* em 21 de janeiro de 1976.

BURRELL, G.; MORGAN, G. Sociological Paradigms and Organisational Analysis. *Aldershot: Ashgate Publishing Co*, 1979.

CAVALCANTI, M. M. D. A. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – Uma Abordagem Conceitual. *Interfaces de Saberes*, v. 6, n. 1, 2006.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e Democratização do Acesso à Educação Superior no Brasil: da Deserção do Estado ao Projeto de Reforma. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, Out. 2004.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v.37, n. 5, 2003.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 2, p. 103 – 124, abr./jun. 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. *Cadernos de Pesquisa* (35), n. 124, p. 11-32, São Paulo: FCC, 2005.

DAFT, R.L.; WEICK, K.E. Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems. *Academy of Management Review*, v. 9 n. 2, p. 284-295, 1984.

DRAIBE, S. Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista. *ComCiência*, 2002. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10.htm>. Acesso em: 08 nov. 2016.

DYE, T. R. Understanding Public Policy. *New York: Longman*, 13.ed., 2011.

FARIA, C. A. P. de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005.

FIGUEIREDO, H. F. Isenção de impostos para universidades particulares – A Favor. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 25 out. 2004. Disponível em <http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2004/10/25/496280/iseno-impostos-universidades-particulares.html>. Acesso em: 25 nov. 2016.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. São Paulo: *IDESP*, 1986.

FINE, G.A. O melancólico declínio, o misterioso desaparecimento e o glorioso triunfo do interacionismo simbólico. In: Teoria das Organizações. CALDAS, M.P. e BERTERO, C.O. (orgs.). São Paulo: *Atlas*, pp. 257-288, 2007.

HARDY, C.; CLEGG, S. Alguns Ousam Chamá-lo de Poder. In: Handbook de Estudos Organizacionais. São Paulo: *Atlas*, v. 2, p. 260-289, 2001.

JANNUZZI, P. D. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun., 2005.

JARDIM, J. M.; SILVA, S. C. de A.; NHARRELUGA, R. S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 14, n. 1, abr. 2009.

KRIESI, H.; ADAM, S.; JOCHUM, M. Comparative analysis of policy networks in Western Europe. *Journal of European Public Policy*, v. 13, n. 3, p. 341-361, 2006.

MILLER, S.J.; HICKSON, D.J.; WILSON, D.C. A Tomada de Decisão nas Organizações. In: Handbook de Estudos Organizacionais. São Paulo: *Atlas*, v. 3, p. 282-310, 2004.

OLIVEIRA, Zenaide dos Reis B. de; CARNIELLI, Beatrice Laura. Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES): visão dos estudantes. *Jornal de Políticas Educacionais*. Janeiro-Junho de 2010. Disponível [http://www.jpe.ufpr.br/n7\\_4.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n7_4.pdf). Acesso em: 20 nov 2016.

PIMENTA, M. de C. A.; PIMENTA, L. F. Globalização e desafios urbanos: Políticas públicas e desigualdade social nas cidades brasileiras. *EURE* (Santiago), v. 37, n. 112, set. 2011.

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, out. 2009.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The Implementation Of Public Policy: A Framework Of Analysis. *Policy Studies Journal*, v.8, n. 4, p. 538–560, jan. 1980.

SANTOS, D. dos. ProUni é o caminho para a inclusão? *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 11 nov. 2004. Disponível em [http://clipping.radiobras.gov.br/clipping/novo/Construtor.php?Imprimir=1&ano\\_ant=2004&Opcao=Materia&veiculo=8&ID=398581&txt=%20prouni](http://clipping.radiobras.gov.br/clipping/novo/Construtor.php?Imprimir=1&ano_ant=2004&Opcao=Materia&veiculo=8&ID=398581&txt=%20prouni). Acesso em: 08 nov. 2016.

SANTOS, S. A. e tal. Ações afirmativas: polêmicas e possibilidades sobre igualdade racial e o papel do Estado. *Revista Estudos Feministas*, v. 16, n. 3, dez. 2008.

SANTOS, S. M. C. D.; SANTOS, L. M. P. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: Abordagem metodológica. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 23, n. 5, p. 1029-1040, maio 2007.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E. EFERRAREZI, E. (org). *Políticas públicas*, coletânea. Brasília, ENAP, v. 1, p. 21-42, 2007.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TINOCO, D. S. Análise sequencial de políticas públicas nas abordagens da ciência política e da gestão (Management). *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, mar. 2010.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 529-550, maio/jun. 2008.

TSEBELIS, G. Veto-Players. How Political Institutions Work. New Jersey: *Princeton University Press*; 2002.

UNICEF. A UNICEF Guide for Monitoring and Evaluation: Making a Difference? *Evaluation Office*, New York, 1991.