

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LUIZA DE FÁTIMA PAULA GOMES

**A GESTÃO DE PROGRAMAS DE CRÉDITO UNIVERSITÁRIO EM SISTEMAS
CAPITALISTAS HIERÁRQUICOS: uma análise comparativa entre Brasil e Chile
de 1980 a 2016**

TERESINA

2018

LUIZA DE FÁTIMA PAULA GOMES

**A GESTÃO DE PROGRAMAS DE CRÉDITO UNIVERSITÁRIO EM SISTEMAS
CAPITALISTAS HIERÁRQUICOS: uma análise comparativa entre Brasil e Chile
de 1980 a 2016.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – PPGCP, da Universidade Federal do Piauí - UFPI, na área de concentração Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento e linha de pesquisa Instituições Políticas e Processos Decisórios, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva

TERESINA

2018

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

G633g Gomes, Luiza de Fátima Paula.
A gestão de programas de crédito universitário em sistemas capitalistas hierárquicos: uma análise comparativa entre Brasil e Chile de 1980 a 2016 / Luiza de Fátima Paula Gomes. – 2018.
191f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, 2018.
Orientação: Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva.

1. Educação Superior. 2. Financiamento Público.
3. Políticas Públicas. I. Título.

CDD 370.193

LUIZA DE FATIMA PAULA GOMES

**A GESTÃO DE PROGRAMAS DE CRÉDITO
UNIVERSITÁRIOS EM SISTEMAS CAPITALISTAS
HIERÁRQUICOS: uma análise comparativa entre Brasil e Chile
de 1980 a 2016.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

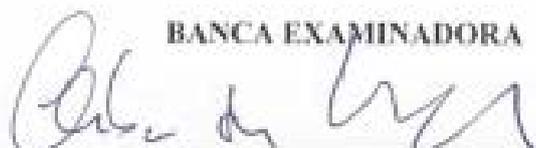
Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Processos Decisórios.

Orientador: Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva

Aprovado em 30 de outubro de 2018.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva (UFPI)
Orientador



Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos (UFPI)
Examinador Interno



Profa. Dra. Deborah Dettman Matos (UFPI)
Examinadora Externa ao Programa

GOMES, L. F. P. **A gestão de programas de crédito universitário em sistemas capitalistas hierárquicos**: uma análise comparativa entre Brasil e Chile de 1980 a 2016. 2018. 190f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Piauí, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Teresina, 2018.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a gestão dos programas de crédito universitário, em sistemas de capitalismo hierárquico, nos países Brasil e Chile. A questão de pesquisa é: Qual modelo econômico favorece a execução de Programas de Crédito Educativo mais eficiente, do Brasil ou do Chile? A hipótese é a de que, o país que tem um capitalismo menos dependente do estado oferece Programas de Crédito Educativos mais eficientes. Os programas analisados do Brasil foram: CREDUC, Fies e Prouni e no Chile foram os programas: FSCU, CAE, *Becas de Arancel* e Gratuidade. Para compreensão dos dados coletados, foi utilizada a abordagem do neoinstitucionalismo. O estudo torna-se relevante na medida em que a educação superior é um importante instrumento de formação profissional, científica e política. Para realização da pesquisa foram utilizados dados da OCDE, ONU, Banco Mundial e relatórios governamentais dos dois países. Observou-se que os Programas de Crédito Universitário do Brasil e Chile foram implantados e administrados com diferenças, que os dois países apresentam divergências no tocante ao zelo com dinheiro público, relação do setor público com o setor privado e aplicação dos recursos com eficiência. Tais fatores interferem, principalmente, no resultado de políticas públicas. Nesse sentido, os dados mostram que o Brasil gasta com o ensino superior três vezes mais do que investe em ensino básico e duas vezes mais do que o Chile investe em ensino superior. Apesar do investimento maior do Brasil, apenas 38% da população em 2014 (período de maior expansão do Fies) estudavam em universidades com auxílio do governo, enquanto no Chile, nesse mesmo período, 67% da população era atendida com auxílio governamental para conseguir seus diplomas. Após a análise dos dados, percebe-se que escolhas erradas explicam os resultados do Brasil na educação. A aspiração generalizada ao ensino universitário é um fenômeno que se intensificou nos últimos 20 anos, o que resultou na sua expansão em uma velocidade muito maior que os demais níveis, gerando uma priorização do ensino superior, em detrimento do ensino fundamental, aumento do gasto em educação, negligenciando-se a qualidade.

Palavras-chave: Educação Superior, políticas públicas, financiamento público.

GOMES, L. F. P. **The management of university credit programs in hierarchical capitalist systems:** a comparative analysis between Brazil and Chile from 1980 to 2016. 2018. 190f. Dissertation (Master in Political Science) - Federal University of Piauí, Graduate Program in Political Science. Teresina, 2018

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the management of university credit programs in systems of hierarchical capitalism in the countries of Brazil and Chile. The research question is: Which economic model favors the execution of more efficient Educational Credit Programs, in Brazil or Chile? The hypothesis is that the country that has less state-dependent capitalism offers more efficient Educational Credit Programs. The programs analyzed in Brazil were: CREDUC, Fies and Prouni and in Chile the programs were: FSCU, CAE, *Becas de Arancel* and Gratuity. To understand the data collected, the neo-institutional approach was used. The study becomes relevant insofar as higher education is an important instrument of professional, scientific and political training. To perform the research, data from the OECD, UN, World Bank and government reports of the two countries were used. It was observed that the University Credit Programs of Brazil and Chile were implemented and administered with differences, that the two countries have divergences regarding the zeal with public money, the relationship of the public sector with the private sector and the application of resources with efficiency. These factors interfere, mainly, in the result of public policies. In this sense, the data show that Brazil spends with higher education three times more than it invests in basic education and two times more than Chile invests in higher education. Despite Brazil's largest investment, only 38% of the population in 2014 (the period of greatest expansion of Fies) studied in universities with government assistance, while in Chile 67% of the population was assisted with diplomas. After analyzing the data, we can see that the wrong choices explain Brazil's results in education. The widespread aspiration to university education is a phenomenon that has intensified in the last 20 years, which has resulted in its expansion at a much greater speed than the other levels, generating a prioritization of higher education, to the detriment of elementary education, education, neglecting quality.

Key words: Higher Education, public policies, public financing.

LISTA DE FIGURAS

Pág.

Figura 01: Linha cronológica dos benefícios estudantis do Chile.

144

LISTA DE TABELAS

Pág.

Tabela 01: Índice de Gini e IDH segundo a OCDE dos países Brasil, Chile e EUA no ano de 2018.	28
Tabela 02: Dados da OCDE e PISA sobre educação dos países Brasil, Chile, Coreia do Sul e EUA em 2015	29
Tabela 03: Número de instituições de Educação superior do Brasil – 2016	55
Tabela 04: Matrículas do Ensino superior no Brasil segundo tipo de instituição de 1975 a 2016	60
Tabela 05: Quantidade de estudantes inscritos e beneficiados com o PCE e quantidade de IES participantes	82
Tabela 06: Montante de recursos utilizados no PCE - 1995 a 1998	84
Tabela 07: Arrecadação das loterias destinada ao CREDUC	84
Tabela 08: Situação dos contratos PCE 2001	86
Tabela 09: Gastos anuais com o Fies em milhões R\$	86
Tabela 10: Situação dos custos com alunos do Prouni e total da isenção fiscal de 2006 a 2012	96
Tabela 11: Percentual de bolsas ociosas do Prouni.	110
Tabela 12: Tipos de instituições de ensino superior chileno por fonte de financiamento de 1980-1990	111
Tabela 13: Evolução do aporte financeiro público ao ensino superior por mecanismo de transferência em milhões de pesos	115
Tabela 14: Evolução do aporte estatal ao sistema universitário em milhões US \$ de 1980 a 1990	115
Tabela 15: Beneficiários em situação de pagamento segundo o tipo de devedor	116
Tabela 16: Beneficiários CAE inadimplentes segundo quintil 2017	130
Tabela 17: Saldo carteira total CAE segundo o credor	133
Tabela 18: Quantidade de Beneficiários e Valores (MM \$) segundo tipo de benefício 2016	135

Tabela 19: Número de instituições de ensino superior no Chile de 1990 a 2014 **158**

Tabela 20: Número de IES participantes do Fies de 2004-2009 **162**

LISTA DE QUADROS

Pág.

Quadro 01: Diferenças entre as Economias de mercado do tipo Coordenadas e do tipo Liberais, segundo Hall e Soskice (2001).	40
Quadro 02: Histórico das primeiras universidades brasileiras.	52
Quadro 03: Critérios de renda para acesso ao FIES 2010-2014	91
Quadro 04: Alíquotas e base de cálculo dos impostos, segundo tipo de IES.	106
Quadro 05: Diferenças do CAE e FSCU	122
Quadro 06: Ranking das melhores Universidades da América Latina pelo QS em 2017	157
Quadro 07: Comparação Fies e PraValer- Cálculo para um curso de quatro anos, com mensalidade de R\$ 750. Valor total do financiamento de R\$ 36 mil	167
Quadro 08: Dados comparativos dos Programas de Crédito Universitário do Brasil e Chile	182

LISTA DE GRÁFICOS

Pág.

Gráfico 01: Evolução histórica das matrículas no ensino superior no Brasil por tipo de instituição 1975-2016	61
Gráfico 02: Contratos Fies 1999-2016	89
Gráfico 03: Matrículas Instituições Privadas (milhões)	90
Gráfico 04: Distribuição de contratos do Fies de acordo com a renda per capita- 2005 -2008	92
Gráfico 05: Beneficiários do FIES por idade 1999-2007	93
Gráfico 06: Cursos mais contratados pelo FIES.	94
Gráfico 07: Inadimplência do FIES - Pagamento da dívida em 2016	99
Gráfico 08: Quantidade de Bolsas Prouni Total	101
Gráfico 09: Quantidade de Bolsas Parciais e Integrais	101
Gráfico 10: Raça Prouni 2015	103
Gráfico 11: Bolsas por modalidade de ensino	104
Gráfico 12: Bolsas Prouni por Região	104
Gráfico 13: Bolsas Prouni por curso	105
Gráfico 14: Forma Administrativa da IES	107
Gráfico 15: Valor isenções Fiscais via Prouni 2006-2016	108
Gráfico 16: Repasses do governo às universidades federais	109
Gráfico 17: Quantidade de contratos FSCU 2009-2016	117
Gráfico 18: Evolução recursos investidos FSCU em milhões de pesos	118
Gráfico 19: Quantidade de beneficiários FSCU por sexo	119
Gráfico 20: Idade de beneficiários FSCU	120
Gráfico 21: Beneficiários FSCU por tipo de escola	120
Gráfico 22: Beneficiários FSCU por quintil	121

Gráfico 23: Beneficiários CAE 2009-2016	125
Gráfico 24: Recursos gastos e novos beneficiários CAE 2006-2017	126
Gráfico 25: Distribuição de Novos Beneficiários CAE segundo Quintil	127
Gráfico 26: Recursos destinados a cada quintil	127
Gráfico 27: Quantidade de beneficiários CAE por tipo de instituição de 2014 a 2017	128
Gráfico 28: Cursos com maior número de beneficiários do CAE em universidades do CRUCH	129
Gráfico 29: Cursos com maior número de beneficiários CAE em universidades privadas	129
Gráfico 30: Curso com maior número de beneficiários CAE em IP	129
Gráfico 31: Curso com maior número de beneficiários CAE em CFP	130
Gráfico 32: Beneficiários CAE desistentes segundo tipo de instituição - 2014 a 2017	131
Gráfico 33: Inadimplência CAE dos alunos concludentes e desistentes	132
Gráfico 34: Beneficiários inadimplentes concludentes, segundo quintil	133
Gráfico 35: Garantias executadas conforme tipo de devedor 2012-2017	134
Gráfico 36: Gastos com bolsas em pesos chilenos 1991-2014	142
Gráfico 37: Beneficiários por tipo de bolsa, 2008-2016	144
Gráfico 38: Total de estudantes chilenos e total de beneficiários de programas governamentais	146
Gráfico 39: Total de universitários brasileiros e beneficiários Prouni e FIES 2014	146
Gráfico 40: Evolução histórica quantidade de benefícios Chile 1990-2016	148
Gráfico 41: Evolução histórica dos Recursos (MM \$) 1990-2016	149
Gráfico 42: Nível educacional de pessoas de 25 a 34 anos no Brasil e Chile em 2016	150
Gráfico 43: Distribuição de graduados ensino superior por área em 2015	151

Gráfico 44: Taxas de empregos de jovens entre 25 a 34 anos por nível educacional, no Brasil e Chile, em 2015	151
Gráfico 45: Médio da empregabilidade por carreira no Chile, 2017	152
Gráfico 46: Combinações de benefícios mais comuns entre os universitários 2016	153
Gráfico 47: Beneficiários Gratuidade segundo sexo 2016	153
Gráfico 48: Idade dos beneficiários Gratuidade, 2016	154
Gráfico 49: Instituição de origem, beneficiários Gratuidade em 2016	154
Gráfico 50: Áreas com os cursos mais atendidos pelo Gratuidade em 2016	155
Gráfico 51: Quintil dos beneficiários Gratuidade, em 2016	155
Gráfico 52: Nível educacional de pessoas de 25 a 34 anos Brasil e Chile em 2016	171
Gráfico 53: Distribuição de graduados ensino superior por área em 2015	172
Gráfico 54: Taxas de emprego de jovens entre 25 a 34 anos, por nível educacional, no Brasil e Chile, em 2015	173
Gráfico 55: Carreiras de nível superior que mais geraram postos de trabalho no Brasil 2009-2012	174
Gráfico 56: Média da empregabilidade por carreira no Chile em 2017	175
Gráfico 57: Ganhos relativos de adultos, por nível educacional (2015)	176

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFC: Gestor do Fundo de Desemprego

AFD: Contribuição Fiscal Direta

AFI: Contribuição Fiscal Indireta

BB: Banco do Brasil

BBic: Bolsa Bicentenária

BDiscap: Bolsa discapacidade

BEA: Bolsa de Excelência Acadêmica

BET: Bolsa de excelência técnica

BJCM: Bolsa Juan Gomez Millas

BNA: Bolsa Nivelamento Acadêmico

BNM: Bolsa do Novo Milênio

BRep: Bolsa de reparo

BVP: Bolsa Vocação para professor

CADIN: Cadastro Informativo de Créditos não quitados do Setor Público Federal

CAE: Crédito com Aval do Estado

Caged: Cadastro geral de empregados e desempregados

CCG: Comissão de Concessão de Garantia

CCJ: Comissão de Constituição e Justiça

CEF: Caixa Econômica Federal

CFT: Centros de Formação Técnica

CME: Economia de mercado coordenada

CNAS: *Comisión Nacional de Acreditación*

CNED: Conselho Nacional de Educação

COFINS: Contribuição para o financiamento do seguro social

CONAES: Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

CORFO: Corporação de Fomento à Produção

CPC: Conceito Preliminar de Curso

CREDUC: Programa Crédito Educativo

CRUCH: Conselho de Reitores das universidades chilenas

CSSLL: Contribuição Social sobre Lucro Líquido

CUECH: Consórcio de universidades do Estado do Chile

DFL: Decreto com Força de Lei

DIVESUP: Divisão de Educação Superior

Ead: Educação à distância

ENADE: Exame Nacional de desempenho dos estudantes

ENEM: Exame Nacional do Ensino médio

EUA: Estados Unidos da América

FAS: Fundo de Assistência Social

FEP: Financiamento Estudantil

FGEDUC: Fundo de garantias de Operações de Crédito Educativo

Fies: Fundo de financiamento do estudante do ensino superior / Fundo de financiamento estudantil

FMI: Fundo Monetário Internacional

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPF: Fundo Público Federal

FSCU: Fundo Solidário de Crédito Universitário

FUAS: Ficha Única de Acreditação Socioeconômica

HME: Economia de mercado hierárquica

IC: Índice de classificação

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

IES: Instituições de ensino superior

IF: Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

IFES: Instituições Federais de Ensino Superior

IGC: Índice Geral de Cursos

INEP: Instituto Nacional de estudos e pesquisas educacionais Anísio Teixeira

INSS: Instituto Nacional de Seguridade Social

IP: Institutos Profissionais

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPS: Instituto de Previdência Social

IRPJ: Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica

JUNAEB: Conselho Nacional de Apoio ao Estudante e Bolsas

LME: Economia de mercado liberal

MEC: Ministério da Educação do Brasil

MECESUP: Programa de Melhoramento da equidade e qualidade da educação superior

Mineduc: Ministério da Educação do Chile

MTE: Ministério do Trabalho e Emprego

NEM: Média das notas do ensino médio

OCDE: Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico

ONU: Organização das Nações Unidas

PCE: Programa Crédito Educativo

PEP: Parcelamento Estudantil Privado

PIB: Produto Interno Bruto

PIS / PASEP: Contribuição para o Programa de Integração Social

PISA: Programa Internacional de avaliação de Estudantes

PNAES: Programa Nacional de Assistência Estudantil

Prouni: Programa universidade para Todos

PSU: Teste de Seleção Universitária

PUC: Pontifícia Universidade Católica

QS: Quacquarelli Symonds

Rais: Relação anual de informações sociais

RENAVAM: Registro Nacional de Veículos automotores

Reuni: Programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais

SIES: Sistema de Informação do Ensino Superior

SII: Serviços de Impostos Internos

SINAD: Sistema de Inadimplentes

SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação superior.

SM: Salário Mínimo

STF: Supremo Tribunal Federal

TCU: Tribunal de Contas da União

UC: Pontifícia Universidade do Chile

UFRJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro

Unesp: Universidade Estadual Paulista

Unicamp: Universidade Estadual de Campinas

USP: Universidade de São Paulo

UTM: Unidade Tributária Mensal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	SISTEMA CAPITALISTA DA AMÉRICA LATINA E OS PROGRAMAS DE CRÉDITO UNIVERSITÁRIO	23
2.1	Abordagem Teórica	32
2.2	Políticas Públicas, setor privado e capitalismo hierárquico	37
3	A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E CHILE: breve histórico- da colonização à redemocratização	47
3.1	Educação Superior no Brasil	49
3.2	Educação Superior no Chile	67
4	ANÁLISE DOS DADOS	77
4.1	Descrição e Gestão de Programas de Crédito Educativo	79
4.1.1	PCE/CREDUC	79
4.1.1.1	Implementação	79
4.1.1.2	Critérios de seleção dos beneficiários	81
4.1.1.3	Recursos investidos	83
4.1.1.4	Formas de pagamento e Inadimplência	85
4.1.2	FIES	86
4.1.2.1	Implementação	86
4.1.2.2	Critérios de seleção e perfil dos beneficiários	90
4.1.2.3	Recursos Investidos	94
4.1.2.4	Formas de Pagamentos e Inadimplência	97
4.1.3	PROUNI	99
4.1.3.1	Implementação	99
4.1.3.2	Critérios de seleção e perfil dos beneficiários	102
4.1.3.3	Recursos Investidos	105
4.1.4	Crédito Fiscal Universitário, Crédito Universitário e FSCU	111
4.1.4.1	Implementação	111
4.1.4.2	Dados estatísticos	114
4.1.5	CAE	121
4.1.4.1	Implementação	121
4.1.4.2	Dados e estatísticas	124
4.1.6	<i>Becas de Arancel</i> ou Bolsas de Estudos Tarifárias	136

4.1.7 Gratuidade	147
4.2 Avaliação IES participantes dos Programas de Crédito Universitário do Brasil e Chile	156
4.3 Setor privado como executor de Programas de Crédito Universitário	164
4.4 Resultados Alcançados após os Programas de Crédito Universitário	170
5 CONCLUSÃO	176
REFERÊNCIAS	184

1 INTRODUÇÃO

Os Programas de Crédito Universitário do Brasil e do Chile foram implantados e administrados de formas diferentes. Os dois países apresentam divergências, principalmente, no tocante ao zelo com o dinheiro público, a relação do setor público com o setor privado e a aplicação dos recursos com eficiência. Fatores que interferem na expectativa gerada pela população quanto a provisão de serviços na área educacional.

A escolha desses países deve-se à existência de séries de estatísticas disponíveis. Em segundo lugar, porque, nesses países, conforme a literatura indica, desenvolvem-se padrões distintos de sistemas de ensino superior e Programas de Crédito Educativo. Nos dois países, entretanto, a expansão do setor privado insere-se no processo mais geral do crescimento das matrículas no conjunto do ensino superior.

As diferenças na gestão de políticas públicas de incentivo ao ensino superior nos países Brasil e Chile, suscitam questões relevantes sobre a oportunidade da abertura do ensino superior para o mercado e sobre a relação do Estado com os respectivos modelos nacionais. Com base na análise, o presente estudo procura fornecer alguns subsídios para encaminhamentos de questões e contribuir, assim, para o debate sobre o fenômeno da privatização e reforma do ensino superior na América Latina.

O objetivo geral deste estudo é analisar a gestão dos programas de crédito universitário em sistemas de capitalismo hierárquico nos países Brasil e Chile. E os objetivos específicos são identificar e caracterizar a gestão dos programas de crédito universitário do Brasil e Chile, verificar o nível de comprometimento do setor privado como executor de políticas públicas de educação superior no Brasil e no Chile; analisar os Programas de Créditos Universitários do Brasil e Chile como mecanismo de mudança social direcionado para o aumento da oferta de empregos de alta qualificação.

A nossa questão de pesquisa é: Qual modelo econômico favorece a execução de Programas de Crédito Educativo mais eficiente, do Brasil ou do Chile? A presente pesquisa tem como hipótese: O país que tem um capitalismo menos dependente do estado oferece o Programa de Crédito Educativo mais eficiente. Dessa forma, a

variável dependente da pesquisa é Programa de Crédito Educativo do Chile e Brasil e a variável independente é modelo econômico.

Para realizar uma análise coerente do fenômeno, dados comparativos são importantes porque permitem identificar tendências estruturais na diversidade das situações conjunturais. Nesse sentido, o presente trabalho torna-se relevante, na medida em que a educação superior é um importante instrumento de formação profissional, científica e política.

A presente pesquisa trata-se de uma pesquisa bibliográfica de natureza quanti-qualitativa e para que se alcancem os objetivos da pesquisa será utilizado o método de pesquisa comparativo. Para isso será utilizada como instrumento de pesquisa a análise de documentos sobre o tema, disponíveis nos bancos de dados da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Relatórios do Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU) e em relatórios oficiais dos dois países.

No Capítulo 2: Sistema capitalista da América Latina e os Programas de crédito universitário, são apresentados alguns aspectos referentes a pesquisa, como objetivos, hipótese e justificativa, também é abordado dados gerais sobre economia e educação no mundo. Divide-se em dois itens, o primeiro denominado: Abordagem teórica da pesquisa. No qual, é apresentada a opção teórica utilizada no trabalho, o neoinstitucionalismo, que se justifica pela necessidade de compreender que este estudo se concentra em mostrar que preferências e decisões são produtos de instituições.

O segundo item denominado: Políticas públicas, setor privado e capitalismo hierárquico, aborda aspectos referentes à construção do conceito de políticas públicas, a entrada do setor privado como ator importante na execução de políticas públicas e as diferenças entre as formas de capitalismo existentes.

Vale ressaltar que, o modelo de capitalismo executado na América Latina, foi descrito por Schneider (2013), segundo o autor os maiores países desta região apresentam características de um capitalismo hierárquico, marcado por falta de instituições formais, mercados financeiros não desenvolvidos, trabalhos não regulamentados e cobertura superficial e parcial do regime de competências, gerando mercados de trabalho segmentados e baixas qualificações dos trabalhadores.

O próximo capítulo: A educação superior no Brasil e no Chile: breve histórico - da colonização à redemocratização, é possível verificar que os dois países tiveram

trajetórias semelhantes no tocante à formação do sistema educacional, com atuação dos Jesuítas no período de colonização até a presença de governos militares.

Chama atenção o descaso de Portugal com a educação básica e superior da população brasileira, um abandono de 30 anos. Em contraste, a Espanha criou sua primeira universidade em 1738, dois séculos antes das primeiras universidades do Brasil. Vale destacar também, que foi durante o período militar dos dois países que surgiram os primeiros Programas de Crédito Universitário, presentes até os dias atuais. No Brasil, foi nesse período também que se regulamentou e se institucionalizou as universidades públicas que existem até hoje.

Durante a redemocratização, nos países analisados foram implantados outros programas de bolsas gratuitas, porém focalizados e fomentando a iniciativa privada. Apesar de os sistemas de educação superior dos dois países serem diferentes, pois enquanto no Brasil existe educação pública gratuita, no Chile até 2015, os estudantes para conquistar um curso superior também contribuíram com taxas, os Programas de Crédito apresentam semelhanças, quanto ao impulso dado ao crescimento das universidades privadas, os critérios de seleção de estudantes e a inadimplência no pagamento de parcelas do financiamento.

No capítulo destinado à Análise dos dados, são apresentadas as estatísticas referentes aos programas. São analisados três Programas de Crédito universitário do Brasil: Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDUC) implantado em 1976 até 1999, quando foi substituído pelo Fundo de Financiamento ao estudante do ensino superior (Fies) em 2000; e o Programa Universidade para Todos (PROUNI) implantado em 2004 e vigente até os dias atuais.

Foram analisados também quatro Programas de Crédito universitário do Chile: o Fundo Solidário de Crédito Universitário (FSCU) instituído inicialmente com o nome de Crédito Fiscal Universitário em 1981 até 1986. De 1987 a 1993 o programa tinha o nome de Crédito Universitário, que foi substituído pelo FSCU em 1994 e está em vigência até os dias atuais. São analisados também, o Crédito com Aval do Estado (CAE) implementado desde 2006, Programa de Bolsas de estudos tarifárias (*Becas de Aranceles*) existentes desde 1991 e o Programa Gratuidade, instituído em 2016.

Foi descrito o processo de implantação de todos os programas citados, suas características e quantidade de estudantes atendidos, critérios para concessão dos benefícios e perfil dos beneficiários. Foi apresentado também como o setor privado dos dois países participam na execução de programas de crédito universitário e por

fim apresentado os resultados alcançados quanto à escolaridade da população e promoção de emprego.

Não se pretende esgotar a discussão, tampouco oferecer respostas definitivas ao questionamento feito, mas apenas evidenciar sua atualidade e urgência, demonstradas, em decorrência da austeridade dos gastos públicos em um período de crise no Brasil que poderá atingir o financiamento público estudantil e pela efervescência das políticas de reformas educacionais globais e nacionais que ocorreram nas últimas décadas.

2 SISTEMA CAPITALISTA DA AMÉRICA LATINA E OS PROGRAMAS DE CRÉDITO UNIVERSITÁRIO

A educação superior é um importante instrumento de formação profissional, científica e política e também tem o propósito de preparar os alunos para o sucesso pessoal. As universidades são instituições que conferem diplomas àqueles que concluíram com êxito e obtiveram conhecimentos suficientes para executarem diferentes atribuições de nível educacional superior. Contudo, ao longo dos séculos essas instituições assumiram papéis sociais cada vez mais importantes na formação superior.

De acordo com Iversen (2012) o investimento público e privado em capital humano, que visa principalmente à capacitação profissional e uma educação de qualidade é, seguramente o recurso mais importante para a maioria das pessoas e para o desenvolvimento de um país.

Schneider (2013) descreve em sua obra que raramente na história da América Latina houve uma criação abundante de empregos de alta qualificação e com boas remunerações através de políticas de desenvolvimento. Para o autor, a superação da baixa qualificação da população exige que se coloque no centro de qualquer estratégia de desenvolvimento equitativo de longo prazo a questão da qualidade dos empregos.

Numa perspectiva de reconstrução de complementaridades institucionais que rompa com o equilíbrio perverso da baixa qualificação, é de relevância analisar e comparar as estratégias de dois países de capacidades econômicas semelhantes, porém com resultados bem diferentes quanto ao desenvolvimento da educação e conseqüente avanço do emprego e renda.

Nesse sentido, essa pesquisa visa discutir sobre como é investido os recursos públicos em um eixo de educação, ou qualificação do capital humano, muito importante, que se trata da educação superior através de medidas como Programas de Crédito educativo como forma de incentivo a qualificação e como estratégia para a promoção do desenvolvimento nacional e conseqüente melhoria da qualidade de vida da população, em dois países da América Latina Brasil e Chile.

Os Programas de Crédito Educativo do Brasil e do Chile foram implantados e administrados de forma diferentes, em países com divergências, principalmente, no

tocante ao zelo com o dinheiro público direcionado a sua aplicação com eficiência e a relação do setor público com o setor privado, e, portanto, a consequente expectativa gerada pela população quanto a provisão de serviços na área educacional.

Para realizar uma análise coerente do fenômeno, dados comparativos são importantes porque permitem identificar tendências estruturais na diversidade das situações conjunturais. O presente trabalho torna-se relevante na medida em que a educação superior é um importante instrumento de formação profissional, científica e política.

A valorização das instituições políticas e econômicas é de fato muito importante para proteger o capital humano no qual as pessoas investem, garantindo assim o desenvolvimento nacional (IVERSEN, 2012). Consequentemente, o Estado que pretende crescer e oferecer melhores condições de vida para sua população, deve priorizar políticas públicas na área educacional, pois, a proteção social numa economia moderna, deve ser entendida, prioritariamente, como proteção de investimentos específicos direcionados ao capital humano.

Para Gonçalves (2002), as definições de políticas públicas concebem o Estado como principal executor, dessa forma, acabam se constituindo como políticas de governos, de modo que quando mudam os governantes também há mudanças nas políticas públicas. As próprias campanhas políticas costumam basear na promessa da adoção de determinadas políticas em detrimento de outras, seja mantendo o que está sendo feito, ou mudando total ou parcialmente.

De acordo com essa premissa, as políticas públicas para educação e o ensino superior deverão ser executadas como políticas públicas de Estado, que não se orientem por políticas pontuais ou que se ponham em meio ao movimento de privatização econômica e política, que se verifica desde 1990 e se reconfigura no início do século XX, ainda que aparentemente discutidas de forma democrática com a sociedade civil, como políticas compensatórias.

A presente pesquisa considera as políticas públicas de educação superior aquelas em que há repasse de recursos públicos para fomento desse nível educacional, considerando que tais recursos são limitados e resultado da arrecadação de impostos diretos e indiretos, que são recolhidos compulsoriamente pelo Estado e, portanto, devem ser aplicados com eficiência.

Diante dessa discussão em torno da relação entre modelo de capitalismo e a gestão de Programas de Financiamento para o ensino superior em instituições privadas. O objetivo geral desta pesquisa é:

- Analisar a gestão dos Programas de crédito universitário em sistemas de capitalismo hierárquico nos países Brasil e Chile.

A escolha desses países deve-se à existência de séries estatísticas disponíveis. Em segundo lugar, porque, nesses países, conforme a literatura indica, desenvolvem-se padrões distintos de sistemas de ensino superior e Programas de Crédito Educativo. Nos dois países, entretanto, a expansão do setor privado insere-se no processo mais geral do crescimento das matrículas no conjunto do ensino superior.

Portanto, diferenças na gestão de políticas públicas de incentivo ao ensino superior nos países Brasil e Chile, suscitam questões relevantes sobre a oportunidade da abertura do ensino superior para o mercado e sobre a relação do Estado com os respectivos modelos nacionais. Com base na análise, o presente estudo procura fornecer alguns subsídios para encaminhamento de questões e contribuir, assim, para o debate sobre o fenômeno da privatização e reforma do ensino superior na América Latina.

Os objetivos específicos são:

- Identificar e caracterizar a gestão dos Programas de crédito universitário nos países Brasil e Chile;
- Verificar o nível de comprometimento do setor privado como executor de políticas públicas de educação superior no Brasil e no Chile;
- Analisar os Programas de Créditos Universitários do Brasil e Chile como mecanismo de mudança social direcionado para o aumento da oferta de empregos de alta qualificação.

A presente pesquisa tem como hipótese: O país que tem um capitalismo menos dependente do estado oferece o Programa de Crédito Educativo mais eficiente. Dessa forma, a variável dependente da pesquisa é Programa de Crédito Educativo do Chile e Brasil e a variável independente é modelo econômico.

A nossa questão de pesquisa é: Qual modelo econômico favorece a execução de Programas de Crédito Educativo mais eficiente, do Brasil ou do Chile?

De acordo com Landman (2003) fazer comparações é uma atividade humana natural. Do antigo ao presente, gerações de seres humanos procuraram compreender

e explicar as semelhanças e diferenças que eles percebem entre eles e os outros. O objetivo da política comparativa é o processo de descrição dos fenômenos e eventos políticos de um determinado país ou grupo de países.

A comparação com o próprio país do pesquisador é implícita ou explícita, e o objetivo da descrição contextual é mais um conhecimento sobre a nação estudada, mais conhecimento sobre o próprio sistema político ou ambos. Para analisar o fenômeno, dados comparativos são importantes porque permitem identificar tendências estruturais na diversidade das situações conjunturais.

Nesse sentido, a questão central do estudo é comparar os Programas de Crédito educativo superior dos países Brasil e Chile. Observando se os programas e fundos vigentes de financiamento público estudantil chileno e brasileiro oferecem uma educação superior de qualidade e contribuem efetivamente para promover a democratização do acesso ao ensino superior e inserção no mercado de trabalho qualificado.

Não se pretende esgotar a discussão, tampouco oferecer respostas definitivas ao questionamento feito, mas apenas evidenciar sua atualidade e urgência, demonstradas, em decorrência da austeridade dos gastos públicos em um período de crise no Brasil que poderá atingir o financiamento público estudantil e pela efervescência das políticas de reformas educacionais globais e nacionais que ocorreram nas últimas décadas.

Serão verificados os critérios de seleção de estudantes para ingresso nos programas dos dois países, perfil da população contemplada, perfil das Instituições de Ensino Superior (IES) participantes dos Programas de crédito educativo, percentual de inadimplência/quitação dos empréstimos, resultados alcançados, recursos investidos com o programa, relação do setor público e o setor privado na área de educação superior e a avaliação e monitoramento de IES.

A presente pesquisa trata-se de uma pesquisa bibliográfica de natureza quanti-qualitativa e para que se alcancem os objetivos da pesquisa será utilizado o método de pesquisa comparativo, para isso será utilizado como instrumentos de pesquisa a análise de documentos sobre o tema disponíveis nos bancos de dados da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Relatórios do Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU) e em relatórios oficiais dos dois países.

O período de análise dos programas nessa pesquisa será de 1980 a 2016. Foi definido este período devido a reforma do ensino superior no Chile que ocorreu em 1980, foi nesse período que o Banco Mundial orientou os países da América Latina a seguirem determinado modelo econômico. Durante esse intervalo de tempo também surgiram os primeiros Programas de Crédito Educativo na América Latina.

Vale ressaltar que o início de ano 2015 foi marcado por uma interrupção da modelo de governo no Brasil, que permanecia no poder a 13 anos, ocasionando mudanças significativas no contexto econômico e em 2016 foram realizadas mudanças nas regulamentações dos Programas de Crédito Educativo no Brasil e Chile.

No Brasil os Programas de Crédito Educativo universitário surgiram na década de 70, início do período militar, e os governos seguintes após a redemocratização deram continuidade a proposta, alterando apenas a nomenclatura, porém o modelo do programa não teve sua estrutura modificada, a ideia era a mesma, desde então não foi apresentado algo novo direcionado para a educação superior do país ou para educação geral, como por exemplo a expansão dos programas de crédito para o ensino básico.

Dessa forma, em um período de 40 anos, desde a primeira implantação do crédito educativo universitário, não houve nenhuma proposta inovadora ou diferente de programas para melhoria da educação superior ou democratização do acesso no Brasil. Todos os governos deram continuidade a proposta pioneira de 1975 com algumas mudanças no critério de concessão a alunos e às Instituições de Ensino Superior conveniadas e forma de pagamento.

Vale destacar que no caso dos financiamentos universitários, o crédito é concedido na forma de empréstimo. Os empréstimos pessoais são oferecidos por bancos e não se exige a comprovação da finalidade, ou seja, o recurso pode ser investido conforme o desejo do devedor. No entanto, o financiamento estudantil trata-se de uma operação igual às utilizadas para compra de uma casa própria ou um veículo, sendo feita por meio de um contrato entre o banco e o estudante e o recurso tem sua finalidade definida.

Nos financiamentos de bens móveis e imóveis, o próprio bem é tido como garantia do empréstimo, ou seja, o cliente pode perder em caso de inadimplência. Porém, como esse procedimento não é possível em relação a um curso superior, as instituições financeiras solicitam um fiador com renda comprovada. Quando o poder

público oferece financiamentos estudantis, assume os riscos juntamente com o fiador, quando o contrato exige, das inadimplências e prejuízos.

Espera-se que esse estudo sobre Programas de Crédito Educativo universitário, nos países Brasil e Chile, contribua para reflexão sobre o sistema de ensino superior dos dois países, sobre a participação do setor privado como executor de políticas públicas e forneça dados relevantes sobre o tema, visando à recuperação e o progresso econômico e social dos dois países.

Enquanto, o Brasil, apesar de ser um país com enorme capacidade econômica, ainda possui índices elevados de pobreza e desigualdade social, além de baixos resultados em exames de avaliação de educação internacionais. No Relatório de Desenvolvimento Humano elaborado pelas Nações Unidas foi apresentado o Índice de Gini, uma forma de calcular a desigualdade de renda que varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 0 menor a desigualdade. O Brasil apresenta índice maior que o Chile. Conforme os dados da Tabela 1.

Tabela 1: Índice de Gini e IDH segundo a OCDE dos países Brasil, Chile e EUA no ano de 2018.

Países	Índice de Gini	IDH
Brasil	0,515	0,754
Chile	0,505	0,847
Estados Unidos	0,390	0,920

Fonte: OCDE (2018); PNUD (2017)

Chile e Estados Unidos estão entre os países do mundo considerados de altíssimo desenvolvimento humano e Brasil com alto desenvolvimento humano juntamente com países como Cuba, Venezuela e México. Nesse sentido, torna-se necessário questionar como o Chile atingiu os melhores índices da América Latina no tocante ao desenvolvimento do país e o Brasil não conseguiu acompanhar seu vizinho latino. Vários são os motivos para tal fato, mas iremos nos deter a questão dos investimentos realizados em educação superior, para tentar fazer uma discussão desse tema.

Observa-se que na área educacional o Chile gasta anualmente por aluno no ensino básico U\$ 4,4 mil e para alunos do ensino superior o correspondente a U\$ 6,9 mil, e tem o melhor rendimento do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes- PISA na América Latina e a melhor universidade. Além disso, 30% dos jovens chilenos entre 25 e 34 anos possuem diploma universitário (OCDE,2017).

Em contraste, o investimento em educação no Brasil, revela dados preocupantes, segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em pesquisa sobre o uso de recursos públicos destinados ao ensino superior e básico, que analisou 35 países que fazem parte da organização, as maiores economias do mundo, e mais 10 outras economias, afirmou que o estado brasileiro gasta anualmente U\$ 3,8 mil por aluno no ensino básico, enquanto em média, pelos países da OCDE são gastos U\$ 9,7 mil.

Em comparação, a situação no Brasil muda ao comparar o investimento público no ensino superior que passa para U\$ 11,7 mil, três vezes mais do que os gastos com a educação básica. A média nos países da OCDE é de US\$ 16,1 mil, puxada por despesas mais elevadas de países como os Estados Unidos, Noruega, Luxemburgo e Reino Unido. Os gastos no Brasil com alunos universitários superam os da Coreia do Sul, de U\$ 9,6 mil (OCDE, 2017). Conforme Tabela 2.

Tabela 2: Dados da OCDE e PISA sobre educação dos países Brasil, Chile, Coréia do Sul e EUA em 2015

Países	Brasil	Chile	Coreia do Sul	EUA
Investimento em Educação Básica por aluno anualmente	U\$ 3,8 mil	U\$ 4,4 mil	U\$ 10 mil	U\$11 mil
Investimento em Educação Superior por aluno anualmente	U\$ 11,7 mil	U\$ 6,9 mil	U\$ 9,6 mil	U\$29 mil
Jovens entre 25 e 34 anos com diploma universitário	17%	30%	69%	47%
Resultado PISA em Leitura	407 pontos	459 pontos	517 pontos	497 pontos

Fonte: OCDE (2017)

O ensino superior é direcionado para uma educação profissionalizante, mas para isso é importante oferecer uma educação de base de qualidade, relacionados ao incentivo à leitura, interpretação e cálculo. A disparidade entre os recursos aplicados nos ensinos básicos e superiores reforça a discussão sobre onde os recursos públicos para educação deveriam ser realmente investidos e se há necessidade de aumento do investimento em educação e porque o Brasil ainda apresenta níveis baixos no ranking que avaliam a educação.

O Brasil está nos últimos lugares da avaliação do PISA e apenas 17% dos jovens entre 25 e 34 anos têm diploma universitário. Devido ao alto custo dos estudos para aquisição de um curso superior, surgiram oportunidades de crédito e ajuda financeira para garantir que os jovens possam ter acesso à educação superior independente de sua classe social.

As orientações do Banco Mundial para a América Latina, conhecido como Consenso de Washington, sinalizavam as seguintes premissas, que foram convergentes com as políticas educacionais da América Latina: o estabelecimento de instituições privadas; proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, entre elas, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre financiamento fiscal e os resultados; redefinir a função do governo no ensino superior e fomentar a diminuição do investimento no ensino universitário por parte do governo federal, sob a alegação de elitização do ensino público superior e falta de recursos do Estado (LUCCHESI, 2007).

Nesses termos, os alunos com condições financeiras favoráveis teriam de cobrir 25% a 30% dos custos de ensino. Aos alunos com condições economicamente menos favoráveis se propõe a concessão de bolsas integrais que poderiam ser pagas depois do término do curso (BANCO MUNDIAL, 2017).

Na década de 80 os países da América Latina endividados foram pressionados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a seguir as diretrizes do Documento de Prioridade Políticas do Banco Mundial, no entanto, a aplicação dessas medidas para educação foi implantada de modo e intensidades diferentes nos países Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile. Consequentemente, os resultados também foram distintos (LUCCHESI, 2007).

Segundo a mesma autora, entre 1960 e 1980 houve na América Latina, uma grande expansão do ensino superior, mas de forma desigual. Em 1986, Argentina,

Equador, Costa Rica e Venezuela chegaram a ter mais de 20% de estudantes no curso superior.

No Brasil, a partir de 1994 ocorreu um crescimento acelerado da participação do setor privado no ensino superior, respondendo, em 2004 a mais de 70% dos alunos matriculados. Esse resultado deve-se a adoção de políticas de privatização dos serviços públicos. Entretanto, a renda da população não cresceu; ao contrário, diminuiu paralelamente ao aumento do desemprego, como consequência da privatização e administração flexível (LUCCHESI, 2007).

Como resultado 37,5% das vagas das instituições privadas não foram preenchidas e somente 9% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos puderam cursar faculdade. No entanto, havia um grande potencial para expansão do ensino superior tendo em vista o aumento das matrículas do ensino médio, que passaram de 1.274.933 em 1996 para 3.887.771 em 2003 (BRASIL, 2004).

O conceito de universidade pública é diferente nos países da América Latina. Enquanto no Brasil e na Argentina as universidades são estatais, no Chile são fundações de direito público de natureza não-estatal. A Universidade do Chile é pessoa jurídica de direito público, autônoma, com patrimônio próprio e com domicílio na cidade de Santiago (LUCCHESI, 2007).

Para a mesma autora, o Chile foi o precursor das reformas liberais, amparadas pelo período militar. Através da reforma de 1980 extinguiu-se a gratuidade no ensino público, possibilitando a expansão do setor privado, as universidades eram mantidas através de 25% de financiamento estatal, sendo o restante obtido através das mensalidades dos alunos e da venda de pesquisas e serviços às empresas privadas.

Durante o governo militar no Brasil, a universidade pública cresceu, mas não foi o suficiente para atender à demanda. Assim, configurou-se um quadro de universidades públicas de qualidade e de instituições privadas, com oferta geralmente dirigida às profissões de alta procura e baixos custos operacionais, comportando-se como “empresas lucrativas”, exceto algumas universidades confessionais, geralmente católicas e de elite, com ofertas educacionais de alta qualidade (TRINDADE, 2001).

Em recente relatório do Banco Mundial, chamado “Um ajuste justo”, afirma-se que as despesas com ensino superior no Brasil são, ao mesmo tempo, ineficientes e regressivas. Uma reforma do sistema poderia economizar 0,5% do PIB do orçamento federal, e que embora os estudantes de universidades federais não paguem por sua educação, mais de 65% deles pertencem aos 40% mais ricos da população. Portanto,

as despesas com universidade pública equivalem a um subsídio regressivo à parcela mais rica da população brasileira (BANCO MUNDIAL, 2017).

Uma vez que diplomas universitários geram altos retornos pessoais, a maioria dos países cobra pelo ensino e oferece empréstimos públicos que podem ser pagos com salários futuros dos estudantes. Para o Banco Mundial, o Brasil que oferece financiamentos para que estudantes possam estudar em universidades particulares, poderia adotar esse mesmo modelo para universidades públicas e bolsas gratuitas para estudantes dos 40% mais pobres da população.

Dessa forma, melhoraria a equidade e diminuiria os gastos com esse nível educacional, pois o ensino superior é direcionado para uma educação profissionalizante, mas para isso é importante que a população de um país tenha uma educação básica de qualidade, relacionados a ler, interpretar e calcular (BANCO MUNDIAL, 2017).

Universidades e outras instituições de ensino superior podem desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento do capital humano e nos sistemas de inovação em suas cidades e regiões, portanto, políticas que facilitem e estimulem o acesso da população ao ensino superior são importantes para o desenvolvimento econômico do país.

2.1 Abordagem Teórica da pesquisa

Compreende-se que ter um curso superior pode significar mais anos de estudo, maior possibilidade de inserção no mercado de trabalho e melhores salários. Para a sociedade, o investimento em políticas públicas de educação para o ensino superior representa aumentar a oportunidade da população para acesso ao trabalho em diferentes segmentos, contribui para a formação política consciente e permite maior incentivo em pesquisa e inovação.

Nesse sentido, as universidades atuam em três áreas complementares: ensino, pesquisa e extensão. A pesquisa possui uma importante função no desempenho docente e na formação dos alunos, visando produzir conhecimento. A extensão é a ação da universidade junto à comunidade que possibilita o compartilhamento, com o público externo, do conhecimento adquirido por meio do ensino e da pesquisa desenvolvidos na instituição, é a articulação do conhecimento científico advindo do

ensino e da pesquisa com as necessidades da comunidade onde a universidade se insere, interagindo e transformando a realidade social.

Para compreensão dos dados coletados nessa pesquisa será utilizada a abordagem do neoinstitucionalismo histórico, tendo por base os autores Douglass North e Peter Hall. De acordo com Hall (2003), o neoinstitucionalismo desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70.

Os teóricos do neoinstitucionalismo conservavam o enfoque dos grupos a ideia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política, mas buscavam melhores explicações, que permitissem dar conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos. Eles encontraram essa explicação no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entra em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros.

Rocha (2005), descreve ainda que existem duas versões do neoinstitucionalismo, onde sua primeira versão, denominada *state-centered*, o neoinstitucionalismo recoloca o Estado como foco analítico privilegiado: é ele que passa a explicar a natureza das políticas governamentais.

Skocpol (1985) considera, a sociedade civil permanentemente influenciada pelo Estado, devendo este ser concebido como muito mais que um simples foro em que os grupos sociais formulam demandas e empreendem lutas políticas ou estabelecem acordos. Ela parte da ideia geral da autonomia dos Estados, que concebidos como organizações que reivindicam o controle de territórios e pessoas, podem formular e perseguir objetivos que não sejam um simples reflexo das demandas ou de interesses de grupos ou classes sociais da sociedade.

O neoinstitucionalismo evolui no sentido da ampliação do seu escopo de análise para a perspectiva *polity-centered analysis* (SCKOCPOL, 1985). Nesta segunda fase, o Estado não é considerado, a priori, como dotado de poder para gerar em seu interior suas políticas, conforme seus interesses ou concepções. A perspectiva de análise *polity-centered* busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influência.

Quatro princípios podem ser destacados nessa revisão: a efetividade do Estado não depende apenas de seu “insulamento”, mas de como se dá sua inserção na

sociedade; a necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais é contingente a situações históricas concretas; e, finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos (ROCHA, 2005)

Para o mesmo autor, o modelo neoinstitucionalista releva o papel do Estado e de seus funcionários na explicação das políticas governamentais. Uma questão, no entanto, emerge dessa centralidade analítica que o papel da burocracia pública ganha, que é a dos fatores que influenciam as suas ações. Ao buscar desenvolver essa questão, determinados autores neoinstitucionalistas retomam o papel explicativo das ideias na produção de políticas públicas, que aprendem com o sucesso ou insucesso das políticas anteriores e agem conforme o escopo de ideias que orientam a abordagem dos problemas com que se defrontam.

Vale ressaltar a noção de instituições na perspectiva de North (1990), pois para ele é formulada a partir da combinação de uma teoria da conduta humana e da teoria dos custos de transação. As instituições surgem, em geral, de forma espontânea para fomentar a cooperação social e acabam por constituir-se numa fonte de crescimento econômico. Para o mesmo autor o novo institucionalismo trata-se de uma tentativa mais recente de superar o dilema entre conhecimento econômico histórico e teórico.

O autor também analisa a questão do desempenho econômico e o seu ponto de partida, não é qualquer tipo de apreciação crítica sobre o sentido da noção de desenvolvimento, mas a constatação de que um conjunto significativo de nações conseguiu um padrão de crescimento econômico em que a pobreza absoluta tornara-se francamente minoritária em seus organismos sociais.

A razão disto está na organização econômica eficiente. A organização eficiente implica o estabelecimento de arranjos institucionais e direitos de propriedade que criam um incentivo para canalizar o esforço econômico individual para atividades que aproximam as taxas privadas e sociais de retorno. O neoinstitucionalismo não apregoa a existência de instituições únicas e insubstituíveis para o crescimento, o que fazem seus atores é somente traçar algumas condições gerais que favorecem a redução dos custos de transformação e transação. Outro caso é o da história, antes separada da análise econômica. Para essa teoria a história importa, mas de forma restringida, com as variações nas preferências e nos gostos dos agentes provocando efeitos muito pequenos sobre a trajetória da economia no longo prazo (AFONSO FILHO, 2009).

Na percepção de North (1990), em sua obra “Instituições, Mudança institucional e desempenho econômico”, o que explica o atraso é, portanto, a falta de ambiente propício para o surgimento e atuação de agentes e organizações nos quais, se bem-sucedidos, possam auferir os resultados de seus esforços voltados ao trabalho e ao investimento produtivo.

O ambiente do subdesenvolvimento envolve tipos de cooperação que inibem a inovação, por apoiar-se em vínculos hierárquicos localizados que bloqueiam o círculo de relações sociais em que as pessoas se movem. E esse é justamente o caso do atraso dos países de Terceiro Mundo, onde as limitações institucionais existentes carecem de salvaguardas formais aos direitos de propriedade e aos sistemas de intercâmbio especializados (AFONSO FILHO, 2009).

Nesse sentido, North (1990) desenvolve uma teoria das instituições e seu impacto sobre a mudança histórica e sobre o desempenho econômico das nações. O argumento central é que a organização econômica eficiente foi a chave para o crescimento e que os arranjos institucionais, em especial a definição e a especificação dos direitos de propriedade, criaram incentivos para canalizar o esforço econômico em uma direção que tornou a taxa de retorno privado igual a do social. A estrutura política favoreceu aos empresários porque introduziram limitações ao despotismo abrindo o campo das oportunidades à mais agentes.

Portanto, o autor firma o entendimento de que as instituições desempenham o papel de elo entre o individual e o coletivo, ao restringir e limitar o comportamento humano em uma sociedade, reduzindo incertezas.

Essa opção teórica em abordar os Programas de Crédito estudantil das universidades brasileiras e chilenas, a partir da trajetória e análise do sistema econômico existente na implementação dessas ações, advém da necessidade de compreender que este estudo se concentra em mostrar que preferências e decisões são produtos de instituições.

Nessa perspectiva, as universidades são instituições que possuem uma importância estratégica no processo de desenvolvimento de um país, tendo em vista que o conjunto de suas atividades passa a dar origem a uma força de atração de consumidores e empresas, contribuindo para gerar um crescimento econômico-social e tem sido na América Latina, motivo de muitas discussões e pesquisas.

Isso se deve também ao fato, de que essas instituições possuem importante papel na política e na vida nacional, são consideradas o centro de formação política,

pois se tornaram e nos dias atuais continuam sendo espaços de ação do movimento estudantil, referência em reivindicações em busca de melhorias sociais e culturais, portanto necessárias para o desenvolvimento nacional e de preservação e fortalecimento da democracia.

Nas últimas três décadas, a América Latina deparou-se com um crescimento progressivo e acelerado do acesso ao ensino superior, principalmente nos anos 80 e 90. Antes disso, apenas alguns países com maior tradição no sistema educacional poderiam considerar sua nação atendida por tal setor de política pública de educação. A grande maioria enfrentou esse desafio para o desenvolvimento educacional recentemente. Como consequência disso, as duas últimas décadas caracterizam-se pela crescente demanda pelo ensino superior, desde a graduação até especialização e pós-graduação, e pela procura de famílias por suporte financeiro para que seus filhos pudessem concluir este nível educacional (LUCCHESI, 2007).

Esses desafios foram experimentados pelos Estados e sociedades latino-americanas a partir da diversidade de realidades, tanto socioeconômicas como políticas, que povoam o nosso lado do mundo e que nos levam a responder às mesmas demandas sociais de maneiras totalmente diferentes.

Apesar dos esforços dos Estados para responder à maior demanda de lugares universitários desde o fortalecimento e expansão das universidades públicas, há também uma forte expansão das instituições privadas de Ensino Superior, tendo em vista que o público não possui condições financeiras e políticas para enfrentar os novos desafios (DURHAM; SAMPAIO, 2000).

As crises econômicas têm um impacto particular na execução de políticas sociais e no estado de bem-estar social de um país. Preservar a execução de políticas de forma eficiente dependerá da estabilidade e da sustentabilidade de um esforço fiscal para manter universidades e atender às novas demandas que surgem em um cenário de crise.

2.2 Políticas públicas, setor privado e capitalismo hierárquico

Para Kertenetzky (2002), as políticas públicas em um estado de bem-estar social deveriam ser utilizadas como uma ferramenta para a mudança social, não apenas

para conformação de indivíduos, promovendo direitos sociais e dignidade e, portanto, favorecendo e permitindo o desenvolvimento social e econômico de um país.

Apesar da autora afirmar, que para promoção de um estado de bem-estar existem altos gastos, defende que os gastos são necessários, porém ressalta que os recursos devem ser utilizados com responsabilidade e eficiência, assim é possível garantir efeitos econômicos positivos, possibilitando, até mesmo, direitos sociais universais, como nos países escandinavos.

Nesse sentido, a autora discute ainda o fato de que a seguridade social é essencial, mesmo em uma sociedade igualitária, para atender a riscos e incertezas não asseguráveis na esfera privada, como desemprego e inflação. Portanto, o financiamento público em educação garante o arriscado e incerto investimento em educação desde o início da vida. Ou seja, os programas sociais objetivam a proteção contra a pobreza extrema. Apesar do alto custo, o estado de bem-estar é necessário, pois representa um benefício social.

Barr (2001) afirma que a proteção social não deveria ser minimizada, mas sim otimizada e que seu tamanho e composição fossem planejados levando em consideração custos e benefícios, visando principalmente o crescimento.

Dessa forma, Esping-Andersen (1999) ressalta que o *welfare state* equaliza as chances de vida, por meio da oferta de oportunidades iguais, ingrediente crucial para o crescimento. Esse conjunto de funções parece ainda mais compreensível em tempos de empregos instáveis, desemprego duradouro e aumento das desigualdades econômicas e sociais.

A crise do *welfare state* explicada por alterações causadas pela globalização, mudanças demográficas e tecnológicas, entre outros fatores, gerou uma nova relação da esfera pública com a esfera privada. Dessa forma, a nova fase do estado de bem-estar social se caracteriza pelo avanço da provisão privada.

A privatização de serviços públicos pode ser justificada pela oferta precária e ineficiente do atendimento público, altos gastos e pouca efetividade, baixa infraestrutura, aumento da demanda e pouca oferta. Além disso, a transferência de responsabilidades públicas para a esfera privada trata-se de uma orientação econômica do Banco Mundial para o desenvolvimento de países subdesenvolvidos (KERTENETZKY, 2012).

O crescimento do setor privado constitui um fenômeno geral na América, apesar de não ter ocorrido na mesma época nem com a mesma intensidade. Foi muito intenso

no Brasil nos anos 60 e 70, e no Chile a expansão é mais recente, sendo característica do final dos anos 80 e 90. Essas diferentes ondas de expansão do setor privado são responsáveis pelo seu crescimento contínuo desde os anos 50 no conjunto da região (DURHAM, SAMPAIO, 2000).

Os Programas de Crédito educativo na América Latina são resultados do repasse de responsabilidades da esfera pública para esfera privada. Trata-se de um sistema de financiamento de estudos em instituições privadas de ensino superior onde o aluno só começa a pagar o valor financiado depois de formado. Tais programas sociais têm servido como instrumento de muitos governos para aplicar a oferta de vagas e democratizar o acesso ao ensino superior.

A necessidade de tais políticas se justifica pela importância das complementaridades institucionais que existem no capitalismo, em diferentes esferas da economia, onde a presença de uma instituição aumenta o retorno ou a eficiência de outra instituição, ou onde uma instituição funciona melhor porque algumas outras instituições particulares ou formas de organização estão presentes.

O modelo de implantação de Programas de Crédito Educativo para estudantes universitários varia de acordo com o país e seu sistema econômico. Nesse sentido, é necessário analisar que tipos de capitalismo existem na América Latina, que determinam seus modelos de bem-estar social e conseqüentemente seus programas sociais de incentivo ao ensino superior.

O Consenso de Washington de 1990 teve o objetivo de aproximar a economia da América Latina com economias liberais de outros lugares. Reformas e a globalização transformaram muitos aspectos do capitalismo da América Latina, mas vários argumentos de dependência da década de 1960 e 1970, que afirmou que os laços econômicos internacionais criaram uma forma atrofiada do capitalismo com possibilidades limitadas de desenvolvimento autônomo (LUCCHESI, 2007).

Na década de 1980, o foco dominante mudou para a economia doméstica e enfatizou as comparações entre as estratégias de desenvolvimento (substituição de importações vs. promoção de exportação) e o papel variável do estado, frequentemente invocando comparações entre a América Latina e a Ásia Oriental (SCHNEIDER, 2013).

Segundo o autor, depois de 1990, a pesquisa sobre a economia política da América Latina concentrou-se principalmente na mudança do papel do Estado, especialmente, durante as reformas de mercado dos anos 90, mas depois para os

anos 2000 com atenção ao bem-estar social, a nova esquerda e as várias formas de estado renovado. Naturalmente, nem todo trabalho em economia política se encaixa na divisão entre internacionalista e estadista e, portanto, muitos estudos recentes garantem mudanças no papel do estado na América Latina.

Dessa forma, Schneider (2013) buscou em seu livro responde sobre que tipo de capitalismo a América Latina tem e compara a outras variedades de capitalismo, especialmente às economias de mercado liberais (LMEs) dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha e de outras economias anglo-americanas e às economias de mercado coordenadas (CMEs) do norte da Europa e do Japão.

Essas tipologias surgiram do estudo dos autores Hall e Soskice (2001), considerando a organização das empresas como centro de análise. Para distinção entre LME e CME foram observadas as condições:

- Relações laborais - fixação de salários e condições de trabalho, que podem ser organizadas através de princípios de mercado liberais ou negociadas, e neste sentido, coordenadas;
- Formação profissional- também pode ser estruturada de acordo com os princípios do mercado liberal ou organizada pelo Estado ou associações;
- Governança corporativa e financiamento - relações entre empresas e seus investidores, que podem ser governadas por investimento em ações de curto prazo ou por *stakeholders* estratégicos de longo prazo;
- Relações inter-firmas – podem ser novamente governadas por mecanismo de mercado ou a cooperação estratégica entre empresas;
- Relações das empresas com os seus empregados- pode ser baseado em cálculos a curto prazo de vantagem econômica de cada lado ou por uma cooperação estratégica a longo prazo.

Ao distinguir esses cinco campos, Hall e Soskice (2001) estabelecem uma classificação dualista dos sistemas de produção, que denominam economia de mercado liberal e coordenada. As características de cada modelo seguem no quadro abaixo:

Quadro 1: Diferenças entre as Economias de mercado do tipo Coordenadas e do tipo Liberais, segundo Hall e Soskice (2001).

Aspectos	CME (Economias de mercado Coordenadas)	LME (Economias de mercado Liberais)
Relações Industriais	Cooperativa Vínculos de trabalho longos Negociação salarial coordenada Coordenação pelo estado, associações ou grupo de empresas	Antagônico Mercado de trabalho flexível Negociação salarial de acordo com a situação
Financiamento corporativo	Investimentos de capital a longo prazo Concentrada em empresas	Investimentos de capital a curto prazo e flexibilidade Dispersa
Governança Corporativa	Modelo <i>stakeholder</i> (grupos de interesse, podem não ter contribuído financeiramente com a empresa) Cooperação com outras empresas	Modelo <i>shareholder</i> (acionistas) Fusões e aquisições, aquisições hostis
Criação de Habilidades	Investimento em habilidades específicas	Investimento em habilidades gerais
Inovações	Complementar	Radical

Fonte: Hall e Soskice (2001).

Dentro desse quadro comparativo Schneider (2013) nomeia de Capitalismo hierárquico o modelo executado nos países maiores da América Latina e ressalta ainda que características desse modelo não são exclusivas dessa região, mas também é aplicado, com diferenças em outros países de renda média como Turquia, Tailândia e África do Sul.

As principais características das economias de mercado hierárquicas (HME) são presença de corporações multinacionais, grupos de negócios diversificados, baixa capacitação e mercados de trabalho segmentados. Além disso, as complementaridades institucionais reúnem características da governança corporativa e elementos do sistema político mais amplo favorecem os que estão no poder e os privilegiados que pressionaram os governos a sustentar as instituições econômicas centrais. E finalmente, a ausência de bons empregos e desenvolvimento equitativo (SCHNEIDER, 2013)

O autor faz uma análise do capitalismo na América Latina considerando os grupos empresariais, empresas multinacionais, mercados de trabalho e capacitação. Nesse sentido, Scheneider (2013) afirma ainda que a América Latina tem uma forma

distinta e duradoura de capitalismo hierárquico, caracterizado por corporações multinacionais, diversificados grupos de negócios, baixa qualificação de sua força de trabalho e mercados de trabalho segmentados, além disso, complementaridades institucionais produzem juntas características de governança corporativa e mercados de trabalho e isso contribui para a resistência do capitalismo hierárquico.

Por conseguinte, elementos do amplo sistema político favorecem incumbentes e *insiders* (membros de um limitado e privilegiado grupo) que pressionam governos para sustentar instituições importantes, diante disso, o capitalismo hierárquico da América Latina, não tem gerado bons empregos suficientes e desenvolvimento justo (SCHNEIDER, 2013).

Para o autor, a dinâmica das sociedades latino-americanas leva em conta quatro dimensões importantes para compreensão do capitalismo hierárquico: os grupos ou os grandes grupos de negócio, as corporações multinacionais, os atomizados e segmentados mercado de trabalho e as baixas qualificações dos trabalhadores.

Afirma ainda que organizações da América Latina - de igreja, a empresas estatais, a grupos empresariais-, sempre foram híbridas, sincréticas, complexas, inter-relacionadas e politizadas, por isso requer um conjunto completo de ferramentas analíticas a partir de análises institucionais comparativas. Assim, as organizações geralmente não são meras reflexões da estrutura de regras- como incentivos e variam de forma independente das regras e, portanto, tem resultados como equidade, inovação, habilidades e representação política.

Organizações corporativas centrais de empresas multinacionais e grupos empresariais diferem uns dos outros em termos de estrutura corporativa, estratégias de habilidades e comportamento. Por outro lado, as regras podem variar independentemente das organizações, apesar da variação na América latina em regras básicas de governança corporativa (concorrência, mercado de ações, financeiros e outros regulamentos), tipos similares de negócios, grupos, as organizações dominantes do setor privado nacional- existem em toda a região. Essa negligência das organizações também se insere na política (SCHNEIDER, 2013).

O autor ressalta o caso dos Estados Unidos da América, que raramente se preocupam com que tipos de empresas querem ter. O foco da reforma institucional está nos tipos preferidos de mercados necessários para promover o desenvolvimento: competitivo, regulado, protegido e assim por diante. Em contraste na América Latina, nas décadas de 1960 e 1970, os formuladores de políticas estavam mais preocupados

em promover tipos específicos de empresas domésticas, porque os estados já estavam gerenciando ativamente tanto as multinacionais quanto as empresas estatais.

Por padrão, eles também estavam tomando decisões sobre onde empresas domésticas operariam. No entanto, com a reforma do mercado, os estados abandonam as empresas estatais e os regulamentos sobre as multinacionais e param de se preocupar com políticas para moldar negócios domésticos (SCHNEIDER, 2013).

Em habilidades, as instituições na América Latina se assemelham às dos países desenvolvidos, segundo Schneider (2013), o regime global de competências é a educação básica, educação técnica, universidades, programas públicos de treinamento, seguro-desemprego, regulamentos sobre gastos com treinamento e práticas particulares gerais em formação.

Nesse sentido, o capitalismo na América Latina pode ser caracterizado simplesmente por falta de instituições formais, mercados financeiros não desenvolvidos, trabalhos não regulamentados e cobertura superficial e parcial do regime de competências.

De acordo com Schneider (2013), a América Latina possui altos níveis de regulamentação, porém só consegue regular em partes, pois quase metade dos empregos é informal e não está sujeito a regulamentação formal. Ou seja, embora as economias latino-americanas apresentem legalmente um grau mais elevado de regulamentação do trabalho, essa regulamentação não alcança a maior parte da força de trabalho, situada no setor informal da economia. Além disso, as práticas de emprego apontam menos para relações de longo prazo, mas sim empregos de muito curto prazo, resultado dessa mistura de regulamentos formais e práticas informais.

Estes padrões de comportamento na informalidade, na saída escolar e a alta rotação de trabalho, são duradouros, e moldam as expectativas de longo prazo. Nesse sentido, os baixos níveis educacionais e de qualificação da força de trabalho historicamente verificados na América Latina, em comparação com os países desenvolvidos, são outra característica que, por sua persistência, integra o conjunto das instituições centrais do capitalismo hierárquico (SCHNEIDER, 2013).

Segundo o autor, no capitalismo hierárquico, a hierarquia frequentemente substitui ou atenua as atividades coordenadas ou as relações de mercado encontradas em outros lugares. Relações hierárquicas também caracterizam relações de emprego mais gerais, onde os funcionários não têm procedimentos formais de

reclamação e representação informalmente falta voz porque os trabalhadores giram rapidamente através das empresas.

Afirma ainda que, algumas pessoas podem opor-se a comparações entre a América Latina e países desenvolvidos, argumentando que grandes disparidades de renda explicam as diferenças das principais instituições do capitalismo. No entanto, a maioria das diferenças permanece se ajustássemos a comparação para os níveis do PIB per capita, comparando a América Latina nas últimas décadas com economias liberais e coordenadas em meados do século XX, quando os níveis de PIB per capita nos países desenvolvidos estavam em torno do que são hoje na América Latina.

Além disso, no século XX, os países maiores e mais ricos da América Latina haviam completado a grande transição modernizadora das sociedades rurais para as urbanas, e grande parte da transição pós-industrial para economias baseadas em serviços. Então aí está menos razão para esperar que o crescimento econômico contínuo empurre automaticamente padrões dos países desenvolvidos de governança corporativa e indicadores do mercado de trabalho para a América Latina. Os adjetivos de emergentes ou em desenvolvimento continuam a dar a falsa impressão de que os países de renda média são em fluxo e sem forma e ainda não consolidaram suas instituições econômicas.

O autor afirma ainda que, a América Latina não seguiu os mesmos passos ou etapas de desenvolvimento dos países avançados, por isso o capitalismo nessa região desenvolve-se de forma diferente, com distintos fundamentos institucionais, formas corporativas, regulação do trabalho, regimes de qualificação e as opções de desenvolvimento em cada conjuntura histórica, na economia globalizada, derivam da interação entre fronteira tecnológica da produção, padrões de comércio e instituições econômicas domésticas.

Nesse sentido, a drástica redução dos custos dos transportes e comunicação e o declínio da demanda nos países desenvolvidos, paralelamente à expansão das demandas dos países asiáticos por recursos naturais, em combinação com as instituições econômicas domésticas, produziram na América Latina: desindustrialização, crescimento da produção de commodities, fortalecimento das multinacionais e demais corporações em setores de baixo investimento em tecnologia e continuidade dos empregos de baixa qualificação para a maioria da população.

Na maioria das análises, o capitalismo hierárquico era de fato razoavelmente consolidado no último quarto do século XX. Na década de 1970, as multinacionais

estavam bem abrigadas e grandes grupos empresariais diversificados surgiram na maioria dos países. Os sindicatos trabalhistas eram maiores na época, mas eram mais politicamente limitados ou reprimidos. A educação progrediu, mas a realização ainda era baixa.

Schneider (2013), portanto, mostra que no curso da segunda metade do século XX a presença das corporações multinacionais na indústria de alta tecnologia desestimulou os grandes grupos domésticos a investirem nesses setores, ao tempo em que os estimulou a se concentrarem em segmentos de menor exigência de qualificação e tecnologia, como recursos naturais, commodities e serviços.

Por outro lado, a concentração das multinacionais em segmentos, capital-intensivos, nunca gerou demanda de mão-de-obra qualificada em grandes proporções e a concentração dos grupos domésticos em setores, trabalho-intensivo, desestimulou a adoção de políticas de investimento em qualificação ou em pesquisa e desenvolvimento.

O mesmo efeito é produzido pela alta rotatividade e baixa permanência no emprego: geram baixos incentivos aos empregadores para investirem na qualificação da força de trabalho. Por sua vez, a inexistência de grande disponibilidade de trabalhadores qualificados desencoraja os empresários a investirem em modernizações tecnológicas ou em setores de alta tecnologia, ocasionando assim um círculo vicioso perverso: o equilíbrio da baixa qualificação, uma das características distintivas do capitalismo hierárquico (SCHNEIDER, 2013).

Também o sistema político opera no sentido de reforçar as características dessa variedade de capitalismo, tanto ao produzir uma burocracia muito permeável quanto pela fragmentação do sistema partidário, o que facilita o acesso direto e a influência de grupos empresariais e sindicatos sobre o governo e o parlamento para obter políticas públicas mais vantajosas.

E é nesse cenário de capitalismo, que em meados dos anos 60 surgem as primeiras instituições de ensino superior privado e nos anos 70 os primeiros programas de financiamento para o ensino universitário. Entende-se por privatização tanto a cobrança de taxas de anuidade nas instituições públicas quanto à expansão das matrículas no setor privado (independente de um crescimento paralelo do setor público).

De fato, verifica-se um crescimento contínuo do setor privado no conjunto da América Latina. Contribuindo, em 1955, com apenas 14,0% do total de matrículas no

ensino superior, atingiu, em 1988, perto de 38,0% (BALAN, 1993). Apesar de o setor público ser ainda dominante no conjunto da América Latina, o setor privado tem crescido de forma impressionante neste último meio século (LEVY, 1986).

Não há dúvida que em diversos países o setor privado já compreende a maioria das matrículas e apresenta um dinamismo que parece ameaçar a tradicional hegemonia das instituições estatais. Esse fenômeno merece uma análise mais objetiva. E, se os dados disponíveis não nos permitem prever uma situação de substituição do ensino superior público pelo privado, os dados apontam para uma alteração nas relações estruturais que sempre existiram entre esses dois setores.

Shineider (2013) observa um fato impressionante ao analisar o capitalismo na América Latina, para ele apesar de todas as imensas diferenças, no que se refere às quatro características centrais do capitalismo hierárquico, permanecem profundas similaridades entre os maiores e os mais ricos países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile e México. Para o autor, os países México e Colômbia apresentam o melhor exemplo de continuidade nas características do capitalismo hierárquico.

A Argentina se distancia desse tipo ideal por conta do colapso de muitos de seus grupos empresariais e do fortalecimento do sindicalismo a partir dos Kirchner, e, de outro lado, Brasil e Chile, que a partir da primeira década do século XXI apresentaram grande potencial para escapar da armadilha da renda média e da baixa qualificação, em parte pelo uso de políticas de tecnologia e educação para enfrentar as complementaridades negativas do capitalismo hierárquico.

Gudin (1978) já afirmava que o empresariado brasileiro se acostuma a depender do governo. E de fato depende muito. O governo tem um controle enorme sobre a economia, de maneira que o empresário vive o adulando para obter vantagens e incentivos. O mesmo autor defendia ainda que o Brasil deveria continuar se especializando na produção agrícola e utilizar o dinheiro para investir no capital humano (educação), de forma que o aumento da poupança e a melhoria da qualificação dos trabalhadores possibilitassem o surgimento de uma indústria eficiente e sustentável que pudesse competir no cenário global sem prejudicar interesses do consumidor.

Iversen (2012) garante que para o desenvolvimento de um país é crucial o investimento do setor público e também do setor privado, de forma adequada e eficiente em educação, ou capital humano, que objetiva principalmente a capacitação profissional.

No entanto, Schneider (2013) assinala que a América Latina raramente apresentou programas e executou políticas direcionadas à criação abundante de empregos de alta qualificação e com boas remunerações, visando a superação da baixa qualificação a população. Para isso é necessário que se coloque no centro de qualquer estratégia de desenvolvimento equitativo de longo prazo a questão da qualidade dos empregos, numa perspectiva de reconstrução de complementaridades institucionais que rompa com o ciclo perverso da baixa qualificação.

Nesse sentido, os Programas de Crédito Universitários, que demandam um investimento significativo de recursos públicos são ferramentas importantes a serem utilizadas na fuga da armadilha da baixa qualificação e expansão de empregos com boas remunerações, no entanto, apenas essa iniciativa não é suficiente e deve ser implementada em conjunto com uma gestão econômica eficiente e equitativa e a superação da precariedade presente na educação básica.

3 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E CHILE: breve histórico - da colonização à redemocratização

A criação das nações latino americanas no início do século XIX foi acompanhada do pensamento de que era importante se estabelecer em cada novo país, sistemas educacionais capazes de promover os valores da modernidade e da racionalidade, seguindo o modelo de construção das nações da Europa. O estabelecimento de instituições educacionais no Brasil sofreu considerável resistência, por parte de Portugal, reflexo de sua política de colonização. As universidades sofreram ainda maior repúdio e atraso em contraste com os países de colonização hispânica.

Nos países Chile e Brasil os jesuítas inicialmente exerceram papel de educadores visando à conversão dos nativos aos costumes europeus e a implantação da crença cristã e católica. Após esse período de trabalho com os índios a Companhia jesuíta atuou também no ensino dos filhos dos colonos e dos senhores de engenho.

Nesse sentido, a atuação jesuítica contribuiu para construção do sistema educacional dos dois países. A expulsão dos jesuítas dos países da América Latina em 1759 representou a destruição de um sistema educacional organizado e deveu-se a dois motivos: políticos e econômicos, tendo em vista o grande patrimônio e influência dos jesuítas nas colônias.

Portanto, os jesuítas representavam um empecilho aos interesses do Estado Moderno, além de ser detentora de grande poder econômico, cobiçado pelo Estado e educacional, havia uma necessidade da educação formar um novo homem, direcionado para o comércio, o homem burguês, e não mais o homem cristão, pois os princípios liberais e o movimento Iluminista traziam consigo novos ideais e uma nova filosofia de vida.

No entanto, a expulsão da Companhia de Jesus deve ser compreendida enquanto processo mais amplo, e que envolve questões de cunho político, ideológico e econômico. Esse acontecimento não foi específico de Portugal, pois foi observado em outros países da Europa, como por exemplo, na Espanha. Observa-se então, que os jesuítas apesar de estarem subordinados ao projeto dos colonizadores, possuíam um projeto educacional com determinada autonomia, e teve papel fundamental, contribuindo para que o Governo atingisse seus objetivos no processo de colonização

e povoamento das Colônias. (SHIGUNOV NETO; MACIEL, 2008) (GUTIERREZ, 2014).

Com a extinção das escolas jesuítas tirou-se o comando da educação das mãos destes e passou para as mãos do Estado. No entanto, o governo não poderia deixar de suprir esse espaço vazio que se formava na vida educacional tanto portuguesa e espanhola como de suas colônias.

Segundo Carvalho (2002), para o Brasil, a expulsão dos jesuítas significou, entre outras coisas, a destruição do único sistema de ensino existente no país e o estado se apropriou de maneira inadequada da educação primária. A situação não era muito melhor na educação superior. Em contraste com a Espanha, Portugal nunca permitiu a criação de universidades em sua colônia.

Ao final do período colonial, havia pelo menos 23 universidades na parte espanhola da América, três delas no México. Cerca de 150 mil pessoas tinham sido formadas nessas universidades. Só a Universidade do México formou 39.367 estudantes. Na parte portuguesa, escolas superiores só foram admitidas após a chegada da corte, em 1808 (CARVALHO, 2002)

Os brasileiros que quisessem, e pudessem seguir curso superior tinham que viajar a Portugal, sobretudo a Coimbra. Entre 1772 e 1872, passaram pela Universidade de Coimbra 1.242 estudantes brasileiros. Comparado com os 150 mil da colônia espanhola, o número é muito baixo (CARVALHO, 2002).

De acordo com Iversen (2012), o investimento público e privado em capital humano, que visa principalmente à capacitação profissional e uma educação de qualidade é seguramente o recurso mais importante para a maioria das pessoas e para o desenvolvimento de um país. Portanto, no tocante a política de educação para o ensino superior, é importante ressaltar que tanto no Chile, como no Brasil, o acesso ao ensino superior público sempre foi mais restrito, dependendo de aprovação em exame específico.

Isso sem dúvida foi um fator decisivo para a manutenção, em ambos os países, de um setor público de tamanho mais reduzido conseguindo preservar o prestígio acadêmico. Além do mais, o Estado chileno, comparativamente ao Estado brasileiro, que já contavam com setores privados de grande dimensão, parece ter exercido maior controle sobre o crescimento do sistema e, em especial, sobre a expansão do setor privado (DURHAM; SAMPAIO, 2000).

Embora o setor público seja ainda dominante no conjunto da América Latina, o setor privado tem crescido de forma impressionante neste último meio século. A análise pioneira feita por Levy (1986), sobre as ondas de expansão do setor privado de ensino superior na América Latina distingue três momentos ou movimentos distintos. O primeiro diz respeito ao surgimento e/ou consolidação das universidades católicas; o segundo, às instituições privadas de elite e o terceiro, às instituições privadas voltadas para a absorção da demanda de ensino superior em grande escala, que começa a se intensificar a partir de meados deste século.

Com o crescimento das instituições de atendimento da demanda de massa, a tensão que se estabelece é entre o mercado e o Estado. Como o setor empresarial não depende de financiamento público, o mercado parece ter tido mais êxito no controle do sistema, em que pese algumas tentativas de controle, em geral frustradas, por parte do Estado.

A predominância do mercado no controle desse novo segmento do setor privado é fundamental para entender a batalha ideológica que se trava, em muitos países, em torno da chamada privatização. A modificação das relações entre poder público e sistema de ensino superior encontra forte oposição, esbarrando em interesses corporativos solidamente entrincheirados nos sistemas nacionais. Contudo, o interesse por parte dos Estados na institucionalização da avaliação constitui resposta necessária às profundas transformações pelas quais passam os sistemas de ensino superior latino-americano (DURHAM; SAMPAIO, 2000).

3.1 Educação Superior no Brasil

O grande atraso da educação brasileira deve-se a muitos aspectos históricos e políticos. Enquanto Portugal buscava construir um sistema público de ensino, mais moderno e popular para sua capital, a colônia, apesar das várias tentativas, através de sucessivos alvarás e cartas régias, as Reformas Pombalinas no campo da educação, só conseguiu destruir a sólida estrutura educacional construída pelos jesuítas, confiscando-lhes os bens e fechando todos os seus colégios (SAMPALIO, 2000).

É importante destacar que a reforma pombalina no Brasil não foi implementada no mesmo momento e da mesma forma que em Portugal. Foi de quase trinta anos o tempo de que o Estado português necessitou para assumir o controle pedagógico da

educação a ser oferecida em terras brasileiras; da completa expulsão dos jesuítas e do desmantelamento sistemático de seu aparelho educacional, dos métodos aos materiais didáticos, até a nomeação de um Diretor Geral dos Estudos que deveria em nome do Rei, nomear professores e fiscalizar sua ação na colônia (SHIGUNOV NETO; MACIEL, 2008).

Estas providências, entretanto, não foram suficientes para assegurar a continuidade e a expansão das escolas brasileiras, constantemente reclamadas pelas populações que até então se beneficiavam dos colégios jesuítas. Portugal logo percebeu que a educação no Brasil estava estagnada e era preciso oferecer uma solução.

Um novo sistema educacional foi criado a partir da arrecadação de um novo imposto. Com a implantação do subsídio literário, imposto colonial para custear o ensino, houve um aumento no número de aulas régias, porém ainda muito precário devido à escassez de recursos, de docentes preparados e da falta de um currículo regular. Em oposição ao que acontecia em Portugal, onde as principais inovações no campo da educação, como o ensino das línguas modernas, o estudo das ciências e a formação profissional já se faziam presentes.

Por isso, se para Portugal as reformas no campo da educação, que levaram a laicização do ensino representaram um avanço, para o Brasil, tais reformas significaram um retrocesso na educação escolar com o desmantelamento completo da educação brasileira oferecida pelo antigo sistema de educação jesuítica, melhor estruturada do que as aulas régias puderam oferecer. (SHIGUNOV NETO; MACIEL, 2008).

Durante o período imperial do Brasil, nos anos finais do século XIX, as escolas foram descritas pelo atraso, precariedade, sujeira e escassez, com ideias e práticas pedagógicas que ofereciam má-formação ou a ausência de formação especializada. Casas de escolas eram identificadas como pocilgas, pardieiros, estalagens, escolas de improviso, impróprias, pobres, incompletas, ineficazes. Sob o manto desta representação em negativo, era crucial para intelectuais, políticos e autoridades comprometidas com a constituição do novo regime produzir outros marcos e lugares de memória para a educação republicana. Pretendia-se reinventar a nação, inaugurar uma nova era e novos tempos (SAMPAIO, 2000).

A Primeira República foi tomada como marco zero, lugar de origem da escolarização elementar e das políticas de institucionalização, disseminação e

democratização da educação escolar no Brasil. O processo de implantação da forma escolar moderna, seriada e graduada como lugar institucionalizado e legítimo de educação na sociedade brasileira foi outro elemento-chave a ser observado no projeto da escola primária republicana e diz respeito ao papel assumido por essa instituição na formação do caráter e no desenvolvimento de virtudes morais, de sentimentos patrióticos e de disciplina na criança (SHIGUNOV NETO; MACIEL, 2008).

Mensagens de caráter moralizante e cívico foram amplamente propagadas pela escola pública primária, por meio de formas diversas, como a presença de símbolos patrióticos no dia-a-dia da escola e nas situações festivas. A escola, passando a ocupar a centralidade na sociedade, como instituição educativa, tendia a provocar deslocamentos em outras instituições sociais, o que se observava, por exemplo, acerca da função da família na educação dos indivíduos (SAMPAIO, 2000).

Ainda para mesma autora, a herança deixada pelos portugueses durante mais de trinta anos sem uma educação de qualidade gerou prejuízos em grande escala para o Brasil. Apenas com a abolição da escravidão em 1888, a queda do Império e a proclamação da República em 1889, o Brasil entra em um período de grandes mudanças sociais, que a educação acabou por acompanhar.

Apenas no período Republicano que a Constituição federal descentraliza o ensino superior, que era privativo do poder central, aos governos estaduais, e permite a criação de instituições privadas, o que teve como efeito imediato a ampliação e a diversificação do sistema. Entre 1889 e 1918, 56 novas escolas de ensino superior, na sua maioria privadas, são criadas no país.

Quanto à institucionalização das universidades, a autora descreve que os positivistas viam na universidade uma instituição medieval e ligada estritamente à igreja católica e a influência positivista no grupo de oficiais que proclamou a República, foi um fator que contribuiu para o atraso na criação de universidades no Brasil.

No período que vai de 1891 a 1910 foram criadas 27 escolas superiores, algumas delas futuras universidades. Foi a questão da pesquisa um dos temas que fizeram renascer a questão da Universidade, nas primeiras décadas do século XX. O debate foi amplo, envolvendo diversos setores da área da educação, em uma dimensão nacional. Em 1920 já havia sido criada a Universidade do Brasil, e iniciativa anterior ocorrera no Paraná. Mas em ambos os casos tratava-se de reunir formalmente as escolas tradicionais já existentes. A nova proposta era diferente. Buscava-se criar um centro de elaboração, ensino e difusão da ciência (SAMPAIO, 2000).

Apesar dos esforços e das várias reformas em alguns momentos seguindo os princípios positivistas não se modificou sensivelmente à situação anormal que nos deixara o Império e nos manteve a República, a julgar pelos dados sobre a percentagem de analfabetos que consta em 66,4% em 1872, a 60,1% em 1920, isto 30 anos após a instituição do regime republicano.

Foram neste período que surgiram os primeiros estabelecimentos de ensino superior do Brasil denominadas universidades. Algumas delas tiveram um curto tempo de duração chamada passageiras, e as sucedidas foram as universidades que sobreviveram.

Foram criadas entre 1909 a 1912, três universidades consideradas universidades passageiras.

Quadro 2: Histórico das primeiras universidades brasileiras

Universidades Passageiras	Fundação	Duração
Universidade de Manaus	1909	11 anos
Universidade de São Paulo	19 de novembro de 1911	6 anos
Universidade do Paraná	19 de dezembro de 1912	3 anos
Universidade do Rio de Janeiro	7 de setembro de 1920	Até a atualidade (Foram 30 tentativas para sua definitiva criação)
Universidade de Minas Gerais	7 de setembro de 1927	Até a atualidade

Fonte: SAMPAIO, H. (2000)

A criação da universidade no Brasil foi antes um processo de sobreposição de modelos do que de substituição. O antigo modelo de formação para profissões foi preservado. O modelo de universidade de pesquisa acabou sendo institucionalizado de modo muito parcial e apenas em algumas regiões do país, sobretudo naquelas mais desenvolvidas (SAMPAIO, 2000).

Segundo a autora, a fundação da USP é um exemplo. Ela encontrou sólido apoio nos setores produtivos do Estado de São Paulo, preocupados com a formação de novas elites — os quadros para a transformação da economia e da burocracia estatal e da política que estava em curso, e dentro dos quais o estado pretendia desempenhar um papel central.

Mesmo nas regiões em que a universidade não conseguiu institucionalizar a pesquisa, as faculdades tiveram um papel importante, contribuindo para a formação de professores dos ginásios e escolas normais e estabeleceu um vínculo entre os diferentes níveis do ensino público, num quadro de transformação de todo o sistema educacional.

Essas novas oportunidades de acesso ao ensino superior e de carreira no magistério ajudaram a criar uma demanda que foi amplamente explorada pelas novas classes médias urbanas em formação. Por isso e apesar de tudo, a universidade da década de 30 representa uma democratização, ainda que relativa, do ensino superior brasileiro (SAMPAIO, 2000).

Dessa maneira, a autora afirma que o ensino superior no Brasil só veio a adquirir cunho universitário nos anos 30, em contraste com alguns países da América espanhola que tiveram suas primeiras universidades ainda no período colonial, como o México e Peru, ou na pós-independência, como o Chile. Por mais de um século, de 1808 – quando foram criadas as primeiras escolas superiores – até 1934, o modelo de ensino superior foi o da formação para profissões liberais tradicionais, como direito, medicina e engenharia.

As universidades católicas começam a surgir na década de 30, essas instituições e universidades públicas laicas são muito semelhantes em seus objetivos, em sua organização, na qualidade do ensino que ministram e, frequentemente, até na dependência de recursos públicos. Identifica-se, assim, em um sistema com essas características certo paralelismo entre instituições laicas estatais e católicas não estatais. Trata-se, portanto de um setor privado muito especial (DURHAM; SAMPAIO, 2000).

Porém, com o aumento da demanda por cursos de ensino superior, surgem novos atores. Além das universidades, são criadas instituições privadas para a absorção da demanda de estudantes que não lograram ingressar nas universidades públicas ou nas instituições privadas mais seletivas (CORBUCCI, 2002).

Essas instituições, que raramente se constituem como universidades, foram criadas depois da década de 60 e concentram sua oferta de serviços docentes com baixo custo de produção. Reconhecidamente funcionam, muitas vezes, como uma verdadeira “fábrica de títulos”. Com independência garantida por seu estatuto jurídico, um grupo considerável de instituições desse tipo atua no mercado com fins de lucro (LEVY, 1986).

A reforma promulgada pelo Governo Federal em 1968 correspondia a uma versão conservadora do projeto proposto por Darcy Ribeiro para a Universidade de Brasília, que incorporavam muitas das novas ideias do movimento docente e estudantil, que visava uma universidade mais moderna e nos moldes americanos.

Entre outras medidas, ela extinguiu os departamentos como unidades mínimas de ensino e pesquisa, implantou o sistema de institutos básicos e estabeleceu a organização do currículo em duas etapas: o básico e o de formação profissionalizante. Decretou a flexibilidade curricular com o sistema de crédito e a semestralidade, estabeleceu o duplo sistema de organização: um, vertical, passando por departamentos, unidades e reitoria; outro horizontal, com a criação de colegiados de curso, que deveriam reunir os docentes dos diferentes departamentos e unidades responsáveis por um currículo.

O Ensino superior no Brasil é organizado a partir do Decreto nº 5.773/06, as instituições de educação superior são classificadas como: faculdades; centros universitários e universidades. As instituições são credenciadas originalmente como faculdades. O credenciamento como universidade ou centro universitário, com as consequentes prerrogativas de autonomia, depende do credenciamento específico de instituição já credenciada, em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade (BRASIL, 2006).

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) são instituições de educação superior, básica e profissional. Especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos. Para avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior, os IFs são equiparados às universidades federais (BRASIL, 2008).

Tabela 3: Número de Instituições de Educação Superior do Brasil - 2016

Tipo	Pública	Privada	Total
Universidade	108	89	197
Centro Universitário	10	156	166
Faculdade	138	1.866	2.004
IF	40	-	40
Total	296	2.111	2.407

Fonte: Censo da Educação Superior. (BRASIL, 2017).

O grande impulso do ensino superior brasileiro ocorreu a partir de 1970 com o aumento de recursos orçamentários para a ampliação das universidades federais, assim como com a definição de metas e a formulação de políticas para promover a ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil. Em agosto de 1975, foi criado o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), com o objetivo de conceder empréstimos a estudantes para o pagamento de mensalidades e o custeio de despesas durante o desenvolvimento do curso de graduação.

O CREDUC foi implantado no primeiro semestre de 1976, nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No segundo semestre, foi estendido a todas as instituições de ensino superior do Brasil, reconhecidas ou autorizadas, com recursos da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e dos bancos comerciais.

O financiamento apresentava encargos total de 15% ao ano, sendo que 12% eram destinados para remuneração do agente financeiro e 3% a fundo de risco do programa. Para o sistema de amortização do empréstimo, utilizava-se a Tabela Price, que tem como principal característica apresentar prestações iguais.

Em 1983, o programa teve sua forma de custeio alterada e os recursos passaram a ser providos pelo orçamento do Ministério da Educação e pelo Fundo de Assistência Social (FAS), gerado pelas loterias, ocasião em que a Caixa Econômica Federal tornou-se o único agente financeiro (BRASIL, 2000).

Após a Constituição Federal de 1988, os recursos gerados pelas loterias deixam de contemplar o crédito educativo e a manutenção do programa passa a depender de recursos do Ministério da Educação. Dado o caráter social, era a intenção do governo ampliar o número de estudantes atendidos, mas, para que pudesse cumprir suas finalidades sociais e educativas, era necessário que o programa fosse inteiramente reformulado. Em 1991, entrou em crise por falta de recursos e devido a inexistência de mecanismos adequados de correção dos débitos pela inflação. Além disso, o processo ineficaz de cobrança não garantia a efetiva devolução dos recursos concedidos (MENEZES, 2001).

Em 1992, com a publicação da Lei nº 8.436, foi institucionalizado o **CREDUC (Crédito Educativo)**, estabelecendo que 30% da renda líquida das loterias e dos prêmios não pagos seriam destinados ao programa. O CREDUC passou a ser administrado e supervisionado pelo então Ministério da Educação e Cultura. Em 1996, ocorreram outras alterações, restringiu-se o acesso unicamente para pagamento das mensalidades a estudantes carentes de instituições privadas (BRASIL, 2003).

Tal sistema de financiamento de estudos em instituições privadas de ensino superior onde o aluno só começa a pagar o valor financiado depois de formado tem servido como instrumento do governo para ampliar a oferta de vagas e democratizar o acesso ao ensino superior. Em 1999, foi criado o **Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior**, atualmente chamado de Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), com o objetivo de financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos superiores presenciais, não gratuitos e com avaliação positiva nos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação.

A operacionalização do Fundo, antes somente efetuada pela Caixa Econômica Federal, está desde 2010 sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para contratos firmados a partir de 15 de janeiro de 2010. Houve redução dos juros de 9% para 3,4% ao ano-, a criação e o alargamento do período de carência de 6 meses para 18 meses-, bem como do período de amortização para três vezes o período financiado acrescido de 12 meses.

Além dessas inovações, o Fies passou a operar em fluxo contínuo, permitindo novos pedidos de financiamento em qualquer período do ano. Para os contratos de financiamento formalizados no âmbito do Fies em exercícios anteriores, o FNDE assume o papel de agente operador em 30 de junho de 2010. De 2010 a 2013, foram firmados mais de 1,1 milhões de contratos (BRASIL, 2015).

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) surgiu em 1999 para substituir o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), que fora criado em 1975 e que teve sua carteira suspensa em função da inadimplência. Segundo dados da Caixa Econômica Federal, cerca de um milhão de estudantes foram atendidos pelo CREDUC e, de um total de 194.520 contratos em fase de amortização (valor de R\$ 1.864 bilhões), 163.870 contratos estão inadimplentes, o que corresponde a 84% deste total.

O Programa de Financiamento Estudantil é gerido pelo Ministério da Educação (MEC) e tem o objetivo de financiar a graduação de estudantes em Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. Ele é operacionalizado por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), fundo de natureza contábil, instituído pela Lei nº 10.260/2001.

Cabe ressaltar que, o Fies trata-se de um auxílio aos estudantes, mas também pode ser compreendido como um subsídio ao setor privado da educação superior. Boa parte dos atuais participantes do Fies, não terá condições, quando formada, de

saldar seus empréstimos com os bancos e, portanto, pode se dizer que o atual programa provoca uma transferência de recursos públicos, de certa forma, a fundo perdido, para o setor privado (BARROS, 2015).

De acordo com recente relatório do Ministério da Fazenda brasileiro, observa-se, nos últimos anos, que a política educacional, adotada pelo Governo Federal para o ensino superior, nem sempre teve um direcionamento uniforme: ora incentivou a participação do setor privado, ora privilegiou o aumento das IES públicas.

Entre 1998 e 2004, observou-se uma expansão de 134% no número de IES privadas, que passou de 764 para 1789 unidades, com o consequente aumento de aproximadamente 126% nas matrículas em cursos de graduação presenciais. Neste mesmo período, o número de matrículas na rede pública cresceu 46%. Interessante notar que a forte expansão das IES privadas foi anterior ao crescimento mais acentuado do Fies que ocorreu após 2011 (BRASIL, 2017).

A partir de 2009, foram observados dois movimentos na política educacional brasileira: ampliação da rede pública, de 245 IES, em 2009, para 295, em 2015 (elevação de 20%), com consequente aumento do número de matrículas, de 1,4 para 1,8 milhão (ampliação de 35%) e forte ampliação do programa Fies, passando de aproximadamente 182 mil contratos em utilização, em 2009, para 1,9 milhões em 2015, um acréscimo médio de 280 mil matrículas por ano.

Boa parte desse incremento ocorreu a partir de 2012, quando o fluxo de novos contratos cresceu consideravelmente, chegando a 733 mil novos contratos em 2014. Deste modo, as matrículas Fies passaram de aproximadamente 5% do total das matrículas na rede privada em 2009, para 39%, em 2015. Esse forte aumento ocorrido a partir de 2010 é explicado pelas mudanças ocorridas no Fies.

O programa passou a dispor de condições financeiras mais benéficas para o estudante que permitiram um crescimento em ritmo incompatível com a disponibilidade de recursos no médio e longo prazo, bem como a transferências de parcela relevante dos riscos de financiamento ao setor público (BRASIL, 2017).

Os empréstimos do Fies são garantidos pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Esse Fundo foi criado pela Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e tem como receita aportes do Tesouro Nacional. Deste modo, atualmente, o financiamento ao estudante do Fies é um empréstimo da União, por meio de instituição bancária, garantido pelo FGEDUC.

Este fundo garantidor de crédito tem natureza privada, é de propriedade integral da União. O FGEDUC atua como devedor solidário e reduz o risco de crédito dos estudantes, o que permite a concessão de crédito sem a apresentação de um fiador para estudantes com renda familiar per capita de até 1,5 salários mínimos. Vale mencionar que, até a introdução do FGEDUC em 2009, os empréstimos eram garantidos por fiança, que foi paulatinamente sendo substituída pela garantia prestada por intermédio do Fundo.

Em 2014, a Portaria MEC nº 3 universalizou a garantia do FGEDUC para todos os estudantes financiados pelo Fies, mesmo para aqueles contratos que ainda precisam apresentar fiança. Atualmente, cerca de 70% da carteira do Fies são garantidos pelo FGEDUC (alguns dos quais com fiança concomitante), sendo os 30% restantes garantidos por fiança (BRASIL, 2017).

Apesar desses programas terem caráter diverso - um é assistencial e outro educacional-, o alto valor e a trajetória crescente do ônus fiscal com o programa Fies indicam claro problema de falta de sustentabilidade fiscal do programa. O gasto fiscal com o Fies é calculado considerando todos os custos relacionados ao programa, que são: despesas administrativas, despesas financeiras e aportes ao fundo e subsídios implícitos, que decorre da diferença entre a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro Nacional e a taxa de juros cobrada nos financiamentos aos estudantes.

Essa soma totaliza R\$ 21,9 bilhões, em 2015, e R\$ 32,3 bilhões, em 2016; acima do valor pago no Bolsa Família (Programa de transferência de renda para pessoas em extrema pobreza), que foi de R\$ 28,6 bilhões, em 2016. A estimativa de perda financeira por inadimplência que o patrimônio público irá sofrer em 2017 corresponde R\$ 7,9 bilhões (BRASIL, 2017).

A expansão do Fies ocorreu em detrimento do Prouni, que se trata de bastante focalizado e com custo previsível, sem passivos contingentes. Até 2013, o FGEDUC se destinava apenas a alunos com renda familiar mensal bruta per capita de até 1,5 salário mínimo ou que estivessem matriculados em curso de licenciatura ou que fossem bolsistas parcial do Programa Universidade para Todos (Prouni) e que optassem por inscrição no Fies no mesmo curso em que é beneficiário da bolsa (BRASIL, 2017).

O Programa Universidade para Todos - Prouni tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior.

Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino que aderem ao Programa.

Dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos, e a professores da rede pública de ensino no efetivo exercício do magistério da educação básica para os cursos de licenciatura, o Prouni conta com um sistema de seleção informatizado e impessoal, que confere transparência e segurança ao processo.

Os candidatos são selecionados pelas notas obtidas no Enem - Exame Nacional do Ensino Médio – o que permite valorizar o mérito dos estudantes com melhor desempenho acadêmico. O candidato deve obter nota mínima para participação no processo seletivo que é de 450 pontos na média aritmética das notas obtidas nas provas do Exame Nacional do Ensino médio (ENEM) e a nota de redação tem que ser maior que zero. Apenas em 2014, através da portaria n 21, o Fies começou a fazer as mesmas exigências para os candidatos, antes o aluno que obtivesse qualquer nota na prova poderia ser admitido.

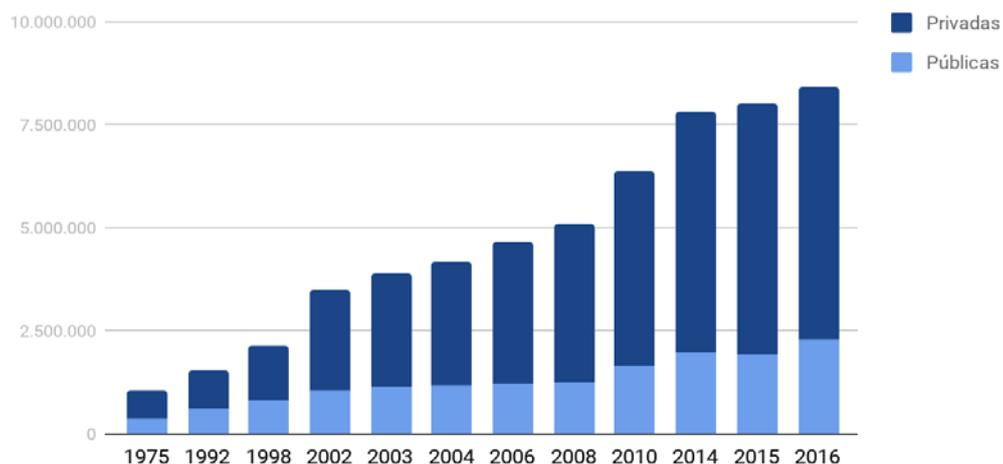
Essa situação facilita o recrutamento de candidatos para as instituições de ensino superior privadas, sobretudo porque o que determina a diretriz dessas empresas é, basicamente, a rentabilidade e, nesta lógica, o ensino é tão-somente meio para se atingir o objetivo real da instituição, que é o lucro, aliás, como acontece com qualquer empresa capitalista. A qualidade dos ingressantes e a qualidade do profissional que a faculdade irá oferecer para o mercado de trabalho não é um objetivo prioritário.

A Tabela 4 demonstra o crescimento do número de matrículas no ensino superior brasileiro nas últimas décadas.

Tabela 4: Matrículas do Ensino superior no Brasil segundo tipo de instituição de 1975 a 2016

Ano	N Públicas	%	N Privadas	%	Total
1975	375.392	35	697.156	65	1.072.548
1992	629.662	41	906.126	59	1.535.788
1998	804.729	38	1.321.229	62	2.125.958
2002	1.051.655	30	2.428.258	70	3.479.913
2003	1.137.119	29,2	2.750.652	70,8	3.887.771
2004	1.178.328	28,3	2.985.405	71,7	4.163.733
2006	1.209.304	25,9	3.467.342	74,1	4.676.646
2008	1.273.965	25,1	3.806.091	74,9	5.080.056
2010	1.643.298	25,8	4.736.001	74,2	6.379.299
2014	1.961.002	25,1	5.867.011	74,9	7.828.013
2015	1.952.145	24,3	6.075.152	75,7	8.027.297
2016	2.282.521	27,2	6.116.768	72,8	8.399.289

Gráfico 1: Evolução histórica das matrículas no ensino superior no Brasil por tipo de instituição 1975-2016



Fonte: Censo do Ensino Superior, BRASIL (2016).

Iniciou-se, após a Constituição Federal de 1988, portanto, uma grande expansão do sistema educacional do ensino superior, no entanto, capitaneada basicamente pela liberação do setor às empresas privadas. Este crescimento, contudo, ainda foi insuficiente para garantir à juventude brasileira um acesso à educação superior equivalente àquele assegurado por nossos vizinhos da América Latina.

Observa-se, portanto, que houve sempre uma procura da educação superior sob forma de universidade. Porém, a universidade é um fenômeno muito recente na história educacional brasileira, pois sua institucionalização tem menos de um século. Iniciou, precisamente, em 1920. Enquanto isso, os demais países da América Latina saíram na frente na organização e funcionamento das primeiras universidades.

No Brasil, iniciativas como o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Programa de Financiamento Estudantil (Fies), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o aumento da oferta de cursos superiores a distância e as políticas de cotas vêm exercendo papel importante no cenário de Políticas para o Ensino superior brasileiro.

Outra ferramenta que pode ser considerada de estímulo à busca pelo ensino superior privado no Brasil, trata-se do fato de que despesas com educação (ensino infantil, fundamental, médio, técnico e superior, incluindo graduação e pós-graduação) podem ser restituídas, ou seja, ressarcido durante o processo de declaração para pagamento do Imposto de Renda realizado anualmente. Dessa forma, despesas educacionais por dependente podem ser devolvidas pela união ou abatidas no valor em que o contribuinte deveria pagar até o limite de R\$ 3.561,50.

Nas universidades federais, o Reuni, se propunha criar mais condições para a ampliação do acesso e permanência na Educação Superior. Outras medidas como o aumento da oferta de cursos superiores a distância e a política de cotas também contribuíram para reverter os índices baixíssimos de inclusão neste nível de ensino.

No entanto, dados do INEP de 2001 a 2010, apresenta que o número de vagas ociosas mais que triplicou, passando de 11.877 vagas não ocupadas, em 2001, para 36.775, em 2010 (BARROS, 2015).

Em 2010, 11,4% dos alunos abandonaram o curso para o qual foram admitidos. Em 2014, esse número chegou a 49%. Em 2016, das 8 milhões de vagas disponíveis, somente 42,1% estavam preenchidas e 13,5% das vagas remanescentes foram ocupadas. O elevado índice de evasão pode ser justificado por diferentes motivos:

falta de identificação com o curso escolhido, dificuldades financeiras para se manter no curso, necessidade de trabalhar fora, entre outros (BARROS, 2015).

Com o objetivo de diminuir os altos índices de abandono, no ensino superior e nos cursos profissionalizantes oferecidos na rede federal, em decorrência, principalmente, da extrema desigualdade social e da baixa renda das famílias brasileiras, foi instituído o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) através do Decreto nº 7.234 em 19 de julho de 2010, com a finalidade de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.

O referido programa oferece ferramentas para democratizar as condições de permanência nas instituições; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da Educação Superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e, contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

Antes do referido Decreto, que dispõe sobre o PNAES, segundo Guedelho (2007), a assistência estudantil nas instituições de ensino federal atendia um número restrito, tendo por fundamento o critério de carência dos estudantes. Os benefícios disponíveis sempre se apresentavam inferiores à demanda, isso porque a assistência estudantil não constituía uma ação estatal nacionalmente articulada, com recursos assegurados pela União voltados especificamente para esse fim, mas sim uma ação desenvolvida conforme as disponibilidades orçamentárias de cada instituição de ensino, sujeita ao jogo de poder no interior de cada uma delas.

Os recursos destinados ao PNAES são utilizados para manutenção de moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. As ações são executadas pela própria instituição de ensino, que deve acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa. Em recente relatório do Ministério da Educação, através da Diretoria de Políticas e Programas de Graduação - DIPES, o volume de recursos empenhados para a assistência estudantil no PNAES, no ano de 2016, foi em torno de R\$ 942 milhões.

No entanto, para Cislaghi e Silva (2012), os recursos, apesar de maiores, permanecem insuficientes, pois o aumento de vagas e a política de cotas, que tendem a ampliar a entrada de setores mais pauperizados da classe trabalhadora nas universidades públicas aumentam a necessidade de assistência.

Para a redução da evasão escolar são realizadas ações para ampliação de bolsas, flexibilização dos currículos, melhoria geral na infraestrutura de laboratórios e bibliotecas, ampliação de atividades de reforço e tutoria, bem como ampliação de

curso noturno e ensino à distância, ampliação de moradias estudantis, ampliação e construção de novos restaurantes universitários, distribuição de vales para transporte, ampliação na assistência à saúde dos discentes e inclusão digital. Algumas universidades oferecem bolsa moradia, bolsa alimentação, bolsa transporte e bolsa permanência, que diferem das bolsas acadêmicas pela sua lógica assistencial e focalizada.

A autora ressalta ainda que, existe um equívoco em relação à assistência estudantil como sendo assistência social, o que implica transformar a primeira em uma política de combate à pobreza no interior da universidade. Portanto, assistir o estudante dessa forma deixa de ser parte do direito à educação passando a reproduzir a lógica vigente da assistência social: focalização e bolsificação. Ademais, o repasse de bolsas em detrimento da melhoria de residências estudantis e restaurantes universitários, por exemplo, obedecem à lógica do mercado, pois o aluno consome no mercado de forma individualizada.

Pintos (2004) afirma que, o Brasil ainda precisa ampliar o acesso à educação superior focando principalmente na democratização do perfil de seus alunos, em especial nos cursos mais concorridos. A saída para que isso ocorra no país se dará com a expansão do setor público, uma vez que o grau de privatização apresentado por esse nível de ensino já é um dos maiores do mundo.

Em recente relatório do Banco Mundial (2017), denominado Um ajuste justo, afirma-se que no Brasil, as despesas com ensino superior são, ao mesmo tempo, ineficientes e regressivas. Portanto, uma reforma do sistema poderia economizar 0,5% do PIB do orçamento federal.

O Governo Federal gasta aproximadamente 0,7% do PIB com universidades federais. No entanto, a análise de eficiência indica que aproximadamente um quarto desse dinheiro é desperdiçada. Isso também se reflete no fato que os níveis de gastos por aluno nas universidades públicas são de duas a cinco vezes maiores que o gasto por aluno em universidades privadas (BANCO MUNDIAL, 2017).

Segundo o referido relatório, a limitação do financiamento a cada universidade com base no número de estudantes geraria uma economia de aproximadamente 0,3% do PIB. Além disso, embora os estudantes de universidades federais não paguem por sua educação, mais de 65% deles pertencem aos 40% mais ricos da população.

Portanto, as despesas com universidades federais equivalem a um subsídio regressivo à parcela mais rica da população brasileira. Uma vez que diplomas

universitários geram altos retornos pessoais (em termos de salários mais altos), a maioria dos países cobra pelo ensino fornecido em universidades públicas e oferece empréstimos públicos que podem ser pagos com os salários futuros dos estudantes.

O Brasil já fornece esse tipo de financiamento para que estudantes possam frequentar universidades particulares no âmbito do programa Fies. Entretanto, não existe um motivo claro que impeça a adoção do mesmo modelo para as universidades públicas.

Para o Banco Mundial (2017) a extensão do Fies às universidades federais poderia ser combinada ao fornecimento de bolsas de estudo gratuitas a estudantes dos 40% mais pobres da população (atualmente, 20% de todos os estudantes das universidades federais e 16% de todos os estudantes universitários no país), por meio da expansão do programa PROUNI. Todas essas reformas juntamente melhorariam a equidade e economizariam pelo menos 0,5% do PIB do orçamento federal.

Schneider (2013), ao analisar o Brasil vê avanços da primeira década do século XXI, que fizeram o Brasil responder, em 2011, por 60% dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento na América Latina, bem acima de sua participação de 45% do PIB regional, embora seus níveis de investimento no setor ainda sejam bem inferiores aos verificados entre os países avançados.

O autor destaca ainda que há também uma boa dose de sorte neste desempenho, representado pelo boom dos preços das commodities agrícolas e minerais, com forte presença na pauta de exportações brasileiras. Esse *boom* teve para muitas empresas o efeito de aumentar o incentivo em investimentos em mão-de-obra menos qualificada, ao mesmo tempo em que desestimulou aprimoramentos tecnológicos, reforçando assim a armadilha da baixa qualificação.

Nos anos 2000, o desenvolvimento foi conduzido pelas commodities. As multinacionais e os grupos empresariais estavam bem posicionados para expandir a produção de commodities. Muitos dos maiores grupos empresariais como a Votorantim (alumínio e papel e celulose) no Brasil, o Grupo México (mineração) e Luksic (mineração) no Chile concentraram-se em commodities antes de 2000 e expandiram a produção a partir de então.

A falta de um grupo de trabalhadores qualificados não era um grande obstáculo, pois as empresas, colhendo preços excepcionais, poderiam absorver o custo do treinamento. Ao mesmo tempo, o boom das commodities reduziu as pressões, à medida que as taxas de crescimento se estabilizaram e as moedas se valorizaram,

para encontrar nichos de alta qualificação na economia global que pudessem gerar mais e melhores empregos (SCHNEIDER, 2013).

Dessa forma, o capitalismo hierárquico tem uma vantagem competitiva, que é nas commodities. Em contraste, as economias liberais têm vantagens em inovação radical e serviços de ponta, e as economias coordenadas são excelentes em inovação incremental e manufatura (Hall e Soskice, 2001). No caso das commodities, a vantagem competitiva deriva primeira da geografia, mas as instituições do capitalismo hierárquico estão bem adaptadas para explorar essa vantagem.

Nesse sentido, o processo histórico brasileiro contém suas peculiaridades, que o faz ter características muito distintas de outros países da América Latina, principalmente em decorrência do seu desenvolvimento no período de descobrimento e colonização, tais fatos não podem ser esquecidos ao estudar a educação brasileira.

O desinteresse por um projeto educacional ao longo da história de consolidação da sociedade brasileira trouxe problemas para diversos segmentos sociais, os resultados do subdesenvolvimento da educação no Brasil são o aumento da violência, perda de investimentos estrangeiros, retrocessos de direitos e administrações públicas desastrosas.

No Brasil, pode-se concluir que o estudante de baixa renda tem acesso a péssimas escolas públicas durante sua educação básica, pois mais de 65% dos alunos brasileiros no 5º ano da escola pública não sabem reconhecer um quadrado, um triângulo ou um círculo. Cerca de 60% não conseguem localizar informações explícitas numa história de conto de fadas ou em reportagens (INEP, 2015).

Entre os maiores, no 9º ano, cerca de 90% não aprenderam a converter uma medida dada em metros para centímetros, e 88% não conseguem apontar a ideia principal de uma crônica ou de um poema. Essas são algumas das habilidades mínimas esperadas nessas etapas da escola, que nossos estudantes não exibem. É o que mostram os resultados da última Prova Brasil, divulgados pelo governo federal no final de novembro (INEP, 2015).

Os resultados do Pisa 2015, divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apresentaram que enquanto países como o Brasil e o Peru alcançaram médias de 377 e 387 pontos em Matemática, respectivamente, a média dos países da OCDE foi de 497 pontos. É uma diferença que equivale, aproximadamente, ao aprendizado de três anos letivos. E mesmo o Chile, que é o país de maior desempenho educacional entre os vizinhos latino-

americanos, também apresentou um desempenho baixo, quando comparado ao mundo desenvolvido e emergente.

Portanto, apesar dos avanços importantes que a América Latina conquistou em relação à cobertura em todos os níveis do sistema educativo, via crescimento dos investimentos na área, isso não se traduziu em aumento da aprendizagem. O atual sistema educativo da América Latina não está construindo as competências que devem ser desenvolvidas no século XXI, nem os recursos humanos necessários para melhorar a produtividade e promover o crescimento com qualidade.

Em média um estudante de uma universidade federal custa 41 mil reais por ano. Em institutos federais a situação é ainda pior, são 74 mil reais por ano. E boa parte desse dinheiro não é destinada aos mais pobres, mas aos 40% mais ricos do Brasil. De acordo com um estudo do Banco Mundial (2017), esse sistema acaba perpetuando desigualdades.

Dessa forma, o estado retira dinheiro da população mais pobres, responsável por metade da arrecadação do país, e a usa para pagar educação superior de que já está no topo da pirâmide social. Ao sair dos bancos universitários, estas pessoas alçam cargos com salários mais altos, pagam boas escolas privadas para seus filhos e o ciclo se repete.

Quando o dinheiro das pessoas é recolhido compulsoriamente pelo Estado (competência tributária) ele deve ser aplicado com eficiência, conforme consta na Constituição Federal, artigo 37 e no desenvolvimento da sociedade. No entanto, no Brasil, o estado tem subsidiado os mais ricos na universidade pública e atendendo aos mais pobres através de programas de créditos estudantis em universidades privadas, em geral de qualidade inferior às instituições públicas, além disso, através do Fies, o aluno deverá ainda devolver as parcelas pagas pelo estado aos cofres públicos.

Hoje, no Brasil o estudante universitário em situação de pobreza ou está em cursos menos concorridos (e com perspectiva profissional mais limitada) ou em universidades privadas. Os números do último Censo do ensino superior são claros, em 2013, na faixa mais pobre da população, o setor privado atendeu 47 mil estudantes a mais do que as instituições estatais.

Universidades estatais são arduamente defendidas como ferramentas de inclusão social, mas excluem os pobres, e beneficia os ricos. A educação pública, gratuita e de qualidade é um privilégio que custa caro aos mais pobres, pois os custos

com o ensino superior no Brasil já figuram entre os mais altos do mundo, por isso é necessário encarar uma questão polêmica: a cobrança de mensalidades de quem pode pagar por elas, como ocorre em tantos países de bom ensino superior. Isso representa mais impostos para quem ganha mais e menos impostos para quem ganha menos.

3.2 Educação Superior no Chile

A República do Chile, em 2015, tem 17.924.000 habitantes, com uma renda *per capita* estimada em US\$ 14.911 para um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 264.095 bilhões. Em uma comparação grosseira, o Chile tem menos de 10% da população do Brasil, uma renda *per capita* superior à brasileira e um PIB que não é minimamente equiparável ao nosso, que ultrapassa a casa dos US\$ 3 trilhões (FMI, 2014).

Essa assimetria torna-se mais gritante quando se observam os indicadores educacionais. O Chile é o melhor país da América Latina em todos os indicadores, com educação de tempo integral, 95,7% da população alfabetizada e ocupando a liderança na América Latina no índice internacional de qualidade educacional Pisa.

No Chile atual, existem 59 universidades, das quais 16 são públicas. A mais antiga dentre as públicas é datada de 1843 (Universidade do Chile), e a mais nova é de 1993 (Universidade Tecnológica Metropolitana). Existem ainda nove universidades não estatais, ditas “tradicional”, sendo seis católicas e três não confessionais.

As duas mais importantes são a Pontifícia Universidade Católica do Chile e a Pontifícia Universidade Católica de Valparaíso. Encontram-se ainda 34 instituições totalmente privadas, que não recebem subvenções públicas. Em relação às privadas, apresentam excelentes indicadores de qualidade a Universidade Diego Portales (1982), a Universidade Andrés Bello (1988) e a Universidade dos Andes (1989). A qualidade do ensino superior chileno é aferida pela *Comisión Nacional de Acreditación*, um órgão oficial do governo, dotada de autonomia e que divulga o *ranking* das instituições de ensino superior do país

A primeira universidade, Universidade Real de San Felipe, foi criada em 1738 pelo rei da Espanha Felipe V, a pedido de autoridades do país, que argumentava que a instituição iria beneficiar as províncias da Argentina e do Paraguai, tendo em vista que os alunos formados pela universidade do Peru não retornavam para o país de origem, inicialmente a universidade foi mantida por doações.

Após a declaração da independência do Chile, a universidade passou a se chamar Universidade do Chile, em 1842. Com a Reforma Universitária de 1968 e o processo de regionalização a instituição constitui uma das 16 universidades do Consórcio de Universidades Estatais do Chile (CASTRO, 2014).

No período militar do Chile, Pinochet assumiu uma política neoliberal diante da necessidade urgente de controlar a inflação e recuperar e manter o equilíbrio macroeconômico. Na educação, foi introduzido um sistema de *vouchers* escolares, estimulando o crescimento da escolaridade do setor privado e forçando as escolas administradas publicamente a competir por recursos escassos.

A política social passou a ser vista como uma ferramenta de redução da pobreza, os gastos com saúde e educação foram reorientados para serviços primários e básicos. O financiamento foi reduzido para universidades e hospitais, mas foi mantido ou mesmo aumentado para educação primária, cuidados de saúde, programas de maternidade e nutrição infantil (SEGURA-UBIERGO, 2000).

As universidades compreendidas como instituições de educação de ensino superior foram estimuladas por interesses dos detentores de poder, que em meio à austeridade fiscal fizeram expandir tal política pública. Ou seja, embora tenha sido reduzido o gasto social para universidades, a grande expansão do sistema de ensino superior chileno ocorreu entre 1968 e 1973, anterior, portanto à instalação do regime militar autoritário.

Essa expansão foi conduzida pelo setor estatal, por meio da criação de novas universidades e da ampliação das já existentes, mediante instalação de sedes regionais. No período 1965-1975, as matrículas totais mais do que triplicaram, passando de cerca de 42 mil estudantes para cerca de 147 mil. Ademais, o período também foi rico em inovações para o sistema (DURHAM; SAMPAIO, 2000)

Em 1980, o Chile contava com 117 mil estudantes no ensino superior, o que representava apenas 7,2% do grupo etário entre 18 e 24 anos. Esse número cresceu para 245 mil estudantes em 1990, 678 mil em 2007 e chega a quase um milhão atualmente. Esse incremento ocorreu por conta de reformas adotadas pelo governo militar e, principalmente, pelos governos democráticos eleitos a partir de 1990.

Até 1980, o ensino superior chileno contava somente com oito universidades - duas públicas e seis privadas. As duas instituições pertencentes ao governo - a Universidade do Chile e a Universidade Técnica do Estado - concentravam 65% das matrículas e possuíam vários campi pelo país, enquanto as seis universidades

particulares tinham seu orçamento praticamente todo bancado pelo setor público (GORGULHO, 2012).

O objetivo da reforma educacional de 1980 no Chile foi, sobretudo, o de redefinir o papel do Estado em relação aos encargos financeiros referentes ao sistema de ensino superior. Uma das medidas da reforma foi a introdução da cobrança de anuidades estudantis nas instituições públicas.

Desde a reforma, o governo começou a operar duas linhas de financiamento: aportes fiscais diretos, distribuídos entre as universidades antigas, tanto públicas como privadas, e entre as novas instituições, só públicas, de acordo com percentuais fixos estabelecidos por lei; e aportes fiscais indiretos, outorgados pelo Estado às universidades tradicionais, aos institutos profissionais e às novas universidades privadas que tivessem, entre seus alunos matriculados, estudantes entre os 27.500 mais bem colocados no exame de ingresso (BRUNNER, 1993).

A reforma tinha como premissa a necessidade de introduzir elementos de competitividade na educação universitária, alinhada com políticas similares na educação básica e média. Por esta via, pretendia-se incrementar níveis de eficiência nesse campo, mas não se especificou de forma ampla os indicadores de eficiência empregados (DIAZ, 2005).

No Chile a ditadura militar liderada por Augusto Pinochet, a partir de 1980, criou mecanismos para o nascimento de novas universidades privadas com financiamento próprio, além de IPs e CFTs – que são privados possui orientação profissionalizante e podem ou não ter fins lucrativos. Já as universidades públicas foram descentralizadas e suas sedes regionais deram origem a novas instituições. No que se refere ao financiamento estudantil, um novo sistema entrou em vigor e transferiu grande parte dos custos para os estudantes.

Segundo o estudo “*La Educación Superior en Chile*”, publicado em 2009 pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Banco Mundial, entre 1980 e 1990, descontando a inflação, o investimento público para educação superior sofreu uma queda de 41%. Além disso, uma reforma em 1981 concentrou a aplicação de recursos nas universidades públicas e nas instituições privadas subvencionadas pelo governo que integravam o Conselho de Reitores das Universidades Chilenas (CRUCH) – entidade independente, criada em 1954, responsável pela organização da Prova de Seleção Universitária (PSU), o vestibular chileno (GORGULHO, 2012).

Em comparação com outros países da América Latina ou até mesmo com nações mais desenvolvidas, a educação superior chilena é cara e sobrecarrega demasiadamente o orçamento das famílias no compartilhamento dos custos. Atualmente, existem três categorias de instituições de ensino terciário: universidades, Centros de Formação Técnica (CFT) e Institutos Profissionais (IP). Em média, a formação em um CFT demora dois anos; em um IP, para graduação profissional, quatro anos; e para graduação universitária leva-se cinco anos.

Apenas as universidades podem oferecer programas de pós-graduação, sendo que os mestrados têm duração de dois anos e os doutorados, quatro. Devido ao alto custo dos estudos em universidades privadas e à relativamente baixa proporção de estudantes que conseguem acesso ao auxílio estudantil, é preciso priorizar uma maior expansão das oportunidades de crédito e ajuda financeira para garantir que os jovens possam ter acesso à educação superior independentemente de sua classe social.

O estudo *“La Educación Superior en Chile”* mostra que houve avanços nos últimos anos na oferta de recursos para bolsas, mas que apenas 13,8% dos alunos matriculados no ensino superior tinham acesso ao benefício. Entre 2000 e 2007, o valor destinado às bolsas subiu de US\$ 40 milhões para US\$ 173 milhões. Outro fator que contribui negativamente é que os valores não são suficientes para o pagamento das mensalidades em sua totalidade. Além das bolsas, o governo chileno proporciona um sistema de apoio financeiro com bônus de manutenção e créditos estudantis (OCDE, 2009).

No início da década de 1980, o Chile foi o primeiro país da América Latina a introduzir a cobrança de mensalidades nas instituições públicas de ensino superior e atualmente é o que cobra as taxas anuais mais altas no nível de graduação, acima dos US\$ 3.000, o que equivale ao cobrado em países desenvolvidos como Canadá e Nova Zelândia.

No ano de 2006 e 2011 ocorreu uma grande mobilização dos estudantes chilenos que, articulados em nível nacional, entraram em greve, tomaram as escolas, organizaram assembleias e saíram em passeatas, ensejando uma cena inusitada no recente cenário da história chilena. Os estudantes lutavam contra o sistema de empréstimos a eles destino e pelo direito do passe-livre para secundaristas. Eles também exigiam uma emenda constitucional garantindo ensino de alta qualidade gratuito e público em todos os níveis, incluindo o ensino superior (OLIVEIRA, 2011).

Em valores de 2015, na Universidade do Chile, uma instituição pública, a matrícula obrigatória é de 122.200 pesos chilenos (US\$ 186,02), e a anuidade é de 3.944.899,99 pesos chilenos, correspondentes a R\$ 19.745,06 (ou US\$ 6.005,37).

Em termos comparativos, a anuidade da licenciatura em Medicina — o curso mais caro da Universidade do Chile, ao lado da licenciatura em Odontologia — é de 5.077,400 pesos chilenos, equivalentes a US\$ 7.729 ou R\$ 25.413.

Em razão disso, há toda uma estrutura de financiamento aos estudantes, por meio de crédito educativo ou de fundos educacionais, que seguem um modelo próximo do estadunidense (RODRIGUES JUNIOR, 2015).

Durante décadas o Chile teve um sistema de ensino segregado, com dois grupos de universidades oferecendo diferentes benefícios aos estudantes. O primeiro, composto por 16 universidades públicas e as 9 universidades privadas, recebe subsídios do governo, e seus estudantes têm direito a se candidatar a bolsas generosas e ter acesso a um sistema altamente subsidiado de empréstimos proporcionais à renda.

O segundo, formado por 36 universidades privadas, que não recebe financiamento público, mas atende a 53% de todos os estudantes de nível universitário. Tais estudantes têm acesso limitado às bolsas, mas podem participar dos esquemas de empréstimo operados por bancos comerciais com garantias do governo, de acordo com modelo estabelecido em 2005. O novo esquema teve muito sucesso em termos de procura e apresentava um bom sistema de metas.

Já em 2011, 75% de todos os estudantes do primeiro e segundo quintis com direito aos empréstimos receberam esse benefício. Mas o esquema começou a enfrentar sérias dificuldades quando chegou o momento de quitar a primeira parcela de pagamentos, com alguns dos formandos enfrentando altos níveis de endividamento e uma capacidade limitada de quitar dívidas por causa da natureza do empréstimo, não proporcional à renda.

A proporção dos encargos mensais da dívida em relação à renda mensal estava em 18%, ante 4% na Austrália, 6,4% na Nova Zelândia, 2,9% na Grã-Bretanha e 2,6% na Holanda. Como resultado, a proporção de inadimplência saltou rapidamente para 36%, número bastante alto se levarmos em consideração o pouco tempo que o programa de empréstimos para estudantes esteve em funcionamento. Não surpreende que uma das principais demandas dos estudantes manifestantes fosse a abolição do programa de empréstimos estudantis (SALMI, 2013).

O valor da anuidade do curso de Direito é mais caro nas instituições privadas, embora a variação de preços não seja muito alta. Os valores de três outras instituições, uma católica e duas privadas não confessionais, com dados de 2015, são:

a) PUC do Chile: preveem valores diferentes para alunos filhos de professores funcionários, bolsistas por mérito acadêmico ou desportivo ou de alunos que desejam mudar de faculdade, além de bolsas de inclusão social. Excluídas essas hipóteses, o valor padrão é de R\$ 22.673,61 ou US\$ 6.896,07 (PUC CHILE, 2015).

b) Universidade Andrés Bello: nessa instituição privada, há três unidades de Direito. As duas mais caras cobram anuidades de 4.252.521 pesos chilenos (R\$ 21.284,77 ou US\$ 6.473,66). Não há previsão de bolsas para o curso de Direito (CHILE, 2015).

c) Universidade de Valparaíso: outra instituição privada e não confessional, localizada fora de Santiago do Chile e, portanto, com um custo de vida mais baixo, a Faculdade de Direito de Valparaíso tem anuidades bem inferiores às já relacionadas. O aluno paga 2.818.000 pesos chilenos (R\$ 14.104,69 ou US\$ 4.289,87) pelo curso anual (CHILE, 2015).

Todo o sistema é baseado no financiamento individual dos estudantes. As unidades devem ser autossustentáveis, e a falta de qualquer tratamento diferenciado em prol das congêneres públicas torna a competição entre as faculdades extremamente mais acirrada. O endividamento dos estudantes (ou de suas famílias) é considerável. A reprovação em disciplinas traz problemas financeiros.

O Congresso chileno, diante da pressão realizada pelos movimentos populares, aprovou em 23 de dezembro de 2015 a lei do ensino universitário gratuito. O projeto aprovado foi previsto para iniciar no ano de 2016, garantindo o ingresso de instituições no sistema de gratuidade de forma gradual no prazo de três anos.

Muitas das reformas só entrarão em vigor nos próximos anos, mas, a se tornarem efetivas, será o início do fim de um modelo educacional bem-sucedido, que foi implementado no país na ditadura do general Augusto Pinochet nos anos 1970-1980 e que se baseou na estrutura norte-americana de financiamento à educação (RODRIGUES JUNIOR, 2015).

A lei da gratuidade é parte da reforma da educação prometida pela atual presidente Bachelet e visa implementar uma profunda reformulação do sistema educativo, superando a redução da participação do Estado e estímulo ao ensino privado ocorrido durante o governo militar de Augusto Pinochet, nos anos de 1973 a

1990. No entanto, os institutos profissionais e centros de formação técnica não contarão com a gratuidade, mas terão um aporte de 140 mil bolsas de estudos, com valores entre 1.000 e 1.200 dólares.

No entanto, em julho de 2016 o poder executivo chileno informou que o Chile não pode se permitir oferecer a gratuidade para todos, pois o dinheiro não é suficiente. A reforma tributária realizada no começo do segundo mandato de Bachelet, especificamente para financiar as mudanças na educação, não foi suficiente. Diante das dificuldades, foi apresentado projeto para que a gratuidade da educação superior seja condicionada ao crescimento econômico do país.

Porém, a temática retornou a ser pauta em janeiro de 2018, quando Congresso do Chile aprovou a lei do ensino superior que estabelece sua gratuidade universal, com 102 votos a favor e duas abstenções na Câmara dos Deputados- o último passo antes de ser promulgada pela presidente. Michelle Bachelet decretou a lei um mês antes de deixar a presidência do Chile para seu sucessor Sebastian Piñera, político conservador que já presidiu o país de 2010 a 2014. Piñera terá que administrar uma lei educacional que já garantiu gratuidade para 300.000 estudantes, porém ainda muito longe de ser universal.

Atualmente a educação é gratuita apenas para os 50% mais vulneráveis dos jovens, o que chegaria a 60% em 2018. Para alcançar 100%, o Chile precisaria esperar entre 30 e 50 anos, segundo os cálculos de economistas, a não ser que seja realizada uma nova reforma tributária. A atual administração a descarta neste mandato (MONTES, 2016).

A expansão do setor privado no Chile ocorreu preservando o ensino público de qualidade e seletivo, dessa maneira, o Estado visava o controle muito rígido sobre o sistema de ensino em seu conjunto e mostrou-se eficaz no enfrentamento da demanda reprimida. No Brasil, não ocorreu o controle e a expansão do setor privado foi explosiva.

Portanto, é importante destacar que a questão da interdependência entre o ensino superior público e privado é crucial para a compreensão da dinâmica da expansão dos sistemas em seu conjunto; de um lado, diante das reformas estruturais mais amplas que constam das agendas de governo dos países latino-americanos nas últimas décadas; de outro, em relação às políticas públicas referentes ao setor (DURHAM; SAMPAIO, 2000).

Em 1990, o governo militar foi substituído por um governo democrático da Bolonia, uma coalizão de centro-esquerda. A legislação herdada do governo militar criou o Conselho Superior de Educação como a organização responsável de aprovar universidades e institutos profissionais (ONU; IESALC, 2008) .

Durante os anos 90, o número de universidades privadas autofinanciadas continuou crescendo, porém mais lentamente, enquanto que entre 1981 e março de 1990, se haviam estabelecidos 120 novas instituições (40 universidades e 80 IPS), entre julho de 1990 e dezembro de 2005, somente 20 novas instituições haviam sido aprovadas (10 universidades e 10 IPS) e 38 haviam sido fechadas.

Os governos da Bolonia não impediram que se fundassem novas universidades privadas, como alguns haviam temido, porém estabeleceram fortes regulamentações através da implementação de uma lei constitucional (LOCE) aprovada no último dia do governo militar.

A reforma de 1981 concentrou os recursos nas universidades estatais e nas privadas subvencionadas pelo estado dentro do Conselho de Reitores das Universidades Chilenas o CRUCH. Os fundos diretos a estas universidades do CRUCH aumentaram e se criou para elas mecanismos especiais de fundos de investimento, tais como Fundo de Desenvolvimento Institucional (FDI).

Em 1994, o Governo estabeleceu o **Fundo Solidário de Crédito Universitário**, um sistema subsidiado de crédito universitário com baixos interesses (2% anual) e termos de pagamento com ampla facilidade (prazo de 12 a 15 anos e se a pessoa se encontrasse sem trabalho poderia postergar o pagamento) para estudantes de baixa renda matriculados em Universidades do CRUCH.

Em 1997, o governo pela primeira vez definiu as políticas de educação superior mais importante e estas foram seguidas pelos governos subsequentes. As políticas confirmavam explicitamente os objetivos da qualidade e equidade assim como a importância da regionalização e internacionalização. Como resultado, usando um empréstimo do Banco Mundial, o governo criou o Programa de Melhoramento da Equidade e Qualidade da Educação Superior, o MECESUP.

O objetivo do MECESUP é ajudar as instituições a melhorar a educação de pré e pós e a tecnologia avançada. O programa também aspira a fortalecer a capacidade do sistema estabelecendo uma garantia da qualidade e aperfeiçoando a estrutura reguladora e as organizações que coordenam o sistema (BANCO MUNDIAL, 2009).

Algumas reformas mais recentes incluem a introdução, por meio de uma lei de 2006, de um sistema nacional de asseguramento da qualidade através da acreditação das instituições e programas de estudo. A acreditação é voluntária e as instituições podem continuar operando sem ela, porém certos tipos de ajuda aos estudantes estão disponíveis somente para as universidades acreditadas e certos programas (tais como pedagogia e medicina) devem ser acreditados para receber fundos públicos (BANCO MUNDIAL, 2009).

A lei de 2006 se construiu sobre a prática e os procedimentos desenvolvidos como base do sistema anterior de acreditação totalmente voluntária que se crê na década os anos 90. Outra reforma importante foi o estabelecimento, de uma lei de 2005, de um segundo tipo de crédito universitário, o **Crédito com Aval do Estado (CAE)** gestionado em conjunto com bancos privados, aberto tanto aos estudantes de universidades do CRUCH como de instituições de educação superior acreditadas não pertencentes a universidades do CRUCH (BANCO MUNDIAL, 2009).

Pode-se dizer que o modelo educacional chileno vive um paradoxo: é o melhor da América Latina em termos de indicadores internacionais e é o mais contestado internamente, apesar de começar uma reação interna às mudanças, o que já se refletiu na queda drástica na aprovação da presidente da República, mesmo antes de recentes denúncias de corrupção que desgastaram sua imagem (RODRIGUES JUNIOR, 2015).

O autor ressalta ainda que o domínio do inglês, a internacionalização, a busca por se inserir nos padrões universitários estadunidenses são um resquício da enorme influência de economistas e pensadores americanos que vieram assessorar a ditadura Pinochet, os *Chicago boys*, que reproduziram no país as lições da Escola Econômica de Chicago, cujo efeito foi o “milagre chileno”, um período de bonança que manteve o general Pinochet, por muito tempo, na crista da popularidade.

O contato com o modelo norte-americano fez com que a universidade chilena fosse majoritariamente privada e mantida pelos próprios estudantes, com mecanismos de endividamento muito próximos dos que existem nos Estados Unidos.

O fato é que os estudantes e parte da população chilena lutaram pela mudança desse modelo de financiamento, que, a se concretizarem as reformas educacionais da presidente Bachelet, será alterado após 2018. Embora, os próprios chilenos comecem a reavaliar essas alterações. Esta é uma parte sensível do dilema atual do

Chile: o que fazer com um sistema que funciona, mas considerado elitista e excludente por muitos.

Observa-se que os sistemas educacionais, chileno e brasileiro, percorreram caminhos semelhantes, porém com peculiaridades econômicas e sociais que influenciam na conjuntura atual da organização do ensino superior. No Brasil, a educação universitária se desenvolveu lentamente e a passos lentos em compasso como as poucas transformações sociais e econômicas da sociedade brasileira.

Tal esfera educacional ainda é compreendida como um sistema voltado para o ensino, que assegurava um diploma profissional e que dava direito a ocupar posições privilegiadas no restrito mercado de trabalho existente e a assegurar prestígio social.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo, será realizada a análise dos dados coletados para o alcance dos objetivos dessa pesquisa. Para isso foram utilizados os dados da OCDE, do Banco Mundial e Relatórios ministeriais. Foram utilizadas as seguintes publicações:

- a) “O Panorama da Educação 2017”, produzido pela OCDE, o referido documento examina a qualidade dos resultados de aprendizagem, os avanços de políticas e os fatores contextuais que interferem nesses resultados, abordam ainda os retornos privados e sociais mais amplos que se acumulam nos investimentos em educação.
- b) *La educación Superior en Chile*, elaborado pela OCDE em parceria com o Banco mundial em 2009
- c) Perspectivas sobre o financiamento da educação superior, elaborado pela Organização das Nações Unidas em 2011.
- d) Relatório do Grupo Banco Mundial Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Trata-se de uma revisão das despesas públicas entre as diferentes entidades e programas governamentais, baseada nas melhores práticas internacionais.

Utilizaram-se também Relatórios e Censo elaborados pelos países sobre o tema da pesquisa, tais como:

- a) Diagnóstico Fies 2017, elaborado pelo Ministério da Fazenda, Secretaria de acompanhamento econômico e Tesouro Nacional do Brasil
- b) Resumo Técnico do Censo da educação superior, elaborado anualmente pelo Ministério da Educação do Brasil e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).
- c) Relatório de auditoria operacional no Fundo de Financiamento Estudantil elaborado pelo Tribunal de Contas da União no ano de 2016 no Brasil.
- d) Relatório de auditoria operacional do Programa Universidade para todos e Fundo de financiamento ao estudante do Ensino Superior elaborado pelo Tribunal de Contas da União em 2009.

- e) Relatório da Controladoria Geral da República do Chile sobre o Sistema de Créditos para estudos superiores com aval do Estado, administrado pela Comissão Ingressa.
- f) Leis e Decretos nacionais sobre Programas de Crédito Universitários dos países Brasil e Chile.

Dessa forma, os dados apresentados abaixo estão disponíveis para consultas e mais informações sobre o tema nas publicações nacionais e internacionais listadas acima. Os Programas de Crédito Universitário que serão abordados nesta análise são os programas brasileiros: Programa de Crédito Educativo Federal (CREDUC), Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e Programa Universidade para Todos (PROUNI). Os programas chilenos que serão destacados são: Crédito com Aval do Estado (CAE), Financiamento do acesso gratuito às Instituições de Educação Superior (Gratuidade), Bolsas de estudo (*Becas de arancel*) e Fundo de Solidariedade de Crédito Universitário (FSCU).

É importante ressaltar que créditos universitários é uma prática adotada pela maioria dos países, com diferentes formas. A crise fiscal recente do Brasil fez com que a comunidade acadêmica refletisse sobre a possibilidade de que alunos, ou parte deles, pagassem mensalidades em instituições públicas de ensino superior para aumentar o orçamento desse setor.

Tal proposta surge dos modelos seguidos por outros países, nos quais as cobranças de anuidade ou mensalidade são comuns para cursar o ensino superior. Como as universidades chilenas, essas instituições funcionam como as estradas no Brasil, em que as vias são administradas por um órgão público, mas o usuário paga parte do custo de manutenção.

Analisar os investimentos em educação e seus resultados é crucial para promoção da eficiência das políticas públicas em busca da melhoria da qualidade de vida da população, maior equidade e superação da baixa qualificação.

4.1 Descrição e Gestão dos Programas de Crédito Universitário

4.1.1. PCE/ CREDUC

4.1.1.1 Implementação:

O Programa de Crédito Educativo PCE/CREDUC foi aprovado em 23 de agosto de 1975, pelo Presidente Ernesto Geisel, general do Exército brasileiro, após a apresentação da exposição de motivos realizada pelo então Ministro da Educação e Cultura Ney Braga, major do exército, que também foi responsável pela criação do Fundo de assistência ao atleta profissional, Conselho Nacional de Direitos Autorais, Lei do estágio, entre outros incentivos a educação, arte e cultura brasileira daquele período.

A Resolução do Banco Central do Brasil n 356 de 12 de janeiro de 1976 normatizou o referido programa, direcionado para pagamento de anuidades escolares e custeio de despesas de manutenção, nesses casos, limitando o recurso ao valor de 1 salário mínimo.

O financiamento apresentava encargos totais de 15% ao ano, sendo que 12% eram destinados para remuneração do Agente Financeiro e 3% a um fundo de risco do programa, dispensando-se a exigência de garantia real ou pessoal. Inicialmente, funcionou com recursos da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A. e bancos comerciais.

Foi implantado, no primeiro semestre de 1976, nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No segundo semestre do mesmo ano, foi estendido a todas as Instituições de Ensino Superior do País.

É importante destacar que de acordo com o Projeto de Lei nº 4775 de 1978 do Deputado Antônio Moraes, o Programa PCE/CREDUC já atendia cerca de 280 mil alunos, em um universo de 1,3 milhão. O referido projeto de lei, trata-se de uma proposta para expansão do crédito para alunos carentes também no ensino médio. No entanto, a proposta não foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

Em 1983, o CREDUC teve alterado sua forma de custeio, passando os recursos a serem providos pelo orçamento do Ministério da Educação e pelas loterias, previstas para aplicação do Fundo de Assistência Social (FAS), tendo a Caixa Econômica Federal como único Agente Financeiro.

Porém, após a Constituição Federal de 1988 os recursos oriundos das loterias deixam de contemplar o programa e os créditos passam a depender de recursos exclusivos do Ministério da Educação. No entanto, a intenção do governo era ampliar o número de estudantes atendidos, mas era necessário que o programa fosse reformulado.

Dessa forma, em 25 de junho de 1992 foi promulgada a Lei n 8.436, pelo então Presidente Fernando Collor, institucionalizando o CREDUC, e estabelecendo que 30% da arrecadação das loterias e prêmios não contestados seriam destinados ao programa. A partir de então o CREDUC passou a ser administrado e supervisionado pelo Ministério da Educação e Cultura.

Suas diretrizes e regulamentação foram fixadas pelas Portarias n 202, de 17 de fevereiro de 1993 e n 1.641 de 26 de novembro de 1994 e pela Circular n 2.282 de 26 de fevereiro de 1993, pelo então Presidente Itamar Franco. A Lei n 9.288 de 01 de julho de 1996, promulgada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, alterou a forma de seleção de candidatos, seleção das IES e origem dos recursos para o programa.

4.1.1.2 Critérios de seleção dos beneficiários

Na primeira resolução que trata do CREDUC não foi especificado o público-alvo do programa. Somente em 1992, foi definido que o programa seria destinado aos estudantes de curso universitário com recursos insuficientes para custeio de seus estudos e comprovadamente carentes. Nesse período, a seleção dos inscritos para o programa era feita pela direção da instituição juntamente com um conselho de estudantes.

Através da Portaria MEC n 202 de 1993, foi estabelecida uma Comissão Nacional de Supervisão do Programa que era responsável por tornar público o número de vagas destinadas às Instituições de Ensino Superior, segundo o orçamento aprovado, bem assim os critérios de carência e as demais condições para a seleção dos candidatos ao Crédito Educativo.

Disso, o índice de classificação dos candidatos seria calculado com base nas seguintes variáveis: renda familiar, número de componentes da família e indicadores de pagamento de aluguel ou de prestação da casa própria.

O Índice de classificação era calculado através da seguinte fórmula cálculo para seleção dos estudantes era feito da seguinte forma $IC = (1 - R.A) \cdot 100 / N \cdot 10 \cdot SM$. Renda familiar (R) refere-se a soma de todos os rendimentos das pessoas que compõem a família do candidato e contribuem para a manutenção do grupo. Número de componentes do grupo familiar (N), que vivem da mesma renda. Pagamento de aluguel ou de prestação da casa própria (A), 0,6 se o candidato tem essa despesa e

0,1 se o candidato não tem essa despesa. SM refere-se ao salário mínimo do mês anterior a seleção. Quanto maior o valor do IC, maior a sua carência e maior prioridade para recebimento do crédito (BRASIL, 2018).

Durante a seleção do candidato inscrito observa-se também se o aluno está matriculado em seu primeiro curso de graduação, se o aluno não teve mais de duas reprovações no semestre anterior, pois o aluno com mais de duas reprovações estava eliminado do processo. As comissões de seleção e acompanhamento em cada IES cabiam também a obrigação de zelar pela veracidade das informações fornecidas pelos alunos.

Em 1996, ocorreram outras alterações: restringiu-se o acesso, unicamente para o pagamento das mensalidades, a estudantes carentes de instituições privadas. A Tabela 5 apresenta a quantidade de estudantes e de IES beneficiados com recursos do PCE no período 1991 a 1997.

Tabela 5: Quantidade de estudantes inscritos e beneficiados com o PCE e quantidade de IES participantes

Ano	Quantidade de estudantes inscritos	Quantidade de estudantes beneficiados	Quantidade de IES
1991	131.711	-	-
1993	-	45.652	-
1994	249.910	49.142	684
1995	102.460	31.661	651
1996	133.122	11.031	74
1997	166.594	28.443	714

Fonte: TCU, BRASIL (2001)

Observa-se que em 1994 foram beneficiados 49.142 estudantes, distribuídos por 684 instituições de ensino. Já em 1996, apenas 11.031 estudantes receberam o benefício, espalhados em 74 instituições de ensino. Essa comparação revela um duplo efeito negativo na avaliação do Programa: por um lado, demonstra uma queda de cerca de 77,5% no número de estudantes beneficiados, diminuindo sensivelmente os atendimentos dos anos anteriores; por outro, uma redução de mais de 89% no

número de instituições de ensino beneficiadas, de forma que os recursos disponíveis ficaram concentrados em pouquíssimas entidades.

Destaca-se também que no mesmo período a quantidade de alunos em instituições privadas de ensino superior cresceu em torno de 22%, enquanto o número de instituições subiu quase 11%. Ou seja, o volume de recursos para novos financiamentos diminuiu, ao passo que o número de interessados aumentou, naquele período.

Em 1997, embora a quantidade de estudantes beneficiados tenha ficado somente um pouco acima da metade do ano de 1994, naquele ano o número de instituições favorecidas elevou-se mais de 4%, comparado também com 1994, caracterizando um descompasso nessa relação. Portanto, em 1994 tivemos cerca de 70 estudantes beneficiados por instituição favorecida, contra menos de 40 em 1997.

Considerando o número total de instituições privadas existentes, a relação piora: de 70 estudantes por instituição em 1994 cai para abaixo de 30 em 1997. Significa dizer que os recursos foram pulverizados pelas instituições, aparentando uma redução dos novos financiamentos maior do que a real.

O declínio no nível de contratos nos anos de 1994 a 1997 refere-se ao fato de que grande parte desses desembolsos vem atender a manutenção de créditos assumidos em anos anteriores, e não novos financiamentos. Afinal, em geral o crédito perdura por toda a vida acadêmica do aluno beneficiado.

4.1.1.3 Recursos Investidos

Originalmente os recursos alocados no programa tinham origem: I - no orçamento do Ministério da Educação; II - na destinação de parte dos depósitos compulsórios, segundo política monetária do Banco Central do Brasil; III - na totalidade do resultado líquido de três edições extras de loterias administradas pela Caixa Econômica Federal; e IV - na reversão dos financiamentos concedidos e outras origens.

A Lei nº 8436 de 1992 previa ainda que, nos dez anos seguintes a sua edição, os recursos orçamentários destinados ao CREDUC não poderiam ser inferiores aos aplicados em 1991, corrigidos na mesma proporção do índice de crescimento do orçamento da União (art. 5º, parágrafo único).

Posteriormente, com a edição da Lei 9.288/96, a fonte designada no item III - loterias - foi ampliada, passando a originar-se na destinação de trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos, administrados pela CEF, bem como dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição.

Por outro lado, a partir desta lei foi vetado o dispositivo da Lei 8.436/92 que estabelecia a obrigatoriedade de correção dos recursos orçamentários destinados ao CREDUC na proporção do crescimento do orçamento da União. Foi alterado também o percentual do financiamento que antes era de 30% a 150% do valor da mensalidade e tornou-se 50% a 100%.

Os desembolsos para financiamentos de crédito educativos aumentaram bastante entre os anos de 1995 e 1998 (cerca de 130%). A Tabela 6 apresenta o montante de recursos efetivamente utilizado.

Tabela 6: Montante de recursos utilizados no PCE- 1995 a 1998

Ano	1995	1996	1997	1998
Desembolso para financiamento em R\$	123.601.773,0 0	240.324.981,0 0	311.503.000,0 0	286.193.016,0 0

Fonte: TCU, BRASIL (2001)

Os recursos destinados ao Programa têm base de cálculo fixa sobre a arrecadação das loterias.

Tabela 7: Arrecadação das loterias destinada ao CREDUC

Ano	1995	1996	1997	1998
Total Loterias (30% da renda líquida)	50.405.076,70	86.833.421,49	121.309.696,79	155.266.748,76
Prêmios Prescritos	-	18.064.114,77	1.388.513,85	25.502.857,38
Total		104.897.536	122.698.210	180.769.605

Fonte: TCU, BRASIL (2001)

Nota-se que houve enorme acréscimo de recursos oriundos das loterias para o Crédito Educativo desde a vigência da Lei nº 9.288/96, tornando as receitas baseadas nessa fonte maiores em cerca de 180% entre os anos de 1995 e 1997.

Os recursos investidos no programa nos anos 1976 a 1994 não foram encontrados, por não estarem disponível na base de dados nacionais.

4.1.1.4 Formas de pagamento e Inadimplência

A forma de pagamento do financiamento do curso de superior, na sua criação em 1976 previa uma carência de um ano, após a conclusão ou interrupção dos estudos. No entanto, desde 1979 observou-se que o programa geraria uma enorme inadimplência e por isso a quitação dos empréstimos foram alvos de muitas discussões, projetos de lei e leis, no intuito de garantir índices de inadimplência razoável e a continuidade do programa.

Em 1979, através do Projeto de Lei 1.914, do Deputado Fernando Coelho, em vista das condições socioeconômicas e das dificuldades enfrentadas por recém-formados em encontrar trabalho e bons salários, foi proposto que os beneficiários do programa poderiam liquidar seus empréstimos, mediante a prestação de trabalho aos diferentes órgãos da administração pública, considerando também a falta de profissionais de ensino superior no interior (centro menores) do país, isso permitiria a melhor distribuição desses profissionais suprimindo carências que afetam o desenvolvimento nacional.

No entanto, tal projeto de lei foi declarado inconstitucional pela CCJ, tendo em vista que para investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso público, segundo o artigo 95 da Constituição Federal de 1967.

Nesse mesmo período o Projeto de Lei 1872 de Jorge Arbage, solicitava que o prazo de carência para pagamento dos empréstimos, aumentasse de 1 ano para 2 ou 3 anos. Considerando, as dificuldades dos recém-formados de cumprir com as parcelas devido a baixa remuneração. A lei foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça.

Nos anos 1998, 1999, 2000 e 2001, foram publicadas diversas Medidas Provisórias para renegociação de dívidas referentes ao PCE/CREDUC, com descontos de até 30% sobre o saldo devedor. Observa-se que, o CREDUC,

apresentou taxas elevadíssimas de inadimplência. A Tabela 7 apresenta os dados segundo Relatório do Tribunal de Contas da União de 2001:

Tabela 8: Situação dos contratos PCE 2001

Total de contratos	Contratos na fase de amortização	Saldo devedor Inadimplência Total (R\$)	Saldo devedor Inadimplência fase de amortização (R\$)
349.302	137.45	1.667.368.186,38	488.687.202,79

Fonte: TCU, Brasil (2001).

Para tentar reverter à inadimplência, o Agente Financeiro, Caixa Econômica Federal, envia avisos de atrasos para o devedor e fiador, inclui o nome dos devedores no Sistema de Inadimplentes (SINAD) e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), encaminha o processo para providências jurídicas e oferece alternativas de renegociação.

Em 2003, havia cerca de 200 mil contratos ativos e com a inflação e a taxa de juros elevadas, o governo federal publicou portaria para renegociação da dívida com descontos que chegaram a 90% e houve casos em que o beneficiário estava desempregado e teve sua dívida perdoada. Estudante com pagamento em dia também foram beneficiados com a portaria.

Em 2005, 58.285 beneficiários renegociaram seus débitos, permitindo o retorno de R\$ 129 milhões ao governo federal. De acordo com MEC 16.562 beneficiários estavam em dias com as parcelas, 41.723 renegociaram a dívida e 13.249 quitaram a dívida.

4.1.2. O FIES

4.1.2.1 Implementação

Em 1999, foi criado o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, através de Medidas Provisórias e decretos presidenciais. Com o objetivo de substituir o PCE/CREDUC e financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos superiores presenciais,

não gratuitos e com avaliação positiva nos processos de avaliação do Ministério da Educação.

Em 2001, através da Lei 10.260 o Fies foi regulamentado. No entanto, sofreu várias modificações ao longo dos anos. As alterações na Lei do FIES ocorreram em decorrência das leis abaixo elencadas:

- Lei n 10.846. De 12 de março de 2004. Presidente Luís Inácio
- Lei n 11.552. De 19 de novembro de 2007. Presidente Luís Inácio
- Lei n 11.941. De 27 de maio de 2009. Presidente Luís Inácio
- Lei n 12.202. De 14 de janeiro de 2010. Presidente Luís Inácio
- Lei n 12.385. De 3 de março de 2011. Presidente Dilma
- Lei n 12.431. De 24 de junho de 2011. Presidente Dilma
- Lei n 12.513. De 26 de outubro de 2011. Presidente Dilma
- Lei n 12.688. De 18 de julho de 2012. Presidente Dilma
- Lei n 12.712. De 30 de agosto de 2012. Presidente Dilma
- Lei n 12.801. De 24 de abril de 2013. Presidente Dilma
- Lei n 12.873. De 24 de outubro de 2013. Presidente Dilma
- Lei n 13.366. De 1 de dezembro de 2016. Presidente Michel Temer
- Lei n 13.530. De 7 de dezembro de 2017. Presidente Michel Temer
- Lei 13.682. De 19 de junho de 2018. Presidente Michel Temer

Em 2007, através da Lei 11.552, o Fies foi expandido para programas de mestrado e doutorado aos estudantes de melhor desempenho, beneficiados pelo Fies na graduação. Em 2010 foi destinado aos alunos da educação profissional técnica de nível médio.

Em 2017 a Lei 13.530, abrangeu o curso de mestrado e doutorado para todos os interessados e restringiu o Fies apenas para alunos de cursos técnicos e tecnológicos. Apenas através da modalidade Fies-Empresa poderia ser concedido financiamento para o ensino médio integrado ao curso técnico.

Na modalidade Fies-empresa a empresa figura como responsável pelo financiamento e poderão ser pagos com recursos do Fies exclusivamente cursos de formação inicial e continuada e de educação profissional técnica de nível médio.

Em 2017 foi incluída a modalidade Fies-trabalhador, no qual, o estudante, em caráter individual, figurará como tomador do empréstimo, comprovado seu vínculo

empregatício para a contratação do financiamento. Nesse mesmo ano, o programa passou a se chamar Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

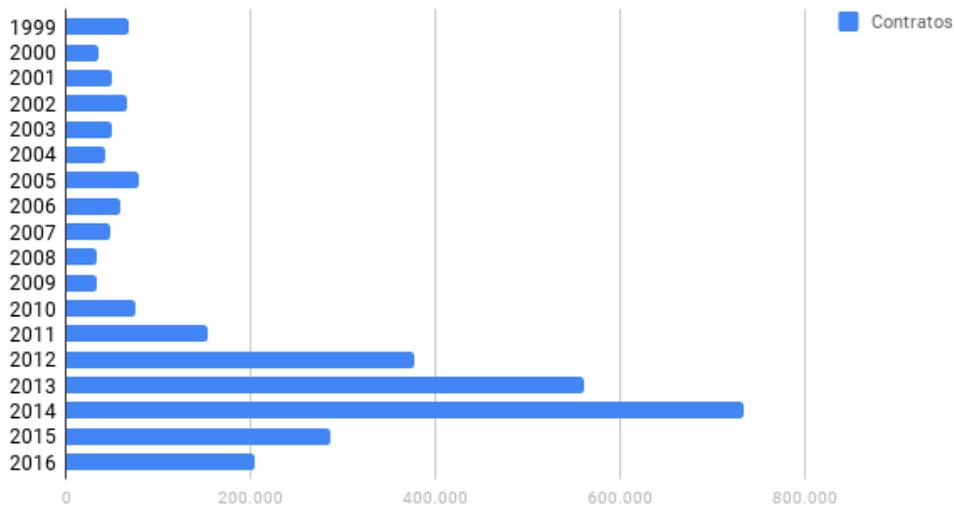
Através de Medida Provisória n 841 de 2018, o então presidente Michel Temer revogou o inciso que garantia 30% da renda líquida das loterias para Fies e distribuindo para outros setores como seguridade social, para o Fundo Nacional de Saúde, Fundo Penitenciário Nacional, Fundo Nacional da Cultura, Comitê Olímpico Brasileiro, Comitê Paraolímpico Brasileiro e Fundo Nacional de Segurança Pública.

A operacionalização do Fundo, antes somente efetuada pela Caixa Econômica Federal, está desde 2010 sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para contratos firmados a partir de 15 de janeiro de 2010. Nesse período, houve redução dos juros de 9% para 3,4% ao ano, a criação e o alargamento do período de carência de 6 meses para 18 meses, bem como do período de amortização para três vezes o período financiado acrescido de 12 meses.

Além dessas inovações, o Fies passou a operar em fluxo contínuo, permitindo novos pedidos de financiamento em qualquer período do ano. Para os contratos de financiamento formalizados no âmbito do Fies em exercícios anteriores, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) assume o papel de agente operador em 30 de junho de 2010.

Observa-se também grande aumento do número de contratos a partir de 2009 após mudança na garantia dos empréstimos que se daria a partir desse ano pelo Fundo de Garantias de Operação de Créditos Educativos (FGEDUC). Em 2013, foram contratados cerca de 560 mil novos contratos de financiamento, um aumento de mais de 50% em relação a 2012, cujo número de contratos foi de 367 mil. Conforme **Gráfico 2**.

Gráfico 2: Quantidade de Contratos Fies, período de 1999-2016

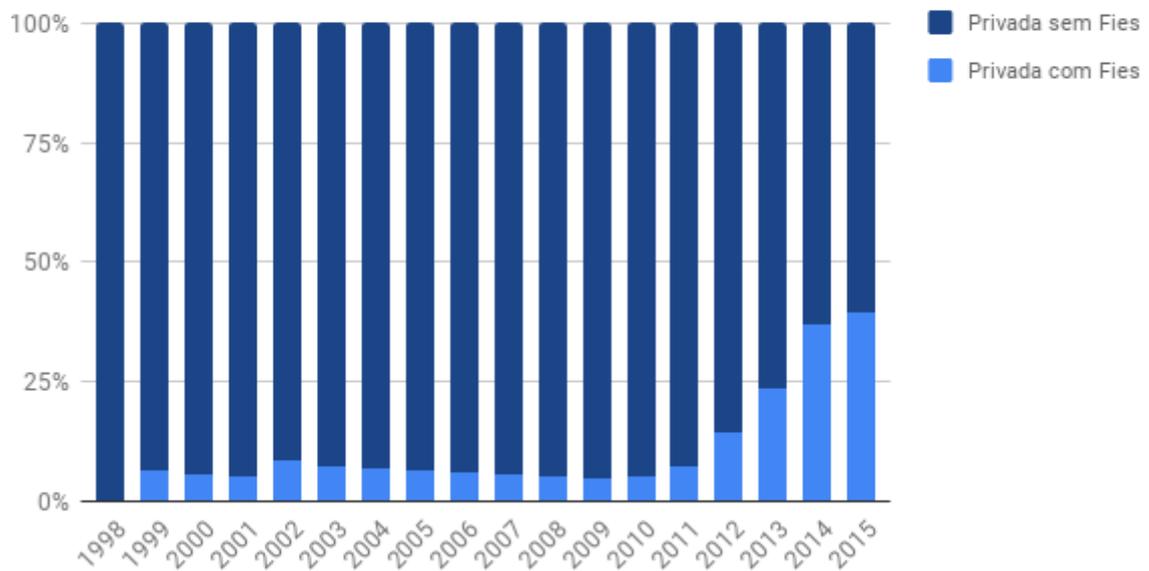


Fonte: TCU, Ministério da Fazenda, BRASIL (2009); BRASIL(2017)

Entre 1998 e 2004, observou-se uma expansão de 134% no número de IES privadas, que passou de 764 para 1789 unidades, com o consequente aumento de aproximadamente 126% nas matrículas em cursos de graduação presenciais. Neste mesmo período, o número de matrículas na rede pública cresceu 46%. Interessante notar que a forte expansão das IES privadas foi anterior ao crescimento mais acentuado do Fies que ocorreu após 2011.

A partir de 2004, iniciou-se uma nova fase na política de acesso ao ensino superior, reduzindo a diferença entre as novas matrículas ofertada pelas IES privadas e públicas. No período 2004-2009, o número total de matrículas nas IES privadas aumentou 26%, correspondendo a um incremento de aproximadamente 800 mil matrículas, das quais 173 mil se deram no âmbito do Fies, conforme **Gráfico 3**.

Gráfico 3: Quantidade de Matrículas IES Privadas (milhões) com e sem Fies 1998-2015



Fonte: MEC, BRASIL (2016)

4.1.2.2 Critérios de seleção e Perfil dos beneficiários

Atualmente, para ter acesso ao Fies, o estudante deve ter renda familiar mensal bruta per capita igual ou inferior a três salários mínimos e obter, no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), nota positiva na redação e, no mínimo, 450 pontos na média aritmética nas provas aplicadas nesse exame, de acordo com a Portaria n 21 de 16 de dezembro de 2014. (BRASIL, 2014). Antes disso só era preciso ter prestado o exame.

No Brasil três salários mínimos per capita correspondem à R\$2.862 por pessoa, o que para algumas regiões do país é uma renda mediana. Nos processos seletivos para o Fies, tem-se exigido que a renda bruta familiar seja no mínimo igual à mensalidade.

O Quadro 3 abaixo descreve o percentual de financiamento até 2014, pela Portaria n 10 de 2010, naquele período o estudante com renda mensal familiar de até 20 salários mínimos poderia concorrer ao financiamento, dependendo do percentual de comprometimento da renda com as despesas estudantis.

Quadro 3: Critérios de renda para acesso ao Fies- 2010 a 2014

Renda familiar mensal bruta	Financiamento da mensalidade do curso	Comprometimento da Renda familiar mensal bruta per capita com encargos educacional
Até 10 SM	100%	Igual ou superior a 60%
Até 10 SM	75%	40% à 60%
Até 10 SM	50%	20% à 40%
15 SM até 20 SM	50%	Igual ou superior a 20%

Fonte: Portaria Normativa n 10 de 30 de abril de 2010, Brasil (2010)

Além disso, o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do Programa Universidade para Todos (Prouni) que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES.

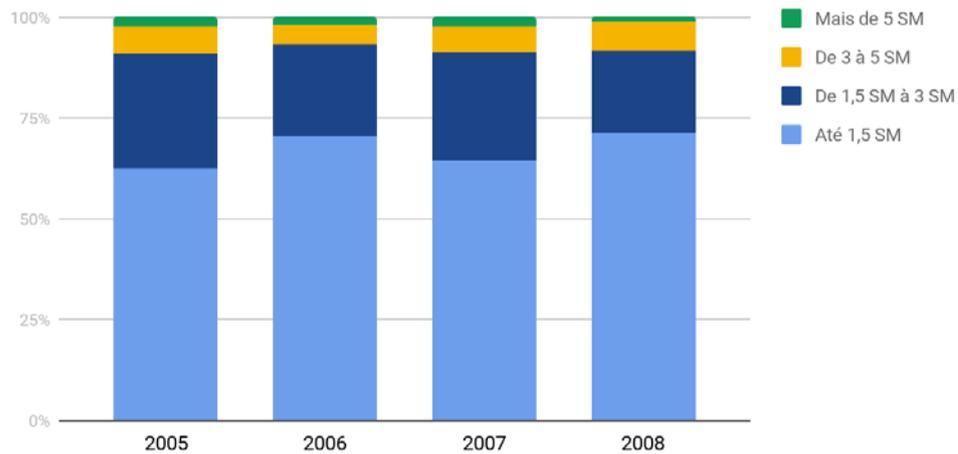
Apenas no ano de 2014 não foi mais permitido que um estudante fosse beneficiado com os dois programas simultaneamente em cursos diferentes, apenas se for para pagamento do mesmo curso. Em 2015, a renda per capita familiar deve ser no limite de até 2,5 salários mínimos, antes disso, era considerada a renda familiar bruta de até 20 salários mínimos.

Em Relatório do TCU de 2009, observa-se que o Fies alcança parcela dos estudantes cuja renda familiar per capita indica condição de menor vulnerabilidade, uma vez que 2,2% dos contratos assinados de 2005 a 2008 são de estudantes com renda familiar superior a cinco salários mínimos. Afirma-se que há indício de que mesmo com a possibilidade de arcar com os encargos da educação superior, parte dos estudantes buscou o financiamento.

Em 2004, o percentual de contratos assinados por estudantes com renda inferior a 1,5 salários mínimos foi de 80,2%, enquanto que para aqueles que possuíam renda per capita superior a cinco salários mínimos era de 0,7%.

O Gráfico 4 abaixo apresenta a distribuição dos contratos do Fies de acordo com o ano e a renda per capita familiar, observa-se que a maioria dos contratos do Fies atendem famílias com renda per capita de até 1,5SM, porém beneficia também pessoas com renda per capita acima de cinco salários mínimos:

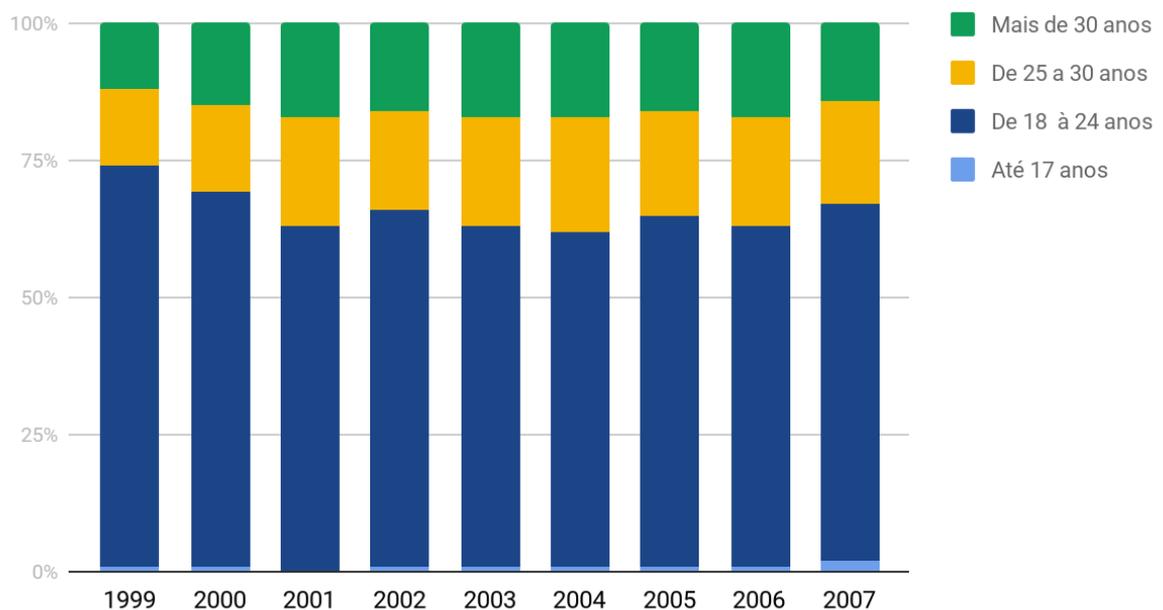
Gráfico 4: Distribuição de contratos do Fies de acordo com a renda per capita- 2005-2008



Fonte: TCU, Brasil (2009)

Considerando a idade dos beneficiários percentualmente apresenta-se o **Gráfico 5** abaixo, onde é possível observar que a maioria dos beneficiários do Fies possuem entre 18 a 24 anos.

Gráfico 5: Beneficiários do FIES por idade 1999-2007

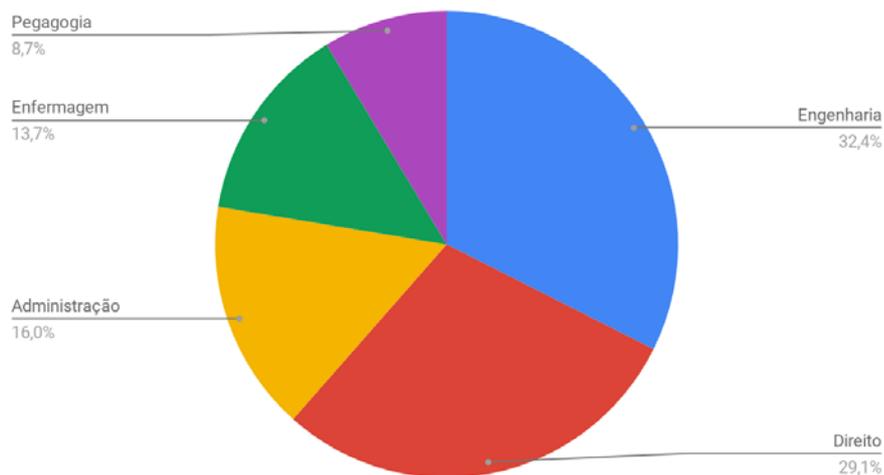


Fonte: Relatório auditoria TCU (BRASIL, 2009)

Os dados de 2014 mostram que dos estudantes com Fies, 59% são mulheres, 63% têm idade entre 18 e 24 anos, 75% são egressos de escola pública, 82% têm renda familiar de até cinco salários mínimos e 78% têm renda de até 1,5 salários mínimos per capita (BRASIL, 2014).

Do total de 1,16 milhões de contratos formalizados entre 2010 e 2013, o curso de Engenharia, é o que possui mais contratos, somando 198 mil, seguido de Direito, 178 mil contratos, Administração com 98 mil contratos, Enfermagem, 84 mil contratos e Pedagogia, com 53 mil contratos.

Gráfico 6: Cursos mais contratados pelo FIES



Fonte: TCU, BRASIL (2009)

Em 2015 foi definido critérios prioridades para os cursos atendidos pelo Fies, a partir de então áreas relativas a engenharia, formação de professores e saúde são prioritárias, antes desse ano não havia essa definição. O estabelecimento dessa regra deve-se ao fato de que tais cursos são considerados estratégicos para o desenvolvimento do país e para atendimento de demandas sociais (BRASIL, 2015).

Outro dado importante de 2013, é que o estado com o maior número de contratos firmados foi São Paulo (155 mil), seguido de Minas Gerais (61 mil), Bahia (40 mil) e Rio de Janeiro (36 mil). Em 2015, através da Portaria n 8, foi definido as regiões do país que serão priorizadas, são elas: Norte, nordeste e centro-oeste, excluindo-se o Distrito Federal. Antes disso, não havia áreas prioritárias e 60% dos contratos eram com os estudantes do Sul e Sudeste (BRASIL, 2015).

4.1.2.3 Recursos

A gestão do Fies compete ao MEC, na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e supervisor da execução das operações de financiamento. Até 15 de janeiro de 2010, data de publicação da Lei nº 12.202 de 2010, a Caixa Econômica Federal (CAIXA) desempenhou os papéis de agente operador e agente financeiro do Fies. A referida lei estabeleceu prazo para o FNDE assumir o papel de agente operador do Fundo, cabendo à CAIXA, durante o período de transição, dar continuidade às operações do Fies.

Dessa forma, no ano de 2010, o FNDE e a CAIXA atuaram como agentes operadores do Fundo e ainda, o Banco do Brasil (BB) passou a atuar, conjuntamente com a CAIXA, como agente financeiro do Fies.

A lei que instituiu o Fies garantiu a transferência dos saldos devedores dos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992.

Através de Medida Provisória n 841 de 2018, o então presidente Michel Temer revogou o inciso que garantia 30% da renda líquida das loterias para Fies e distribuindo para outros setores como seguridade social, para o Fundo Nacional de Saúde, Fundo Penitenciário Nacional, Fundo Nacional da Cultura, Comitê Olímpico Brasileiro, Comitê Paraolímpico Brasil e Fundo Nacional de Segurança Pública.

As IES só passaram a contribuir com as despesas administrativas ao final de 2016, mas ainda assim a tendência é que o dispêndio do governo com essas despesas continue a crescer, pois as IES contribuem sobre o valor dos financiamentos no ano, enquanto o valor devido para as instituições financeiras incide sobre o saldo devedor.

Até 2009, para adquirir o financiamento era necessário um fiador com renda comprovada, indicado pelos próprios estudantes. Porém, após esse ano o governo decidiu tornar o Fies mais acessível para quem tem baixa renda e não tinha meios de apresentar fiador. Nesse sentido, o governo passou a se responsabilizar por garantir empréstimos via fundo chamado FGEDUC.

Dessa forma, através do FGEDUC o governo passa a emprestar dinheiro e a garantir os empréstimos, ou seja, em caso de inadimplência em relação ao empréstimo do governo, ele mesmo irá cobrir o débito. Inicialmente, o acesso a esse

fundo era apenas para estudantes capazes de comprovar renda de até 1,5 salários mínimos. Porém, em 2014 o benefício foi ampliado para todos os participantes do Fies.

Para evitar que o FGEDUC não garantisse empréstimos em excesso, ficou estabelecido que o fundo não poderia atender a valores 10 vezes o valor de seu patrimônio, considerando todo o valor contrato pelos empréstimos assinados pelo Fies, ou seja, o valor de total do curso. No entanto, a partir de 2013 o valor considerado passou ser não aquele do contrato total, mas o já liberado pelo governo até o momento. Dessa forma, mais empréstimos pelo Fies puderam ser concedidos, o que tornou o programa um grande propulsor de matrículas no setor privado.

Os gastos com o Fies decorrem das seguintes despesas: despesa financeira, aportes da união ao FGEDUC, despesas administrativas e subsídio implícito. A despesa financeira reflete o valor dos encargos educacionais financiados ao longo de cada ano, sendo a execução orçamentária proveniente da emissão e recompra de títulos públicos e do repasse da Comissão de Concessão de Garantia (CCG) ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo FGEDUC.

O segundo grupo de custos refere-se aos aportes da União no FGEDUC por meio de integralização de cotas. O terceiro grupo contempla a despesa de custeio e administrativa que o Fies tem ao contratar a gestão dos financiamentos junto às Instituições Financeiras. Esse custo é calculado como um percentual fixo do saldo devedor dos financiamentos, tendo apresentado crescimento acelerado, de R\$ 49 milhões, em 2011, para R\$ 1 bilhão, em 2016.

O quarto grupo de custos diz respeito ao subsídio implícito decorrente do diferencial entre a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro Nacional (custo de oportunidade) e a taxa de juros. A Tabela 9 apresenta a evolução desses custos de 2011 a 2016, pois foi o período de maior crescimento desses gastos, passando de R\$ 1,9 bilhão em 2011 para R\$ 32,3 bilhões em 2016.

Tabela 9: Gastos anuais com o Fies em milhões R\$

Tipo de Despesas	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesa Financeira	1.835	4.476	7.574	13.702	14.016	19.263
Aportes no FGEDUC	-	136	0	1.291	464	564
Despesas Administrativas	49	224	113	67	739	1.000
Subsídio implícito	16	520	591	1.840	6.655	11.434
Total	1.900	5.356	8.278	16.900	21.874	32.261

Fonte: Ministério da Fazenda, BRASIL (2017)

4.1.2.4 Formas de Pagamento e Inadimplência

A taxa de juros do Fies oscilou bastante ao longo dos anos, tendo sido estabelecida, em ordem cronológica, nos patamares de 9%, 6,5%, 3,5% e 3,4%. Até outubro de 2006, eram de 9%. Até agosto de 2009, passou a ficar entre 3,5% e 6,5%. A partir de março de 2010 os juros são de 3,4% ao ano. Atualmente, a taxa de juros é de 6,5%.

Por um lado, a redução na taxa de juros do Fies diminuía o custo do financiamento; por outro, contribui para elevar o subsídio implícito do programa. Essa oscilação na taxa diminui a previsibilidade orçamentária do Fies, ampliando seu risco fiscal e piorando a governança do programa. É fato que o financiamento estudantil é o tipo de crédito que justifica algum subsídio, em decorrência de seu potencial resultados positivos. Porém, no caso recente do Brasil, muitas vezes as taxas de juros reais eram negativas, aumentando significativamente o custo fiscal do programa, contribuindo, assim, para a insustentabilidade fiscal do Fies (BRASIL, 2017).

O pagamento do financiamento é dividido em 3 fases. A primeira fase é a de utilização, caracterizada pelo período em que o aluno encontra-se fazendo o curso, quando sua obrigação se resume ao pagamento trimestral de juros no valor de R\$ 150, em adição à coparticipação referente ao percentual não financiado pelo Fies, que o aluno paga diretamente à Instituição de Ensino Superior. Durante essa fase, o

contrato é firmado para um semestre e, depois, renovado semestralmente, independentemente da periodicidade do curso.

A segunda fase corresponde ao período de carência e dura 18 meses, iniciados após a conclusão do curso. Neste período, o aluno paga apenas a taxa trimestral de juros. A última fase - a de amortização - dura 3 vezes o período do curso, quando o aluno terá a obrigação de liquidar o saldo devedor do financiamento, cuja taxa de juros nominal atual está fixada em 6,5% a.a.

Para fazer face ao risco da operação e possibilitar a ampliação do Fies, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), de natureza privada, com prazo de vigência indeterminado, com a União como única cotista, gerido e representado pelo Banco do Brasil S.A, de acordo com a Lei nº 12.087/2009.

Atualmente, o FGEDUC concede garantia de até 90% do valor do financiamento. A cobertura dos 10% restantes é distribuída entre o Fies e as Mantenedoras das Instituições de Ensino Superior (Mantenedoras). O percentual que cabe às IES depende da situação de adimplência destas instituições com as obrigações tributárias federais. A participação é de 15% sobre o percentual não garantido pelo FGEDUC para a IES adimplente e de 30% para a inadimplente.

Atualmente, quando o aluno não atende a pelo menos uma dessas condições, é necessário apresentar de forma complementar um fiador: (i) possuir renda familiar mensal bruta per capita de até 1,5 salário mínimo; (ii) estar matriculado em curso de licenciatura; ou (iii) ser bolsista parcial do Programa Universidade para Todos (Prouni) no mesmo curso em que se candidata ao Fies.

O FGEDUC tem como limite de alavancagem dez vezes o patrimônio líquido do Fundo e conta com um dispositivo de *stop loss*, que é acionado quando as perdas atingem 10% do valor da carteira segurada. Neste caso, para que o Fundo possa continuar a honrar as parcelas vencidas e não pagas, e continuar garantindo novas vagas, são necessários novos aportes de recursos do Tesouro Nacional no FGEDUC.

De acordo com o Relatório do Ministério da Fazenda a inadimplência do Fies foi subestimada, em 10%. No entanto, com base nos contratos que já estão em fase de pagamento, mas que não estão sendo pagos, o relatório estima que a perda do Fies deve chegar a 50%.

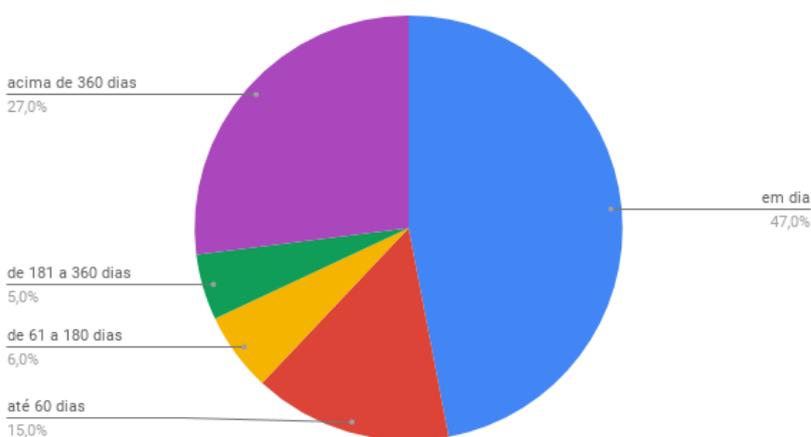
O relatório ressalta ainda a ausência de planejamento fiscal de médio prazo relacionado às ofertas de vagas, e para o fato de que a avaliação do risco de crédito dos alunos serem realizada por uma comissão composta por representantes das

instituições de ensino e dos próprios alunos, partes interessadas no financiamento. Nesse sentido, o Fies se tornou insustentável ao liberar muito rapidamente recursos, concentrar a responsabilidade do financiamento sobre a União e basear o valor dos juros que cobrava em uma estimativa de inadimplência baixa.

O presente relatório afirma ainda que a falta de fiscalização dos mecanismos de seleção de estudantes fez com que o Fies beneficiasse estudantes com alto poder aquisitivo. Pois, estudantes já matriculadas, procuravam pelo programa. Tendo em vista que, entre 2009 e 2015, cerca de 1 milhão de novas matrículas foram realizadas na rede privada e o Fies concedeu mais do que o dobro de financiamento estudantis: 2,2 milhões, demonstra-se que uma parte desses financiamentos foram para pessoas que se matricularam inicialmente sem o programa e tinha meio de pagar pelos estudos com recursos próprios.

Atualmente, o pagamento do empréstimo começa assim que o aluno formado consegue um emprego, os beneficiários autorizam, na assinatura dos contratos, que o governo desconte automaticamente uma parcela de seus futuros salários e ficam cientes do valor total da dívida no momento de assinatura do contrato. Dessa forma, tem ciência do valor total concedido e a ser pago, regras instituídas pela Lei n 13530 de 7 de dezembro de 2017. (BRASIL, 2017). O **Gráfico 7** abaixo apresenta a situação dos contratos do Fies no ano de 2016, na qual 52% dos contratos estão em dias, enquanto 36% dos contratos estão em atraso por mais de 180 dias.

Gráfico 7: Inadimplência do FIES - Pagamento da dívida em 2016



Fonte: FNDE, BRASIL (2017).

4.1.3 O PROUNI

4.1.3.1 Implementação

O Programa Universidade para Todos- Prouni foi instituído através de Medida Provisória n 213, de 10 de setembro de 2004, pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tornou-se lei em 13 de janeiro de 2005, através da Lei n 11.096, regulamentada pelo Decreto n 5.493, de 18 de julho de 2005.

Trata-se de um programa destinado a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais de 25% ou 50% para estudantes de cursos de graduação, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. A diferença com o Fies, é a de que o aluno não necessita pagar o investimento realizado ao concluir o curso, ou seja, não é financiamento.

A bolsa PROUNI é destinada ao estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral e para professores da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia.

A partir desta lei foram implementadas políticas afirmativas de acesso ao ensino superior, ao incluir cotas para portadores de deficiência e de autodeclarados indígenas e negros para as vagas destinadas ao Prouni nas IES. O percentual de bolsas destinadas aos cotistas é igual àquele de cidadãos negros e indígenas, em cada estado, segundo o último censo do IBGE.

O estudante beneficiado pelo Prouni é selecionado pelos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelo perfil socioeconômico e outros critérios definidos pelo Ministério da Educação. Segundo o artigo 8 da Lei do Prouni, a instituição que aderir ao programa ficará isenta do pagamento de impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão.

No período em que a lei do Prouni foi aprovada, foi denunciado pelo ex-deputado Roberto Jefferson a prática do mensalão, que se tratava de uma mesada paga para os deputados votarem a favor de projetos de interesse do Poder Executivo. O mentor dessa prática ilegal, segundo o mesmo deputado foi o ministro da Casa Civil José Dirceu. Nesse sentido, foram realizadas inúmeras denúncias, de que todas as Leis aprovadas durante o período de 2003 e 2005 foram em decorrência do então esquema de pagamento ilegal de parlamentares.

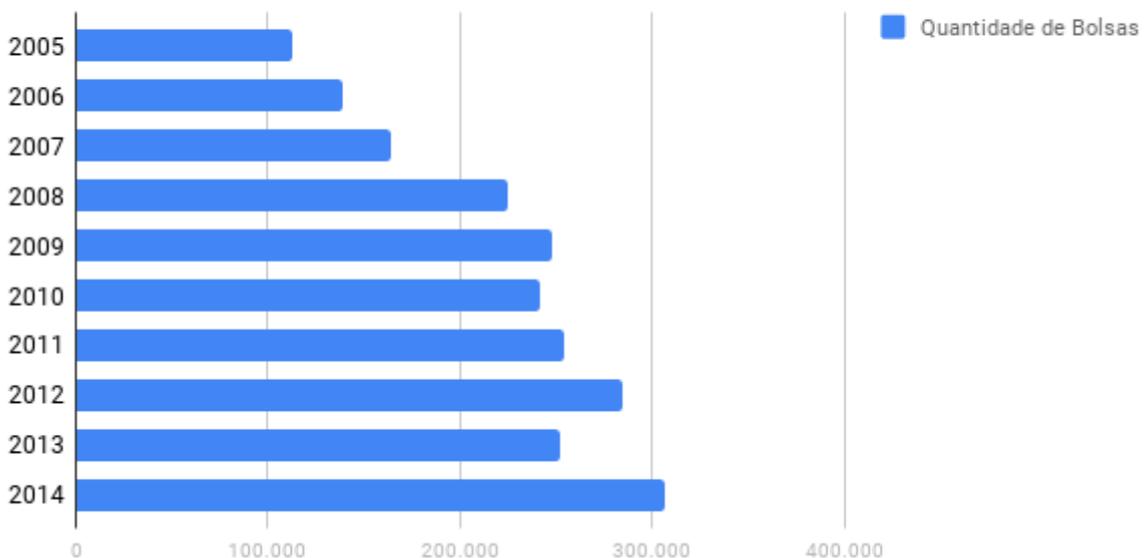
Apenas a partir de 2007 o Supremo Tribunal Federal (STF), o tribunal máximo do Brasil, iniciou as investigações e em agosto do mesmo ano iniciou o julgamento dos quarenta nomes denunciados em crimes de formação de quadrilha, peculato, lavagem de dinheiro, corrupção ativa, gestão fraudulenta e evasão de divisas.

A confirmação do mensalão pelo STF fez surgir questionamentos sobre a constitucionalidade das leis aprovadas com a compra de votos de parlamentares, como no caso a Lei do Prouni, entre outras leis de reformas previdenciárias e tributárias. O raciocínio é o de que a motivação para a aprovação de normas importantes para o país violaria também princípios da Constituição, como o da moralidade e boa-fé. Ou ainda de que, em uma democracia representativa, o dinheiro não pode ser a razão das deliberações do Congresso.

A quantidade de bolsas disponibilizadas de 2005 a 2014 são descritas nos **Gráfico 8** e **Gráfico 9** abaixo:

Gráfico 8: Quantidade de Bolsas Prouni 2005-2014

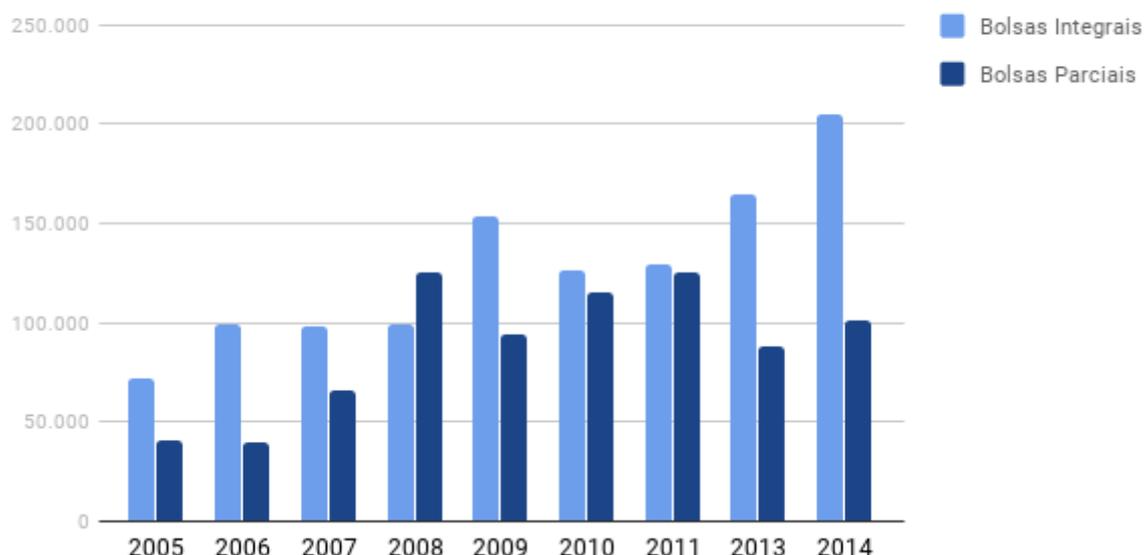
Fonte Portal Prouni, Mec



Fonte: Portal Prouni, MEC, BRASIL (2018)

Gráfico 9: Quantidade de Bolsas Parciais e Integrais Prouni- 2005-2014

Fonte: Portal Prouni Mec 2015



Fonte: Portal Prouni, MEC, BRASIL (2018)

4.1.3.2 Critérios de seleção e Perfil dos beneficiários

De acordo com a Portaria 3964 de 2004, somente poderão se inscrever no processo seletivo do Prouni, brasileiros não portadores de diploma de curso superior e que tenha participado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), atendendo à pelo menos um desses três critérios: cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou cursado o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista integral ou ser pessoa com deficiência ou professor da rede pública de ensino.

Bolsas integrais em instituições de ensino superior com fins lucrativos e sem fins lucrativos não beneficentes são destinadas a candidatos cuja renda familiar per capita não exceda o valor de até um salário mínimo e meio, bolsas parciais de 50% são destinadas a candidatos cuja renda familiar per capita não exceda o valor de até três salários mínimos.

Em instituições de ensino superior beneficentes de assistência social são destinadas bolsas integrais para os candidatos cuja renda familiar per capita não exceda o valor da mensalidade curso pretendido, limitada a três salários mínimos e

bolsas parciais de 50% para candidatos cuja renda familiar per capita não exceda o valor de até três salários mínimos.

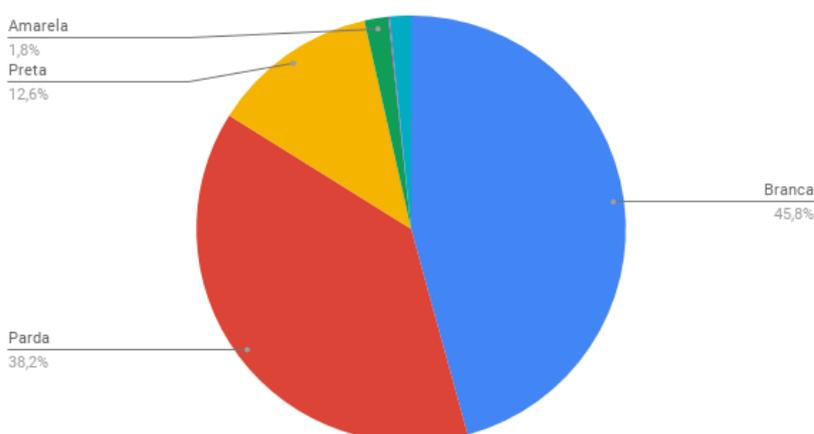
Até 2008 era considerado apto a concorrer a essas bolsas estudantes cuja média das notas obtidas nas provas objetivas e de redação do Enem fossem maior de 45 pontos. Apenas a partir da Portaria n 14 de 16 de junho de 2011, era exigido nota na redação maior que zero e média das provas objetivas e redação maior que 400 pontos.

Em 2012 através da Portaria MEC n 27 de 28 de dezembro de 2012, foi estabelecido que seria necessário para o candidato ao Prouni, obter média superior à 450 pontos e nota de redação maior que zero, tal regra permanece até os dias atuais. No momento em que o candidato apresenta a renda familiar, critério crucial para sua inserção no programa, juntamente com o número de integrantes da família, é bastante comum haver divergências, pois a comprovação é dificultada diante da grande parcela das famílias que se encontram na informalidade, não possuindo documentos que garantam o valor declarado pelos candidatos.

Dessa forma, é frequente a aceitação por parte das IES de declarações de renda feitas de próprio punho com valores desprovidos de comprovação formal (BRASIL, 2009).

O programa também reserva parte das bolsas a estudantes portadores de deficiência, estudantes negros (pretos e pardos) ou indígenas, na mesma proporção destas raças na população de cada estado brasileiro. O **Gráfico 10** apresenta a ocupação de bolsas no Prouni de acordo com raça/cor. Onde se pode observar que 45,8% são brancos, 38,2% são parda, 12,6% são preta, 1,8% Amarela, 0,1% indígena e 1,6% não informaram.

Gráfico 10: Porcentagem por Raça dos beneficiários Prouni- 2015



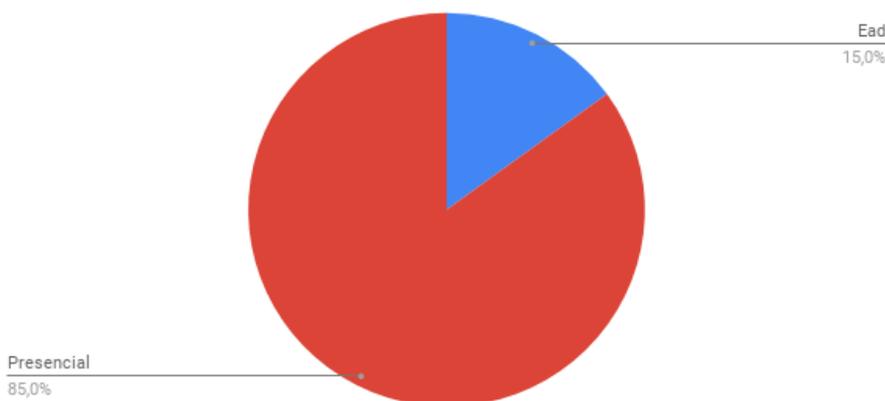
Fonte: Portal Prouni, MEC, BRASIL (2018)

A cada semestre, deve ocorrer a manutenção das bolsas no sistema, que serão encerradas ou mantidas, caso o aluno tenha obtido um aproveitamento de pelo menos 75% das disciplinas cursadas ou a conclusão do curso ou o fim do prazo de utilização da bolsa. De acordo com a legislação, em relação aos bolsistas que não apresentam o desempenho mínimo definido pelo programa, a IES pode proporcionar uma única chance de continuidade da bolsa (BRASIL, 2009).

Quanto a modalidade de ensino, tendo em vista que o Prouni beneficia alunos da rede de Ensino à Distância (Ead), observa-se que de 2005 a 2014, 85% (1.273.322) das bolsas foram destinados aos cursos realizados de forma presencial e 15% (223.903) destinados aos cursos do Ead. Conforme os dados do Portal Prouni do MEC apresentados no **Gráfico 11**.

Gráfico 11: Porcentagem de Bolsas Prouni por modalidade de ensino-2015

Fonte: Portal Pruni Mec 2015



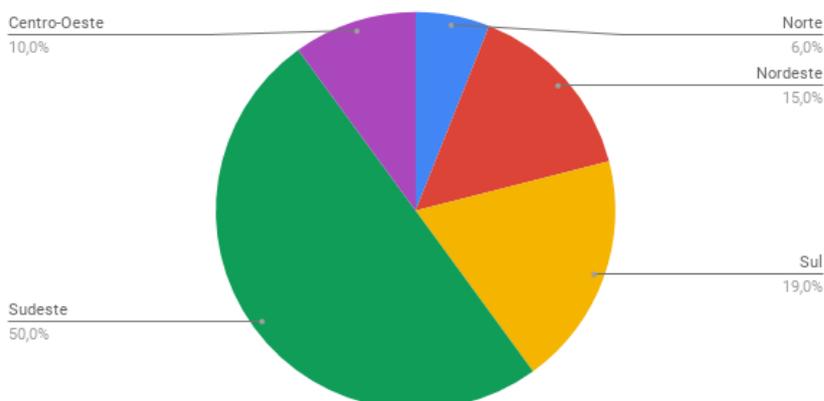
Fonte: Portal Prouni, MEC, BRASIL (2018)

Segundo os dados disponibilizados pelo MEC, observa-se também de 2005 a 2014, 10.340 bolsas do Prouni foram destinadas a atender pessoas com deficiência e 12.225 professores da rede pública de educação básica.

Quanto a região do país mais atendida com o Prouni entre 2005 e 2014 50%(755.889) das bolsas foram destinadas à região Sudeste, 19%(281.826) na região Sul, 15%(229.865) na região Nordeste, 10%(145.218) na região Centro-Oeste e 6%(84.427) na região Norte. Apresentados no **Gráfico 12**.

Gráfico 12: Porcentagem de Bolsas Prouni por Região do Brasil -2015

Fonte: Portal Prouni Mec

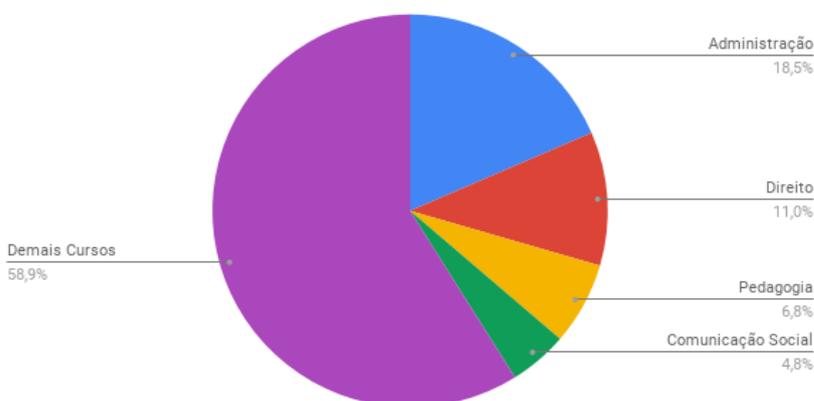


Fonte: Portal Prouni, MEC, BRASIL (2018)

Quanto aos cursos acessados via Prouni, o quadro abaixo mostra que até o primeiro semestre de 2008, verifica-se que os cursos mais procurados são administração, direito, pedagogia e comunicação social, com 18,5%, 11%, 6,8% e 4,8% dos alunos, respectivamente. Os alunos matriculados nesses quatro cursos somam 41,1% do total de bolsistas do Prouni, conforme o **Gráfico 13**.

Gráfico 13: Porcentagem de Bolsas Prouni por curso- 2009

Fonte: Relatório TCU 2009



Fonte: Portal Prouni, MEC, BRASIL (2018)

A auditoria realizada em 2009 pelo TCU constatou ainda que a comprovação das informações através de documentos é falha, pois em muitos casos faltam comprovantes de renda, de residência e de renda familiar. Nas visitas de estudo realizadas nas IES, foram constatados erros ou ausência de documentos e informações na quase totalidade dos processos analisados. Há muita desinformação por parte das instituições e falta de padronização de procedimentos (BRASIL, 2009).

Através do cruzamento de dados do Prouni com a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), detectou bolsistas do programa com renda pessoal superior a R\$ 200 mil por ano. Apontou ainda que 1.700 estudantes atendidos possuíam carros de luxos registrados em seu nome (BRASIL, 2009)

4.1.3.3 Recursos

Para as Instituições de Ensino Superior que aderem ao Prouni é concedida a isenção fiscal. No Quadro 4 abaixo é apresentado as alíquotas e base de cálculo dos tributos federais, por categorias de IES no Brasil em 2005.

Quadro 4: Alíquotas e base de cálculo dos impostos, segundo tipo de IES

Tributos	IES com fins lucrativos	IES profissionais/comunitárias	IES Filantrópicas
IRPJ (Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica)	Sem Prouni 25% do lucro Com Prouni isenta	Isenta com o sem Prouni	Isenta com ou sem Prouni
CSSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido)	Sem Prouni 9% do lucro Com Prouni isenta	Isenta com o sem Prouni	Isenta com ou sem Prouni
COFINS (Contribuição para o financiamento da seguridade social)	Sem Prouni 7,6% da receita Com Prouni isenta	Sem Prouni 3% da receita Com Prouni isenta	Isenta com ou sem Prouni
PIS (Contribuição para Programa de Integração Social)	Sem Prouni 1,65% receita Com Prouni isenta	Sem Prouni 1% receita Com Prouni isenta	1% da receita sem Prouni Com Prouni Isenta
INSS (patronal)	20% folha com ou sem Prouni	20% folha com ou sem Prouni	Isenta com ou sem Prouni

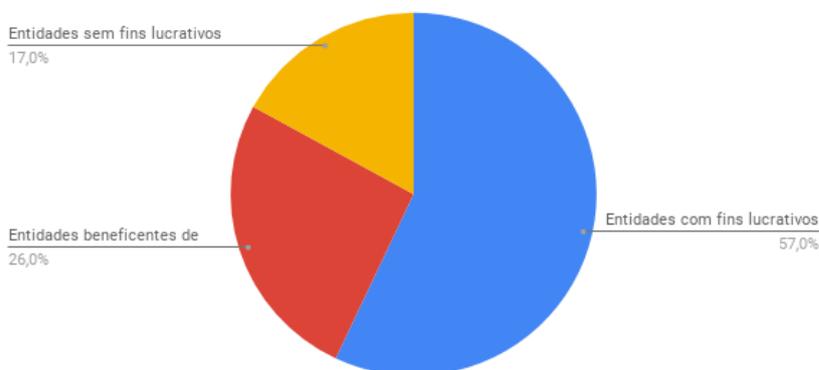
Fonte: CARVALHO, C. H. A.; LOPREATO, F. L. C. (2005).

Pode-se observar que a incidência de tributos varia conforme categoria institucional de cada IES. Isso diversifica os valores da isenção fiscal, afinal o valor da renúncia dependerá do nível de adesão e do tipo de instituição que vier a participar do Programa. Esse formato de arrecadação faz com que as finanças públicas sofram como impacto principal, a redução potencial da receita tributária (CARVALHO, 2005).

No tocante à isenção fiscal e ao seu benefício disso às IES privadas, as que podem ser consideradas as maiores beneficiadas ao ofertar as bolsas do PROUNI, em maior grau, tratam-se do setor das Instituições de Ensino Superior com fins lucrativos que contabilizou 57% das IES atendidas com o Prouni, apenas 26% foram às entidades beneficentes de assistência social e 17% entidades sem fins lucrativos não beneficentes. Conforme **Gráfico 14**.

Gráfico 14: Distribuição de bolsas do Prouni por IES de acordo com a forma administrativa 2014

Fonte: Portal Prouni MEC



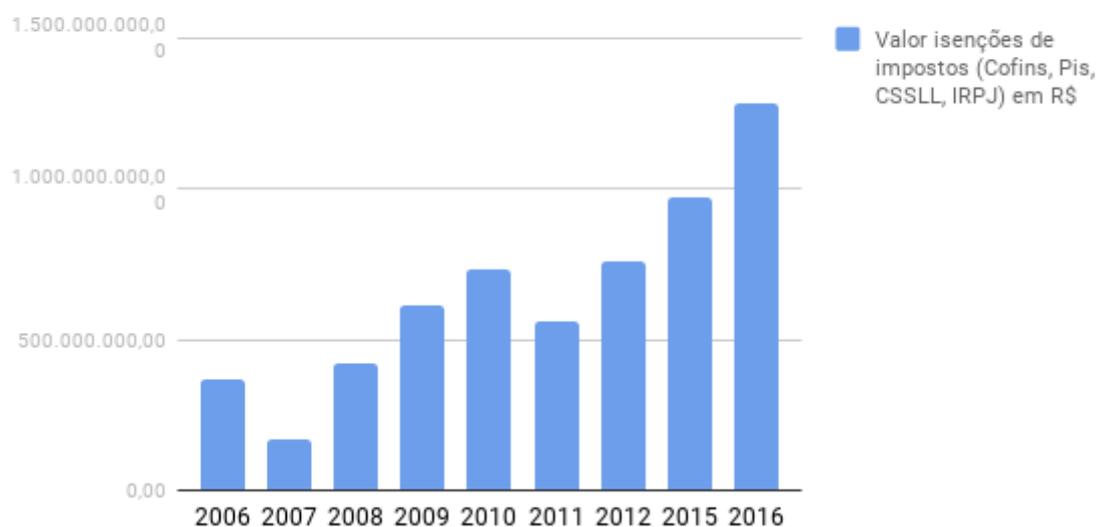
Fonte: Portal Prouni, MEC, BRASIL (2018)

Considerando que 2015 o Brasil conta com 2.069 IES, segundo Censo da Educação Superior, a isenção fiscal gerada pela renúncia dos tributos não é um montante desprezível, correspondendo a 69,4%.

De acordo com o **Gráfico 15** abaixo, o valor de R\$ 3.621.382.027,00 (três bilhões, seiscentos e vinte e um milhões, trezentos e oitenta e dois mil e vinte e sete Reais) corresponde ao volume de isenção fiscal decorrente do PROUNI. Isso significa a não arrecadação, por parte da União, das contribuições do IRPJ, CSSLL, COFINS, PIS/PASEP, entre os anos de 2006 a 2012. Sobre este aspecto, os efeitos dessa renúncia fiscal, pela ótica financeira, incentivam a expansão do setor privado e implicaram em não embolso dos tributos que compõem o Fundo Público Federal (FPF), que financia as atividades essenciais prestadas pelo Estado à sociedade.

Gráfico 15: Valor das Isenções Fiscais em R\$, de IES via Prouni 2006-2016

Fonte: Receita Federal do Brasil

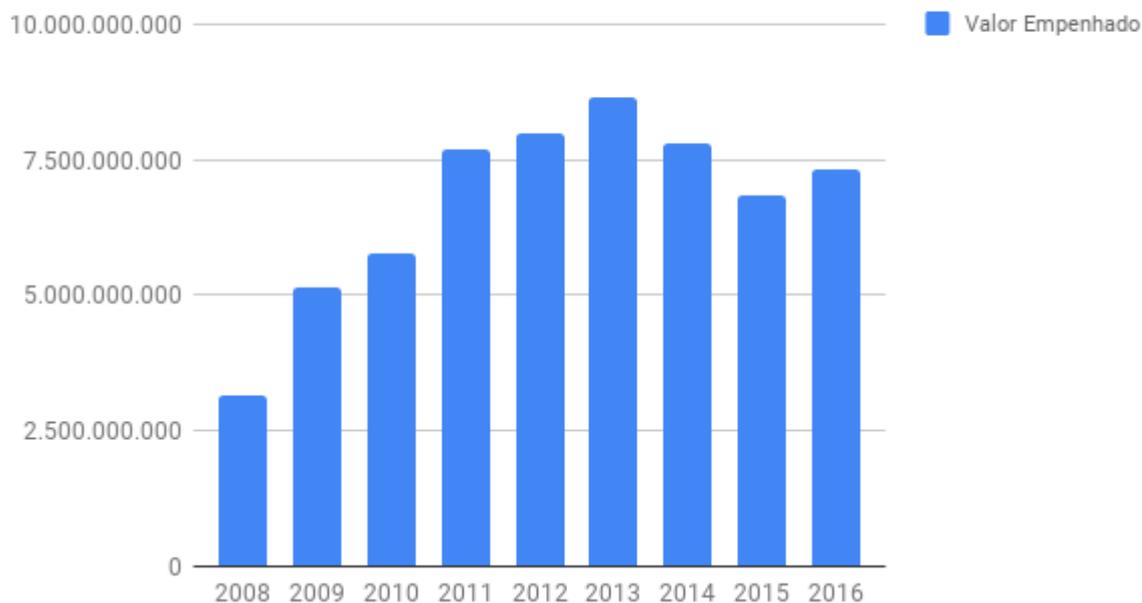


Fonte: MEC, BRASIL, (2017)

É importante destacar que, a isenção fiscal do PROUNI até 2016, corresponde ao montante de R\$ 5.871.390.708 (5 bilhões, oitocentos e setenta e um milhões, trezentos e noventa mil e setecentos e oito reais). Vale destacar que de acordo com os dados da Subsecretaria de Planejamento e orçamento do Mec, que disponibiliza o repasse de verbas às universidades federais, em 2010 foi empenhado o valor de R\$ 5.765.213.098,00 (cinco bilhões, setecentos e sessenta e cinco milhões, duzentos e treze mil e noventa e oito reais).

Portanto, o valor da isenção fiscal acumulada com o PROUNI, que fica retida nas IES privadas seria capaz de financiar integralmente o sistema da Educação Superior federal em 2010, conforme **Gráfico 16** abaixo, ainda obtendo um saldo de R\$ 106 milhões de reais, caso a isenção fosse repassada às IFES.

Gráfico 16: Repasses do governo às universidades federais 2008-2016



Fonte: MEC, BRASIL (2017)

Nesse sentido, o valor embolsado pelo setor privado decorrente do Programa reitera o fato de existir, por parte do Governo Federal, incentivo e uma espécie de estímulo para expansão e manutenção do sistema da educação privada, mantendo os lucros na própria Instituição ou os chamados oligopólios educacionais (CHAVES; AMARAL, 2010).

Além disso, serve como uma forma complementar de diminuir as pressões pelo aumento dos gastos públicos com a Educação Superior, ao se criar vagas públicas nas IES privadas, via PROUNI, dando a impressão de maiores oportunidades educacionais aos estudantes que prestam a seleção para nele ingressar.

Vale destacar também a efetividade do preenchimento das bolsas Prouni, pois foi detectada em relatórios de avaliação do programa uma problemática que é a ociosidade de bolsas, em contrapartida de isenção fiscal integral dos tributos previstos pela adesão ao Prouni parte das IES (COSTA; FERREIRA, 2017).

Pois da maneira como o Prouni está desenhado permite-se que IES que acolhem menos bolsistas recebam o mesmo percentual de isenção fiscal que outras instituições que possuem o limite máximo de bolsas ocupadas, além disso, dá margem para que instituições emitam informações equivocadas, de modo a terem que emitir menos bolsas, pois como a isenção fiscal é a mesma não há perdas para IES. E ainda, a instituição de ensino não é motivada a possuir maior número de bolsistas, uma vez

que a isenção é a mesma, caso a IES atinja ou não o máximo de bolsistas que ela pode receber (BRASIL, 2009).

Em Relatório do TCU observou-se a existência de uma crescente ociosidade das bolsas do Prouni, chegando à 14,88% em 2005 e em 2010 atingindo 36,49%. Nesse sentido, esta situação instala um vício no âmbito do Programa, que pela falta de fiscalização e sanção, faz com que as IES se apropriem das verbas da isenção fiscal, ainda que mantenham bolsas ociosas (BRASIL, 2015).

A referida situação desencadeou um processo de alterações legislativas, principalmente trazidas pelo Artigo 26 da Lei 12.431/2011, que introduziu o mecanismo de proporcionalidade na isenção fiscal, com base na ocupação efetiva das bolsas devidas. Segundo o TCU tal medida geraria uma economia de R\$ 303,5 milhões em 2013 (BRASIL, 2013). A Tabela 10 apresenta a situação dos custos com o aluno do Prouni e o total de isenção fiscal gerada nos anos 2006 à 2012.

Tabela 10: Situação dos custos com alunos do Prouni e total da Isenção Fiscal de 2006 a 2012

Ano	Bolsas ocupadas	Isenção Fiscal	Custo anual bolsista	Custo mensal por bolsista
2006	109.909	R\$ 369.644.083	R\$ 3.390,95	R\$ 282,57
2008	124.607	R\$ 418.743.796	R\$ 3.360,51	R\$ 280,04
2010	152.697	R\$ 729.565.588	R\$ 4.777,86	R\$ 398,15
2012	379.330	R\$ 757.301.344	R\$ 1.996,41	R\$ 166,36

Fonte: Relatório TCU (2009); CGU (2015); IPCA (2013)

A Tabela 11 abaixo apresenta a quantidade e percentual de bolsas ociosas do Prouni, de 2005 a 2010.

Tabela 11: Percentual de bolsas ociosas do Prouni

Ano	Bolsas Ofertadas	Bolsas Ocupadas	Vagas Ociosas
2005	112.275	95.565	14,88%
2006	138.668	109.909	21,38%
2007	163.854	105.546	35,57%
2008	225.005	124.607	44,60%
2009	247.643	161.354	34,84%
2010	240.441	152.697	36,49%
2005-2010	114,15%	59,78%	-

Fonte: Relatório TCU (BRASIL, 2009)

Nesse sentido, pode-se observar que o esforço do governo atuante nesse período, apesar de oferecer bolsas gratuitas para estudantes com maior vulnerabilidade social em faculdades particulares através do Prouni, concentrou-se no aumento de recursos para o Fies, em detrimento ainda das isenções fiscais que durante 5 anos não considerava o número de vagas ocupadas, apenas a adesão da instituição já garantindo sua isenção de impostos totais.

Dessa forma, podemos considerar que os investimentos em educação superior têm sido executados em grande parcela pela esfera privada com recursos públicos, que poderiam ser investidos na melhoria da qualidade da educação pública básica e efetividade da educação superior.

4.1.4 Crédito Fiscal Universitário, Crédito Universitário e FSCU

4.1.4.1 Implementação

Até 1980, o ensino superior no Chile era formado fundamentalmente por instituições estatais, financiadas pelo Estado. No entanto, devido à cobertura relativamente baixa da educação média e por causa da seletividade do ensino superior, seu acesso era fortemente limitado às pessoas de renda alta. Nesse ano, foi promulgada uma nova legislação que deu forma ao sistema atual e que, embora tenha sofrido algumas modificações ao longo dos anos, ainda mantém seus elementos fundamentais.

Esta reforma foi promovida a fim de incorporar o financiamento privado ao sistema, abrindo novas opções de estudo. Especificamente, as universidades nacionais foram separadas, dando-lhes um caráter regional. De 8 universidades passaram a ser 25 e elas formaram o Conselho de Reitores das Universidades (BARRIOS, 2016).

Além disso, o marco legal abriu possibilidade de criação de universidades privadas, que foram autorizadas a ensinar qualquer carreira e fornecer diplomas acadêmicos. Para financiar a pesquisa, foram criados fundos abertos competitivos aos quais as diferentes instituições puderam ter acesso. Um novo modelo de financiamento também foi implementado. Isso significou que todas as universidades começaram a cobrar mensalidades e taxas, enquanto o governo criou um sistema de bolsas de estudos e créditos destinados aos estudantes das universidades CRUCH (BARRIOS, 2016)

Os primeiros Programas de Crédito Universitário do Chile surgiram através de documentos legais como o Decreto com Força de Lei n 4 de 14 de janeiro de 1981, que ficou em vigor até 1986, com taxa de 1% ao ano, reajustado pela Unidade Tributária Mensal (UTM). A dívida deveria ser paga em 10 parcelas anuais, caso a dívida fosse menor que 10 UTM e se maior que 10 UTM em 15 parcelas anuais, conhecido como Crédito Fiscal Universitário foi implementado pelo presidente Augusto Pinochet (CHILE, 2018).

Em 1987, através da Lei 18.591 de 03 de janeiro de 1987, foi estabelecido o Crédito Universitário, que permitia um período maior para pagamento, porém não superior ao tempo que foi beneficiado com o crédito, previa a mesma taxa de juros e de reajuste. Após 10 anos do primeiro programa de Crédito Universitário do Chile, foi redefinido as formas de pagamento da dívida, tendo em vista os índices de inadimplência. A Lei 19.083 de 12 de setembro de 1991 assegurava que quando 5% da renda do devedor no ano anterior fossem menores que o valor da taxa anual a diferença tornasse parte do seu saldo devedor e após expirar o prazo de 10 anos, tendo o devedor cumprido todas as exigências da lei, o saldo devedor poderia ser perdoado. Além disso, juros por atrasos foram excluídos do valor da dívida total.

A referida lei também definia os valores de repasse da união para as universidades, através de uma contribuição equivalente a 65% da quantidade de renúncia de juros por atraso, 32,5% da diferença entre a taxa devida e 5% do rendimento do devedor, além de 32,5% do valor das dívidas perdoadas.

O Fundo Solidário de Crédito Universitário foi um benefício criado em 1994, pela Lei nº 19.287, de 02 de fevereiro de 1994, pelo presidente Eduardo Frei, sucedendo os programas anteriores, Fiscal Universitário (1981-1987) e Universitário (1988-1993), como descrito anteriormente.

Com taxa de juros anual de 2%, saldo devedor reajustado pela Unidade Tributária Mensal e a forma de pagamento estabelecido seria o repasse de 5% do rendimento obtido no ano anterior, 2 anos após a conclusão do curso. Existe um desconto de 25% da dívida total, para pessoas que queiram quitar a dívida antes do início do prazo de pagamento. O prazo máximo para pagamento é de 12 anos, podendo ser de até 15 anos, caso a dívida ultrapassar 500 UTM. (CHILE, 2018).

O FSCU atende apenas os estudantes das universidades pertencentes ao Conselho de Reitores (CRUCH), também chamadas de universidades tradicionais, que possuem certificados de qualidade da Comissão Nacional de Acreditação (CNA). Para acesso às essas universidades o estudante deve realizar a Prova de Seleção Universitária (PSU), que testa conhecimentos de linguagem e matemática, e obter pontuação igual ou superior à 475 pontos.

É direcionado para alunos que concluíram o ensino médio que, devido sua situação socioeconômica precisam de apoio para financiar o ensino superior, pertencentes à 80% da população de baixa renda do país.

A porcentagem a ser coberta pelo FSCU depende da situação socioeconômica do candidato: alunos pertencentes aos 60% da população de renda mais baixa do país é concedido 100% da mensalidade de referência, previamente definida pelo governo. Os estudantes com mais de 60% e até 80% da população com renda mais baixa do país pode variar de 100% a 50% o financiamento. Podendo ser acumulado com outra bolsa de estudo oferecida pelo Ministério da Educação e com o Crédito com Aval do Estado (CAE).

É importante destacar que a reforma do sistema de ensino superior do Chile de 1980, permitiu que apenas as universidades tradicionais recebessem investimentos públicos, dessa forma eliminando o ensino gratuito, embora não totalmente o subsídio público, porém as formas de financiamento das instituições dependem dos resultados de avaliações. O sistema chileno também inclui isenções fiscais a doações feitas por pessoas físicas e jurídicas às instituições de ensino superior, além de mecanismos competitivos para o financiamento de pesquisa científica.

Segundo Schwartzman (1995), a cobrança de matrículas pelas instituições públicas no Chile paga cerca de 30% dos salários dos professores e foi acompanhada da introdução do crédito educativo para aqueles alunos que comprovem incapacidade financeira. Paralelamente, foi introduzido um mecanismo competitivo de financiamento público das instituições de ensino superior públicas. Tendo em vista que essas instituições continuam a receber um aporte direto baseado em quotas históricas, mas que vem sendo gradualmente reduzido e um aporte indireto que varia de acordo com a capacidade que demonstrem de atrair os melhores colocados no exame nacional de ingresso ao terceiro grau. Esse aporte foi estendido para as demais instituições de ensino superior privadas em 1990.

4.1.4.2 Dados estatísticos

O sistema de financiamento do ensino superior no Chile é misto, onde, além dos recursos fornecidos pelo Estado, os próprios alunos e suas famílias devem pagar uma parte importante de seu curso superior. As Instituições podem receber recursos principalmente através da Contribuição Fiscal Direta (AFD), a Contribuição Fiscal Indireta (AFI) e fundos competitivos para pesquisa ou desenvolvimento institucional (BARRIOS, 2016).

A AFD é a principal instrumento e consiste em um subsídio de disponibilidade gratuita, em que 95% são destinados de acordo com critérios históricos e 5% de acordo com indicadores anuais de eficiência exclusivamente para as universidades CRUCH. Ao contrário da AFD, a AFI destina-se a todas as instituições de ensino superior. Os recursos do AFI são distribuídos de acordo com a pontuação obtida no Teste de Seleção Universitária (PSU) pelos alunos matriculados no primeiro ano de cada instituição. Especificamente, os recursos são alocados para cada aluno matriculado cuja pontuação está dentro dos melhores 27.500 da PSU. A importância relativa dos diferentes esquemas de financiamento são 41% da AFD, 5% AFI, 47% da ajuda à alunos e os restantes 7% para diferentes programas.

No Chile, em 10 anos a quantidade de instituições de ensino superior que dependiam do investimento público quase triplicou. Os aportes diretos tiveram uma redução em detrimento dos aportes indiretos, conforme tabela abaixo:

Tabela 12: Tipos de instituições de ensino superior chileno por fonte de financiamento 1980-1990

Tipo de Instituição	1980	1985	1990
Universidades sem recursos públicos	-	3	40
Universidades com recursos públicos	8	18	20
Institutos profissionais com recursos públicos	-	6	2
Institutos profissionais sem dinheiro público	-	19	80
Centros de Formação Técnico sem dinheiro Público	-	102	168
Centros de Formação técnica com dinheiro público	-	-	-
Total	8	148	310

Fonte: Mineduc (CHILE, 1991) Contreiras (2011)

Tabela 13: Evolução do aporte financeiro público ao ensino superior por mecanismo de transferência em milhões de pesos

Aportes	1980	1984	1988	1990
Aporte fiscal direto	67.873	39.850	28.239	22.668
Aporte fiscal indireto	-	6.389	5.318	7.326
Crédito Fiscal Universitário	-	15.427	10.570	6.386
FONDECYT (C&T)	-	286	2.013	3.774
Fundo de Desenvolvimento Institucional	-	-	2.813	-
Total	67.873	61.953	48.952	40.136

Fonte: Contreiras, (2011).

O total de gastos com o financiamento do sistema de ensino superior do Chile em 1990 foi de US\$ 464.8 milhões, sendo que os aportes públicos (diretos, indiretos e fundos competitivos de pesquisa) responderam por apenas 30,2%; as matrículas por 34,2%; a venda de serviços, rendimentos de aplicações financeiras, venda de ativos, transferências do setor privado e público e endividamento por outros 34,2% e as doações de filantropia privada pelos 1,4% restantes. As oito universidades tradicionais que em 1970 tinham o Estado arcando com 90,6% de seus orçamentos, em 1990, tinham esta fonte cobrindo apenas 40,9% de seus orçamentos (SCHWARTZMAN, 1995).

Quadro de evolução do aporte estatal ao sistema universitário em milhões de pesos chilenos:

Tabela 14: Evolução do aporte estatal ao sistema universitário em milhões US \$ de 1980 a 1990

Aporte	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1990
Aporte estatal total	100	107	115	123	130	140	150	150	150
Aporte Fiscal Direto	100	100	90	75	60	50	50	50	50
Aporte Fiscal Indireto	0	0	10	25	40	50	50	50	50
Crédito fiscal universitário	0	7	15	23	30	40	50	50	50

Fonte: Declaração Ministério do interior de 06 e 20.01.1981 e DFL n 4 de 14.01.1981

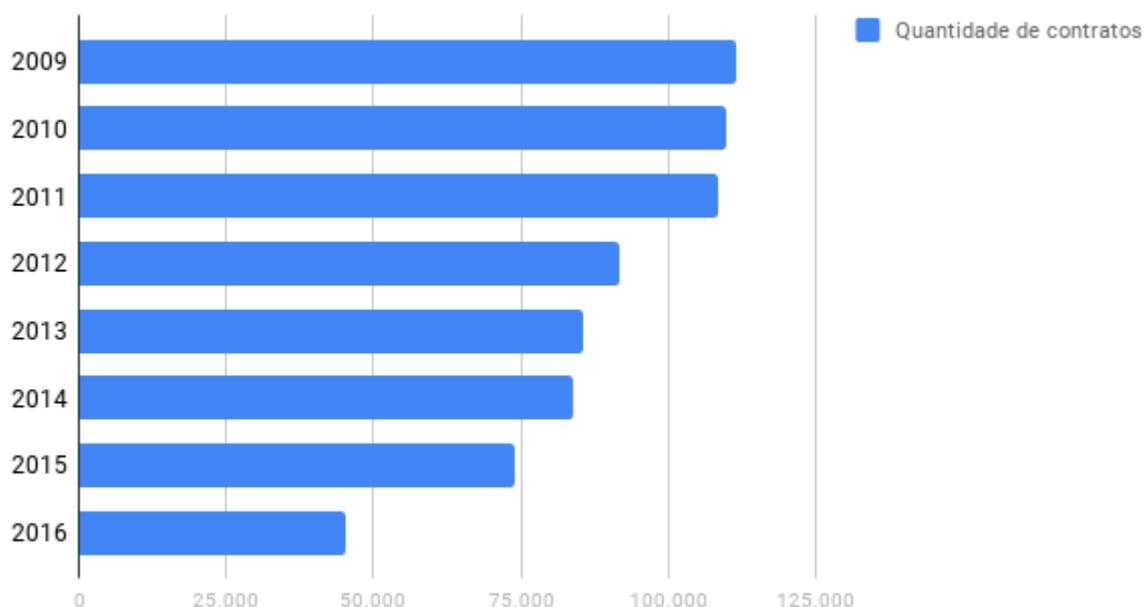
No entanto, existem poucos dados disponíveis sobre o período de execução dos Créditos Fiscal Universitário e Universitário que ficou em vigor até 1993, por isso serão apresentados dados estatísticos referentes ao FSCU, tendo em vista que apenas em 2006 foi criado o Sistema Nacional de Garantia de Qualidade da Educação Superior, em resposta ao grande crescimento do sistema e a controvérsia sobre a qualidade da educação superior oferecida, esse sistema afetou a concessão de benefícios, pois se

passou a exigir que as instituições onde o aluno iria realizar seus estudos com bolsas fossem avaliadas (BARRIOS, 2016).

Em 2009, havia um total de 535.000 estudantes universitários na graduação. Destes, menos de 8% estão em um programa de pós-graduação. O gasto público por estudante feito por diferentes países como proporção do seu PIB per capita era de 15% no Chile. Nos EUA esse percentual é de 20% e na Coreia 74%. No entanto, quando se considera o percentual do PIB investido em educação, incluindo os gastos privados com o Ensino Superior, o Chile está entre os países que mais gastam, em grande parte devido ao alto custo das tarifas (OCDE, 2009).

De 2009 a 2016 o FSCU atendeu a mais de 700 mil estudantes de ensino superior, conforme mostrado no **Gráfico 17**, matriculados nas 27 universidades do Conselho de Reitores do Chile (CRUCH). Forma esse grupo a Universidade do Chile, Pontifícia Universidade Católica do Chile (PUC), PUC de Valparaíso, Universidade Técnica Federico Santa Maria, Universidade de Santiago do Chile, Universidade Austral do Chile, Universidades Católicas, Universidade de Conceção, entre outras.

Gráfico 17: Quantidade de contratos FSCU 2009-2016



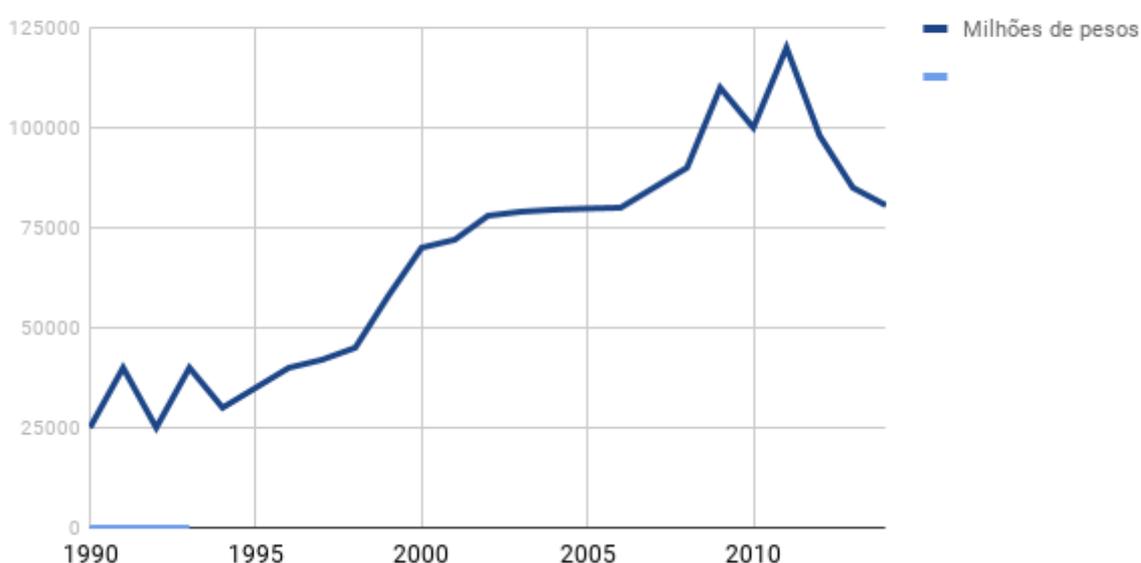
Fonte: DIPRES, CHILE (2017)

Para solicitar o crédito FSCU o credenciamento socioeconômico é feito através de uma plataforma gerida pela Divisão de Educação Superior (DIVESUP), porém a administração é descentralizada, onde cada universidade mantém um fundo de sua

propriedade, com o qual concede empréstimos e para onde vão os pagamentos dos empréstimos. Dessa forma, a universidade financia créditos principalmente de duas fontes: recuperação dos empréstimos concedidos e a capitalização feita anualmente do Estado ao fundo. A proporção que essas duas fontes são combinadas variou ao longo do tempo. Em 1997 cada uma contribuiu com cerca de 50% e em 2010 os recursos advindos da recuperação dos créditos representou apenas 37,5% (CHILE, 2015)

Desde 1994, quando o FSCU foi introduzido, os recursos investidos cresceram relativamente estáveis, passando de pouco mais de US\$ 25.000 milhões (em pesos de 2014) para cerca de US\$ 120.000 milhões em 2011. Isso implicou em um crescimento 9,9% anual, em termos reais. Em 2012 esta tendência está quebrada, o que é explicado principalmente para as mudanças na Bolsa Bicentenária, que a partir daquele ano começa a incluir para alunos do terceiro quintil e reduz suas exigências acadêmicas. Na prática, isso envolveu substituir créditos por bolsas de estudo para um grande grupo de estudantes de universidades da Cruch. O ano de 2014 segue a tendência de queda, atingindo 80.592 milhões de pesos em 2014, que representa uma diminuição de aproximadamente 12% ao ano desde 2011, como pode ser verificado no **Gráfico 18** (CHILE, 2015).

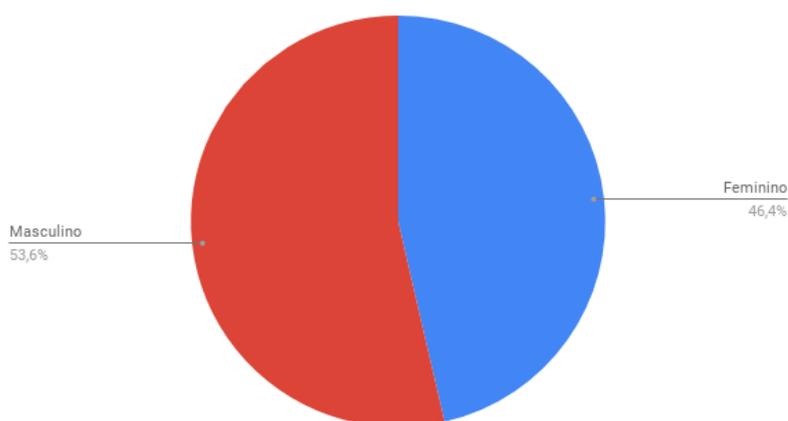
Gráfico 18: Evolução recursos investidos no FSCU em milhões de pesos chilenos, 1990-2014



Fonte: DIPRES, CHILE (2017)

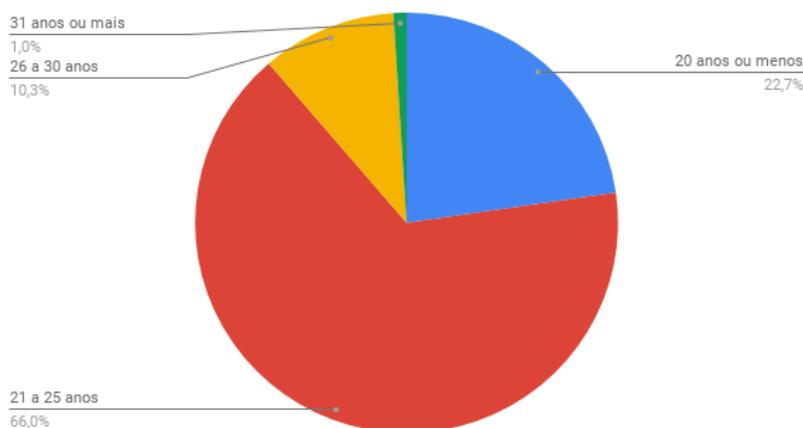
Quanto ao perfil dos alunos atendidos de 2012-2016, segundo o sexo 53,6% são sexo masculino e 46,4% do sexo feminino. Quanto a idade 22,7% são pessoas com 20 anos ou menos, 66% de 21 a 25 anos, 10,3% de 26 a 30 anos e 1% com 31 anos ou mais. Conforme os **Gráficos 19 e 20** abaixo:

Gráfico 19: Quantidade de beneficiários FSCU por sexo 2012-2016



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

Gráfico 20: Idade dos beneficiários FSCU, 2012-2016

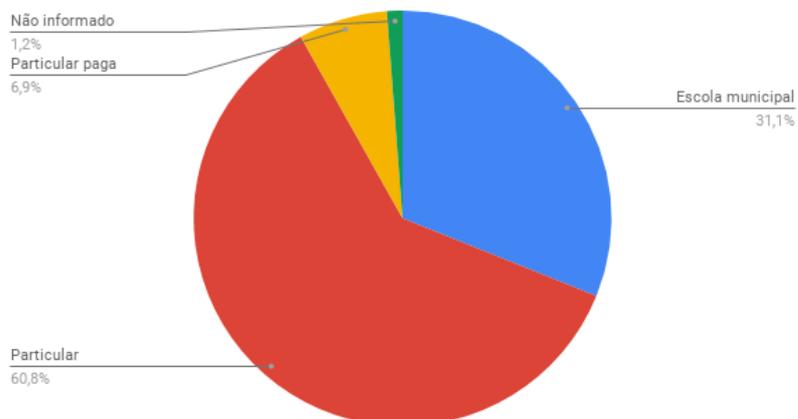


Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

Com relação a escola na qual os beneficiários do FSCU são provenientes 31,1% estudaram em escolas municipais, 60,8% são provenientes de escolas particulares subvencionadas, 6,9% de escolas particulares pagas, 1,2% não foi informada. Quanto ao *quartil* no qual o beneficiário se enquadra 92,9% são do *quartil* IV, 6,9% do *quartil* III e 0,2% do *quintis* I e II. Conforme os **Gráficos 21 e 22** abaixo. É importante destacar que para definir o *quartil* no qual o beneficiário pertence é necessário o preenchimento da a Ficha Única de Acreditação Socioeconômica

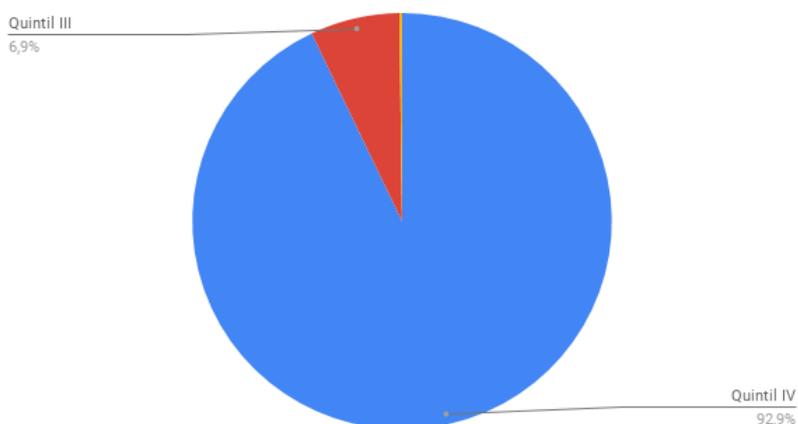
(FUAS). O Quintil I representa os 20% mais pobres, enquanto o quintil V corresponde à parcela da população que estão entre os 20% mais ricos.

Gráfico 21: Beneficiários FSCU por tipo de escola 2012-2016



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

Gráfico 22: Beneficiários FSCU por Quintil 2012-2016



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

4.1.5 CAE

4.1.5.1 Implementação

O Crédito com Aval do Estado (CAE) é um empréstimo que varia de US \$ 200.000 por ano até o montante equivalente a 100% da tarifa de referência (definida pelo Ministério da Educação do Chile) de uma carreira técnica ou profissional, dado por instituições que são credenciadas e participam do Sistema de Crédito para o Ensino Superior. Isso quer dizer que, o governo define o valor que as instituições

podem cobrar por determinado curso e a partir desse valor podem financiar até 100% para estudantes que assim solicitarem.

Foi instituído pela Lei 20.027 de 11 de junho de 2005, pelo então Presidente Ricardo Lagos Escobar. Surgiu como uma forma de complementar o Fundo Solidário de Crédito Universitário, que atendia apenas as universidades participantes do Conselho de Reitores (CRUCH), formadas por universidades tradicionais.

A lei também cria a Comissão Administradora do Sistema de Créditos para o Ensino Superior, conhecida como Comissão *Ingressa*, formada por um colegiado de sete diretores: quatro representantes do Estado e três representantes das instituições de educação superior.

Atualmente fazem parte dessa comissão: Marcela Cubillos- Ministra da Educação, Sebastian Sichel - Vice-presidente executivo do Corporação de Fomento à Produção (CORFO), Ximena Hernandez- Tesoureira da República, Rodrigo Cerda- Diretor de Orçamento, Cláudio Elórtégui, representante do Conselho de Reitores (CRUCH) - Reitor Universidade Católica de Valparaíso, Ítalo Giraduo, representante das universidades privadas, Vice-reitor de administração e finança da Universidade Bernardo O'Higgins, Jorge Narbona, representante dos Institutos Profissionais e dos Centros de Formação Técnica, Reitor do Instituto Profissional do Chile.

A Comissão Ingressa tem as seguintes atribuições: regular o sistema de créditos, selecionar anualmente os estudantes beneficiados com o CAE, solicitar a constituição de garantias por Instituições de Ensino Superior que respondam por seus alunos ao sistema financeiro, conceder as carteiras de crédito no sistema financeiro, atribuir e aplicar os benefícios associados ao pagamento do crédito, realizar a divulgação do CAE.

Atualmente, existem cerca de 90 instituições de ensino superior que participam do Sistema CAE, entre universidades do Conselho de Reitores, universidades privadas, institutos profissionais, centros de treinamento técnico e escolas matriciais das Forças Armadas. O referido financiamento chileno possui taxas de juros subsidiada pelo Estado, que corresponde a 2% ao ano. O aluno deve começar a pagar essa dívida depois de 18 meses após a conclusão de seu curso ou após dois anos sem matrícula, quando for o caso de desistência do curso.

As diferenças do CAE com relação ao FSCU seguem no Quadro 5 abaixo:

Quadro 5: Diferenças do CAE e FSCU

Critérios	FSCU	CAE
Requisitos Acadêmicos	Pontuação PSU > 475	Pontuação PSU > 475 NEM (média das notas do ensino médio) > 5,3
Requisitos Econômicos	Quintis I à IV	Todos
Requisitos institucionais	Universidades do CRUCH	Todas as universidades avaliadas
Taxa de juros	Inflação + 2%	Inflação +6,7% (2007)
Período de carência	24 meses	18 meses
Admissão condicionada	Sim	Não
Número de beneficiários 2007	129.279	38.579
Despesas públicas 2007	74.7 bilhões	41.7 bilhões

Fonte: Revista Cis, Mineduc Chile, Comissão Ingressa.

A pontuação da PSU não é necessária para: estudantes que se matriculam em uma universidade e obtêm a Bolsa de Excelência Acadêmica; aqueles que têm deficiência visual; aqueles que frequentaram, pelo menos, os últimos dois anos do ensino médio no exterior. Em todos estes casos, os candidatos devem demonstrar uma média mínima de 5,27 no ensino secundário (CHILE, 2015).

Em 2012, foi aprovada a Lei n 20.634, pelo presidente Sebastian Piñera, que estabeleceu melhorias importantes nas condições de pagamento do CAE. Este benefício é extenso para todos os antigos contratos e isso se traduz em uma queda na taxa de juros até atingir 2% e em um limite de quota, de modo a não exceder 10% do rendimento do devedor (CHILE, 2018).

De acordo com essa mudança, se o valor de sua taxa remarcada (ou a soma das parcelas de seus créditos atuais remarcados ao solicitar o benefício e devido no mesmo mês) representar mais de 10% de sua renda bruta média no último ano, você pode solicitar à Comissão Ingressa para calcular 10% do que você ganha, para que a Corporação para Fomento da Produção (CORFO) reduza a taxa reprogramada para esse valor. A diferença será paga pela CORFO para o banco e você não terá que pagá-la no futuro (CHILE, 2018).

Por exemplo, se a sua tarifa remarcada (ou a soma das parcelas dos seus créditos reagendados atuais ao se inscrever e expirar no mesmo mês) for igual a US

\$ 50.000, mas sua renda bruta média para os 12 meses detalhados no formulário aplicação, tem sido de US \$ 300.000 por mês, você pode pedir para reduzir para US \$ 30.000 a taxa do crédito (CHILE, 2018).

Os empréstimos concedidos sob este sistema têm uma garantia do governo equivalente a 90% do empréstimo (que inclui capital, juros e outros custos adicionais), que é aplicado ao crédito vencido após uma série de procedimentos estabelecidos de coleta e notificação judicial.

Durante o período do curso, as próprias instituições educacionais devem oferecer uma garantia para a deserção acadêmica, em proporção do valor do crédito de acordo com o ano de curso (90% para o primeiro ano, 70% para o segundo e 60% para o restante) e a diferença para atingir 90% após o primeiro ano é complementada pelo Estado. Da mesma forma, a partir do momento da conclusão do curso, é o Estado que assume a garantia de 90% em sua totalidade. Deve-se notar que, basicamente, a garantia estatal constitui a compra de um ativo, porque o Tesouro compra as obrigações pendentes do devedor da instituição financeira para 90% do seu valor (CHILE, 2015).

O CAE foi concedido pela primeira vez em 2006 a cerca de 21 mil alunos. Entre 2010 e 2016, foram atendidos cerca de 90 mil novos estudantes por ano. No entanto, após a implementação do Programa de Educação Gratuita no ensino superior (GRATUIDAD), a requisição de novos contratos CAE começou a diminuir gradativamente (CHILE, 2018).

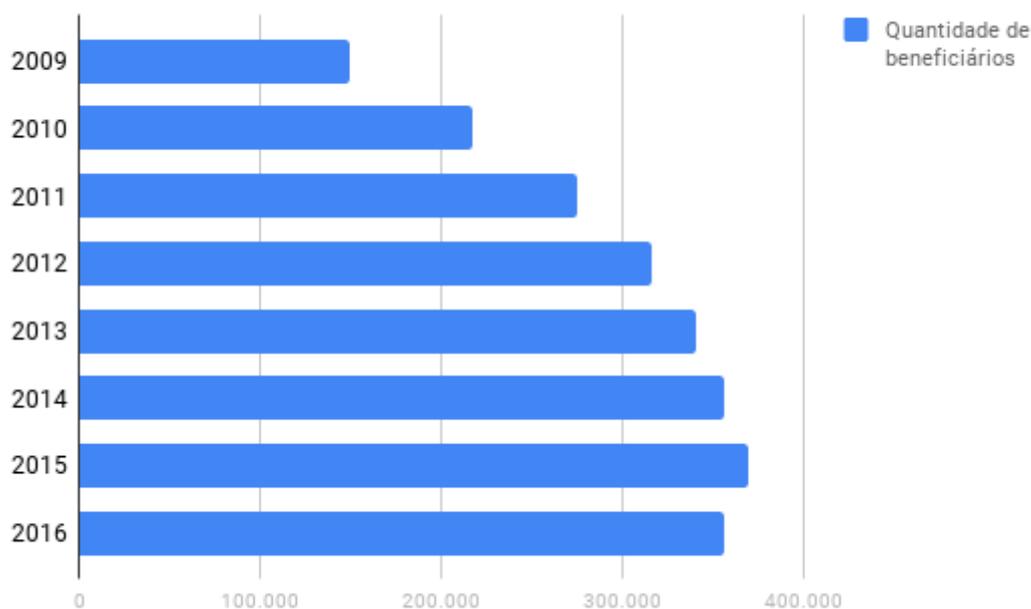
Dessa forma, em 2017 foram contratados apenas 65 mil financiamentos pelo CAE. Desde o início do programa, foi possível atender mais de 870 mil estudantes, totalizando US \$ 9.300 milhões. Desse total, 51% são oriundos de empréstimos pelo Tesouro Nacional e 49% pelo banco. Do total de beneficiários, 55% estão na fase de uso do financiamento ou período de carência, ou seja, sem obrigação de pagar o crédito. Os demais 45% são compostos por 390 mil devedores, cuja dívida já está em fase para pagamento.

Dos 390 mil que devem quitar o empréstimo, 77% conseguiram concluir o curso e 23% desistiram do curso, mas ficaram com uma dívida devido ao tempo que estudaram com o financiamento.

4.1.4.2 Dados e estatísticas

Segundo os dados disponibilizados pela Comissão Ingressa entre 2009 a 2016 milhares de estudantes chilenos foram atendidos com o CAE, como pode ser observado no **Gráfico 23** abaixo.

Gráfico 23: Quantidade de Beneficiários CAE 2009-2016



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017).

Para concorrer ao CAE é necessário preencher a Ficha Única de Acreditação Socioeconômica (FUAS), através desse cadastro o cidadão está simultaneamente solicitando o conjunto de benefícios disponíveis para financiar alguma carreira técnica ou profissional de ensino superior. A partir desse cadastro é definido o Índice de necessidades, é considerado vários aspectos, por exemplo: se dentro do grupo familiar há pessoas em situação de deficiência, a avaliação fiscal dos carros que possuem, a avaliação fiscal de imóveis (casas, terrenos, etc.), o valor da contribuição para plano de saúde e o valor da mensalidade do curso. Não é uma fotografia do momento (um mês), mas um ano da família é levado em conta (CHILE, 2018). A FUAS é preenchida e enviada para um site conhecido como Registro Domiciliário Social, que se trata de um sistema que agrupa informações extraídas de diferentes bases de dados do Estado, aqueles que desejam se concorrer para algum benefício do estado deve manter seu registro atualizado. Os bancos de dados que alimentam o Registro Domiciliário Social são: Serviço de Impostos Internos (SII), Cadastro Civil,

Gestor do Fundo de Desemprego (AFC), da Previdência Social (IPS), Superintendência de Saúde, Ministério da Educação, entre outros. O Registro Domiciliário Social considera sete secções de qualificação socioeconômica, agrupando os agregados familiares de acordo com o seu rendimento e outras características (CHILE, 2018).

A partir desse cadastro é possível definir a que *quintil* pertence o cidadão chileno. *Quintil* refere-se à classificação da população. O Quintil I representa os 20% mais pobres, enquanto o quintil V corresponde a parcela da população que estão entre os 20% mais ricos. Cada quintil agrupa cerca de 940 mil casas chilenas.

Através dos relatórios da Comissão Ingressa sobre o CAE é possível observar que após a implantação do programa *Gratuidad* de 2016, que será discutido no item 4.1.7, a procura pelo financiamento estudantil diminuiu e os investimentos, consequentemente, reduziram. Conforme relatório de Contas Públicas 2017 observou-se que o número de novos beneficiários diminuiu 26,57% de 89.785 contratos em 2016, para 65.927 no ano seguinte. Em relação aos recursos, houve uma redução de 16,56% em relação ao ano anterior, em 2016 foram gastos US \$ 129.861 milhões, caindo em 2017 para US \$ 108.357 milhões. Conforme o **Gráfico 24**.

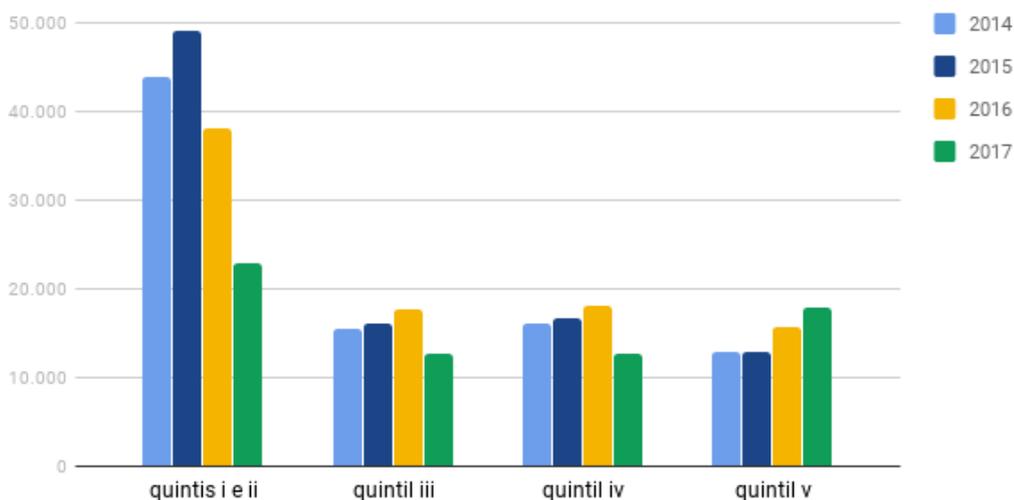
Gráfico 24: Recursos gastos (em milhões) e quantidade de novos beneficiários CAE 2006-2017



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

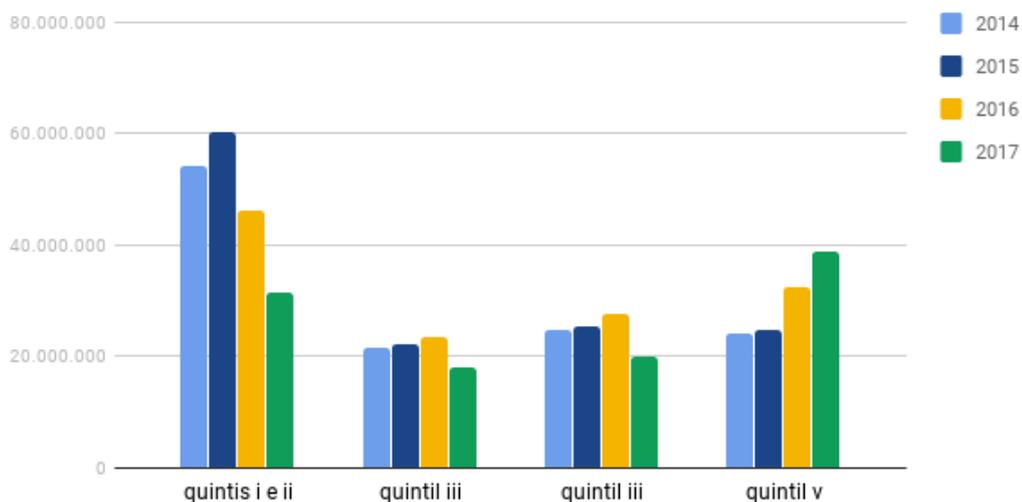
Quanto ao quintil observa-se que os quintis mais atendidos são os I e II, que correspondem às famílias com menores rendas, no entanto, em 2017 houve um aumento do número de beneficiários do quintil V, que correspondem a parcela da população de maior renda. Dessa forma, os valores investidos nos quintis I e II, são maiores, até 2016, porém em 2017, com uma parcela da população dos quintis I e II aderindo ao Programa Gratuidade, a maioria dos recursos subsidiados pelo governo atendeu a população do quintil de maior renda. Conforme se observa nos **Gráficos 25 e 26** abaixo:

Gráfico 25: Distribuição de Novos Beneficiários CAE segundo Quintil 2014-2017



Fonte: Comissão *Ingres*a, CHILE (2017).

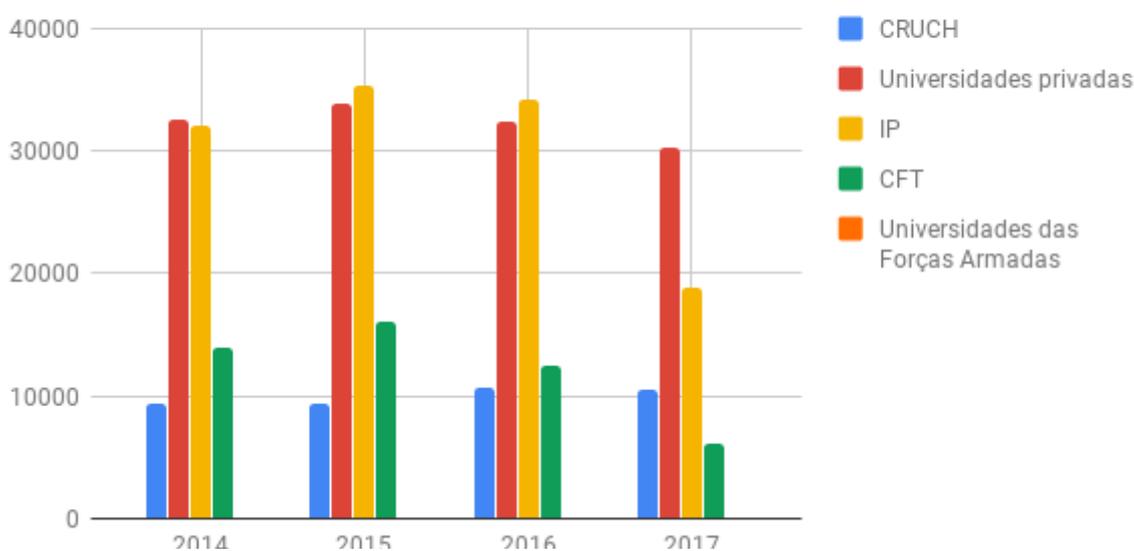
Gráfico 26: Recursos destinados a cada quintil de beneficiários do CAE, 2014 a 2017



Fonte: Comissão *Ingres*a, CHILE (2017).

É importante destacar também que o CAE também financia cursos do Centro de Formação Técnica (CFT) e dos Institutos Profissionais (IP) e que após a implantação do Programa *Gratuidad* o número de beneficiários CAE para essas instituições diminuiu, permanecendo estável o número de beneficiários nas universidades, conforme se pode observar no **Gráfico 27** abaixo:

Gráfico 27: Quantidade de beneficiários CAE por tipo de IES, 2014 à 2017



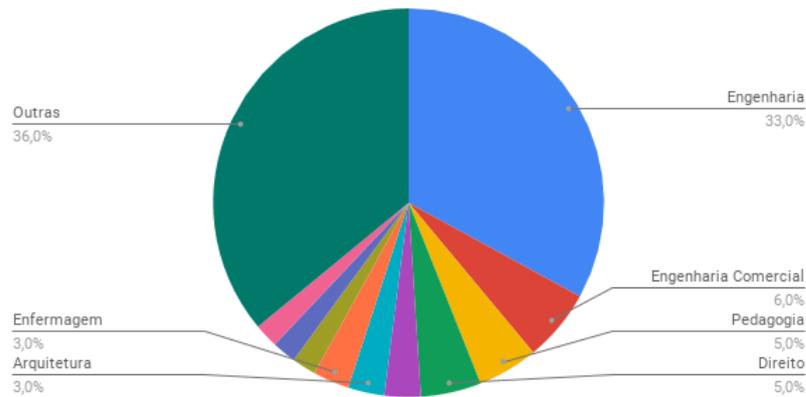
Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017).

Em média de 2014 a 2017 foram concedidas apenas 70 bolsas CAE nas Universidades das Forças Armadas, número inferior as demais instituições de ensino superior.

A participação de homens e mulheres no CAE permaneceu estável. Historicamente, 55% do total de novos beneficiários são mulheres e os restantes 45%, homens. Este valor não teve variação significativa nos anos de 2016 e 2017, mantendo a proporção em torno de 56% mulheres e 44% homens.

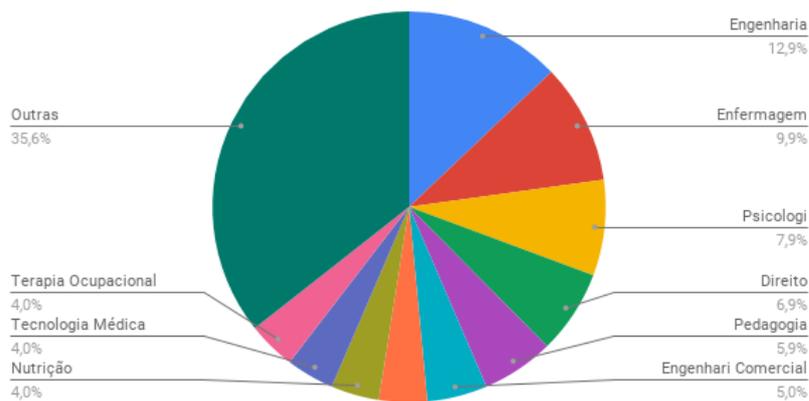
Quanto aos cursos com maior número de beneficiários do CAE entre 2014 a 2017, estão cursos de engenharia e da área de saúde, conforme os **Gráficos 28, 29, 30 e 31** abaixo:

Gráfico 28: Cursos com maior número de Beneficiários CAE em Universidades do CRUCH



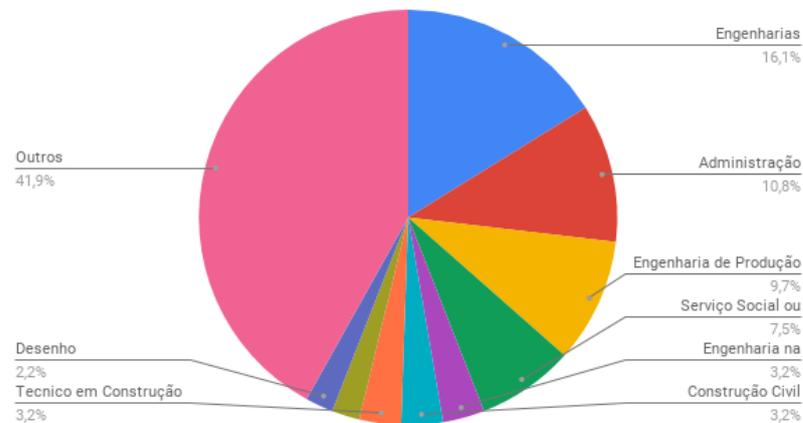
Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

Gráfico 29: Cursos com mais beneficiários CAE em Universidades Privadas



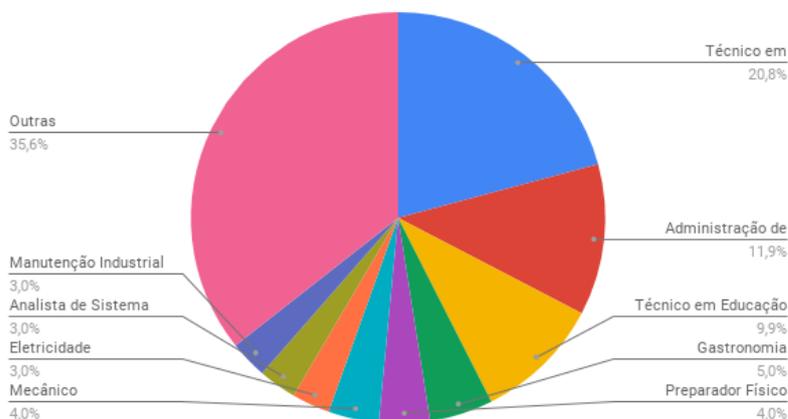
Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

Gráfico 30: Cursos com mais beneficiários CAE em IP



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017).

Gráfico 31: Cursos com mais beneficiários CAE em CFT



Fonte: Comissão *Ingres*a, CHILE (2017)

Com relação aos pagamentos das dívidas observa-se que os relatórios da Comissão *Ingres*a realizam uma descrição minuciosa dos devedores e dos valores devidos, além disso, descrevem a parcela da população que tem honrado com os compromissos após a conclusão do curso e também os devedores que estão em situação de inadimplência e já estão em situação para regularização judicial. As situações podem ser observadas na Tabela 14 abaixo:

Tabela 15: Beneficiários em situação de pagamento segundo o tipo de devedor

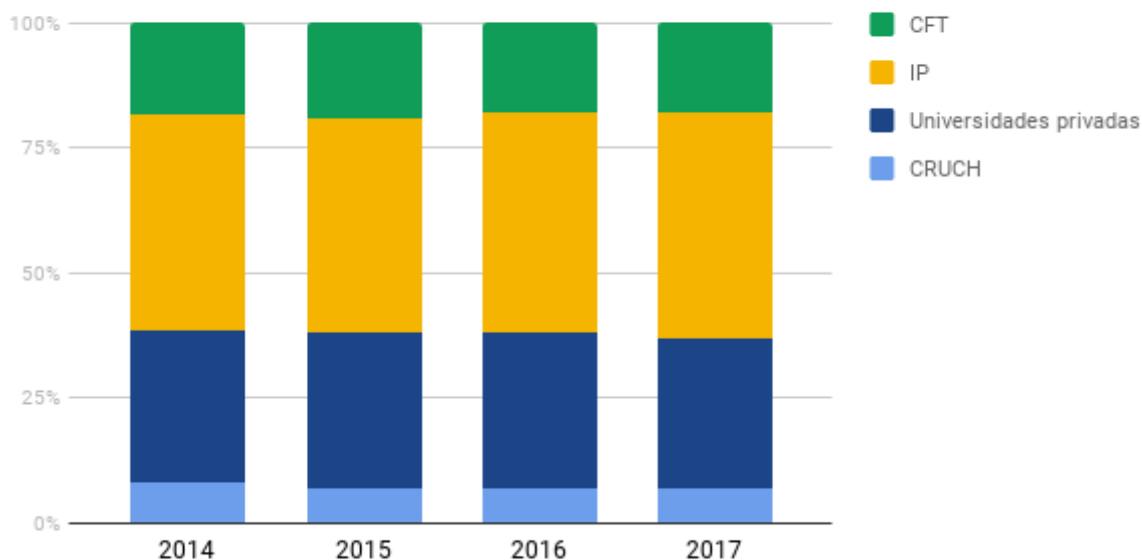
Situação	2014	2015	2016	2017
Concludentes	118.508	116.635	233.594	300.251
Desistentes	36.560	52.257	70.601	89.970

Fonte: DIPRESS, CHILE (2017)

Os desistentes estudaram menos tempo que os concludentes, por isso a obrigação de pagar seu crédito é incorporada mais rapidamente, eles têm um período de carência de menos de dois meses após a deserção ser declarada. Enquanto, os graduados têm um período de carência de 18 meses a partir da conclusão (CHILE, 2018).

A maior parte dos beneficiários do CAE que desistiram do curso são oriundos dos Institutos Profissionais e das Universidades privadas, seguido das universidades pertencentes ao CRUCH e dos Centros de Formação Técnica, da mesma forma os concludentes. Conforme pode ser verificado no **Gráfico 32** abaixo:

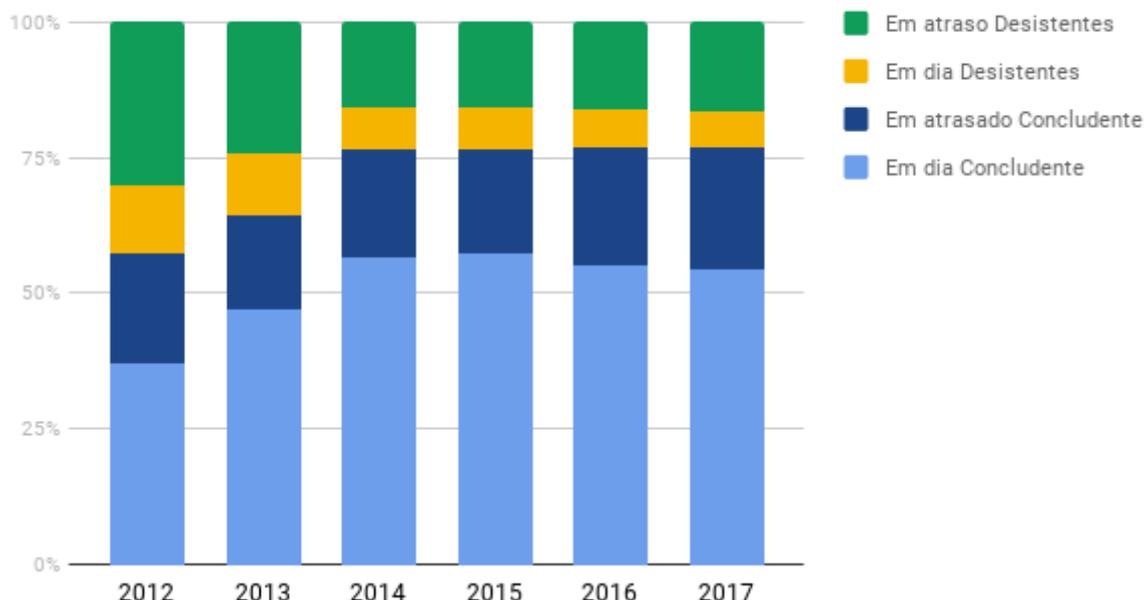
Gráfico 32: Beneficiários CAE desistentes segundo tipo de instituição - 2014 a 2017



Fonte: DIPRES, CHILE (2017)

Quanto à situação de adimplência dos concludentes e desistentes, os dados disponibilizados são a partir do ano de 2012, período em que todos os contratos tiveram a taxa de juros reduzida de 6% para 2% e garante a possibilidade de pagamentos condicionados a 10% da renda do devedor que estiver em dias, além disso, concede a opção de suspender o pagamento caso o devedor esteja desempregado. Tal lei só passou a vigorar a partir de 2013 e, portanto, é possível observar a situação antes e depois das mudanças na forma de pagamento, no **Gráfico 33**.

Gráfico 33: Inadimplência CAE dos alunos concludentes e desistentes

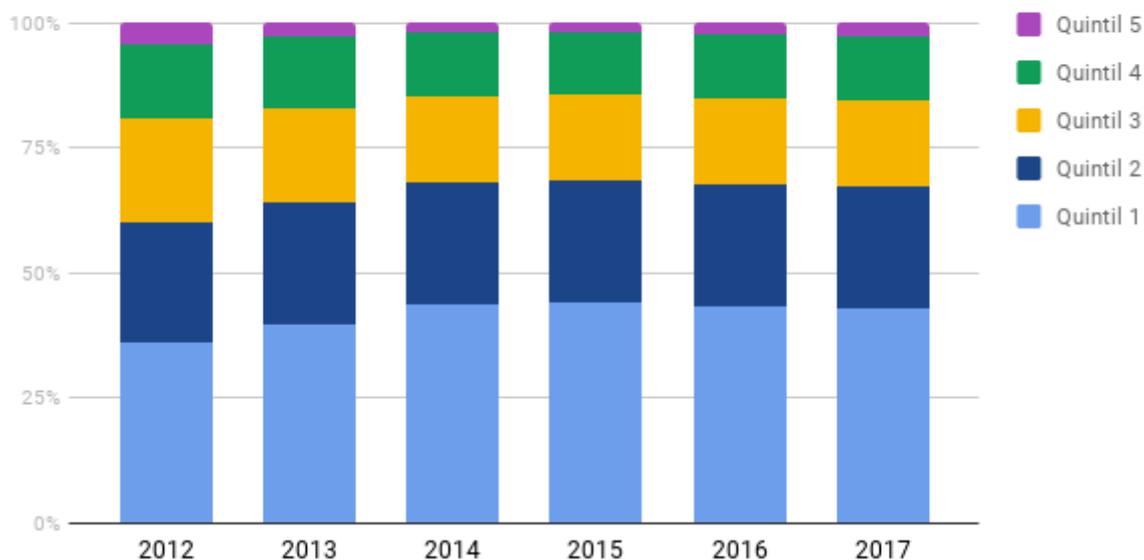


Fonte: DIPRES, CHILE (2017)

Observa-se que taxa de inadimplente total em 2012 era de 87%, após as mudanças na lei essa taxa diminuiu em 2017 para 39%. A situação é pior entre aqueles que não conseguiram concluir o curso e desistiram, entre esse tipo de beneficiário a taxa de inadimplência em 2012 era de 70,9%, persistindo a mesma taxa de 2017. Entre os beneficiários que conseguiram concluir o curso a situação de inadimplência foi estável, pois em 2012 a taxa foi de 35,4% e em 2017 de 29,3%. Para análise considerou-se inadimplente aquele com três ou mais parcelas atrasadas (CHILE, 2018).

Quanto ao quintil ao qual pertencem os devedores que concluíram o curso, observa-se uma correlação óbvia entre o quintil de renda e a taxa da inadimplência em cada um dos anos: quanto maior o nível de renda, menor a taxa de inadimplência. Vê-se também que a taxa de inadimplência de todos os quintis segue uma evolução semelhante, embora difere no nível de cada quintil. Em média, os graduados do quintil 1 mostram uma taxa média de inadimplência em torno de 32%; o quintil 2, 30%; 26%, no caso do quintil 3; 23%, quintil 4; enquanto quintil 5 tem uma taxa de inadimplência de 19%. Conforme **Gráfico 34** e Tabela 15.

Gráfico 34: Beneficiários inadimplentes que concluíram o curso segundo quintil



Fonte: DIPRES, CHILE (2017)

Tabela 16: Beneficiários CAE inadimplentes segundo quintil 2017

Quartil	Em Dias	Em atraso	Total	Porcentagem inadimplente
Quartil 1	10.373	29.698	40.071	74%
Quartil 2	6.341	15.431	21.772	70%
Quartil 3	4.743	10.207	14.950	68%
Quartil 4	3.882	7.089	10.971	64%
Quartil 5	924	1.282	2.206	58%

Fonte: DIPRES, CHILE (2017)

Observa-se então que a entre os beneficiários com menor renda existe uma maior dificuldade em realizar os pagamentos da dívida em dia. Além disso, entre os beneficiários com a maior renda, a taxa de inadimplência pode ser considerada alta, pois ultrapassa 50%.

A lei de implementação do CAE, define que a garantia estatal só poderá ser concedida a créditos cujo devedor conceda mandato especial, delegável e irrevogável, conferindo poderes à respectiva instituição de crédito para que esta exija que o empregador, por escrito, faça dedução de sua remuneração de parcelas de crédito. Além disso, a Secretaria da Fazenda Geral da República poderá reter, da declaração

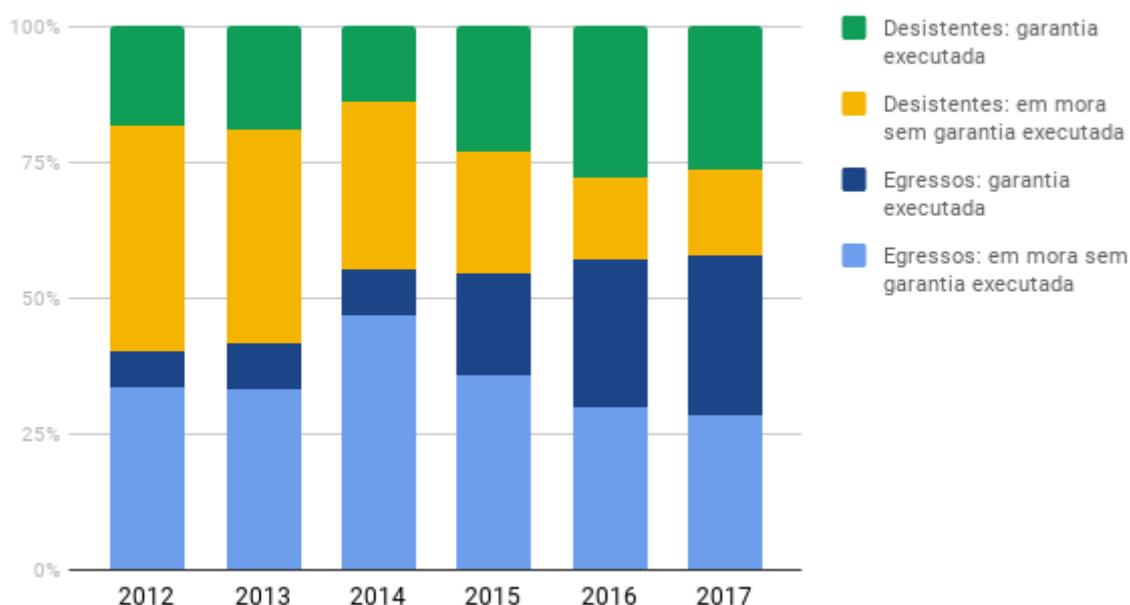
de rendimentos, a renda correspondente ao devedor do crédito garantido os valores que não forem pagos (CHILE, 2005).

Dessa forma, o crédito concedido pelo CAE tem o apoio de dois fiadores que são: a Instituição de Ensino Superior e a União, outras garantias como fiador individual ou familiar não são exigidas, porém isso não significa perdão da dívida, pois a pessoa responsável pelo pagamento do crédito é sempre o aluno. O sistema CAE permite também solicitar um reembolso de taxas pagas no caso de decidir trabalhar em comunidades em necessidade. A dívida extingue-se ainda em caso de falecimento ou invalidez (CHILE, 2018).

A lei prevê ainda que as instituições de ensino superior cujos graduados apresentem percentuais de inadimplência significativamente superior à média aceitável pelo do sistema de crédito, serão excluídas pela Comissão Ingressa e, portanto, novos alunos, só serão aceitos no sistema apenas quando a condição se reverter (CHILE, 2005).

O **Gráfico 35** abaixo apresenta as garantias executadas e o total de devedores em atraso, segundo o tipo de devedor:

Gráfico 35: Garantias executadas conforme tipo de devedor 2012-2017



Fonte: DIPRES, CHILE (2017)

Entre 2012 e 2014, a taxa de cobrança de colateral da carteira inadimplente era de 17% do total de devedores com parcelas não pagas. A partir daí, há uma quebra na tendência, aumentando essa taxa para 32% em 2015; 47%, em 2016, e 51%, em 2017. Esse aumento ocorre principalmente por dois motivos: em primeiro lugar, estipula-se nas regras de licitação um prazo máximo de 8 meses, contados a partir do primeiro vencimento não pago, para apresentar a demanda e cobrar a garantia. A segunda razão é que os bancos, em resposta a esse limite, fizeram melhorias operacionais que lhes permitiram aumentar significativamente sua capacidade de cobrar garantia (CHILE, 2018).

A cada ano, a Comissão *Ingressa* realiza um concurso público para determinar quais bancos entregarão os recursos aos estudantes que obtiverem o crédito garantido pelo Estado. No contrato assinado pelo beneficiário do Crédito, são estabelecidos os direitos e obrigações do banco que concederá o financiamento e do aluno devedor. Os bancos participantes são atualmente: Banco do Estado, Banco Internacional e o Banco Itaú (CHILE, 2018).

Em termos globais, o valor da carteira de CAE é de aproximadamente US \$ 9.300 milhões em 2017, dos quais o Tesouro financia 51% e os bancos os restantes 49%. Esses US \$ 9.300 milhões financiados com recursos públicos e privados permitiram o acesso a ensino superior para um total de aproximadamente 874 mil alunos. O Tesouro financiou 393 mil deles, valor que corresponde a 45% do total de beneficiários do CAE (CHILE, 2018).

Tabela 17: Saldo carteira total CAE segundo o credor

Quartil	Banco (em milhões de US\$)	%	Tesouro nacional	%
Quartil 1	1.458	50,7%	1.416	49,3%
Quartil 2	1.045	49,1%	1.084	50,9%
Quartil 3	856	49,2%	884	50,8%
Quartil 4	829	47,1%	931	52,9%
Quartil 5	371	46,3%	430	53,7%
Total	4.560	49%	4.746	51%

Fonte: DIPRESS, CHILE (2017)

Com a mudança no Fies em 2018, realizada pelo presidente Michel Temer, com o intuito de torná-lo mais sustentável, permite Fies nesta modalidade, assim como a existente no Chile, porém, no Brasil a taxa de juros será regulada pelo mercado tendo em vista que é operado pelos bancos privados, porém com taxas menores do que os praticados pelas empresas privadas que atuam nessa área atualmente.

4.1.6 *Becas de Arancel* ou Bolsa de Estudos Tarifária

Trata-se de recursos que o Ministério da Educação oferece aos alunos de graduação, para cobrir parte ou o total da taxa de carreira de estudo. O Mineduc concede bolsas de estudo a partir de 1991. Inicialmente, eles estavam limitados a estudantes do CRUCH. Com o tempo e com a criação de novas bolsas de estudo, tem incluindo novos setores (estudantes de universidades privadas e instituições não-universitárias), melhorar certos tipos de carreiras (por exemplo: Pedagogias), fornecer benefícios para grupos específicos (por exemplo, vítimas de violações dos direitos humanos, filhos de professores de escolas subsidiadas) e introduzir novos critérios de alocação (por exemplo, classificação de notas).

Atualmente, existem 12 tipos diferentes de bolsas, que diferem de acordo com seus objetivos e benefícios. Abaixo está uma breve descrição de cada um, incluindo uma referência de como o benefício foi ajustado ao longo do tempo (CHILE, 2015).

- **Bolsa Bicentenária (BBic):** Bolsa destinada a estudantes de baixa renda com bom desempenho acadêmico, que se matriculam em uma carreira regular em uma das universidades do Conselho de Reitores (CHILE,2015).

Criação	1991 (conhecida como Bolsa Mineduc). A partir de 2001 é conhecida como Bolsa Bicentenária
Cobertura	Alunos de universidades credenciadas Cruch pertencentes a 60% das famílias de baixa renda. Para candidatos a partir do primeiro quintil 500 pontos ou mais são necessários no PSU; para os candidatos no segundo quintil, 525 ou mais pontos no PSU; e para alunos do terceiro quintil, 550 ou mais são necessários na UPA
Valor	A bolsa financia até a tarifa de referência da corrida.
Reajuste	Até 2007, se considerava o valor máximo que poderia ser coberto pela bolsa, no entanto, a tarifa de referência foi estabelecida como o único limite.

- **Bolsa Juan Gómez Millas (BJGM):** bolsa destinada a estudantes de baixa renda com bom desempenho acadêmico, matriculados em instituições de ensino superior credenciadas (CHILE, 2015).

Criação	1998
Cobertura	Alunos pertencentes à renda 60% menor. Para o primeiro quintil, são necessários 500 pontos ou mais no PSU, para o segundo quintil 525 ou mais e para os alunos do terceiro quintil, 550 ou mais no PSU.
Valor	Valor: Até US \$ 1.150.000 por beneficiário. Está estabelecido na Lei Orçamentária de cada ano.
Reajuste	O teto da bolsa foi reajustado por alguns anos, mas seu valor nominal atual foi mantido desde 2008

- **Bolsa de Excelência Acadêmica (BEA):** bolsa para alunos que estão entre os melhores graduados do ensino médio do ano anterior, de escolas subsidiadas, que se matriculam em instituições credenciadas de ensino superior (CHILE, 2015).

Criação	2007
Cobertura	Cobertura: Alunos pertencentes aos 10% das melhores médias de notas de estabelecimentos municipais ou subsidiados, pertencentes.
Valor	Máximo de US \$ 1.150.000 por beneficiário. Está estabelecido na Lei Orçamentária de cada ano.
Reajuste	O teto da bolsa não foi reajustado desde sua criação em 2007, de modo que seu valor caiu em termos reais, considerando a inflação.

- **Bolsa de estudos de pontuação da PSU:** Bolsa destinada a estudantes que se destacam de estabelecimentos municipais, administração privada subsidiada ou delegada que, após a conclusão do ensino médio, obtêm uma pontuação nacional no Teste de Seleção Universitária (CHILE, 2015).

Criação	2007
Cobertura	Alunos que obtêm nota nacional no PSU, graduados de

	estabelecimentos municipais, administração privada subsidiada e delegada, pertencentes a até 80% da renda mais baixa
Valor	Até US \$ 1.150.000 por beneficiário em todos os tipos de instituições credenciadas do Ensino Superior.
Reajuste	Em 2012, passou a cobrir de US \$ 500.000 da taxa anual para CFT ou IP para cobrir até US \$ 1.150.000 em todos os tipos de instituições credenciadas.

- **Bolsa do Novo Milênio (BNM):** Bolsa para alunos de baixa renda formados no ensino médio, independentemente do ano de graduação, que se inscrevem no primeiro ano de uma carreira que leva ao título de Técnico de Nível Superior em instituições de ensino superior elegível determinado pelo Mineduc ou em carreiras profissionais acreditadas e ensinadas por institutos profissionais (CHILE, 2015).

Criação	2001
Cobertura	Alunos de carreiras técnicas pertencentes a 60% dos menores rendimentos, com notas do ensino médio igual ou superior a 5,0 (para carreiras técnicas) ou 5,5 para carreiras profissionais lecionadas pela IP.
Valor	Máximo de US \$ 600.000 por beneficiário. Está estabelecido na Lei Orçamentária de cada ano.
Reajuste	O topo da bolsa foi reajustado por alguns anos, o que se traduziu em um crescimento real de 25% entre os anos de 2001 e 2010.

- **Bolsa de Articulação:** Bolsa de estudos para alunos meritórios graduados ou graduados de carreiras técnicas de nível superior, para continuar (dentro de dois anos sua graduação) estudando em uma carreira profissional ensinada por uma instituição credenciada (CHILE, 2015)

Criação	2013
Cobertura	Graduados de cursos técnicos de nível superior nos dois anos anteriores, com nota igual ou superior a 5,0, pertencentes aos 60% de menor renda.
Valor	Máximo de US \$ 750.000 por beneficiário. Está estabelecido na

	Lei Orçamentária de cada ano.
Reajuste	Não foi redefinido desde a sua criação

- **Bolsa para filhos e filhas de profissionais da educação (BHP):** bolsa para estudantes filhos de profissionais e assistentes de educação que trabalham em estabelecimentos de natureza subsidiada, e que estejam matriculados em instituições de Ensino superior com autonomia (CHILE, 2015).

Criação	1999
Cobertura	Filhos de profissionais da educação pertencentes aos 80% de menor renda, com 500 pontos ou mais no PSU e notas do ensino médio igual ou superior a 5,5.
Valor	Até US \$ 500.000 por beneficiário. Está estabelecido na Lei Orçamentária de cada ano.
Reajuste	O topo da bolsa não mudou desde a sua criação em 1999. Desta forma, o valor real da bolsa diminuiu em mais de 30%.

- **Bolsa Vocação para Professor (BVP):** Bolsas de estudos sobre benefícios tarifários e complementares para estudantes de bom desempenho acadêmico que optam por carreiras em pedagogia (CHILE,2015).

Criação	1998 (como Bolsa para estudantes destaque que ingressam em Pedagogia). A partir de 2011 torna-se Bolsa Vocação para Professor.
Cobertura	Alunos que se inscrevem em carreiras pedagógicas, com um mínimo de 600 pontos no PSU ou 580 se pertencerem aos 10% dos melhores graduados da sua escola do ensino médio.
Valor	Matrícula e taxas do curso
Reajuste	A bolsa cobre a tarifa real da carreira desde que foi renomeada Vocação para professor em 2010. Antes cobria um montante fixo.

- **Bolsa de Reparo (BRep):** Bolsa destinada a beneficiários de programas de reparação vítimas de violações dos direitos humanos. O Relatório Valech é o resultado da Comissão Nacional sobre Prisão Política e Tortura, criada em 2003 pelo presidente Ricardo Lagos. O objetivo dessa comissão é investigar as violações de direitos

humanos no Chile durante o regime militar do **general** Augusto Pinochet, incluindo vítimas de privação de liberdade ou torturas por razões políticas, desaparecimentos e execuções políticas, sequestros e atentados com motivações políticas, desde que o caso tenha ocorrido entre 11 de setembro de 1973 a 10 de março de 1990. O nome "Comissão Valech" foi criada em homenagem ao arcebispo Sergio Valech, que a presidiu até 2010 (CHILE, 2015).

Criação	1991, a Bolsa Retidão foi criada para descendentes de detidos desaparecidos. Em 2005, a Bolsa Valech foi criada para aqueles que aparecem na folha de pagamento do relatório e seus descendentes.
Cobertura	Vítimas de violações de direitos humanos ou seus descendentes.
Valor	A bolsa cobre a inscrição e a taxa de referência para o curso. Em CFT e IP cobre até US \$600.000 da taxa de referência e até US \$ 1.150.000 em universidades privadas e carreiras profissionais em IP. Até a tarifa de referência e inscrição para as universidades CRUCH.
Reajuste	Não foi reajustado

- **Bolsa de Excelência Técnica (BET):** Bolsa destinada aos melhores 4 mil estudantes que escolhem a formação técnico-profissional (CHILE,2015).

Criação	2012
Cobertura	4.000 vagas para estudantes de carreiras técnicas pertencentes aos 60% de menor renda, com notas do ensino médio igual ou maior que 5,0. A colocação dos alunos no ranking nacional dos estabelecimentos também é considerada para a alocação dos lugares. Esse ranking é calculado com base no número médio de notas do ensino médio e do NEM.
Valor	Primeiro terço, até US \$ 800.000 da taxa de carreira anual; segundo terço, até US \$700.000 da taxa do curso anual; terceiro terço, até US \$ 700.000, da taxa do curso anual.
Reajuste	Não foi reajustado

- **Bolsa de Nivelamento Acadêmico (BNA):** bolsa de estudos para alunos que são destaques dos estabelecimentos municipais, administração privada subvencionada e delegada, que precisam fortalecer conhecimentos e habilidades (CHILE 2015).

Criação	2012
Cobertura	2.500 vagas para estudantes pertencentes aos 60% de menor renda, as cotas serão determinadas de acordo com as notas médias do ensino médio, considerando tanto a classificação por estabelecimento como a pontuação NEM.
Valor	A bolsa sobre o custo total do programa de nivelamento durante o primeiro ano de curso
Reajuste	Passou de 1.000 vagas em 2012 para 2.500 vagas em 2013

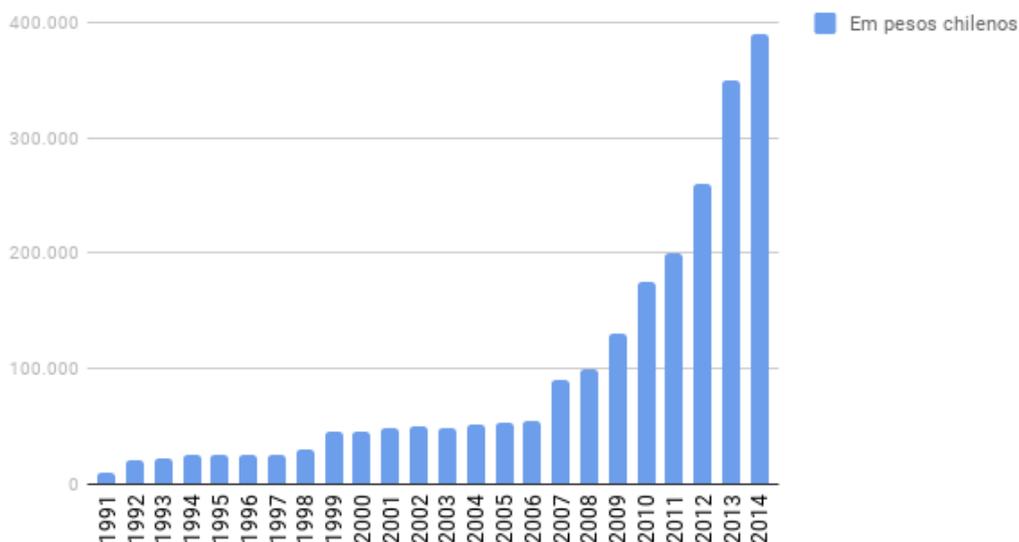
- **Bolsa de Estudo Discapacidade (BDiscap):** Bolsa destinada a apoiar o acesso ao ensino superior em pessoas com algum grau de deficiência (CHILE, 2015).

Criação	2013
Cobertura	300 vagas para estudantes com algum grau de deficiência. Distribuídas em: 100 vagas Bolsa Bicentenário, 100 vagas da Bolsa Juan Gomez Miles e 100 Bolsas Novo Millenium.
Valor	Montante da bolsa cedida, de acordo com cada tipo de bolsa.
Reajuste	Não foi reajustada

Em 2014 foram criados dois novos benefícios, ambos com origem em contingências, bem como eventos catastróficos recentes ou o fechamento de uma instituição de ensino superior, são os Subsídios de Apoio a *Gran Norte* e Valparaíso e a Bolsa de Realocação de Estudantes da Universidade do Mar (CHILE, 2015).

As bolsas são atribuídas para o número total de anos do curso, com um certo limite de anos ou avanço mínimo do currículo, caso a duração dos estudos se estenda além do que é formalmente estabelecido. Os dados apresentados abaixo correspondem aos recursos executados anualmente como bolsas de estudo, tanto para estudantes do primeiro ano como para renovações. Deve-se notar que estes recursos são transferidos pelo Mineduc diretamente para instituições de ensino superior, que fazem o desconto correspondente aos beneficiários na tarifa. O **Gráfico 36** apresenta os gastos com as bolsas de 1991-2014.

Gráfico 36:Gastos com Bolsas em Pesos Chilenos 1991-2014



Fonte: DIPRES, CHILE (2017).

Desde a criação da atual Bolsa Bicentenária (antiga bolsa Mineduc) em 1991, os recursos alocados para bolsas de estudo tarifárias aumentaram constantemente em termos reais. Dois estágios são claramente diferenciados: o primeiro vai até 2005, com um crescimento médio real de 14,9% ao ano no total de recursos; e o segundo se estende desde aquele momento até o presente, com um crescimento muito mais rápido, próximo a 30% real anual (CHILE, 2015).

Até o ano 2000, todos os recursos eram destinados a estudantes universitários. Desde 2001, com a criação da Bolsa Novo Millenium, tem havido um crescimento de recursos para estudantes CFT e IP, que a partir de 2012 representam mais de 20% do total (CHILE, 2015).

Embora em 1998, com a criação da Bolsa Juan Gómez Millas, seja aberta a possibilidade de receber financiamento por meio de bolsas para os alunos das novas universidades privadas, somente em 2007 foi alcançado um nível significativo de matrículas, em parte devido à criação da Bolsa de estudos por excelência acadêmica. Ao longo do período, os que mais se beneficiaram foram os estudantes das universidades estaduais, bem como os das universidades privadas do Cruch, que juntos até 2011 sempre capturaram mais de 90% dos recursos destinados a bolsas de estudos. Essa tendência é quebrada em 2012, com um aumento significativo no percentual de gastos com bolsas de estudo em universidades privadas, que em 2013 atingiram 16%.

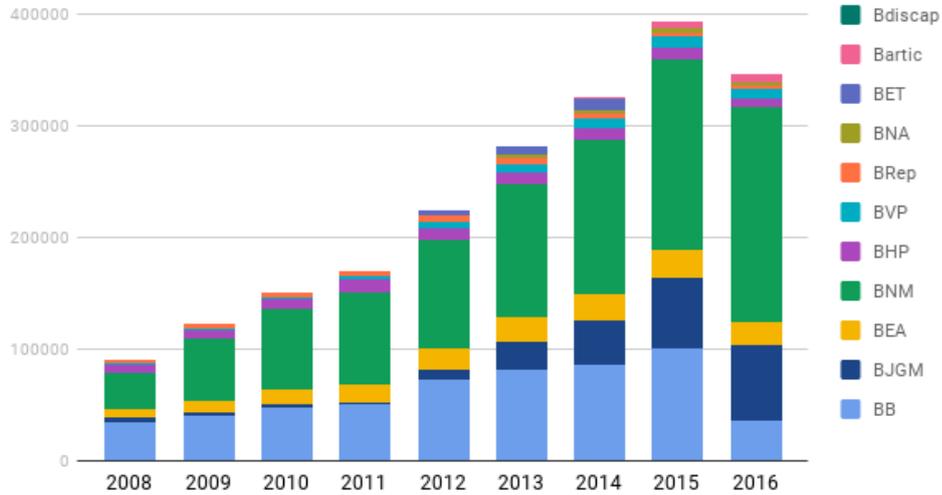
Uma parte importante da situação descrita acima é explicada porque a Bolsa Bicentenária é o instrumento que recebe a maior quantidade de recursos. A partir de 1998, vários novos benefícios são criados (anteriormente a única outra bolsa de estudos era Bolsa para reparação), uma situação que durante a primeira metade da década seguinte resultou em uma diminuição no peso da Bolsa Bicentenária, que permanece estável em relação ao total de recursos alocados para este tipo de benefício. O grande aumento de recursos para bolsas de estudo desde 2006, no entanto, deve-se em grande parte à Bolsa Bicentenária, devido ao aumento do número de alunos que acessaram o programa (atingido até o terceiro quintil em 2012) e ao aumento benefício (de um teto fixo para a taxa de referência de carreira).

A importância de cada bolsa, sem considerar o Bicentenário, tem variado ao longo do tempo. Até 2006, Juan Gómez Millas (BJGM) era o mais relevante; no entanto, desde 2007, o volume de recursos alocados por meio dele diminuiu consideravelmente. Na prática, ela é substituída pela Bolsa Excelência Acadêmica como a única de relevância para os alunos de destaque de novas universidades privadas. De 2007 em diante também há um crescimento sustentado da Bolsa do Novo Milênio (BNM), tornando-se a segunda maior doação após o Bicentenário.

Também desde 2007, a Bolsa de Reparação cresce, porque eles começam a conceder benefícios após a publicação do Relatório Valech. Em 2011, com a transformação da Bolsa para ingressantes em Pedagogia em Bolsa Vocação para Professor (BVP), esse benefício aumenta consideravelmente sua importância em termos de recursos. Finalmente, a Bolsa para Filhos de Profissionais da Educação permaneceu relativamente estável ao longo do tempo.

O **Gráfico 37** apresenta a quantidade de beneficiários conforme tipo de bolsa de 2008 a 2016.

Gráfico 37: Beneficiários por tipo de Bolsa, 2008-2016



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

Figura 1: Linha cronológica dos benefícios estudantis do Chile

1991	Beca Mineduc	2004	
1992	Beca Retting (Reparacion)	2005	Beca Titulares Valech (Reparacion)
1993		2006	Crédito con Garantía Estatal (CAE)
1994	Fondo Solidário (Ex Crédito Universitario)	2007	Beca Excelencia Acadêmica Beca PSU
1995		2008	Beca Traspaso Valech (Reparacion)
1996		2009	
1997		2010	
1998	Beca Juan Gomez Millas Beca Pedagogia	2011	Beca Vocación del Profesor
1999	Beca hijo de profesionales de la educacion	2012	Beca Excelência Técnica Beca Nivelación Académica
2000		2013	Beca Articulación Beca Discapacidad
2001	Beca Nuevo Milenio Beca Bicentenario (Ex Mineduc)	2014	Beca Reubicación U. del Mar Beca Apoyo al Norte Grande y los Cerros de Valparaíso
2002		2015	Beca Apoyo al Norte de Chile
2003		2016	Beca Nuevo Milenio II y III Gratuidad

Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

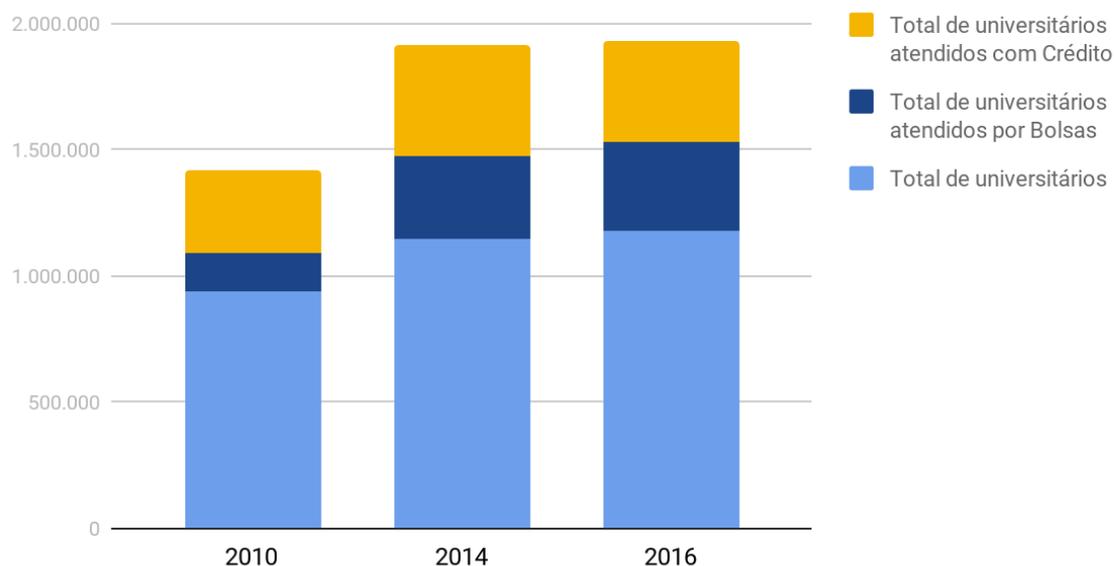
Pode-se observar que para seleção das bolsas são utilizados vários critérios, entre eles está o desempenho do estudante durante o ensino médio, a média das notas do ensino médio (NEM) faz parte de um ranking utilizado em diversas modalidades de bolsas. Esse fato chama atenção, na medida em que esse não é um costume utilizado e nem critério para concessão e acesso a cursos universitários no Brasil, considera-se apenas o momento de uma prova e a pontuação alcançada durante o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que já foi alvo de muitas fraudes.

O Programa Gratuidade, que faz parte da Reforma Educacional, promovida pela presidente Michelle Bachelet, que estabeleceu o direito à educação gratuita para estudantes de instituições de ensino superior, técnicas profissionais com quatro anos ou mais de credenciamento e sem fins lucrativos, será abordado no próximo item.

Vale ressaltar que em 2014 o ensino superior no Chile contava com 1.144.605 estudantes, nesse período 771.849 destes eram beneficiários de algum Programa de Crédito Educativo, correspondendo a 67% do total de matriculados (CHILE, 2015).

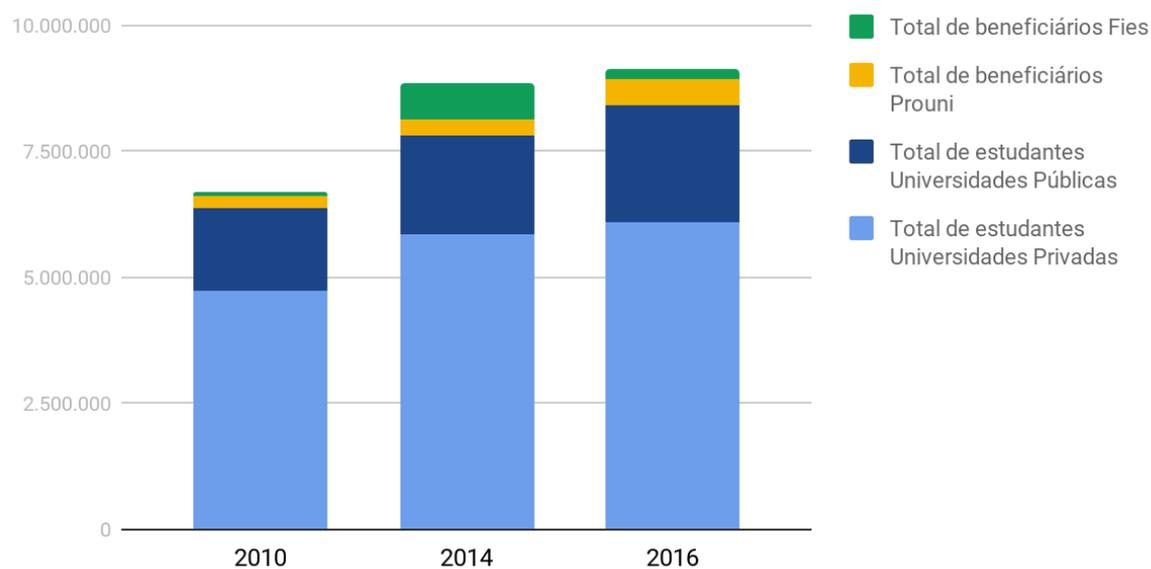
No Brasil, no mesmo ano dos 7.828.013 estudantes do ensino superior, 5.867.011 eram estudantes de universidades privadas, ou seja, 75%, e apenas 1.039.726 eram atendidos com o Prouni ou Fies, o correspondente a 13% do total de estudantes universitários e à 18% dos estudantes de universidades privadas (BRASIL, 2017). Lembrando que o ano de 2014 foi o período de maior expansão do Fies e que 1.961.022 estudavam em universidades públicas, totalmente gratuitas, correspondendo a 25% do total de universitários. Dessa forma, O total de universitários atendidos com subsídios do governo federal corresponde a 38%, que representa um percentual menor que os atendidos com o auxílio do governo chileno. Conforme apresenta os **Gráficos 38 e 39**.

Gráfico 38: Total de estudantes chilenos e total de beneficiários de programas governamentais



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017).

Gráfico 39: Total de estudantes universitários brasileiros e beneficiários Prouni e Fies



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017).

4.1.7 Gratuidade

O Programa Gratuidade é resultante de diversas manifestações de estudantes chilenos, insatisfeitos com o sistema de ensino superior do Chile, que na sua visão, mesmo com subsídios da União, sobrecarrega e endivida as famílias chilenas, pois as bolsas de estudo e créditos não cobrem todas as tarifas do curso universitário.

Em 2016, o Departamento de Financiamento Estudantil concedeu 533.664 benefícios - considerando o Programa Gratuidade, Bolsas de tarifas e Créditos do FSCU que estão associados a uma contribuição fiscal de MM \$ 773.213.

Se, adicionalmente, for considerado o CAE, o total de benefícios concedidos pelo Estado atinge 889.243 estudantes e a contribuição fiscal para MM \$ 1.234.958. Este investimento permitiu que 723.216 jovens pudessem cursar o ensino superior com algum benefício, número que representa 61,3% do total de alunos de graduação matriculados no Ensino Superior.

Em 2016, um total de 138.951 alunos estudou de graça, o que envolveu um investimento estatal de US \$ 395.194. Com isso, em seu primeiro ano de implementação, o Gratuidade permitiu que 50,8% dos alunos do primeiro ano matriculados nas instituições vinculadas ao benefício pudessem cursar o ensino superior sem ter que pagar a mensalidade ou a anuidade (CHILE, 2018).

O primeiro ano do Programa Gratuidade teve pouco impacto sobre o número de novos contratos do CAE, apenas após a expansão do programa em 2017, que permitia a gratuidade também para CFT e IP foram decisivos para a diminuição do número de créditos cedidos e no avanço do CAE para os segmentos com melhores rendimentos da população. Especificamente, 65.927 estudantes solicitaram o crédito do CAE a partir de 2017, aproximadamente um terço menos do que nos anos anteriores (CHILE, 2018).

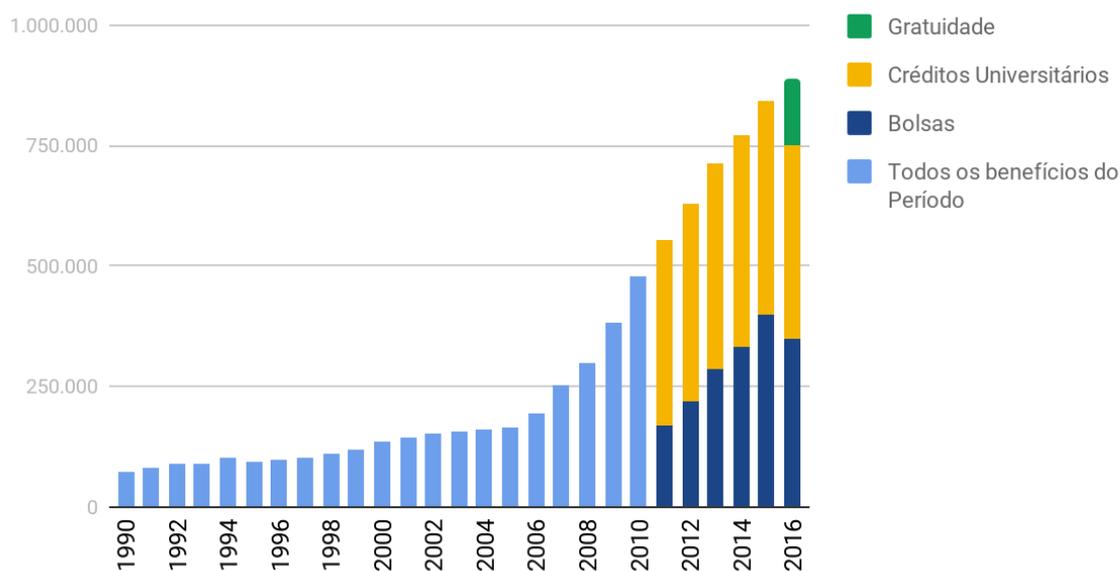
Após o Programa Gratuidade ser implementado 18 mil famílias passaram do endividamento do CAE para a gratuidade em 2016, representando 12,9% dos beneficiários com gratuidade. Segue abaixo os gráficos e tabelas com os dados do Programa Gratuidade.

Tabela 18: Quantidade de Beneficiários e Valores (MM\$), segundo tipo de benefício 2016

Tipo de Benefício	Quantidade de Beneficiários	%	MM\$	%
Gratuidade	138.951	26	395.194	51,1
Bolsas	349.387	65,5	364.805	47,2
FSCU	45.326	8,5	13.214	1,7
Total	533.664	100	773.213	100

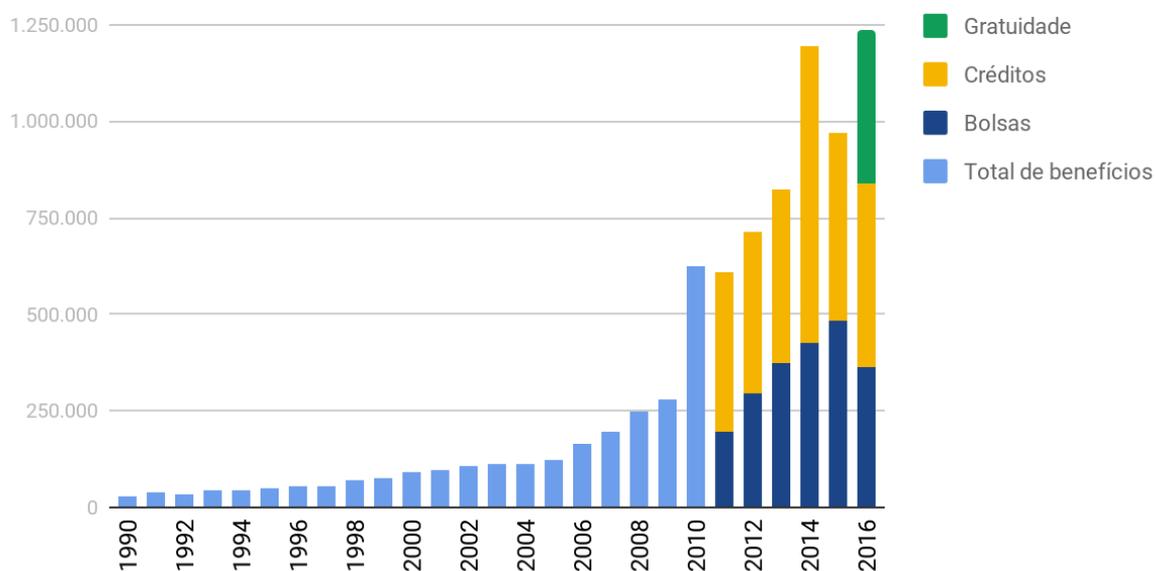
Fonte: DIPRESS, CHILE (2017)

Gráfico 40: Evolução histórica quantidade de benefícios Chile 1990-2016



Fonte: Comissão *Ingesa*, CHILE (2017)

Gráfico 41: Evolução histórica dos Recursos (MM\$) em créditos, becas e Gratuidade (1990-2016)



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

Em 2016, 61,4% dos alunos do Ensino Superior tiveram um benefício estudantil, o número de benefícios concedidos aumentou 24,6% entre 2013 e 2016. Desde 2013, os valores executados em benefícios estudantis aumentaram em 49,6%. Os recursos públicos destinados à benefícios estudantis cobrem 51% do custo total das taxas de graduação, o que representa um aumento na cobertura de quase 8 pontos percentuais em relação a 2013 (CHILE, 2017).

Nesse mesmo período, o Programa Gratuidade foi distribuído em maior medida entre as instituições do Consórcio de Universidades do Estado Chile (CUECH), 50,5%, as Bolsas ou *Becas de arancel*, atenderam em sua maioria alunos dos Institutos Profissionais, 44,8%, e os Créditos prevaleceu entre universidades privadas 39,1%.

Quanto a cobertura por tipo de instituição, enquanto 61,3% dos estudantes do ensino superior receberam pelo menos um benefício, esse percentual chega a 75,2% entre os estudantes de Cuech, e 72,6% entre o G9¹. Em vez disso, a menor cobertura está entre estudantes de universidades privadas, onde 55,1% tinham pelo menos um benefício estudante.

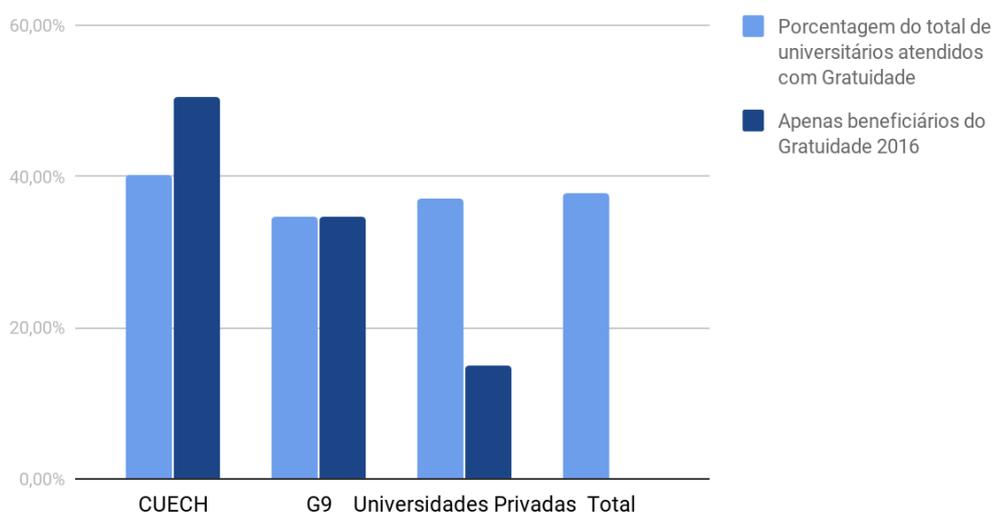
¹ A Rede de Universidades Públicas Não Estatais, o G9, é uma corporação de direito privado sem fins lucrativos, criada em 7 de março de 2013 e que reúne universidades tradicionais não estatais do Conselho de Reitores das Universidade Chilenas, ou seja, às universidades privadas tradicionais.

O tipo de benefício com uma maior cobertura entre estudantes de Universidades do Cuech e Universidades do G9 é o Gratuidade (40,3% e 34,7%, respectivamente), seguido de empréstimos (18,1% e 20,9%, respectivamente).

Nas universidades privadas aumentou a cobertura dada por empréstimos (31,6%) e é menor do que a proporção dos que têm apenas bolsa de estudos (3,9%). Finalmente, no IP e CFT é menos comum ter empréstimos (16,7% e 11,1% respectivamente), enquanto ter uma bolsa de estudos é o mais comum (24,9% e 34,7%, respectivamente)

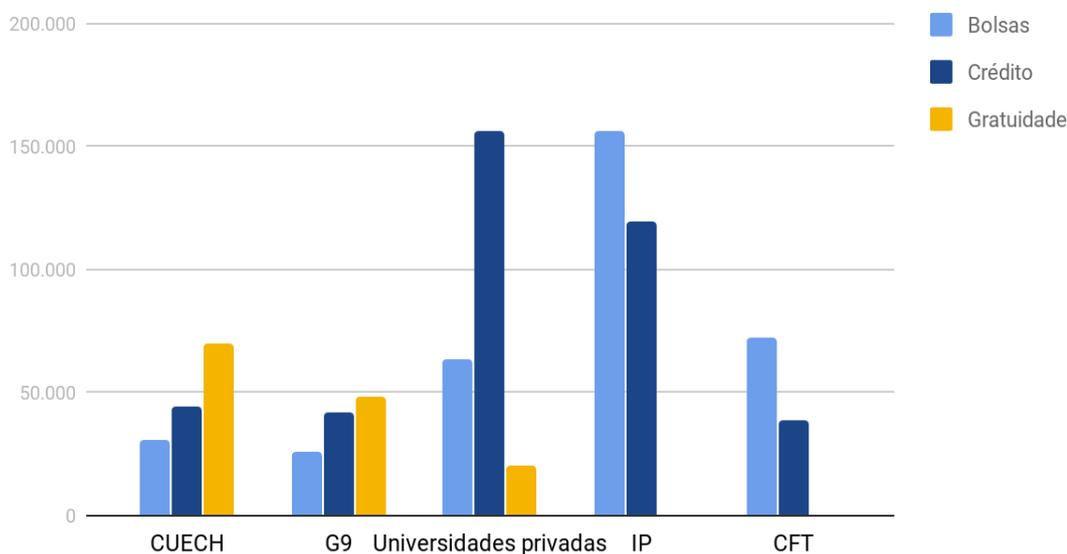
Portanto, 75,2% e 72,6% dos estudantes Cuech e G9 respectivamente, receberam pelo menos um benefício estudantil para cobrir o dever de sua carreira, como apresentado nos gráficos a seguir.

Gráfico 42: Percentual de estudantes universitários chilenos atendidos pelo Gratuidade 2016



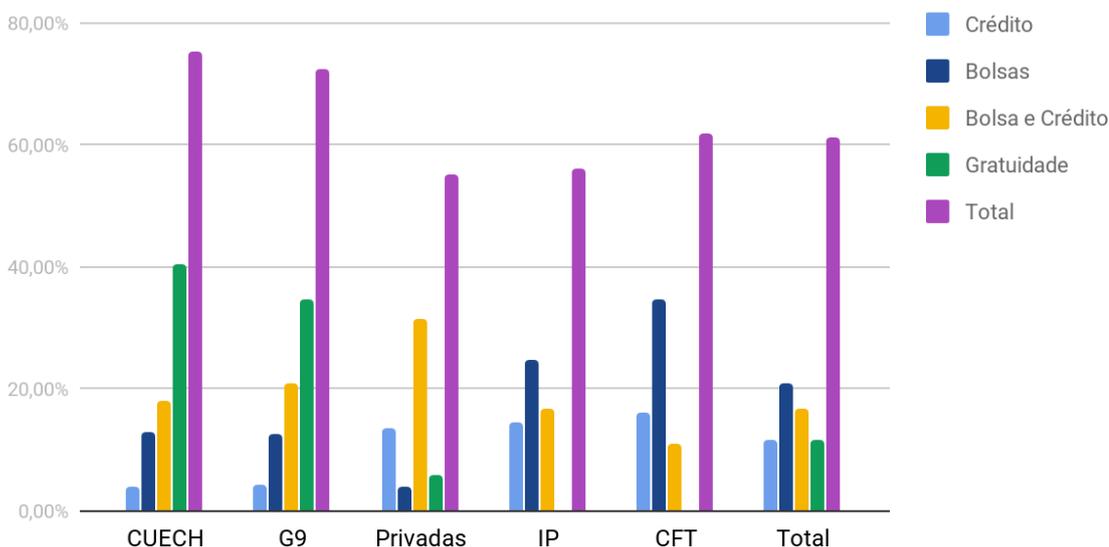
Fonte: Comissão *Ingres*, CHILE (2017)

Gráfico 43: Quantidade de benefícios concedidos 2016, segundo tipo de instituição



Fonte: Comissão *Ingres*a, CHILE (2017).

Gráfico 44: Cobertura dos benefícios estudiantis em relação ao total de matriculados segundo tipo de instituição



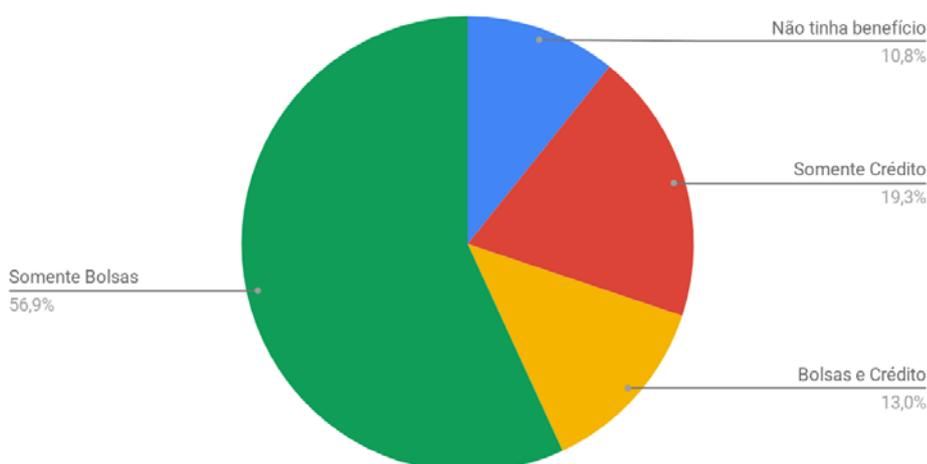
Fonte: Comissão *Ingres*a, CHILE (2017).

Em 2016, uns totais de 29.262 estudantes deixaram seu crédito universitário (FSCU ou CAE) para se mudar para a *Gratuidad*. Estes representam 6,6% do total de alunos que tiveram crédito em 2015, diminuindo assim a proporção de estudantes que tiveram que pedir emprestado para financiar seu ensino superior. Em 2016, foram

63.120 estudantes que abandonaram sua bolsa de estudos anterior e deram passagem ao *Gratuidad*. Neste caso, a grande diferença consiste em que, enquanto a Gratificação cobre o valor total da taxa, as bolsas só cobrem uma parte dela, deixando um co-pagamento pelo qual os estudantes e suas famílias devem pagar (CHILE, 2017).

Ao considerar apenas o valor do co-pagamento dos alunos dos cursos superiores que foram beneficiados com Gratuidade, observa-se que, em média, correspondeu a um encargo mensal de \$59.249. De acordo com dados do Casen Survey 2015, um domicílio entre o primeiro e o quinto tem uma renda média per capita de US \$ 98.980. Portanto, o co-pagamento a ser coberto pelos estudos desses alunos, em média, correspondia a 60% dessa renda. A renda per capita é considerada para corrigir o número de membros do domicílio.

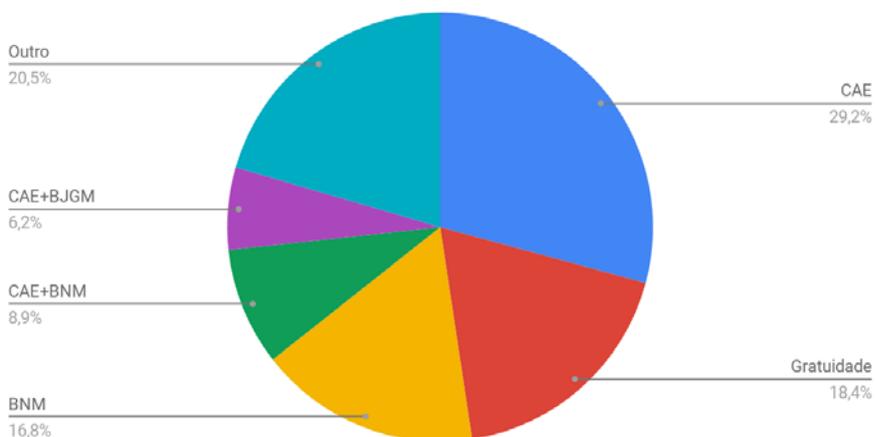
Gráfico 45: Beneficiários do Gratuidade beneficiários de Benefício Estudantil antes de 2016



Fonte: Comissão *Ingres*a, CHILE (2017)

Os alunos podem ter um único benefício ou podem ter mais de um. O gráfico abaixo e mostra que os cenários mais comuns é obter unicamente o Crédito de Auxílio Estatal (29,2%), a Gratuidade (18,4%) ou a Bolsa Novo Milênio (16,8%).

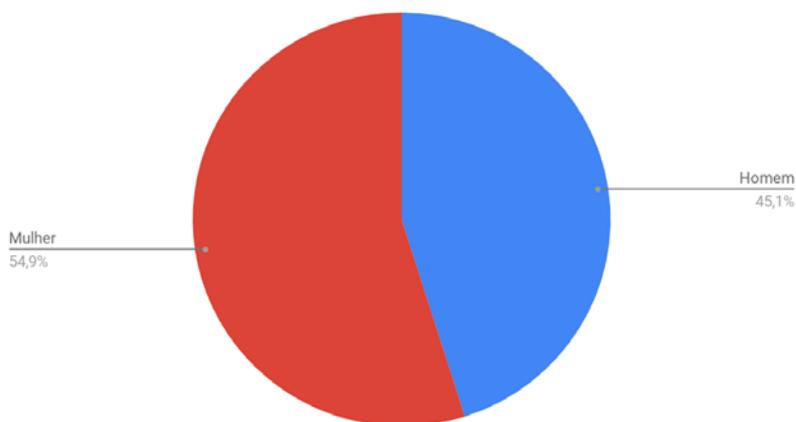
Gráfico 46: Combinações de benefícios mais comuns entre os universitários 2016



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

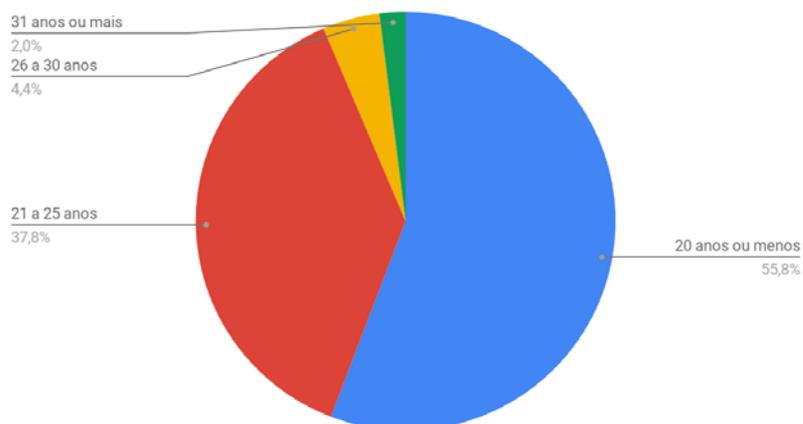
Quanto ao sexo e a idade dos estudantes atendidos pelo Programa Gratuidade, vou observado que 45,1% dos benefícios Gratuidade são homens e 54,9% mulheres. Além disso, 55,8% tem 20 anos ou menos, 37,8% tem de 21 a 25 anos, 4,4% tem de 26 a 30 anos e 2% tem 31 anos ou mais.

Gráfico 47: Beneficiários Gratuidade Segundo Sexo 2016



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

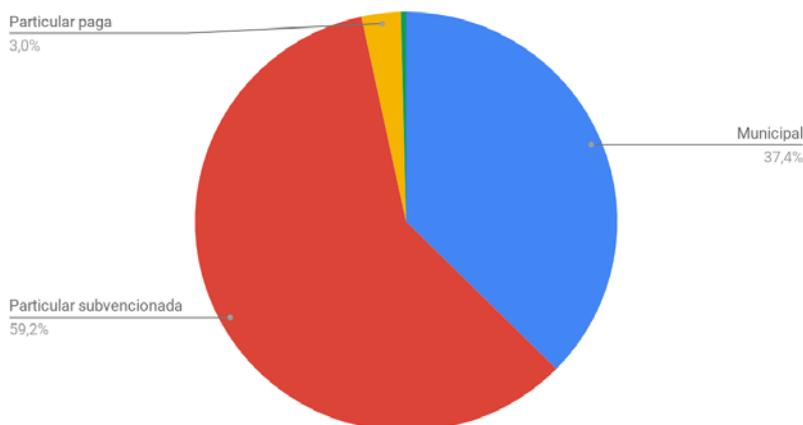
Gráfico 48: Idade dos beneficiários Gratuidade 2016



Fonte: Comissão *Ingres*a, CHILE (2017)

Quanto à origem da escola em que concluíram o ensino médio, observa-se que 37,4% são oriundos de escolas municipais, 59,2% de escolas particulares subvencionadas, 3% de escolas particulares pagas e 0,4% não foram identificadas.

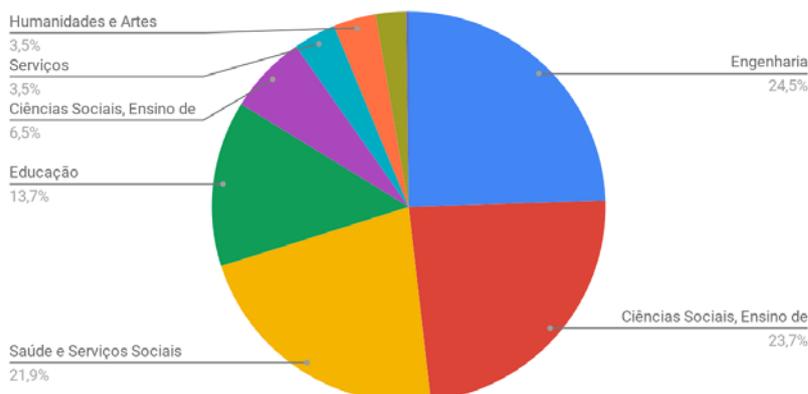
Gráfico 49: Instituição de origem beneficiários Gratuidade em 2016



Fonte: Comissão *Ingres*a, CHILE (2017)

Quanto às áreas dos cursos de estudo dos beneficiários atendidos pelo Programa Gratuidade, pode ser observado que 24,5% são da Engenharia, 23,7% das Ciências Sociais, Ensino de negócios e Direito, 21,9% das áreas de Saúde e Serviços Sociais, 13,7% da Educação, 6,5% Ciências, 3,5% Serviços, 3,5% Humanidades e Artes, 2,5% Agricultura e 0,2% sem área definida. As áreas e carreiras de estudo correspondem a uma classificação feita pela OCDE.

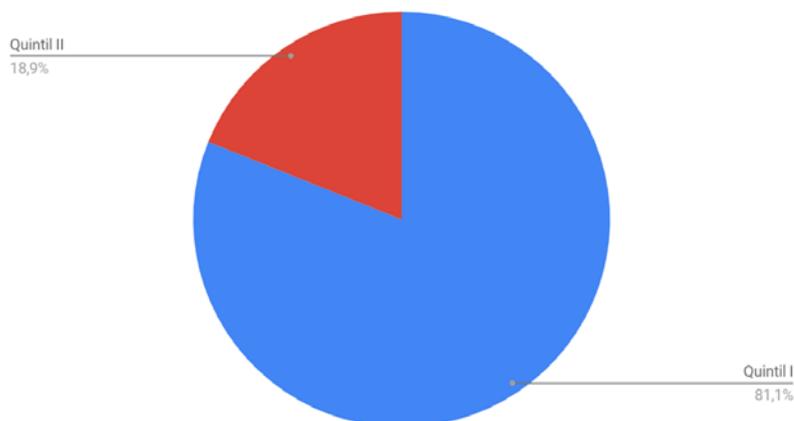
Gráfico 50: Áreas com os cursos mais atendidos pelo Gratuidade em 2016



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

Quanto ao quintil de beneficiados pode-se observar que no Programa Gratuidade apenas famílias do quintil I e II foram atendidas, as famílias correspondentes aos demais quintis da sociedade, não foram beneficiadas com o programa e por isso continuam dependentes ainda dos demais programas de créditos e bolsas (CHILE, 2017).

Gráfico 51: Quintil dos beneficiários Gratuidade em 2016



Fonte: Comissão *Ingressa*, CHILE (2017)

Além disso, é importante ressaltar que no Chile foi estabelecido o tempo em que o estudante terá direito a Gratuidade, de acordo com as normas do programa a universidade tem a obrigação de conceder estudos gratuitos até o tempo que não exceda o tempo total estimado para concluir o curso.

Se um aluno congela seus estudos por motivos justificados, eles permanecerão gratuitos quando retomarem seus estudos, desde que tal suspensão seja aprovada pela respectiva instituição. Haverá ainda o direito a uma única mudança de curso dentro da mesma instituição ou em outra também tenha o Gratuidade (CHILE, 2017).

Outra norma legal a de que, se o tempo de permanência for superior a um ano o prazo da obrigação da instituição, esta somente pode cobrar do aluno até 50% do valor da soma da tarifa regulada e as taxas básicas para o período adicional. Se a duração da estadia exceder mais de um ano sobre o prazo da obrigação da instituição, será cobrado o valor total do período (CHILE, 2017)

No Brasil, as universidades públicas, onde o ensino é totalmente gratuito, têm amplos poderes, limitados apenas pela Constituição e pela lei, para regulamentar o direito à educação e estabelecer todo tipo de regras relacionadas às atividades de ensino, inclusive sobre limites de vigência do vínculo estudantil.

Nesse sentido, tendo em vista a escassez de vagas e de recursos no ensino público superior, historicamente, as instituições têm feito normas que exigem razoável aproveitamento no curso e impedem a renovação da matrícula daqueles que demonstram desinteresse ou incapacidade de concluí-lo.

Como por exemplo, a Universidade Federal do Piauí, permite o aluno reprovar até três vezes uma mesma disciplina, acima disso o aluno tem sua matrícula cancelada. Nos tribunais é recorrente o número de processos contra a validade de decisões dessa natureza, alegando o direito do estudante a ampla defesa e ao contraditório. Dessa forma, é natural que o aluno judicialmente apresente argumentos capazes de afastar a causa prevista na normativa interna da Universidade, que acarreta na perda de seu vínculo com a Instituição de Ensino.

4.2 Avaliação das IES participantes dos Programas de Crédito Universitário Brasil e Chile

O resultado de uma pesquisa divulgada em 2017 pela Quacquarelli Symonds (QS), Ben Sowter, instituição organizadora de rankings globais, através da avaliação de sete indicadores, incluindo citações em artigos acadêmicos, reputação acadêmica e reputação entre empregadores. Revelou que entre as dez melhores universidades

da América Latina, a primeira colocada é uma universidade privada do Chile, Pontifícia Universidade Católica do Chile e em sexto lugar a Universidade do Chile.

As universidades públicas brasileiras apareceram no ranking nas posições segundo lugar, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), terceiro lugar a Universidade de São Paulo (USP), sétimo lugar a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e em décima Universidade Estadual Paulista (Unesp).

As demais posições foram ocupadas por universidades dos países México, Colômbia e Argentina. Conforme Quadro 6.

Quadro 6: Ranking das melhores Universidades da América Latina pelo QS em 2017

Posição	Universidade	Status	País
1	Pontifícia Universidade Católica do Chile (UC)	Privada	Chile
2	Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)	Pública	Brasil
3	Universidade de São Paulo (USP)	Pública	Brasil
4	Universidade Nacional Autônoma do México	Pública	México
5	Instituto Tecnológico e de Estudos Superiores de Monterrey	Privada	México
6	Universidade do Chile	Pública	Chile
7	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Pública	Brasil
8	Universidade dos Andes	Privada	Colômbia
9	Universidade de Buenos Aires	Pública	Argentina
10	Universidade Estadual Paulista (UNESP)	Pública	Brasil

Fonte: Quacquarelli Symonds (QS), Ben Sowter (2017)

Quanto às universidades privadas do Brasil, observa-se que a melhor dentre elas é a PUC-RS, que nesse mesmo ranking ocupa o 47º lugar. Portanto, como os Créditos Estudantis no Brasil são destinados a estudantes de universidades ou faculdades privadas, torna-se importante discutir os critérios de avaliação dessas universidades para continuarem prestando serviços educacionais e os critérios utilizados para que possam oferecer cursos com mensalidades subsidiadas pelo governo federal.

Para que exista um sistema de educação superior eficiente é fundamental que o estado possa garantir a qualidade dos cursos nas diferentes instituições que se

dispõem a oferecer cursos superiores. Quando é investimento público nessas universidades torna-se de extrema importância a avaliação delas, visando, principalmente, a eficiência dos gastos públicos.

O sistema de ensino superior no Chile é governado por uma série de regulamentações e regulamentos, principalmente a Lei Constitucional Orgânica da Educação N 18.9622, Lei nº 20.129, que estabelece um sistema nacional de garantia de qualidade para o ensino superior e a Lei Orçamentária de cada ano (CHILE, 2015).

As reformas estruturais da década de 1980 no Chile criaram condições para a abertura de um número significativo de instituições privadas, o que se reflete no fato de que em 1990 o sistema contava com mais de 300 instituições, principalmente Centros de Formação Técnica (CFT). A Tabela 18 apresenta o número de instituições de ensino superior no Chile de 1990 a 2014.

Tabela 19: Número de instituições de ensino superior no Chile de 1990 a 2014.

Tipo de instituição	1990	2000	2010	2014
Universidades estatais	14	16	16	16
Universidades CRUCH	6	9	9	9
Universidades Privadas	40	39	35	35
IP	81	60	44	44
CFT	161	116	73	60
Total	302	240	177	164

Fonte: DIPRESS, CHILE (2017)

Observa-se que, a partir de 2014, um total de 164 instituições de ensino superior foram oficialmente reconhecidas. Destes, 60 correspondiam a universidades, 44 a IP e 60 a CFT. Se em 1990 existiam 302 instituições, no ano 2000 estas foram reduzidas para 240 e em 2014 para 164. As CFTs são as que mais reduziram seu número, passando de 161 para 60 nos últimos 24 anos, enquanto os IPs caíram, de 81 a 44 no mesmo período.

O número de universidades de Cruch (estadual e privada) permaneceu estável após a criação das últimas instituições no início dos anos 90. Enquanto isso, as universidades privadas experimentaram uma ligeira queda, muito menos pronunciada do que no caso de IP e CFT. A diminuição, desde então, no número de instituições foi consequência de uma maior regulação no sistema, introduzindo maiores demandas para a criação de novas instituições, bem como mecanismos de monitoramento das instituições privadas existentes (CHILE, 2015).

A Comissão Nacional de Acreditação (CNA), no Chile, é a responsável pelo desenvolvimento dos processos de avaliação e acreditação das instituições de ensino superior que alcançaram autonomia institucional, e é responsável pela manutenção de um sistema de informação pública sobre as decisões relevantes de credenciamento. A CNA também supervisiona e autoriza os órgãos privados responsáveis pelo credenciamento dos cursos de graduação e mestrado. Seu trabalho enquadra-se na Lei nº 20.129 de 2006, que estabelece o sistema nacional de garantia de qualidade do ensino superior (CHILE, 2018).

O Conselho Nacional de Educação (CNED), (antigo Conselho de Ensino Superior) é um organismo público e autônomo, criado pela Educação Geral Lei nº 20.370 de 2009. É responsável pela concessão de licenciamento de novas instituições também constituída como um órgão de apelação às decisões adotadas pela CNA (CHILE, 2018).

Adicionalmente, existem outros órgãos públicos relevantes ao sistema, principalmente nos aspectos relacionados à execução de instrumentos de financiamento público. A este nível, a Comissão Ingressa, o Conselho Nacional de Apoio ao Estudante e Bolsas (JUNAEB) e a Corporação de Fomento à Produção (CORFO), embora a última agência atualmente só mantenha um papel ativo no crédito de pós-graduação de financiamento, dado o encerramento do Crédito de Graduação da CORFO (CHILE, 2018).

Juntamente com a criação do Crédito com Garantia do Estado em 2005, é estabelecido através da Lei 20.027 de 2005, um órgão autônomo do Estado chamado Comissão Administrativa do Sistema de Crédito para o Ensino Superior (Comissão Ingressa), que regulamenta o sistema Crédito com Aval do Estado (CAE), estabelecendo a coordenação dos diferentes participantes do sistema (estudantes, instituições, bancos, Tesouro Geral da República) e ampliando as oportunidades de

acesso ao sistema de ensino superior às pessoas que cumprir certos padrões acadêmicos e socioeconômicos.

O JUNAEB é um órgão público que tem como uma de suas funções administrar os diferentes bolsas de manutenção para estudantes do ensino superior. Cabe ressaltar que a Lei Geral de Educação nº 20.370, de 2009, não estabeleceu mudanças relevantes no ensino superior, exceto por alguns detalhes no papel do Conselho Nacional de Educação.

A Lei 18.962 (Lei Orgânica Constitucional de Educação) reconhece quatro tipos de instituições autorizadas a prestar os currículos das universidades de nível mais alto, Institutos Profissionais (IP), Centros de Formação Técnica (CFT) e academias e escolas pertencentes aos ramos Forças Armadas e Ordem. Além disso, os procedimentos para o estabelecimento de instituições privadas são diferentes para as universidades, que devem se comportar como corporação de direito privado sem fins lucrativos e os IP e CFT são definidos como pessoas jurídicas de direitos privado, empresas com fins lucrativos (CHILE, 2018).

Dessa forma, a Lei 20.027/2005, define que as instituições para participarem dos programas de crédito devem ser credenciadas de acordo com o sistema de garantia de qualidade estabelecido por lei. Podem participar pela Lei 21.040/2017 do Programa Gratuidade, instituições com acreditação avançada ou de excelência, instituições constituídas como pessoas jurídicas privadas sem fins lucrativos ou de direito público, estar inscrito pelo menor um ano no Sistema de Acesso a Instituições de Ensino Superior. Ou seja, instituições privadas recém-inauguradas que ainda não foram avaliadas não participam dos programas de créditos estudantis.

No Brasil, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) foi criado a partir da Lei nº 10.861 de 2004 e os sucessivos instrumentos criados para avaliar os cursos e aplicados pelo INEP, fixam a nota 3 como satisfatória para que o curso permaneça no mercado e no sistema regulado. O processo de avaliação leva em consideração aspectos como ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição e corpo docente. O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) é um dos mecanismos de avaliação do Sinaes, que ajuda a compor o CPC- Conceito Preliminar de Curso (BRASIL, 2018).

Os processos avaliativos do Sinaes são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). A operacionalização é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O Ministério da Educação torna público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos. A divulgação abrange tanto instrumentos de informação (dados do censo, do cadastro, CPC e Índice Geral de Cursos) quanto os conceitos das avaliações para os atos de Renovação de Reconhecimento e de Recredenciamento, parte do ciclo trienal do Sinaes, com base nos cursos contemplados no Enade a cada ano (BRASIL, 2018).

De acordo com a Portaria Normativa nº 40 de 12 de dezembro de 2007, Art. 33-B, os indicadores de qualidade das IES, calculados pelo INEP são: o Conceito Preliminar de Cursos (CPC), instituído pela Portaria Normativa nº 4, de 05 de agosto de 2008; o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), instituído pela Portaria Normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008 e o conceito obtido a partir dos resultados do Enade, que avalia o desempenho dos estudantes.

O IGC avalia as IES públicas ou privadas e o CPC é um indicador de qualidade que avalia os cursos superiores um ano após a realização do ENADE de cada curso. Esses indicadores de qualidade são expressos numa escala de cinco níveis e quando se mostram igual ou acima de três possuem qualidade satisfatória. Estes indicadores são instrumentos fundamentais de avaliação da educação superior do Brasil (INEP, 2015).

Quando os cursos apresentam resultados insatisfatórios, são estabelecidos encaminhamentos, procedimentos e ações com indicadores, prazos e métodos a serem adotados. A Lei n 10.861 de 2004 determina que o Enade seja obrigatório aos cursos de graduação.

Para que instituições participem do Prouni ou Fies é necessária a nota do “Conceito Enade” (nota média dos concluintes na prova). Dessa forma, um curso estará impedido de ofertar vagas nestes sistemas de inclusão no ensino superior privado se houver desempenho insatisfatório de seus alunos no Enade. Isso significa que cabe aos cursos que passam pelas avaliações do Enade manter condições mínimas de qualidade para continuarem integrados ao sistema de bolsas de estudo.

No caso do PROUNI, o curso que receber duas avaliações insuficientes consecutivas no Enade, isto é, conceito 1 e 2, será excluído dos processos de seleção de bolsas. Os alunos que já estejam cursando não sofrerão prejuízo. A nota de corte no Enade para o Fies e PROUNI é 3. Uma nota inferior comprova um resultado abaixo do satisfatório. Mas, se o resultado for 4 e 5 no Enade, o estudante estará sinalizando

para a sociedade o nível de qualidade de seu curso e conseqüentemente, um conceito de valor para o seu diploma.

A lei de implementação do Prouni, determina ainda que a isenção fiscal prevista para as instituições que aderem ao programa, somente será concedida após a comprovação da quitação de tributos e contribuições federais, a renovação ao programa deve ser realizada ao final de cada ano, sob pena de desvinculação do Programa, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.

Quanto às IES participantes do Fies, poderão ser financiados os cursos de graduação com conceito maior ou igual a 03 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Os cursos que ainda não possuam avaliação no SINAES e que estejam autorizados para funcionamento, segundo cadastro do MEC, também poderão participar do Programa.

De acordo com os dados abaixo, em média 65% das IES privadas no Brasil participam do Fies:

Tabela 20: Número de IES participantes do Fies de 2004-2009

Ano	Número de IES participantes do Fies	Total de IES	%
2004	1.370	1.789	76,6
2005	1.560	1.934	80,7
2006	1.544	2.022	76,4
2007	1.459	2.032	71,8
2008	1.332	2.016	66,1
2009	1.318	2.069	63,7

Fonte: Relatório de gestão do Fies 2010. BRASIL, (2011)

A Portaria Normativa MEC n 1 de 2010, definiu ainda que o número de vagas anuais ofertadas pelo Fies, respeitará os seguintes percentuais de acordo com o conceito do curso obtidos no Sinaes: até cinquenta por cento do número de vagas para cursos com conceito cinco; até quarenta por cento do número de vagas para cursos com conceito quatro; até trinta por cento do número de vagas para cursos com conceito três e até vinte e cinco por cento do número de vagas para cursos cujos atos regulatórios mais recentes sejam "Autorização" (BRASIL, 2010).

Vale ressaltar que em auditoria do TCU, em 2009, verificou-se que existem 74,9 mil alunos do Prouni e 26,7 mil alunos do Fies em cursos que nunca foram avaliados por meio do Enade, e que dos cursos que foram avaliados, 20,9% no Prouni e 24,8% no Fies receberam nota inferior a 3. Segundo o Relatório, este fato compromete a qualidade da formação dos beneficiários dos dois programas e o alcance de seus objetivos, corre-se o risco de formar uma massa de profissionais com escassa qualificação para o mercado de trabalho brasileiro (BRASIL, 2009).

O resultado do cruzamento de dados demonstrou ainda que dos 15.876 cursos oferecidos por meio do Prouni, 5.501, ou 34,65% dos cursos, nunca foram avaliados pelo Enade. Por esse resultado, o TCU concluiu que existem 74.951 alunos em cursos que nunca foram avaliados. Dos 10.375 cursos que oferecem bolsas e que foram avaliados pelo Enade, 1,7% receberam nota 1; 19% nota 2; 40,8% nota 3; 11% nota 4; 0,7% nota 5 e 17,4% ficaram sem conceito, ou seja, 20,9% dos cursos avaliados possuem nota menor que 3 no Enade.

No caso do Fies, dos 18.537 cursos oferecidos no programa, 3.341 não foram avaliados, 18% dos cursos, o que representa 26.733 alunos em cursos não avaliados. Dos 15.196 cursos avaliados, 1,9% receberam nota 1, 20,2% receberam nota 2, 43,94% receberam nota 3, 11,36% receberam nota 4 e 0,67% receberam nota 5.

Sendo assim, 24,8% dos alunos recebem financiamento em cursos com nota inferior a três, apesar de a legislação proibir o ingresso de alunos nesses cursos. Esse fato ocorre porque se o aluno já estiver no curso no momento da avaliação, ele pode optar, ou não, por transferir sua matrícula para o mesmo curso com avaliação positiva em outra instituição. Nesse caso, há alunos que preferem manter-se na instituição, mesmo com a avaliação ruim.

Dessa forma, o TCU concluiu que os instrumentos de avaliação de cursos superiores e instituições de ensino superior existentes não têm sido eficazes no que se refere ao papel de evitar a permanência de alunos participantes dos programas Prouni e Fies em cursos mal avaliados. Primeiro, porque 34,6% desses cursos no Prouni e 18% no Fies nunca foram avaliados, mesmo já tendo sido fechado um ciclo de avaliação do Enade, e segundo que, mesmo nos cursos avaliados, há grande número de alunos participantes dos dois programas em cursos com nota inferior a três (BRASIL, 2009).

Portanto, observa-se que nos dois países existem sistemas responsáveis pela avaliação dos cursos universitários, no intuito, de garantir a qualidade do ensino superior. No entanto, é importante também realizar fiscalizações *in loco* nas IES participantes, tendo em vista que a estrutura física das instituições contribui também para a qualidade dos cursos, além disso, no Brasil, não realizar as análises *in loco* pode comprometer a execução dos programas, visto que uma etapa de essencial importância do processo de seleção dos beneficiários é realizada pelas instituições privadas de ensino superior.

4.3 Setor privado como executor de Programas de Crédito Estudantil Universitário

Política Pública pode ser entendida como um processo onde atores de uma sociedade planejam ações visando a resolução de problemas setoriais. O Estado reconhecido como local de debate e gestão pública é o principal responsável pela execução de políticas públicas, pois através delas que se administra, identifica, planeja e soluciona problemas que envolve sociedade e Estado.

No entanto, é importante ressaltar que antes da construção sólida do Estado a provisão pública não era a única forma de proteção contra os riscos ao bem-estar. Famílias estendidas e comunidade voluntárias de caridade, ligadas ou não à Igreja Católica, forma, no passado, fontes quase exclusivas de providência. Ou seja, outros atores eram responsáveis pela manutenção do bem-estar e conseqüentemente pela execução do que hoje conhecemos como políticas. Muitas medidas foram institucionalizadas no sentido do desaparecimento dessas práticas, como a Lei dos Pobres, a seguridade social, entre outros.

Segundo Kerstenetzky (2012), para implementação de políticas de bem-estar pressupõe que o país tenha uma relativa capacidade econômica, advinda de um desenvolvimento econômico. Alguns economistas afirmam que só é possível ter welfare state em países desenvolvidos e se o gasto público social for ineficiente exercerá influência negativa sobre o crescimento econômico. Porém, muitos países não desenvolvidos implantaram políticas de bem-estar no estágio inicial de suas trajetórias de desenvolvimento.

Nesse sentido, os discursos públicos que manifestavam a ideia de austeridade, a partir dos anos 1980, considerando a necessidade de se reduzir os gastos, fazer reformas, como as previdenciárias e retração de políticas públicas só surtiram efeitos anos seguintes. As reformas de 1980 e 1990 foram percebidas como adaptações funcionais do estado do bem-estar às novas circunstâncias, enquanto, outros avaliaram como remercantilização, ou seja, recuo da responsabilidade pública ou mesmo perda de efetividade (KERSTENETSKY, 2012).

Nesse contexto, as políticas públicas decidem os rumos do crescimento de um país e deve ser planejada a partir de uma análise econômica e necessariamente temos que falar de empresas. Segundo Iversen (2005), o estado-providência deve ser compreendido como um estado com os mercados e não contra os mercados, pois para permitir uma proteção social elevada e uma regulamentação intensiva do mercado de trabalho, os países não podem se especializar em serviços com altos gastos. Dessa forma, a falta de comércio internacional e de concorrência, e não o crescimento destes é que causa os problemas sociais atuais em países com alta proteção.

Os sistemas de bem-estar na América Latina evoluíram durante um longo período histórico de exploração do período colonial, depois da independência da Espanha e de Portugal. A maioria dos novos governos republicanos conservou o antigo modelo socioeconômico e herdou um número de instituições de proteção social, no entanto, o desenvolvimento dos sistemas de bem-estar na América Latina tem uma estrutura *top-down*.

Ou seja, embora as pressões dos grupos poderosos tenham responsabilidade sobre o estabelecimento precoce de sistemas de bem-estar, os estados latino-americanos iniciaram políticas sociais de cima para baixo como um mecanismo de controle, por meio da cooptação de movimentos trabalhistas mobilizados e classes médias urbanas (SEGURA-UBIERGO, 2007).

Portanto, nessa parte do trabalho será abordado, como as iniciativas privadas nos países Chile e Brasil, atuam quanto às ofertas ou promoção de Programas de Crédito Universitário. No Brasil, de acordo com Koike (2015), com as restrições em torno do Fies, a partir de 2015, o crédito universitário privado ressurgiu e atrai o interesse de bancos, instituições de ensino, gestoras e investidores.

Segundo o artigo de Koike (2015), o consultor em educação Carlos Monteiro, afirma que, antes de 2015, era impossível a iniciativa privada concorrer com um

produto subsidiado pelo governo, no entanto, ao mesmo tempo existe demanda para Crédito Universitário, tendo em vista que a classe C só continuará entrando em grande escala no ensino superior com financiamento.

Nesse sentido, o Banco Santander analisa a criação de um financiamento estudantil, o Bradesco que já tem esse produto quer aproveitar o momento para aumentar a sua carteira de clientes e o Itaú deve reforçar o caixa da Ideal Invest, gestora do crédito universitário do qual é sócia e que no último mês viu a demanda mais do que dobrar (KOIKE, 2015).

Segundo Daniel Mitraud, superintende do Santander Universidade, está sendo realizada uma avaliação e um diálogo com as universidades a fim de encontrar o modelo mais adequado, pois há várias alternativas, desde um financiamento ao aluno com a universidade compartilhando uma parte do risco ou até mesmo uma linha de crédito às universidades para atender a esse momento de redução de caixa, aproveitando sua carteira formada por cerca de 450 instituições de ensino que trabalham com o banco.

João Carlos Gomes da Silva, diretor de crédito do Bradesco, afirmou que o banco tem cerca de 50 convênios com instituições de ensino de várias regiões do país, para financiamento de até 100% da mensalidade. O Itaú, por sua vez, deve fazer novos aportes na Ideal Invest (Programa Pravalier). Em 2012, o banco repassou sua carteira de financiamento universitário à gestora em troca de uma fatia minoritária. Até 2014, antes das mudanças nas regras do Fies, a Ideal Invest previa movimentar R\$ 4 bilhões em crédito estudantil até 2018.

O PRAVALER nasceu da empresa Ideal Invest SA, criada em 2001, com o objetivo de trazer soluções financeiras para o setor de educação. Atualmente, possui mais de 500 IES conveniadas, mais de 130 mil alunos beneficiados com o programa e 2,5 bilhões em mensalidades financiadas.

No PraValer, mesmo com juros parcialmente subsidiados pela universidade, a taxa média anual é de 17,45% ao ano. A amortização começa no início do curso, em parcelas equivalentes à metade do valor integral da mensalidade. O prazo para quitar o financiamento é de dez anos, incluindo os quatro anos da graduação. As parcelas sofrem aumento progressivo no fim do período. Do valor total pago pelo estudante 37% é apenas juros (SETTI, 2016). O quadro abaixo compara os Programas Fies e Ideal Invest:

Quadro 7: Comparação Fies e PraValer- Cálculo para um curso de quatro anos, com mensalidade de R\$ 750. Valor total do financiamento de R\$ 36 mil

Características	Fies	PRAVALER
Taxa de juros	3,4% ao ano	17,45% ao ano
Prazo para pagar	18 anos	10 anos
Início da amortização	18 meses após a conclusão do curso	Primeira mensalidade do curso
Mensalidade	R\$ 311,29	R\$ 375 no início à 488 no final
Valor final pago	R\$ 49.573	R\$ 57.113
Valor pago em juros	R\$ 13.573 (27% do total)	R\$ 21,113 (37% do total)

Fonte: Caixa Econômica Federal; Ideal Invest, 2016.

Em 2015, o número de faculdades que subsidiou a taxa de juros do financiamento privado aumentou de 20 para 50. O subsídio dos juros foi a forma encontrada pela Ideal Invest para tornar seu produto mais competitivo em relação ao Fies, que cobra juros de 3,4% ao ano, tem prazo de amortização de até 12 anos e carência de 18 meses.

Outra que viu a demanda mais que dobrar foi a Fundaplub, gestora gaúcha que administra os financiamentos próprios das universidades, atualmente é conhecida como Fundacred e oferece o CredIES. Até os anos 90, instituições confessionais como PUC, Mackenzie e Metodista financiavam seus alunos, mas várias delas enfrentaram problemas de inadimplência e repassaram a gestão para a Fundaplub, que hoje trabalha com 40 universidades.

A Kroton Educacional, empresa brasileira com mais de 50 anos, referência mundial no setor de educação, atuando no ensino superior com mais de um milhão de alunos matriculados nas mais de 110 unidades das marcas Anhanguera, Fama, Pitágoras, Unic, Uniderp, Unime e Unopar, e nos mais de 900 Polos de Educação a Distância credenciados e com a LFG, no segmento de cursos preparatórios para concursos públicos e OAB, em 2015 estava subsidiando as mensalidades dos ingressantes que não conseguiram o Fies, através do Parcelamento Estudantil

Privado (PEP). Em 2017 a Kroton firmou uma parceria com a BV Financeira para a oferta de financiamento estudantil privado (FEP) aos alunos de graduação da empresa. (MACHADO; KOIKE, 2017)

No financiamento estudantil da Kroton, em parceria com a BV Financeira, os alunos poderão financiar 50% da mensalidade, sem cobrança de taxa de juros, apenas com correção monetária. Metade do valor da mensalidade é paga durante o curso e os outros 50% são quitados nos 4 anos (ou o mesmo período da graduação) após a formatura. A Kroton subsidia a taxa de juros e a BV libera os recursos. Os alunos que não tem perfil para atender as exigências do banco, como fiador e comprovante de renda, permanecerão no PEP, que utiliza recursos próprios da Kroton, mas os percentuais subsidiados serão menores (MACHADO; KOIKE, 2017).

Existem outras duas iniciativas privadas direcionadas à educação superior no Brasil, são os Programas Educa mais Brasil e Quero Bolsa. Embora alguns confundam o Educa Mais Brasil com um programa do governo, na verdade trata-se de uma empresa privada que recruta alunos para faculdades, oferecendo bolsas em escolas de ensino superior. O Quero Bolsa também é uma entidade privada que oferece bolsas em faculdades.

O Educa Mais Brasil é o maior programa de bolsas de estudo e está a mais de uma década no mercado, permitindo que estudantes impossibilitados de pagar uma mensalidade integral tenham acesso a instituições de ensino particulares através de bolsas de estudo parciais. O programa tem parceria com mais de 18 mil instituições, entre universidades, centros universitários, faculdades, colégios e escolas técnicas, que disponibilizam bolsas de estudo de até 70% para cursos de graduação, pós-graduação, educação básica, cursos técnicos, cursos livres, idiomas, preparatórios para concursos, pré-vestibular e educação de jovens e adultos. Não se trata de um financiamento, mas de descontos nas mensalidades dos cursos (EDUCA MAIS BRASIL, 2018).

Segundo as informações disponibilizadas, mais de 450 mil alunos já foram beneficiados com bolsas de estudo pelo programa, as inscrições para concorrer a esses descontos são gratuitas e *on line*, porém exige-se o pagamento de uma mensalidade no valor total para adesão e são cobradas taxas semestrais para renovar o desconto. Para ter o desconto aprovado é necessário não ter condições de pagar o valor total da mensalidade e não possuir vínculo educacional na instituição de ensino que deseja a bolsa (EDUCA MAIS BRASIL, 2018).

O Programa Quero Bolsa é um serviço que oferece bolsas parciais, atualmente mais de 1.200 universidades são conveniadas com o programa e a única exigência é não estar cursando o curso pretendido, além disso, é cobrado apenas uma taxa única para emissão do comprovante da bolsa, sem nenhum outro custo até o fim do curso. É necessário realizar uma pré-matrícula e uma prova *on-line* em qualquer mês do ano, no período de matrícula o beneficiário se dirige às instituições para realizarem as matrículas, com as documentações exigidas.

No Chile, um grupo de jovens no ano de 2008 criou a *Fundación Por una Carrera*, uma organização que se encarrega de reunir todas as informações disponíveis hoje sobre as bolsas privadas existentes no Chile. Através do portal, www.porunacarrera.cl, uma espécie de "*google* de bolsas de estudo", os estudantes podem conhecer as diferentes alternativas de financiamento oferecidas pelo setor privado.

A *Fundación Por una Carrera* também realizam a prestação de aconselhamento profissional e acompanhamento na aplicação de bolsas de estudo, através de tutoriais realizados por voluntários universitários, palestras para estudantes, formação de professores, gestores e pessoas que trabalham na educação, programas de aconselhamento para alunos do ensino médio e orientação vocacional.

De acordo com a fundação, por ano cerca de 84.000 bolsas de estudo privadas são oferecidas por universidades, IP, CFT, além disso, o poder municipal, fundações, corporações, empresas e bancos também oferecem bolsas de diversas modalidades. Entretanto, há uma grande falta de conhecimento sobre essas oportunidades, e é por isso que um número significativo delas permanece vago.

De acordo com os dados disponibilizados pela fundação, atualmente estão disponíveis mais de 1.000 tipos de bolsas, distribuídas em 142 instituições privadas e que podem atender diversos setores, relacionados ao percurso acadêmico do estudante chileno, além disso, são utilizados critérios diferentes para concessão desses benefícios, entre eles estão: a pontuação do PSU ou NEM, mérito acadêmico e a situação socioeconômica familiar.

Quanto aos tipos de benefícios das bolsas que são oferecidas, observa-se que existem 11 possibilidades de bolsas. São elas: Benefício Acadêmico, Redução de tarifas, Descontos, Contribuição para pagamento da mensalidade, Contribuição para transporte, Contribuição para alimentação, Contribuição para compra de materiais, Contribuição para moradia, Crédito, Seguro médico e Descontos e facilidades para funcionários de empresas conveniadas com a universidade.

Portanto, observa-se que as empresas possuem um papel estratégico no sucesso das Políticas Públicas, em meio à crise do *welfare state*, devendo este papel ser reconhecido e aprimorado, como condição essencial para mudanças nas trajetórias históricas de países, para que os objetivos do estado de bem-estar social venham a ser cumprido.

Vale destacar também que, compreender a importância de estratégias do mercado para promoção de políticas públicas é fator essencial para a execução de políticas mais eficazes e de melhor efetividade, pela sua característica de zelo pelos recursos e pelos resultados.

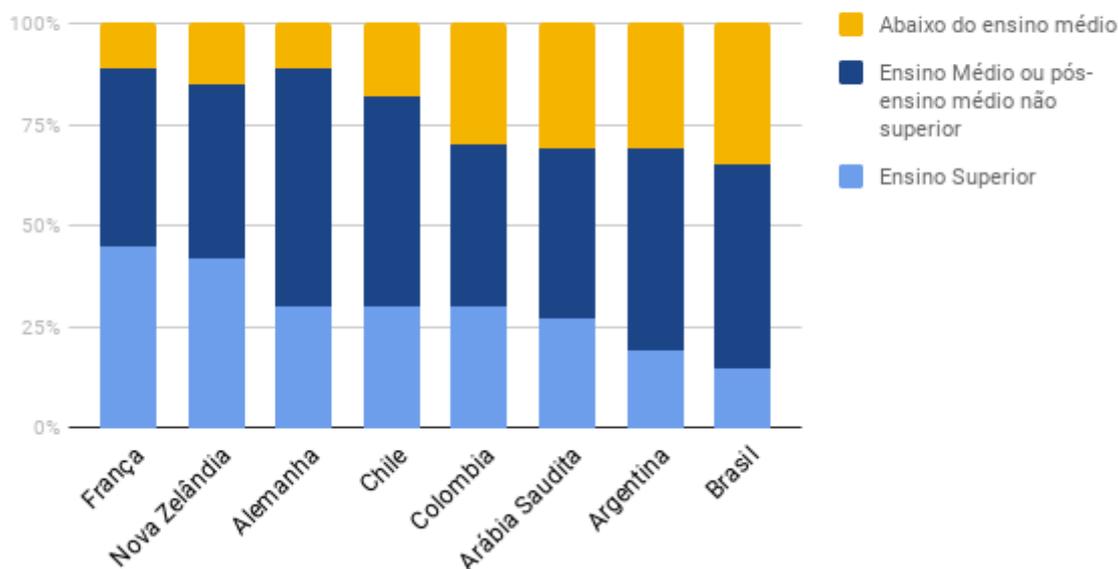
A parceria público-privado de alguma forma tem que ser realizada, pois o setor privado é capaz de atuar em determinadas políticas públicas com o objetivo de suprir as deficiências do setor público e diminuir os gastos em um ambiente de austeridade fiscal. Porém, apesar das eventuais vantagens sociais das políticas privadas, sua adoção, dada sua menor capacidade redistributiva e o maior risco de segregação e segmentação do bem-estar são limitados, comparada aos parâmetros de domínio público.

4.4 Resultados Alcançados após os Programas de Crédito Universitário

Neste item, serão ressaltados os resultados alcançados pelo Brasil e Chile, após os esforços governamentais para a inserção de estudantes em cursos superiores, através de Programas de Crédito Universitário. Ou seja, o que os referidos programas estudados conseguiram modificar na realidade de cada país quanto à diminuição da desigualdade social, inserção de pessoas no mercado de trabalho de nível superior e percentuais da sociedade com curso superior.

Em estudo recente da OCDE, Panorama da Educação 2017, é possível analisar dados relativos à educação superior dos países Brasil e Chile. O Gráfico 52 apresenta o nível de escolaridade das pessoas de 25 a 34 anos nos dois países em 2016. Pode se observar que o Chile apesar da educação superior exigir taxas de manutenção possui o dobro de pessoas de 25 a 34 anos com ensino superior em comparação ao Brasil, que oferece um ensino superior gratuito em universidades pública e subsidiado em instituições privadas.

Gráfico 52: Nível educacional de pessoas de 25 à 34 anos Brasil e Chile em 2016

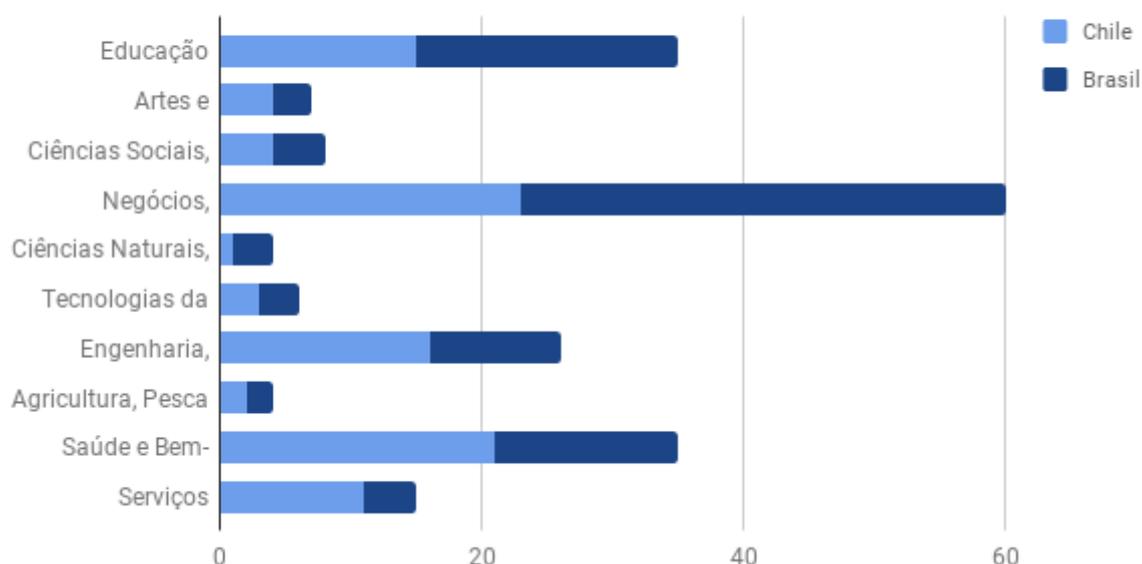


Fonte: OCDE (2017).

Pode-se observar também nos dados apresentados que, enquanto o Chile se aproxima de estatísticas próximas à de países como Alemanha e Nova Zelândia, o Brasil aproxima-se de países como Argentina, Colômbia e Arábia Saudita. Além disso, a OCDE apresenta também quanto ao percentual de pessoas de 25 a 34 anos com ensino superior em 2010 e em 2015 o Brasil aumentou seus números de 12% para 17%, enquanto o Chile nesse mesmo período, em 5 anos aumentou de 22% para 30%, 3% a mais que o país anterior.

Quanto à distribuição de graduados do ensino superior, por área de estudo, em 2015, observa-se que tanto o Brasil quanto o Chile formam mais pessoas na área de Negócios, Administração e Direito. O gráfico abaixo apresenta o percentual das áreas Educação Artes e Humanidades; Ciências Sociais, Jornalismo e Informação; Negócios, Administração e Direito; Ciências Naturais, Matemática e Estatística; Tecnologias da Informação e da Comunicação; Engenharia, Fabricação e Construção; Agricultura, pesca e veterinária; Saúde e bem-estar; Serviços.

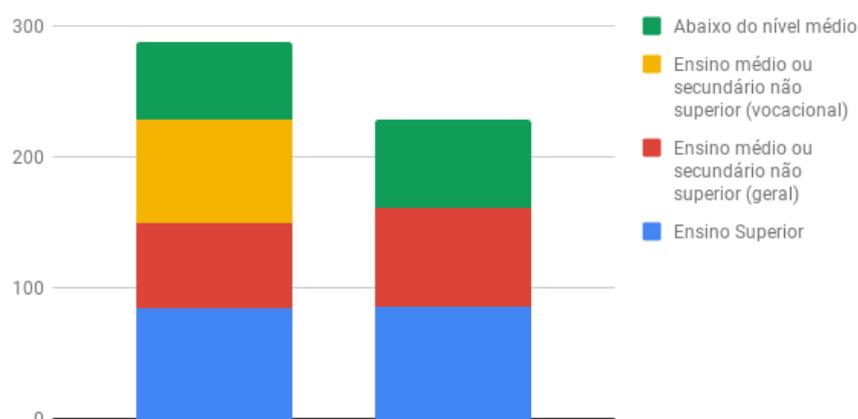
Gráfico 53: Distribuição de graduados ensino superior por área em 2015



Fonte: OCDE (2017)

De acordo com os dados da OCDE (2017) no Brasil 83% dos jovens entre 25 e 34 anos com ensino superior são empregados, dos jovens com ensino médio e outro curso não superior 75% estão empregados, enquanto 68% dos jovens que tem escolaridade abaixo do ensino médio têm emprego, ano de 2015. No Chile, no mesmo ano, 60% dos jovens com escolaridade abaixo do ensino médio estão empregados, 65% dos jovens com ensino médio ou ensino secundário não superior (geral) estão empregados, 78% dos jovens com ensino médio ou ensino secundário não superior (vocacional) estão empregados e 84% dos que possuem curso superior tem emprego.

Gráfico 54: Taxas de emprego de jovens entre 25 a 34 por nível educacional, no Brasil e Chile, em 2015

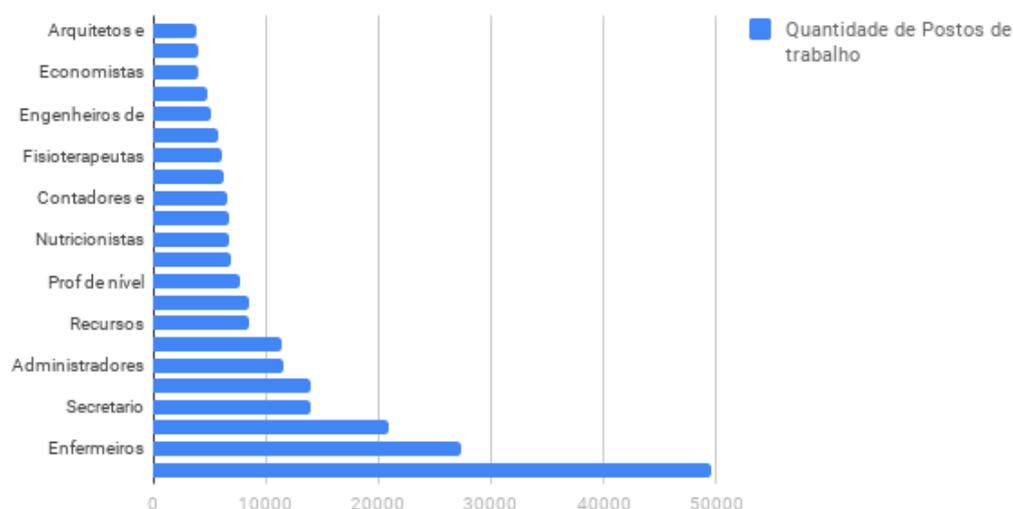


Fonte: OCDE (2017)

No entanto, o relatório da OCDE não especifica se esses jovens com curso superior que estão empregados exercem cargos em sua área de formação, pois os graduados nos dois países analisados concentram-se em poucos cursos e quando buscam uma vaga no mercado de trabalho podem perceber que não há tanto espaço para as mesmas funções, pois as vagas de trabalho não surgem na mesma proporção que a emissão de diplomas.

Dados mensais fornecidos pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) apresentam que foram gerados no Brasil no período de 2009 a 2012 um total de 304.317 postos de trabalho de ensino superior. Dessas vagas, 16,3% empregaram analistas de tecnologia da informação, essa área foi a que teve maior expansão em termos de geração líquida de empregos (IPEA, 2013).

Gráfico 55: Carreiras de nível superior que mais geraram postos de trabalho no Brasil 2009-2012



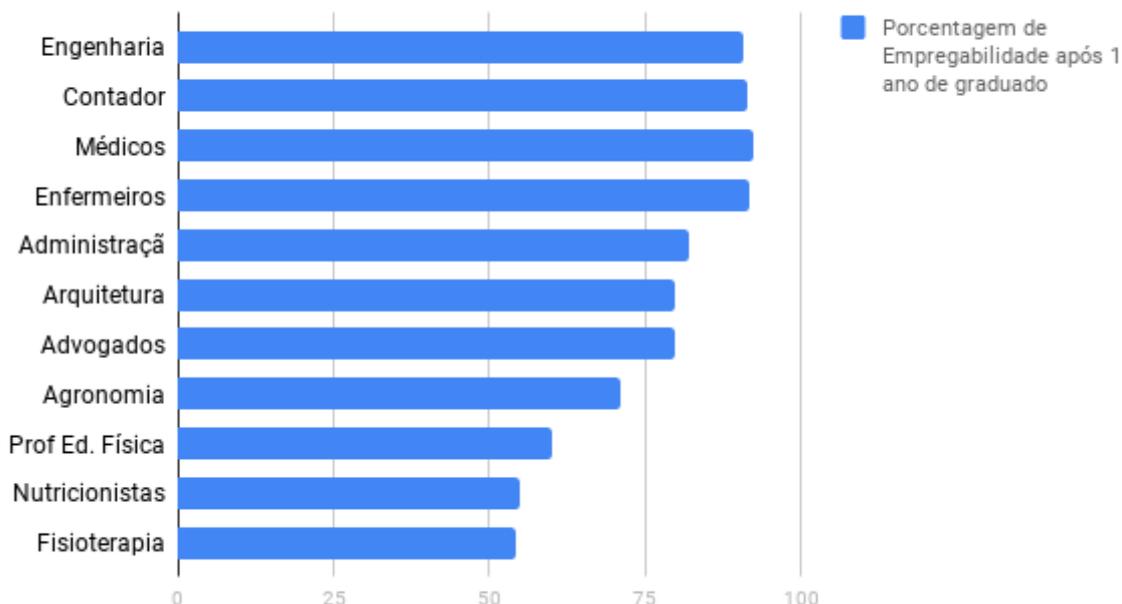
Fonte: Caged, BRASIL (2013)

De acordo com o Censo da Educação Superior no Brasil de 2009 a 2012 (dezembro de 2009 e janeiro 2012- período da pesquisa do Caged), 1.729.832 pessoas concluíram cursos de bacharel. Isso quer dizer que apenas 17,6% desses podem estar exercendo cargos conforme sua formação superior no trabalho formal. Nesse mesmo período, foram gerados 402.490 postos de trabalho para técnicos de nível médio no Brasil, 100 mil vagas a mais do que para cargos com exigência mínima de curso superior.

No Chile, o Ministério da Educação, apresenta informações sobre renda e empregabilidade das carreiras de ensino superior, baseado nos dados dos graduados fornecidos pelas instituições. É realizado um cruzamento de dados com base nas declarações fiscais dos contribuintes, e validadas pelo Serviço de Informação do Ensino Superior (SIES).

Através de uma ferramenta de busca, o cidadão chileno tem acesso às perspectivas de emprego das carreiras, antes de escolher seu curso superior. Permite ainda que, o estudante possa verificar o percentual de empregabilidade por instituição de ensino de cada curso e a renda média da carreira, quatro anos de emprego. **Gráfico 56**, apresenta a média dos percentuais de empregabilidade no Chile de algumas carreiras.

Gráfico 56: Média da empregabilidade por carreira no Chile em 2017



Fonte: Mineduc, CHILE (2017).

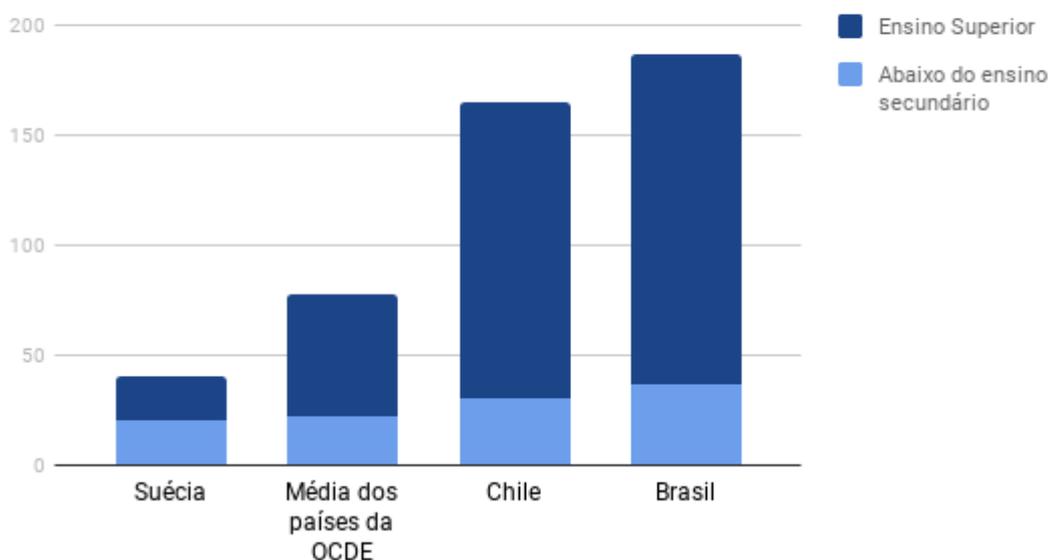
Após a análise da taxa de empregabilidade em todas as carreiras oferecidas em universidades chilenas, verificou-se que em média 77,5% de formandos no Chile após um ano de graduação em 2017 estão empregados na área. Os dados estão disponíveis na página virtual do Ministério da Educação, que auxilia estudantes na escolha de sua carreira. O curso com maiores taxas de empregabilidade são Engenharia em Gestão Pública de 98,9% e Obstetrícia e Puericultura de 98,8%. Com menores taxas são em Atuação e Teatro 40,7% e em Artes e Licenciatura em Artes 40,6%.

Quanto às taxas de desemprego, observou-se que no ano de 2015 no Brasil 7% dos jovens entre 25 e 34 anos com educação superior estão desempregados, enquanto 11% daqueles que não completaram ensino secundário e 11% dos que tem apenas o ensino médio ou secundário não superior. No Chile, 7% dos jovens com ensino superior estão desempregados, 9% dos que tem apenas o ensino médio ou secundário e 12% dos que tem escolaridade abaixo do ensino médio não têm emprego (OCDE, 2017).

Os demais jovens que não estão empregados e nem desempregados, são considerados pela OCDE (2017) como inativos e refere-se àqueles jovens que não procuram emprego. Dentro desse perfil a taxa menor de inativos tem ensino superior 9% no Chile e 8% no Brasil.

Nos dois países analisados, Brasil e Chile, observa-se que os jovens de 25 a 34 anos com ensino superior tem uma vantagem maior com relação à taxa de emprego do que as pessoas com menor escolaridade nessa faixa etária. Além disso, nesses países os adultos de 25 a 64 anos com diploma superior obtêm ganho maior do que aqueles com apenas o ensino secundário, ou seja, a vantagem de ganho relativo das pessoas aumenta com o nível de ensino superior. Porém a disparidade entre o ganho de pessoas com curso superior e sem curso superior é muito acima da média dos países da OCDE (OCDE, 2017).

**Gráfico 57: Ganhos relativos de adultos, por nível educacional (2015)
25-64 anos com renda de emprego**



Fonte: OCDE (2017)

O país com a menor disparidade entre os ganhos por escolaridade é a Suécia e as maiores taxas de diferença dos ganhos é no Chile e por último o Brasil. No Chile, pessoas com ensino superior ganham até 135% a mais que pessoas de baixa escolaridade, enquanto no Brasil ganham 150% a mais. As pessoas com baixa escolaridade ganham no Chile 30% a menos e no Brasil 37% a menos. Em média nos países da OCDE pessoas com curso superior ganham 56% a mais que aqueles com apenas o ensino secundário, enquanto aqueles com ensino secundário inferior ganham em média 22% a menos (OCDE, 2017).

De acordo com Medeiros *et al* (2015), a partir das declarações de Imposto de Renda de Pessoa Física do Brasil, dos anos de 2006 a 2012, os mais ricos apropriam-se de uma parcela substantiva da renda total do país, e nesse período de 6 anos, não

houveram mudanças claras nesse cenário, pois o dados tributários revelam uma concentração no topo substancialmente maior do que as outras fontes, permanecendo estável no período analisado, ocorrendo um leve aumento entre 2006 e 2008 e entre 2010 e 2012.

As análises dos autores revelaram ainda que, no Brasil, no período indicado, em média, o 0,1% mais rico recebeu quase 11% da renda total, o que implica que sua renda média foi quase 110 vezes maior do que a média nacional. O 1% mais rico, incluindo esse 0,1%, apropriou-se de 25%, e os 5% mais ricos receberam 44%, quase a metade da renda total.

Deve-se destacar que em 2012, por exemplo, entre o 0,1% mais rico a renda média foi de 2.373,5 milhões de reais, enquanto os 5% mais ricos em média ganhavam 197,7 milhões de reais, ou seja, ao incluir outras parcelas de ricos para média da renda, diminui 12 vezes o valor do ganho desse setor da sociedade. Vale lembrar que a referida análise considera apenas uma pequena parte da distribuição da renda e ignora tudo o que acontece entre os 95% mais pobres. Porém, sobressalta a desigualdade entre os mais ricos e o resto da população brasileira.

Nos países analisados o gasto público total com educação primária e superior, é de 20% no Chile e de 16% no Brasil, com relação às despesas totais do governo. Apesar da rede federal de universidades no Brasil serem totalmente gratuita e oferecer ensino primário público, enquanto o Chile as universidades são financiadas em conjunto com as famílias atendidas seu gasto público apresenta um percentual maior. Vale recordar também que, o gasto público em educação primária no Chile é maior que o gasto com educação superior, enquanto o Brasil essa conta se inverte.

Em média os países da OCDE, gastam com educação primária e superior 11,3% das despesas totais do governo, os investimentos públicos nessa área mantiveram estável de 2010 a 2014, estabilidade presente também no Chile. No Brasil, nesse mesmo período de quatro anos, a participação diminuiu 2,5%.

Nesse sentido, observa-se que os níveis de educação na América Latina permanecem menores que os dos países desenvolvidos, com intenso destaque do Chile, que em alguns aspectos apresenta dados semelhantes ao de países de tradicional educacional no ensino superior, principalmente quanto aos índices percentuais da população jovem com elevado nível de escolaridade e diminuição da população com baixa escolaridade, próximo aos dados da Alemanha.

E o Brasil apesar de oferecer serviços de educação públicos e isentos de taxas em todos os níveis educacionais, ainda apresenta níveis menos consistentes, principalmente entre os jovens de 25 a 34 anos. Para aperfeiçoamento desse quadro torna-se urgente uma reforma do sistema educacional brasileiro em todos os níveis de ensino.

5 CONCLUSÃO

O tema discutido nesta pesquisa foi elaborado com o objetivo de fazer uma reflexão sobre o Sistema de Ensino Superior, os modelos dos Programas de Crédito Universitário e a participação do setor privado na educação superior dos países Brasil e Chile.

Os resultados apresentados permitiram confirmar que os Programas de Crédito Universitário estão presentes no sistema educacional de ensino superior nos dois países analisados, desde os anos 80, período em que militares estava à frente da presidência dos dois países, apesar de muitos estudos apontarem essa época como um momento de repressão e diminuição de programas sociais. Porém, como foi identificado, foi através da iniciativa de militares que se configurou o modelo dos programas de crédito universitário, existentes até os dias atuais.

Foi possível verificar também que a gestão dos programas é realizada de formas diferentes, principalmente, quanto aos seguintes aspectos:

- Garantia do empréstimo: no Fies, até a introdução do FGEDUC em 2009, os empréstimos eram garantidos por fiança, que foi paulatinamente sendo substituída pela garantia prestada por intermédio de um fundo público, ou seja, em caso de inadimplência, em relação ao empréstimo do governo, era ele mesmo que cobria o calote. No Chile, não é exigido a presença do fiador na assinatura do contrato, porém outras formas de garantia são utilizadas, como a retenção de 10% do salário anual do beneficiário para o pagamento da dívida, além disso existe um fundo em que tanto o governo como as instituições que oferecem os cursos contribuem para cobrir os casos de alta inadimplência. No Brasil apenas no ano de 2015 às instituições passaram a contribuir também com FGEDUC.
- Critérios de seleção das IES que participam dos programas: apenas em 2006 no Chile e em 2004 no Brasil, foram criados os sistemas de avaliação do ensino superior no Brasil, antes disso não havia preocupação com a qualidade do ensino prestado por instituições privadas. Além disso, em 2009 o governo brasileiro acabou com o provão que gerava um ranking das melhores universidades privadas. No entanto, no Chile através de um buscador é

possível identificar a taxa de empregabilidade por IES, dessa forma, identificando as instituições que foram melhores profissionais.

- Critérios de seleção dos beneficiários: os dois países levam em consideração critérios socioeconômicos e pontuação nos exames gerais para ingresso no ensino superior (ENEM no Brasil e PSU no Chile). Quanto à análise da situação social do candidato às bolsas e créditos, observa-se que no Brasil a análise é realizada pela própria IES através de uma comissão formada por representante de alunos e de funcionários da IES, por meio da análise de documentos disponibilizados pelo aluno, que comprovem a situação atual do mesmo. No Chile o sistema de Registro Domiciliário, é um sistema que contém todas as informações da família e a análise é feita conforme a situação de um ano da família e não apenas do momento atual como no Brasil. Além disso, tal sistema permite identificar informações gerais do candidato como aquisição de carro, casa própria ou aluguel. O Brasil por não ter esse sistema de informações integradas, foi constatado pela Receita Federal, beneficiários do Prouni com carros de luxos no valor de R\$200 mil. Sistemas de informação que permite identificar todas as informações sobre o indivíduo e membros das famílias são de extrema necessidade, para evitar fraudes em programas sociais.

Vale destacar também, que no Chile existem benefícios que levam em conta o NEM (média das notas do ensino médio), dessa forma valorizando tudo o que o aluno fez durante o ensino médio e não apenas seu desempenho em uma prova. Além disso, para concorrer no Brasil a bolsas e crédito basta o aluno ter uma nota no ENEM superior a 400 pontos, a exigência de não zerar a redação foi instituída apenas em 2011, porém o aluno que tira notas insuficientes como 1,0; também poderão concorrer. No Chile exige-se pontuação igual ou superior à 475 pontos no PSU e NEM maior que 5,3. Ao considerar o desempenho do aluno durante todo o ensino médio, valoriza-se esse nível de ensino, fortalece o comprometimento com o conhecimento repassado nesses anos e é forma de reconhecer o mérito desses alunos, possibilitando também a ocorrência de fraudes nos resultados dos vestibulares. O Brasil, por não adotar ideias como essas, obtém resultados negativos quanto à aprendizagem do ensino médio e permite fraudes em vestibulares, onde pessoas tenta burlar provas, através de escutas eletrônicas, no intuito de conseguir vagas nos cursos mais concorridos.

- Os beneficiários do sistema CAE permite também solicitar um reembolso de taxas pagas no caso, o diplomado decida trabalhar em comunidades em necessidade. No Brasil, essa possibilidade foi sugerida desde 1979, porém ainda não foi implantada. Essa perspectiva, é uma possibilidade de inserir profissionais em locais de menor desenvolvimento e de interiorizar serviços para atender a população mais vulnerável, é uma prática que poderia contribuir para aumentar a experiência profissional dos recém-formados e aumentar o atendimento às demandas públicas de áreas desassistidas.
- No Chile, também existe uma política na qual os créditos e bolsas são pagas pelo governo conforme um valor de referência. No Brasil, até 2014 não existia nenhum limite para o valor das mensalidades, quem eram definidos pela própria instituição. No entanto, dentre as alterações realizadas nas regras do Fies, a partir de 2015, o MEC só aceita financiar mensalidades com reajustes de acordo com a inflação.
- Até então, não colocar limite nos valores das mensalidades dos cursos financiados pelo governo federal, ocasionou uma especulação financeira, promovida pelas IES, onde um mesmo curso pode variar o valor da mensalidade em mais de 15%. Como por exemplo, o curso de Medicina oferece a menor mensalidade do país no estado do Tocantins, R\$3.641,24 (Centro Universitário Unirg) e a maior sendo R\$12.191,00 no estado de São Paulo (Faculdade São Leopoldo Mandic de São Paulo), uma variação de quase 334%.
- O Chile, a variação de preços das mensalidades dos cursos de medicina é de apenas 16,54%, pois a menor anuidade é de \$ 4.643.000 (*Universidad de la Frontera*), e a maior de \$ 7.684.573 (*Universidad del Desarrollo*). A taxa de empregabilidade da universidade com mensalidade menor é de 95,1% e a de maior é de 85,5%, ou seja, uma mensalidade mais cara, não significa maior qualidade.

No Chile, observa-se também que 49% dos financiamentos CAE são agenciados por bancos, que concorrem em licitações, o Brasil financia 100% do Fies, apenas em 2018 será permitido que os bancos ofereçam esse programa com o subsídio do governo federal, denominado de P-Fies, os estudantes com renda per capita mensal familiar de até cinco salários mínimos,

serão atendidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento e de bancos privados participantes.

Abaixo, o quadro apresenta os dados gerais dos Programas de Crédito Universitário e compara taxas de juros e a inadimplência, que é semelhante nos dois países.

Quadro 08: Dados comparativos dos Programas de Crédito Universitário do Brasil e Chile

Nome do Programa	País	Ano de criação	Tipo de Crédito	Taxa de juros (a.a.)	Taxa de Inadimplência	N beneficiários 2016
PCE/CREDUC	Brasil	1975 até 1998	Empréstimo	6.6%	30% (2005)	200.000**
Fies	Brasil	1999	Empréstimo	9% (até 2006) 6,5%(até 2009) 3,4%(até 2010) 6,5%(atual)	50%	204.000
PROUNI	Brasil	2004	Descontos*	Não se aplica	Não se aplica	304.000** *
FSCU	Chile	1981	Empréstimo	Inflação+ 2%	37,5%	45.326
Bolsas Tarifárias	Chile	1991	Descontos*	Não se aplica	Não se aplica	349.347
CAE	Chile	2005	Empréstimo	Inflação+6%(até 2007) 2% (2012)	50%	355.579
Gratuidade	Chile	2016	Desconto* 100%	Não se aplica	Não se aplica	138.951

*Não precisa devolver o valor pago pelo governo.

**Ano 2015

***Ano 2014

Para responder à questão da pesquisa: Qual modelo econômico favorece a execução de Programas de Créditos Universitário mais eficiente, do Brasil ou do Chile? É necessário recordar que os dois países, segundo o autor Hoss Schneider (2013), estudioso da América Latina, baseando-se em capitalismo avançados analisados por Hall; Soskice (2001) apresenta características de uma economia de mercado hierárquica, que ele chamou de Capitalismo Hierárquico (HME).

Os países com HME apresentam ausência de bons empregos e de desenvolvimento equitativo, baixa qualificação, governança corporativa, elementos do sistema político que favorecem os que estão no poder e a pressão de privilegiados por benefícios. No entanto, o autor afirma ainda que Brasil e Chile possuem potencial para futura mudança e afastamento das complementaridades do HME, em direção a outros tipos possíveis de capitalismo.

No entanto, com os dados apresentados pela pesquisa, observou-se que o Chile tem superado a baixa qualificação e ausência de bons empregos, tendo em vista que 61% da população é atendida com subsídios da união, para obtenção de formação superior, 30% da população de 25 a 34 anos tem curso superior e 77% dos diplomados trabalham em sua área de formação, revelando a expansão de empregos de alta qualificação.

O atual presidente eleito em 2017, Sebastian Piñera, é conhecido pelo incentivo ao sistema livre de mercado, que o país seguia nos últimos 30 anos – assegurando empregos e desenvolvimento para o país. O Chile ainda fez excelentes políticas econômicas aceitando investimentos estrangeiros e promulgando leis que beneficiam e incentiva empreendedores de todo o mundo.

Em contraste, o Brasil apresenta apenas 15% da população entre 25 a 34 anos com curso superior e 35% com escolaridade abaixo do ensino médio. Em 2014, período de maior expansão do Fies, apenas 38% dos universitários receberam subsídio da união para estudarem (incluindo créditos e universidades públicas).

Apesar de 83% desses estarem empregados, apenas 17,6% dos concludentes de cursos superior, trabalham em sua área de formação, pois as vagas de trabalho não surgem na mesma proporção que a emissão de diplomas.

Schneider (2014) afirma que,

A versão brasileira do Estado desenvolvimentista não promoveu uma vasta reorientação da economia em direção à alta tecnologia e ao alto valor agregado à indústria de transformação. Na verdade, pela década de 2000, a bonança de recursos naturais empurrou a economia brasileira de volta a níveis anteriores de dependência das exportações de matérias-primas, embora com uma cesta mais diversificada de recursos naturais e de exportações agrícolas (SCHNEIDER, 2014).

Segundo o autor, as taxas de poupança e de investimento no Brasil nunca ficaram acima de 25% do produto interno bruto (PIB) de forma sustentável, como

aconteceu nas economias de alto desempenho da Ásia, a exemplo dos tigres asiáticos. No entanto, um grande número de outras variáveis além do fomento estatal contribuiu para estes resultados, como os recursos naturais e heterogeneidade étnica, a problemas mais contemporâneos, como a crise da dívida da década de 1980. Em contraste, alguns setores foram alvo de intervenção estatal pesada e direta, de modo que os resultados podem ser mais facilmente atribuídos, em grande parte, à qualidade do tipo de intervenção.

Um dos muitos fatores que contribuíram para histórias de superação de países devastados com guerras ou outras dificuldades foi o investimento pesado e constante em educação e competências. No Brasil, muitos setores bem-sucedidos (aço, aviões e petróleo) foram desenvolvidos principalmente por empresas estatais. Embora o uso de empresas estatais tenha caído em desuso na maior parte do pensamento desenvolvimentista, a lição do investimento de longo prazo em capital humano pode ser analisada de forma separada e promovida por conta própria.

Outros países que alavancaram a educação como estratégia de desenvolvimento de longo prazo incluem Irlanda, Cingapura, partes da Índia e Costa Rica. Considerando quão baixo o Brasil e a América Latina se encontram nos rankings em educação, tanto a básica quanto a avançada, focar em educação poderia ser uma opção eficaz de desenvolvimento (Schneider, 2013).

Entretanto, há riscos de se utilizar o investimento em capital humano como política de desenvolvimento (como política social ele se justifica pelos seus próprios termos). Pois, os trabalhadores altamente qualificados podem não conseguir empregos à altura e emigrarem. Além disso, se os retornos individuais excederem o retorno social (isto é, se os indivíduos receberem salários mais altos sem acrescentarem muito à produtividade global), não existe desenvolvimento.

Além disso, subsidiar este capital humano leva um longo tempo e pode ser regressivo, no entanto, o governo brasileiro dedica uma parte enorme dos gastos com educação para universidades públicas gratuitas. Dessa forma, políticas complementares são necessárias para gerar emprego o mais rápido possível à medida que trabalhadores qualificados entrem no mercado de trabalho.

Sem políticas complementares focadas em garantir a demanda do mercado de trabalho, tanto para a formação universitária quanto para a técnica secundária, será

difícil estimular o investimento por alunos e justificar a subvenção pública em relação a outros projetos alternativos de desenvolvimento (SCHNIDER, 2014).

Outro fator negativo contribui para que o Brasil não consiga fugir da armadilha do capitalismo hierárquico, pois há uma série de críticas às atividades de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Incluindo que o banco duplica empréstimos (com desnecessário subsídio público) e afasta investimentos (empréstimos e financiamentos) privados, empresta muito para as multinacionais que têm acesso a muitas fontes alternativas de financiamento, e que não faz muito financiamento para os setores intensivos em tecnologia (ALMEIDA, 2011). Nesse sentido, um dos motivos para empregabilidade baixa no Brasil é a insuficiência de investimentos privados, pois o Estado não tem estrutura ou capacidade, bem como não é a sua função, empregar a maioria da população.

Portanto, observa-se que o Estado brasileiro gasta muito com educação superior, porém atende poucos, enquanto o Estado chileno também gasta muito, porém atende a um percentual maior da população. Por isso o índice de pessoas com curso superior no Brasil ainda é muito inferior do que nos em países desenvolvidos. Demonstrando, assim, que os recursos públicos em educação superior no Brasil não estão sendo investidos de forma eficiente.

Os Programas de Crédito Educativo chilenos podem ser considerados mais eficientes, pois as instituições privadas do Chile estão em melhores posições nos rankings mundiais da área, os índices de empregabilidade e pessoas com ensino superior são maiores no Chile, além disso, valoriza-se o desempenho do ensino médio. O Chile ainda tem uma cobertura universitária maior da população através de Programas de crédito para universitários e possui um Sistema conhecido como Registro Domiciliário, que permite uma melhor seleção dos estudantes, evitando fraudes, tendo em vista que possibilita visão panorâmica da família e do candidato ao crédito.

Após essa análise, permite-se visualizar que a hipótese de pesquisa: O país que tem um capitalismo menos dependente do estado oferece o Programa de Crédito mais eficiente, é confirmada, tendo em vista que, enquanto o Chile preserva o modelo de desenvolvimento, que privatizou a previdência social, primeiro país do mundo a privatizar (onde os chilenos são obrigados a poupar para a sua aposentadoria, depositando uma pequena parte de sua renda em sua conta de seu nome que é administrada por empresas privadas e na educação as famílias escolhem colocar seus

filhos em escolas privadas ou públicas que independentemente do valor da mensalidade e o valor será pago pelos impostos (*voucher* escolares), o Brasil obedece a uma agenda de intensa intervenção na economia e de expansão descontrolada de gasto público.

Apesar do programa Gratuidade, criado em 2016, pela presidente Michelle Bachelet, permitir a gradual implementação do ensino superior público e gratuito no Chile, as regras para acesso são diferentes do ensino gratuito do Brasil, em que se atendem pessoas de todos os níveis sociais e não tem limite de anos em que o aluno permanece fazendo um curso. No Chile, o Programa Gratuidade atendeu apenas a população dos quintis de menor renda e se o tempo de permanência for superior a um ano o prazo da obrigação da instituição, será cobrado taxas do estudante.

Após a análise dos dados, percebe-se que escolhas erradas explicam os resultados do Brasil na educação. A aspiração generalizada ao ensino universitário é um fenômeno que se intensificou nos últimos 20 anos, o que resultou na sua expansão em uma velocidade muito maior que os demais níveis, gerando uma priorização do ensino superior e não do fundamental, aumento do gasto em educação, negligenciando-se a qualidade.

A expansão dos Programas de Crédito Universitário no Brasil, gerou a criação de muitas universidades, tendo em vista os privilégios do ensino superior. Apesar da taxa de analfabetismo ter diminuído, a escolaridade alcançou 7,8 anos (em 1960 era menos de 2 anos), mas ainda assim é a mais baixa entre os países da América Latina. Em contraste a educação pública atingiu 6% do PIB, superior à média das nações mais ricas (5,5%), da Argentina (5,3%), do Chile (4,8%) e da Colômbia (4,7%). E diante disso, é feito o seguinte questionamento: Por que a qualidade continua precária?

Portanto, não é por falta de recursos ou ideias, o desafio brasileiro está no campo da gestão e da estratégia. Pois, sem melhorar a qualidade do ensino, o futuro do Brasil está destinado ao fracasso. A democracia brasileira está em constante aperfeiçoamento institucional e após um longo período de investimentos em programas sociais, é necessário compreender que, a única forma de escapar da miséria e do atraso é através do fortalecimento da economia de mercado e da participação nas correntes globais de comércio.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL, **Programa de Crédito con Aval del Estado** - (CAE) de Chile. Sector de Educación. América Latina y Caribe, 2011. Disponível em : <https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Informe-Programa-de-Cr%C3%A9dito-con-Aval-del-Estado-versi%C3%B3n-espanol-2011-05-27.pdf>

_____, **Um ajuste justo**: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Volume I : síntese (Portuguese) Novembro, 2017. Disponível: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>

BARR, N. **Welfare state as piggy bank**: information, risk, uncertainty, and the role of the state. Oxford: Oxford University Press, 2001.

BARRIOS, A. Deserción Universitaria en Chile: incidência del financiamiento y otros factores asociados. In: Nuevas aproximaciones a la desigualdad social. **Rev. Centro de Investigación Social un techo para Chile I. Año 9**, jan-jun. Santiago, 2011.

BARROS, A. S. X. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. **Rev. Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, nº. 131, p. 361-390, abr.-jun., 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v36n131/1678-4626-es-36-131-00361.pdf>

BIZBERG, I. **Variedades de Capitalismo en América Latina**: los casos de México, Brasil, Argentina e Chile. El colegio de México, 2014.

BRASIL, Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília-DF. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em : <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>

_____, Projeto de Lei n 1.914 de 1979. Dispõe sobre a liquidação de dívidas resultantes de empréstimos concedidos através do Programa Especial de Crédito Educativo, mediante a prestação de trabalho a órgãos da Administração direta ou indireta da União, dos estados, dos territórios e dos municípios, inclusive fundações vinculadas ao Poder Público. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** Disponível em : http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E2A4D862E5349D9F2F69546A352B0D11.proposicoesWeb1?codteor=1180111&filename=A vulso+-PL+1914/1979

_____, Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília-DF. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

_____, Levantamento Preliminar sobre o Programa Crédito Estudantil (CREDUC). **Tribunal de Contas da União** Brasília, 2001. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C20010711%5CGERA DO_TC-25967.pdf

_____, Financiamento Estudantil. **Consultoria Legislativa**. Câmara dos Deputados. Brasília, 2003. Disponível em : <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/arquivos-pdf/pdf/313903.pdf>

_____, Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação, Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm

_____, Relatório de Auditoria Operacional: Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). **Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2009.

_____, Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil- PNAES, 2010. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm

_____, Prestação de contas ordinárias anual- Relatório de gestão do exercício de 2010. **Ministério da Educação**. Secretaria de Educação Superior. Fundo de financiamento ao estudante do Ensino Superior- FIES.. Brasília, 2011.

_____, Portaria normativa n 2 de 6 de janeiro de 2014. **Ministério de Educação**. Regulamenta o processo seletivo do Programa Universidade para Todos - ProUni referente ao primeiro semestre de 2014 e dá outras providências. Brasília, 2014.

_____, Portaria Normativa n 21, de 26 de dezembro de 2014. **Ministério da Educação**. Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 2, de 31 de agosto de 2008; nº 1, de 22 de janeiro de 2010; nº 10, de 30 de abril de 2010; nº 15, de 8 de julho de 2011; nº 23, de 10 de novembro de 2011; nº 25, de 22 de dezembro de 2011; nº 16, de 4 de setembro de 2012; nº 19, de 31 de outubro de 2012; e nº 28, de 28 de dezembro de 2012, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. Brasília, 2014.

_____, Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2014. Ministério da Educação. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**., Brasília-DF, 2015. Disponível em : <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Resumo+T%C3%A9cnico+-+Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+Superior+2014/18f31c19-9885-4d1d-ba53-06008b11531e?version=1.0>

_____, Censo da Educação Superior 2016. Ministério da Educação. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**. Brasília-

DF, 2017. Disponível em :
http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2016.pdf

_____, Diagnóstico Fies. Brasília, 2017. **Ministério da Fazenda**. Disponível em :
<http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/as-alteracoes-propostas-no-fies-outubro-2017>

_____, Diretoria de Políticas e Programas de Graduação – DIPES. Secretaria de Educação Superior – SESu. **Ministério da Educação**. Brasília, 2017.

BRUNNER, J.J. Chile's higher education: between market and state. **Rev. Higher Education**, v.25, n.1, p.35-44, 1993.

_____, J.J. El contexto actual de la educacion superior en América Latina. São Paulo: **NUPES**, Universidade de São paulo, 1991.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, C. H. A.; LOPREATO, F.L. C. Finanças públicas, renúncia fiscal e o PROUNI no governo Lula. **Revista Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, maio/ago. 2005.

CASTRO, C. A. O processo de urbanização e o surgimento das primeiras universidades. **Rev. Geografia Ensino e Pesquisa**. Vol 1, n 1. Jan/abr. 2014. ISSN 2236.4994.

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

CHILE, Dirección de Presupuestos. Gobierno de Chile. Proyección del Gasto Fiscal en Educación Superior. Leonardo González R. Camila Ureta R. **Gobierno de Chile** Santiago, 2015. Disponível em : http://www.dipres.gob.cl/598/articles-141843_doc_pdf.pdf

_____, Dirección de Presupuestos. Reforma a la Educación Superior: Financiamiento Actual y Proyecciones. Pilar Galleguillos C. Tania Hernández J. Fabián Sepúlveda C. Rodrigo Valdés P. **Gobierno de Chile**. Nov. Santiago, 2016. Disponível em: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-154341_doc_pdf.pdf

_____, Decreto n 0323 de 23 de novembro de 2016. Reglamenta la asignacion presupuestaria financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016, en las materias que indica. Ministerio de Educacion. Division Juridica. **Gobierno de Chile**. Santiago, 2016.

_____, Ministerio de Educación. Memoria 2016 Beneficios Estudiantiles Departamento de Financiamiento Estudiantil. División de Educación Superior. Cap 1, 2 y 3. **Gobierno de Chile**, 2017. Disponible em : http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/sites/default/files/_memoria_beneficios_estudiantiles_2016_-_cap_1.pdf

_____, Cuenta Pública 2017. Sistema de Crédito Estudios Superiores. Comisión Administradora del Sistema de Crédito para estudios superiores. **Gobierno de Chile** Santiago, 2018. Disponible em : https://portal.ingresa.cl/wp-content/uploads/2018/04/CI_Cuenta-P%C3%BAblica-2017.pdf

_____, Estadísticas por carrera. Ministerio de Educación. **Gobierno de Chile**. Santiago, 2018. Disponible em : <http://www.mifuturo.cl/index.php/futuro-laboral/buscador-por-carrera#>

_____, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). Guía legal sobre Educación superior y gratuidad: explic la ley que regula la educación superior como un derecho y establece las condiciones para la gratuidad de los estudios. **Gobierno de Chile**. Santiago, 2018. Disponible em : <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/educacion-superior-y-gratuidad>

_____, Ministerio de Educación. Indicadores de la educación en Chile 2010-2016. **Gobierno de Chile**. Santiago, 2018. Disponible em : https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2018/03/INDICADORES_baja.pdf

CISLAGHI, J. F.; SILVA, M. T. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o REUNI: ampliação de vagas versus garantia de permanência. **Rev. Ser Social**, Brasília, v. 14, n. 31, p. 489 – 512, jul./dez. 2012.

CONTREIRAS, E.C. El financiamiento de la educación superior en la década de los ochenta. IN: BRUNNER, J.J. **Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena 1967-2011** Aequalis, 2011. Disponible em : http://www.aequalis.cl/articulos/recorrido_04.pdf

CORBUCCI, P.R. **Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990**: ensino de graduação. IPEA. Brasília, 2002. Disponible em : http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0869.pdf

COSTA, D.D.da; FERREIRA, N.I.B. O PROUNI na educação superior brasileira: indicadores de acesso e permanência. **Rev. da Avaliação da Educação Superior** (Campinas) vol 22, no1, Sorocaba jan.abr, 2017. Disponible em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000100141&lng=pt&tlng=pt

DIAZ, S. D. A reforma neoliberal da educação superior no Chile em 1981. **Rev. Bras. Ci. Soc.** vol.20, n.57, pp. 53-64. Disponible em : <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092005000100004>.

DURHAM, E. R. SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior na América Latina. **Cadernos de Pesquisa**, nº 110, p 7-37. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2000.

ESPING- ANDERSEN, G. **Social Foundations of postindustrial economies**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

FPUC, Fundación por una carrera. **Buscador de becas on line**. Disponível em : <http://www.porunacarrera.cl/>

GONÇALVES, A. Políticas públicas e a ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **O conceito de políticas públicas em direito**. UNISANTOS. Santos, SP. 2002.

GORGULHO, G. Reforma do ensino superior chileno entra em pauta. **Revista Ensino Superior Unicamp**, São Paulo-SP, 2012. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/reportagens/reforma-do-ensino-superior-chileno-entra-em-pauta>

GUEDELHO, C.V. **Assistência Estudantil**: herança universitária com impactos sobre a democratização do ensino superior. Monografia Universidade Federal do Piauí-UFPI, 2007.

GUTIERREZ, A. C. La enseñanza jesuita en Chile colonial: sus colegios, universidades y una aproximación a sus métodos y contenidos. **Rev. hist.educ.latinoam** - Vol. 16 No. 22, enero - junio 2014 - ISSN: 0122-7238 - pp.35-50. Santiago, 2014. Disponível em : <http://www.scielo.org.co/pdf/rhel/v16n22/v16n22a03.pdf>

HALL, P A. and TAYLOR, R.C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova** [online]. 2003, n.58, pp.193-223. ISSN 0102-6445. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58>

_____, SOSKICE, D. **Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford University Press, 2001.

IPEA, **Radar** : tecnologia, produção e comércio exterior / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura. - n. 1 (abr. 2009) - . - Brasília : Ipea, 2013. Disponível em : http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/130703_radar27.pdf

IVERSEN, T. **Capitalism, Democracy, and Welfare**. New York: Cambridge University Press, 2005.

KERLINGER, F.N. **Metodologia da Pesquisa em Ciência Social**. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 2007, p 33-50.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado de bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KOIKE, L. Fies diminui e crédito estudantil privado ressurgem no mercado. **Valor Econômico**, 2015. Disponível em : <https://www.valor.com.br/empresas/3971180/fies-diminui-e-credito-estudantil-privado-ressurgem-no-mercado>

LANDMAN, T.. **Issues and methods in comparative politics**: an introduction. 2 ed. New York, 2003.

LEVY, D. Alternative private-public blends in higher education finance: International patterns. In: LEVY, D. (org.). **Private education studies in choice and public policy**. Oxford: Oxford University Press, 1986. p. 195-213.

LUCCHESI, M.A.S. Políticas públicas para a educação superior no Brasil no contexto sul-americano: convergências e transformações na passagem do século. **RBPAE**- V.23, n 3, set-dez, 2007

MACHADO, J. KOIKE, B. Kroton passa a oferecer financiamento estudantil com BV Financeira. **Valor Econômico**, 2017. Disponível em: <://www.valor.com.br/empresas/5076662/kroton-passa-oferecer-financiamento-estudantil-com-bv-financeira>

MAZZILI, S. Ensino, Pesquisa e Extensão: reconfiguração da universidade brasileira em tempos de redemocratização do Estado. **RBPAE** – v.27, n.2, p. 205-221, maio/ago. 2011 . Disponível em : <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaef/article/view/24770>

MEDEIROS, M; SOUZA, P.F. de; CASTRO, F. A.de. A desigualdade é mais alta e estável do que se imaginava. **Rev. de Ciências Sociais**, v.58, n.1., pp 7-36, 2015. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/00152582015>

MENEZES, E. T. de; SANTOS, T. H. dos. **Verbetes Creduc**. Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001.

MONTES, R. Ensino universitário gratuito no Chile encalha: governo de Bachelet não poderá cumprir promessa de oferecer estudo superior de graça em 2020. **El País Brasil**. São Paulo. 18 de jul de 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/16/internacional/1468621018_314522.html

MORETTI, I. **Mensalidade de Medicina**: conheça os valores deste curso. Disponível em : <https://viacarreira.com/mensalidade-de-medicina-140058/>

NORTH, D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OCDE, Organisation for Economic Co-operation and Development, **Education at a Glance 2017**: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, 2017. Disponível em : <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>

_____, Organización pra cooperación y el desarrollo económicos; BANCO MUNDIAL. Revisión de Políticas Nacionales de Educacion. **La Educacion Superior en Chile**. Paris, 2009.

OLIVEIRA, L.S. Contra o quê luta o movimento estudantil no Chile? **Rev. Segurança Urbana e Juventude**, v.4 n.1. UNESP. São Paulo-SP, 2011.

ONU, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. IESALC, Instituto Internacional para la Educación Superior en America Latina y el Caribe. **Perspectivas sobre el Financiamiento de la Educación Superior**. Caracas, 2011. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002217/221794m.pdf>

PINTOS, J.M.R. O acesso à educação superior no Brasil. **Rev. Educ. Soc.** Campinas, vol 25, n 88, p 727-756, Especial- Out, 2004.

SALMI, J. Os desafios de manter um sistema de empréstimos estudantis na Colômbia e no Chile. **Rev. Ensino Superior**, UNICAMP, 2013. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/international-higher-education/os-desafios-de-manter-um-sistema-de-emprestimos-estudantis-na-colombia-e-no-chile>

SAMPAIO, H. Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990. **Cadernos de Pesquisa** no.111 São Paulo Dec. 2000.

SAYMOND, B. S. Q. **QS Latin America University Rankings 2018**. Londres, 2017. Disponível em <https://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2018>

SCHNEIDER, B.H. **Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenge of Equitable Development**. Massachusetts Institute of Technology, 2014.

_____. O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. In: **Capacidade Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. IPEA, Brasília, 2014. Disponível em : http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066&catid=342

SCHWARTZMAN, S. **Notas sobre os sistemas de ensino superior da América Latina**. Centro Eldestein de pesquisas sociais. Rio de janeiro, 2008. Disponível em : <http://www.schwartzman.org.br/simon/ianas.pdf>

SEGURA-UBIERGO, A. **The Political Economy of the Welfare State in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2007.

SHIGUNOV NETO; A S. MACIEL, L.S.B. O ensino jesuítico no período colonial brasileiro: algumas discussões. **Rev. Educar**, Curitiba, n. 31, p. 169-189, 2008. Editora UFPR, 2008.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research.

In: EVASN, P. RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

ROCHA, C.V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Rev de Ciências Sociais**, v.5, n.1, jan-jun, Civitas. 2005.

RODRIGUES JUNIOR, O.L. Como se produz um jurista? O modelo chileno. **Consultor jurídico**. 2015. Disponível em : <https://www.conjur.com.br/2015-ago-26/direito-comparado-produz-jurista-modelo-chileno-parte-27>