Boletim de Avaliação de Políticas Públicas

Julho de 2015 Volume 1, Nº 2

FINANCIAMENTO ESTUDANTIL: INDICADORES E INSIGHTS SOBRE A FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA

SECRETÁRIO DO TESOURO NACIONAL
Marcelo Barbosa Saintive

SUBSECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO E ESTATÍSTICAS FISCAIS
Otávio Ladeira

COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS ECONÔMICO-FISCAIS
Fabiana Rodopoulos
Alex Pereira Benício

GERÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICO-FISCAIS
Janete Duarte
Artur Santos

Equipe Técnica
Carlos Renato Castro
João Bosco
Plínio Portela
Rebeca Regatieri
Sergio Gadelha

EDITORIAL

O Boletim de Avaliação de Políticas Públicas insere-se na agenda de avaliação e monitoramento do gasto público em nível federal. A ideia subjacente é promover uma avaliação de políticas públicas, considerando aspectos de planejamento, orçamento, eficiência e aprimoramento das políticas públicas. O objetivo é impulsionar a cultura de avaliação para qualidade do gasto público, que inclui, por exemplo, monitoramento e mensuração dos resultados e impactos das políticas públicas na economia. Esperamos que no médio prazo novas políticas sejam pré-desenhadas para estudos de impactos.

Nossa primeira tarefa é avaliar os resultados de programas preexistentes. Neste boletim, o foco foi o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, trazendo *insights* e conclusões que podem auxiliar no redesenho da política. Qual a focalização de renda adequada ao Programa? Como a política considerou as desigualdades regionais? Para além dos aspectos de oferta, como considerou aspectos de qualidade? Essas foram as questões centrais deste boletim. Naturalmente, tendo como pano de fundo importante a questão da escassez de recursos, questões de impacto fiscal serão discutidas em boletim posterior.

A discussão atual com vistas à reformulação do Programa gerou consensos dentro do governo e da sociedade que indicam a necessidade de maior focalização em termos de renda, ajustes nas condições de financiamento e critérios de qualidade das Instituições de Ensino Superior (IES). Essas questões, entre outras, são abordadas no decorrer desse documento.

Sumário Executivo

Observa-se nítida evolução dos indicadores de matrícula da educação superior do Brasil no passado recente. Políticas públicas voltadas para o estímulo de novos alunos no Ensino Superior (ES) têm sido implementadas ao longo dos últimos anos, e um exemplo a ser citado é a melhoria das condições de financiamento de crédito estudantil. Com a implementação dessas políticas, houve uma ampliação das matrículas no ES no período de 2009 a 2013, permitindo o acréscimo de 2,9 milhões de alunos, segundo o Censo da Educação Superior (INEP). Esses dados mostram que quase **80% das novas vagas ocorreram na rede privada de ensino, o que ressalta a importância estratégica do modelo de expansão por meio da rede privada.**

Contudo, todo esse esforço ainda não está refletido no ranking da educação superior internacional, mesmo quando a comparação é feita com os pares da América Latina. Segundo o relatório da OCDE *Education at a Glance*, divulgado em 2014, o Brasil possuía em 2012 pouco mais de 10% da população adulta na categoria educação superior (Chile e México, em torno de 20% e a média da OCDE, em torno de 30%[1]). Estudo recentemente publicado por Barros e Lee (2014) também chama a atenção para o desempenho brasileiro aquém de seus pares na estatística de acesso à Educação Superior: menor proporção de pessoas com alguma formação superior em relação ao número de pessoas com ensino médio completo na América Latina.

Assim, para aumentar nossos indicadores de expansão do ES e, ao mesmo tempo, promover nossa inserção no cenário internacional, é necessário otimizar algumas políticas públicas, entre elas, o desenho do Financiamento Estudantil (FIES). Seguindo os modelos já adotados em países desenvolvidos de atuação do governo por meio do mercado de crédito estudantil, é certo que o FIES tem muito a contribuir. Partindo desse princípio, **o presente boletim se propõe a avaliar os indicadores do FIES no desenho vigente até 2014 e trazer *insights* para o aprimoramento do Programa.**

Um dos *insights* diz respeito à focalização do FIES. É preciso garantir que o FIES tenha uma boa focalização do seu público alvo. Esse é o mecanismo para que os que estejam acessando o programa sejam de fato aqueles que de outro modo não acessariam o ES, caso contrário, não seria uma política educacional, mas uma mera transferência de renda. O desenho vigente até o primeiro semestre de 2015 estabelecia que eram elegíveis para acessar o Programa estudantes com renda familiar bruta de até 20 salários mínimos (sm) e cujo comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita fosse superior a 20%. **Note que esse limite de renda abrangia cerca de 98% das pessoas com idade acima de 17 anos.**

Ademais, de 2009 a 2013, observa-se uma grande desigualdade nas taxas de matrículas entre as regiões do país, estando o Sul e o Centro-oeste com os maiores e o Norte e o Nordeste com os menores indicadores. **Esses indicadores sinalizam que a política pública de acesso ao ES deveria intervir mais na redução das desigualdades regionais do país.** Outra observação é que a inclusão tem se dado em idades acima dos 24 anos, indicando que quase 50% dos matriculados no ES não se enquadram no conceito técnico de idade escolar do ES. Nesse contexto, as políticas públicas de acesso ao ES no período, em especial o FIES, poderiam reduzir mais as desigualdades nos indicadores de matrícula entre as regiões Norte-Sul do país. É preciso priorizar os recursos do FIES para o Norte e o Nordeste.

Uma avaliação sobre o público alvo legítimo para o FIES (assim como para o Programa Universidade

[1] Conforme será apresentado na Introdução, com o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) - lei que foi aprovada depois de amplo debate da sociedade civil realizado a partir das deliberações, em 2010, da Conferência Nacional de Educação (CONAE) - nos aproximaríamos do indicador da média da OCDE em 2024.

para Todos - ProUni) estaria relacionada à identificação do subconjunto da população que almeja o ingresso ao ES, mas não logra acesso à universidade pública e nem tem condições de financiar mensalidades de IES particulares. Assim, por meio de uma comparação entre as taxas de matrícula por faixa de renda domiciliar observada em 2009 e 2013, **busca-se identificar quais faixas de renda da população teriam reagido ao Programa, aumentando sua inserção no ES.** O exercício sinaliza que **os efeitos do Programa teriam se concentrado na população com renda familiar mensal bruta de até 5 sm, ou, considerando renda familiar per capita inferior a 1,25 sm.** A utilização do Programa nas demais faixas de renda teria provavelmente sido representada como substituição do uso dos recursos próprios pelo recurso do FIES. Nesse caso, o financiamento deixaria de se caracterizar como um instrumento de política educacional, mas uma simples transferência de renda.

Para aprofundar a análise aqui exposta, é necessária a avaliação periódica de impactos da política de inserção no ES, comparando o FIES com as demais políticas implementadas, tendo como parâmetro seus custos-benefícios. Para isso, é fundamental o acesso aos seguintes microdados: Censo do Ensino Superior, Exame Nacional do Ensiono Médio (Enem) e Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), com identificação dos alunos, para que as bases sejam unificadas, bem como relacionadas com a Rais (Relação Anual das Informações Sociais - MTE) para examinar os efeitos sobre o mercado de trabalho.

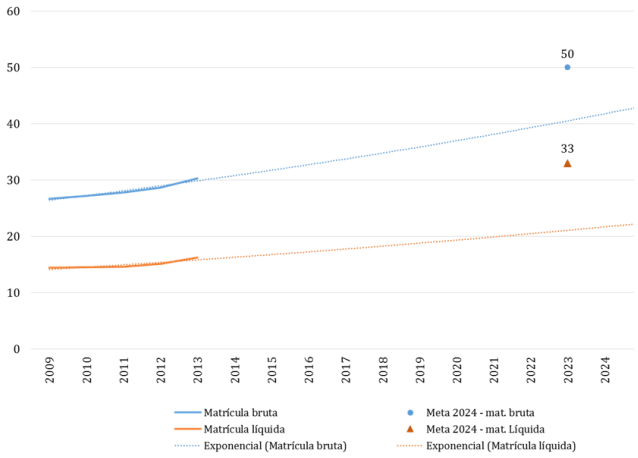
Boa leitura!

1 Introdução

A Lei nº 13.005/2014, conhecida como Plano Nacional de Educação (PNE), estabelece como meta para 2024 a elevação das taxas de matrícula bruta e líquida no ES em, respectivamente, 50% e 33% (Meta 12)[2]. À época, a taxa de matrícula bruta no país estava em 30,3% e a líquida, em16,3%, ou seja, teremos que avançar cerca de 20 p.p. e de 17 p.p., respectivamente. A análise da taxa de matrícula nos anos de 2009 e 2013 mostra um aumento de mais de 3 p.p. na matrícula bruta e de cerca de 2 p.p. na líquida, sendo que nesse período além da grande expansão do FIES, como será visto mais à frente, temos em execução programas de expansão do acesso ao ES como o Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) e o ProUni.

Essa ampliação das matrículas no ES representa um avanço na educação, pois além dos novos ingressantes, os jovens que estão na Educação Básica passam a vislumbrar a perspectiva de serem futuros entrantes no ES, independentemente da sua situação socioeconômica, o que pode inclusive promover melhorias nos indicadores do Ensino Médio. Mas, seria esse ritmo de expansão das taxas de matrícula suficiente para o cumprimento das metas do PNE? **A partir desse ritmo, a projeção linear das taxas de matrícula não permite concluir que as metas estabelecidas serão atingidas.**

Gráfico 1. Taxas de matrícula bruta e líquida - 2009 a 2024, Brasil.



FONTE: PNAD - IBGE, 2009-2013; e Lei nº 13.005/2014. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN.

Para alcançar essas metas, subsidiar a educação superior poderia ser uma política superavitária[3] no longo prazo?

O acréscimo de escolaridade aumenta a produtividade e, consequentemente, a renda das pessoas. No Brasil, em 2013 o rendimento médio do trabalho das pessoas com Ensino Médio completo era de R$1.425,00, enquanto o rendimento médio com ES completo era de R$4.060,00 (PNAD - IBGE, 2013). Assim, os trabalhadores com graduação ganham em média 185% a mais dos que os que apenas completaram a Educação Básica. Com isso, os gastos do governo com os programas de subsídio ao ES podem ser compensados pelo aumento da arrecadação de impostos sobre a renda das pessoas mais escolarizadas. Além desse aumento direto, o aumento da produtividade gera crescimento econômico, o que eleva ainda mais as receitas do governo. Mas, **para que essa sustentabilidade do subsídio seja alcançada, é importante que as políticas públicas estejam bem desenhadas.**

A Tabela 1 apresenta a evolução dos indicadores das matrículas na rede privada e no total, entre 2009 e 2013. Algumas descrições podem ser destacadas do retrato apresentado nessa Tabela. Observa-se uma grande desigualdade nas taxas de matrículas entre as regiões do país, estando o

[2]As taxas de matrícula bruta e líquida representam, respectivamente, o percentual da população como um todo e o percentual da população com idade entre 18 e 24 anos que frequenta o ES, em relação à população com idade entre 18 e 24 anos.

[3]Isso precisa ser alvo de uma avaliação para analisar o custo-benefício do Ensino Superior vis-à-vis outras alternativas, considerando inclusive a empregabilidade desses cursos.

Sul e o Centro-oeste com os maiores e o Norte e o Nordeste com os menores indicadores, em ambos os anos. O Centro-Oeste figura entre o topo e o Nordeste no piso dos indicadores e, como o crescimento do Centro-Oeste foi superior ao crescimento do Nordeste, a desigualdade regional se manteve relativamente estável[4]. **Certamente, isso dá sinalizações de que a política pública de acesso ao ES pode intervir mais na redução das desigualdades regionais do país.**

Tabela 1. Taxas de matrícula bruta e líquida na rede privada e no total, por região - 2009 e 2013.

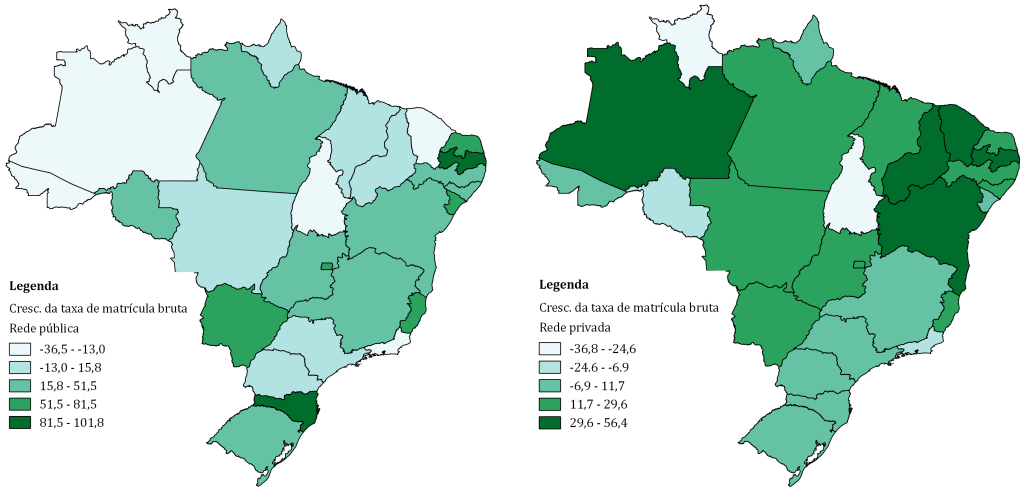
	Taxa de matrícula bruta (%)				Taxa de matrícula líquida (%)			
	2009		2013		2009		2013	
	Rede Privada	Total	Rede Privada	Total	Rede Privada	Total	Rede Privada	Total
Brasil	**20,8**	**26,7**	**23**	**30,3**	**10,5**	**14,4**	**11,7**	**16,3**
Norte	15,5	23,7	17,1	25,3	6,5	11,0	8,0	12,3
Nordeste	12,5	18,3	16,6	24,5	5,5	9,2	7,5	12,1
Sul	26,9	33,5	28,0	36,6	14,9	19,2	15,2	20,7
Sudeste	25,2	30,1	25,9	31,5	13,3	16,8	13,7	17,6
Centro-Oeste	25,1	32,6	30,7	40,4	13,0	17,8	15,9	22,3

FONTE: PNAD - IBGE, 2009/2013. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN. NOTA: Incluem apenas matrículas no Ensino Superior de graduação.

Se por um lado as taxas de matrículas do Norte e do Nordeste são as mais baixas, por outro, os Mapas 1 e 2 mostram que o crescimento em termos percentuais da rede privada foi maior nessas regiões, enquanto a rede pública cresceu mais no Sul e no Sudeste. Pode-se reiterar as informações trazidas pela Tabela 1, de que o crescimento da rede privada e da rede pública no Norte e no Nordeste não foi suficiente para atenuar as disparidades regionais.

Observa-se uma grande desigualdade nas taxas de matrículas entre as regiões do país.

Mapa 1. Distribuição territorial das taxas de crescimento das matrículas brutas de 2009 a 2013 , respectivamente, na rede pública e na rede privada de Ensino Superior.

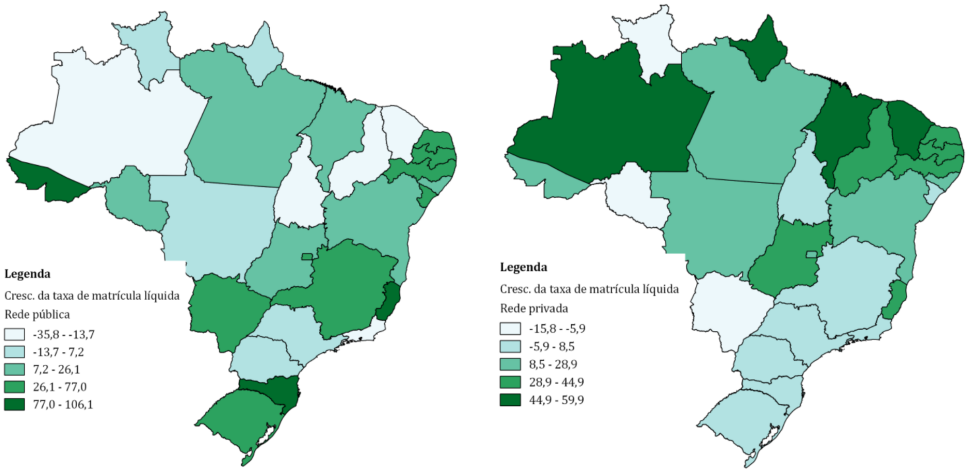


FONTE: PNAD - IBGE, 2009-2013. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN.

Outra observação referente a Tabela 1 é que a inclusão tem se dado em idades mais avançadas, acima dos 24 anos, pois a razão entre a taxa líquida e a bruta é de cerca de 0,5, indicando que quase 50% dos matriculados no ES não se enquadram no conceito técnico de idade escolar do ES.

[4]Com relação ao total das matrículas brutas, em 2009 a desigualdade (diferença entre o maior e o menor indicador) era de 15,2 p.p. e em 2013 foi de 15,9 p .p.. Na matrícula líquida nos referidos anos, a desigualdade passou de 10 p.p para 10,2 p.p..

Mapa 2. Distribuição territorial das taxas de crescimento das matrículas líquidas de 2009 a 2013, respectivamente, na rede pública e na rede privada de Ensino Superior.



FONTE: PNAD - IBGE, 2009-2013. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN.

Essa razão praticamente ficou inalterada no período, sendo que uma possível razão para isso pode ser às altas taxas de abandono e evasão do Ensino Médio[5].

Comparando os indicadores de matrícula na rede privada com os do total, observa-se o papel determinante da rede privada. Na matrícula bruta, a rede privada responde por mais de 75% do total de matrículas, e na líquida esse valor é de cerca de 70%. Assim, a rede privada tem papel de destaque no crescimento das matrículas no ES, cabe, então, focarmos nos dois programas nessa rede de ensino, que são o FIES e o ProUni. O FIES, programa de financiamento reembolsável, teve um aumento de 6,5 vezes no número de matrículas financiadas de 2009 a 2013. Em outra forma de atuação, o ProUni, programa de financiamento não reembolsável, com bolsas integrais ou com bolsas de 50% da mensalidade, teve um pequeno aumento. **Com esses números, vemos que de 2009 a 2013 maior contribuição das atuações diretas do governo na expansão das matrículas na rede privada pode ser atribuída ao FIES.**

Estoque de matrículas, despesas liquidadas do FIES e renúncia fiscal do PROUNI[6].

		FIES	PROUNI
2009	Matrículas	125.352	296.410
	Bilhões de R$	0.73	0.20
2013	Matrículas	829.163	335.712
	Bilhões de R$	12.04	0.34

O FIES foi instituído pela Lei n 10.260/2001 para facilitar o acesso ao ES por meio do financiamento de matrículas na rede privada. A ideia do Programa é preencher uma lacuna conhecida como restrição ao crédito, em que os indivíduos não conseguem acesso ao mercado de crédito privado para cursar o ES por não possuírem colaterais, ou, por não conseguirem apresentar como colateral o acréscimo na renda futura em decorrência da obtenção do diploma de ES.

Como visto, o FIES deu um salto significativo no período e a explicação é dada pelas alterações legais ocorridas a partir de 2010. As alterações implementadas em 2010 foram: i) redução da taxa

[5]Segundo os dados da PNAD de 2013, apenas 54,3% dos jovens com 19 anos concluíram o Ensino Médio no Brasil.

[6]Dados de matrícula foram retirados do Censo da Educação Superior, considerando cursos de graduação com matrículas ativas; e os dados referentes às despesas liquidadas possuem como fonte o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e a Receita Federal.

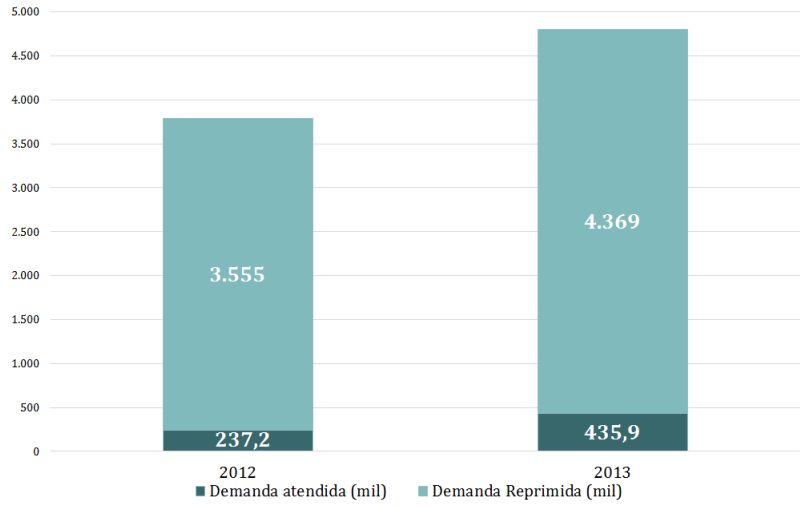
[7]O programa de financiamento estudantil dos EUA pode ser acessado em https://studentaid.ed.gov; do Canadá em http://www.canlearn.ca/eng/loans_grants/loans/index.shtml; e da Austrália em http://studyassist.gov.au/sites/StudyAssist/.

de juros de 6,5% para 3,4%; ii) solicitação do financiamento em qualquer etapa do curso, e não apenas na entrada; iii) período de carência passou de 6 para 18 meses; iv) período de amortização do empréstimo passou de 2 vezes o período do curso para 3 vezes mais 12 meses; e, v) em alguns casos, fim da obrigatoriedade de fiador na celebração do contrato, podendo contar com a garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).

Com as referidas alterações, parece haver uma crescente demanda pelo Programa, conforme Gráfico 2. Esse Gráfico estima a demanda total utilizando como *proxy* a resposta binária à pergunta *Caso você ingresse no ES privado pretende recorrer ao FIES para custeio das mensalidades?*, disponível no questionário do Enem [8]. A demanda reprimida é calculada como a diferença entre essa demanda e a oferta dada pelos novos contratos no ano (variação entre as matrículas com FIES no ano em questão e no ano antecedente). Em 2012, mais de 4 milhões de inscritos no Enem disseram que pretendiam recorrer ao FIES, sendo que 99,5% declararam ter renda de até 20 sm.

Programas como o FIES, em que o governo atua diretamente no mercado de crédito estudantil para preencher falhas de mercado, são importantes em diversos países, como Estados Unidos, Canadá, Austrália, entre outros[7].

Gráfico 2. Demanda atendida e reprimida do FIES - 2012 a 2013.



FONTE: Enem e Censo do Ensino Superior, 2011-2013. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN.

Em 2013, dos que disseram que pretendiam recorrer ao FIES, 99,5% possuíam renda familiar declarada de até 20 sm. Se considerarmos, por exemplo, a renda familiar declarada de até 5 sm temos 92,3% (4.434,9 milhões) desses pretendentes. Com orçamentos restritos e problemas decorrentes de informações assimétricas sobre a renda efetiva, pode ser necessário estabelecer critérios meritocráticos, como nota de corte no Enem.

BOXE - FGEDUC

Com a edição da Lei nº 12.873/13, os contratos formalizados a partir de 1º de fevereiro de 2014, garantidos por fiança convencional ou solidária, também terão como garantia o FGEDUC. Assim, em caso de não pagamento das parcelas do financiamento, os fiadores e o FGEDUC serão obrigados a honrarem a dívida.

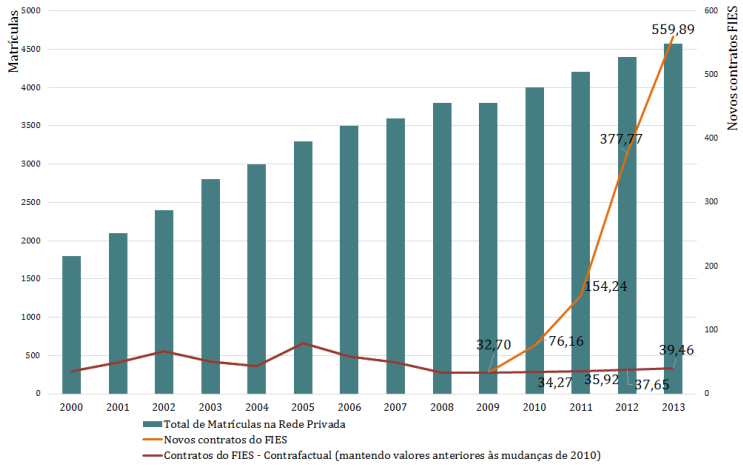
O patrimônio do FGEDUC é formado, basicamente, por aportes de seu único cotista – a União – e por recursos da Comissão de Concessão de Garantia (CCG). Essa CCG é uma contribuição ao fundo feita mensalmente pelas IES, cujo valor corresponde a 6,25% da parcela das operações de financiamento

[8] Os microdados do Enem de 2011 e 2012 se referem aos candidatos à entrantes do ES em, respectivamente, 2012 e 2013.

garantidas pelo FGEDUC.

Em março de 2015, de acordo com o Banco do Brasil (gestor do fundo), o patrimônio do FGEDUC estava avaliado em aproximadamente R$ 2,3 bilhões. A maior parte desse valor está aplicado em títulos do Tesouro (R$ 1,25 bilhões) e em ações de empresas estatais (R$ 1,04 bilhões). Segundo o estatuto do FGEDUC, o valor máximo a ser garantido é de dez vezes o seu patrimônio (limite de alavancagem). Porém, para proteger o patrimônio do fundo, há uma trava de concessão de honras de garantia (*stop-loss*) de 10% do total da carteira garantida. Isso significa que, caso a inadimplência da carteira do FIES ultrapasse esse valor, o FIES fica impedido de receber pagamentos do FGEDUC em excesso ao percentual referido, mas não de contratar novas operações. Sendo assim, o FIES pode continuar operando, visando baixar a taxa de inadimplência para, posteriormente, poder recorrer às honras de garantia do Fundo.

Gráfico 3. Efeito *crowding-out*[9] das mudanças do FIES



FONTE: Sinopses do Censo Superior - INEP, 2000 - 2013; FNDE. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN.
Nota: valores expressos em mil pessoas.

A comparação entre as matrículas na rede privada e o número de novos contratos do FIES sinaliza que as mudanças do FIES em 2010 não trouxeram um aumento significativo no total de matrículas da rede privada. Isso sugere que o FIES cresceu atraindo pessoas que já cursavam o ES ou que teriam condições para isso.

O panorama visto até aqui leva à conclusão de que há espaço para aprimoramentos nas políticas públicas de acesso ao ES, mais especificamente, para o caso do FIES. E, é nesse sentido que as próximas seções vão trazer evidências dos resultados do Programa obtidos, bem como simulações que contribuam para a reflexão sobre o seu desenho.

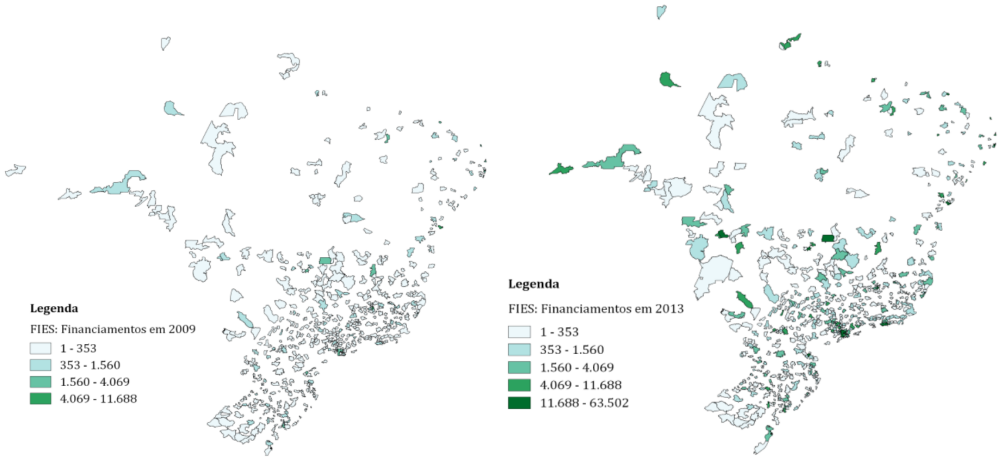
2 Indicadores FIES

Com ritmo de crescimento de matrículas no ES aquém do necessário para o atingimento das metas do PNE, é preciso assegurar que o FIES tenha uma boa focalização do seu público alvo. Esse é o mecanismo para que os que estejam acessando o Programa sejam de fato aqueles que de outro modo não acessariam e que, com isso, as taxas de matrícula sejam elevadas. A análise da abrangência alcançada pelo FIES em 2009 e em 2013 reforça esse diagnóstico, conforme Mapa 3.

Além da focalização, indicadores que abordem o desenho e o controle do Programa podem nos ajudar a diagnosticar os pontos passíveis de serem aprimorados e, dessa forma, contribuir com novas percepções para o seu desenho.

[9] Efeito *crowding-out*, no contexto em análise, refere-se a mudança na fonte de financiamento de recurso privado para o FIES.

Mapa 3. Distribuição territorial dos financiamentos do FIES - 2009 e 2013



FONTE: Censo do Ensino Superior - INEP, 2009/2013. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN.

2.1 Qualidade das Instituições de Ensino Superior

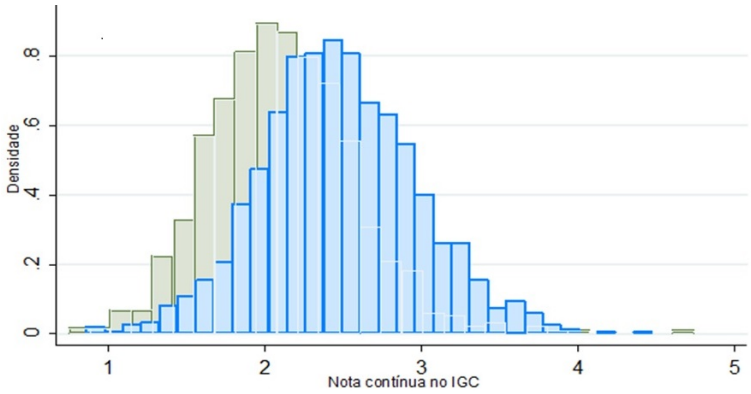
Nas regras vigentes até o primeiro semestre de 2015, para se credenciar no FIES as IES precisavam ter nota maior ou igual a 3 no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), considerando três indicadores de qualidade na seguinte ordem: Conceito de Curso (CC), Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e Enade. O Enade é um indicador construído para os cursos que tiveram alunos concluintes que realizaram anteriormente a prova de avaliação. O CPC incorpora os resultados do Enade e inclui mais parâmetros de avaliação a partir de três dimensões: organização didático pedagógica, corpo docente e infraestrutura do curso. O CC é um indicador que aborda tanto os critérios do Enade quanto do CPC, adicionando a avaliação *in loco*. Os três indicadores seguem uma escala que vai de 1 a 5 pontos, em ordem crescente de qualidade.

Apesar do Índice Geral de Cursos Avaliados (IGC) não ser um indicador para credenciamento das IES, trata-se de um importante indicador de qualidade ao nível da instituição, pois agrega o desempenho no conjunto de cursos avaliados no CPC, além de contemplar a avaliação realizada pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* e a distribuição dos alunos entre os níveis de graduação e pós-graduação para as IES que possuem esse nível. Assim, com o IGC pode-se observar um indicador mais geral de qualidade das IES, a partir da inclusão dos indicadores ao nível dos cursos (CPC e Enade). O Gráfico 4 apresenta a distribuição das notas no IGC em 2009 e 2013.

Apesar da expansão de beneficiários do FIES, a sua configuração geográfica não foi alterada. Há pouca capilaridade no Nordeste e alta concentração de beneficiários no Sul e Sudeste do país.

Com a junção do critério de priorização das regiões com menores taxas de matrícula e do critério de qualidade das IES, a distribuição espacial das IES da rede privada precisa ser levada em consideração nesse novo desenho. Nesse sentido, o Mapa 4 revela que há uma concentração do CPC com notas 4 e 5 nas regiões Sul e Sudeste. Isso sugere a necessidade de se ter precaução na definição de quotas para acessar o FIES pelo critério de qualidade das IES.

Gráfico 4. Distribuição da nota contínua no IGC das IES's com FIES - 2009 e 2013



FONTE: INEP, 2009/2013. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN.

Observa-se um deslocamento à direita da distribuição das notas no IGC das IES privadas com FIES, sinalizando que a política de nota mínima para acessar o FIES pode ter elevado a nota. Contudo, ressalta-se que as IES com nota contínua abaixo de 3 também foram classificadas para acessar o FIES.

Mapa 4. Distribuição territorial das IES por CPC - 2013

FONTE: INEP, 2009/2013. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN.

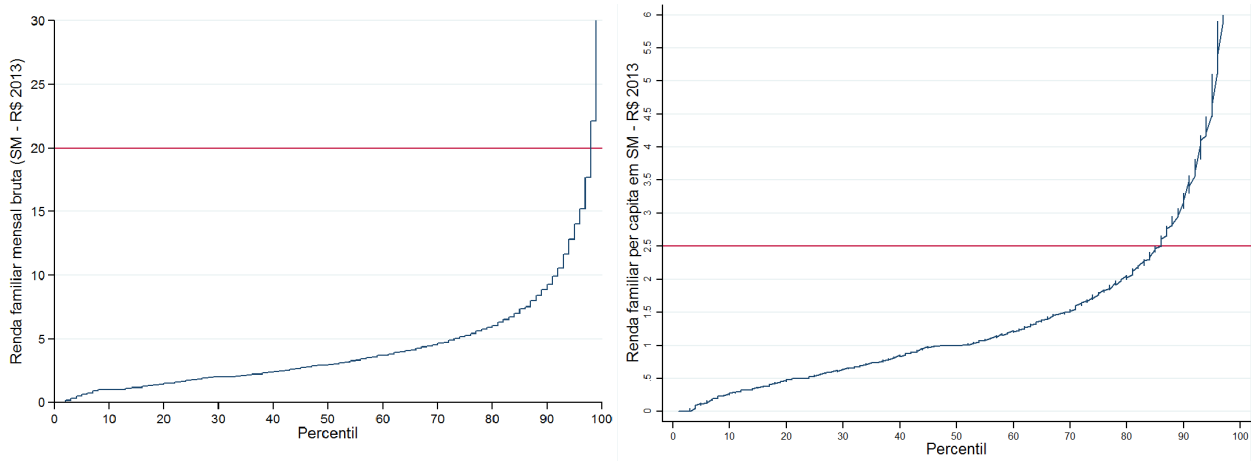
2.2 Focalização

O desenho anterior às mudanças realizadas no segundo semestre de 2015 no FIES estabelecia que eram elegíveis para acessar o Programa estudantes com renda familiar bruta de até 20 sm e cujo comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita seja superior a 20%. Os limites de financiamento variavam inversamente à renda familiar e diretamente com o comprometimento dessa renda com os encargos educacionais no curso superior. Como exemplo, os estudantes que estavam enquadrados na renda familiar bruta mensal de até 10 sm e com comprometimento a partir de 60% eram os que podiam obter até 100% de financiamento.

Utilizando os microdados da última PNAD disponível e o salário mínimo vigente à época da re-

ferida pesquisa, podemos avaliar o impacto desse critério de elegibilidade sobre a distribuição da população com idade maior ou igual a 17 anos, conforme Gráfico 5.

Gráfico 5. Distribuição da população maior 17 anos segundo a renda familiar mensal bruta total e per capita em R$ 2013



(a) Total (b) Per capita

FONTE: PNAD - IBGE, 2013. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN.

Uma avaliação sobre o público alvo legítimo para o FIES (assim como para o ProUni) está provavelmente relacionada à identificação do subconjunto da população que: (i) almeja o ingresso ao ES; (ii) tem capacidade cognitiva suficiente para tal; (iii) mas não logra acesso à universidade pública; e, (iv) nem tem condições de financiar mensalidades de IES particulares com recursos próprios ou financiamento privado.

Em 2013, 98% das pessoas com idade a partir de 17 anos possuíam renda familiar mensal bruta de até 20 sm. Considerando apenas as famílias com renda familiar mensal bruta per capita de até 2,5 sm, conforme as novas regras do FIES (válidas a partir do segundo semestre de 2015) temos cerca de 86% dessa população, o que já representa um pequeno avanço em termos de focalização.

Como os elegíveis ao financiamento do FIES em 2013 representavam 98% da população brasileira com idade a partir de 17 anos, é razoável supor que uma parcela dos beneficiários com renda mais alta teria condições de financiar seu curso com recursos próprios, mas solicita e utiliza o Programa em razão da taxa de juros subsidiada, que é de 3,4%. Assim, seria de se esperar que o crescimento acelerado do FIES, desde 2010, não tivesse provocado alterações significativas na inserção no ES dessa parcela da população com renda mais alta.

A ampla elegibilidade do Programa torna possível uma avaliação *ex post* do público alvo legítimo. Essa avaliação pode ser feita a partir da identificação da população que teria reagido ao Programa, aumentando sua inserção no ES. Uma comparação entre essa inserção por faixa de renda domiciliar observada em 2009 e a verificada em 2013 - utilizando microdados da PNAD - indica em quais faixas de renda estaria a população com demanda reprimida. Nesse exercício preliminar[10], assume-se que o aumento expressivo da taxa de matrícula em uma determinada faixa de renda representa indício de impacto do Programa, tomando como pressuposto que a mudança ocorrida nesse período

[10]Como todo exercício preliminar, a metodologia adotada exige hipóteses que relativizam os resultados obtidos, sem no entanto comprometer os *insights* que produz.

foi justamente a expansão dos programas de acesso ao ES. Por outro lado, uma variação da taxa de matrícula negativa não seria esperada nos resultados.

Adotando faixas estreitas de renda, podemos supor que qualquer enriquecimento mais substancial de uma família leve-a a uma faixa mais alta, de maneira que, ao comparar o que ocorre em uma mesma faixa em momentos distintos, estaríamos comparando essencialmente pessoas com o mesmo poder aquisitivo. Se houver uma população considerável em cada faixa, a taxa de matrícula convergiria para a propensão média de ingresso no ES.

A renda atual de um indivíduo não é o único fator a explicar sua propensão a ingressar na faculdade. Assim, uma hipótese fundamental é a de que a incidência, em cada faixa, desses fatores não incorporados ao modelo não se altere substancialmente entre 2009 e 2013, a não ser que isso ocorra como efeito indireto da própria política de estímulo de inserção ao Ensino Superior. Sendo assim, as alterações de taxa de matrícula refletiriam, no máximo, uma soma de efeitos diretos e indiretos da política.

Evidências preliminares sugerem impacto da política nas faixas de renda familiar de até 4 sm, ou de até 1 sm per capita.

Tabela 2. Taxa de matrícula na rede privada, por faixa de renda domiciliar - 2009 e 2013

sm- 2015	População (1.000)				Variação na taxa de matrícula					
	2009		2013		18 ou mais			18 a 24		
	18 ou mais	18 a 24	18 ou mais	18 a 24	2009	2013	var.	2009	2013	var.
Até 1 sm	18.532	3.196	15.476	2.291	0,51	0,84	0,33	1,44	2,84	1,39
1 a 2 sm	31.037	5.161	28.409	4.316	1,15	1,25	0,09	3,12	4,07	0,95
2 a 3 sm	24.098	4.078	26.195	4.144	2,26	2,35	0,10	5,80	6,68	0,89
3 a 4 sm	16.742	3.023	18.055	2.945	3,62	3,51	-0,11	10,09	10,54	0,45
4 a 5 sm	10.306	1.903	13.225	2.194	5,25	4,78	-0,47	14,48	14,28	-0,20
5 a 7 sm	11.434	2.07	14.131	1.453	6,79	5,90	-0,89	19,28	17,42	-1,87
Mais de 7 sm	17.612	2.683	21.816	986	8,82	7,14	-1,68	32,04	29,20	-2,84
Renda n.i.	4.752	750	8.267	708	5,14	4,55	-0,58	17,61	16,68	-0,93
Total	134.512	22.863	145.573	22.575	3,51	3,53	0,02	10,56	11,74	1,18

FONTE: PNAD - IBGE, 2009/2013. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN. NOTA: Incluem apenas matrículas no Ensino Superior de graduação.

Tabela 3. Taxa de matrícula na rede privada, por faixa de renda domiciliar per capita - 2009 e 2013

sm - 2015	População (1.000)				Variação na taxa de matrícula					
	2009		2013		18 ou mais			18 a 24		
	18 ou mais	18 a 24	18 ou mais	18 a 24	2009	2013	var.	2009	2013	var.
Até 0,25 sm	14.299	2.966	10.841	2.136	0,39	0,80	0,41	1,04	1,92	0,89
0,25 a 0,5 sm	25.489	5.158	21.356	4.121	0,94	1,10	0,15	2,04	3,01	0,97
0,5 a 0,75 sm	21.397	4.005	20.713	3.678	2,02	2,02	0,01	5,19	5,56	0,37
0,75 a 1 sm	19.691	2.982	21.278	3.011	2,68	2,74	0,06	9,03	9,81	0,78
1 a 1,25 sm	11.769	2.027	13.845	2.21	4,75	3,90	-0,85	14,85	13,25	-1,59
1,25 a 1,5 sm	7.717	1.22	11.232	1.757	5,41	4,89	-0,52	16,64	16,59	-0,05
Mais de 1,5 sm	29.398	3.755	38.042	4.421	7,62	6,16	-1,46	31,05	27,02	-4,03
Renda n.i.	4.752	750	8.267	1.241	5,14	4,55	-0,58	17,61	16,68	-0,93
Total	134.512	22.863	145.573	22.575	3,51	3,53	0,02	10,56	11,74	1,18

FONTE: PNAD - IBGE, 2009/2013. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN. NOTA: Incluem apenas matrículas no Ensino Superior de graduação.

Como observado nas Tabelas 2 e 3, existem evidências razoáveis de impacto da política nas primeiras faixas de renda de até 4 sm de renda domiciliar ou até 1 sm de renda per capita. Apesar da necessária cautela para avaliação do que estaria acontecendo nas faixas seguintes, parece razoável que o critério de renda para elegibilidade ao financiamento seja reduzido para algo próximo desses níveis, com possível inserção de pequenas margens de segurança. Isso aumentaria a eficiência

alocativa e distributiva dos recursos disponíveis para o FIES.

Note que o enriquecimento generalizado da população no período poderia ter provocado a migração sistemática de famílias para faixas mais altas de renda. Com a mobilidade social, é razoável supor que famílias mantenham padrões de consumo, peculiares à faixa de renda à qual pertencia anteriormente. Dessa forma, essa pode ser uma possível explicação para as variações negativas nas taxas de matrículas das faixas mais altas de renda. Ou, uma outra explicação poderia ser que algumas famílias tenham adiado o acesso ao ES, utilizando a renda incremental para adquirir bens de outra natureza. Essa interpretação não invalida o exercício, pois se as famílias que migraram para faixas mais altas são menos propensas ao gasto com educação superior, estamos, então, subestimando os efeitos do FIES e do ProUni. **Portanto, continuamos tendo como maior impacto dessas políticas as faixas de até 4 sm de renda domiciliar.**

Tabela 4. Taxa de matrícula na rede pública, por faixa de renda domiciliar - 2009 e 2013

sm - 2015	População (1.000)				Taxa de matrícula nas IES públicas					
	2009		2013		18 ou mais			18 a 24		
	18 ou mais	18 a 24	18 ou mais	18 a 24	2009	2013	var.	2009	2013	var.
Até 1 sm	18.532	3.196	15.476	2.291	0,31	0,56	0,25	1,23	2,45	1,22
1 a 2 sm	31.037	5.161	28.409	4.316	0,50	0,60	0,10	1,82	2,44	0,62
2 a 3 sm	24.098	4.078	26.195	4.144	0,65	0,90	0,25	2,33	3,43	1,10
3 a 4 sm	16.742	3.023	18.055	2.945	1,04	0,95	-0,09	3,72	3,44	-0,27
4 a 5 sm	10.306	1.903	13.225	2.194	1,34	1,30	-0,04	4,58	4,99	0,41
5 a 7 sm	11.434	2.07	14.131	1.453	1,72	1,55	-0,17	6,28	5,54	-0,74
Mais de 7 sm	17.612	2.683	21.816	986	2,28	2,01	-0,26	10,86	9,78	-1,08
Renda n.i.	4.752	750	8.267	708	1,02	1,28	0,26	4,11	5,82	1,71
Total	134.512	22.86	145.57	22.575	0,99	1,10	0,11	3,85	4,50	0,65

FONTE: PNAD - IBGE, 2009/2013. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN. NOTA: Incluem apenas matrículas no Ensino Superior de graduação.

Tabela 5. Taxa de matrícula na rede pública por faixa de renda domiciliar per capita - 2009 e 2013

sm - 2015	População (1.000)				Taxa de matrícula nas IES públicas					
	2009		2013		18 ou mais			18 a 24		
	18 ou mais	18 a 24	18 ou mais	18 a 24	2009	2013	var.	2009	2013	var.
Até 0,25 sm	14.299	2.966	10.841	2.136	0,25	0,56	0,31	0,91	1,98	1,07
0,25 a 0,5 sm	25.489	5.158	21.356	4.121	0,45	0,58	0,12	1,45	1,77	0,32
0,5 a 0,75 sm	21.397	4.005	20.713	3.678	0,64	0,81	0,17	2,30	3,00	0,70
0,75 a 1 sm	19.691	2.982	21.278	3.011	0,84	0,91	0,07	3,45	4,00	0,55
1 a 1,25 sm	11.769	2.027	13.845	2.21	1,27	1,09	-0,18	4,80	4,47	-0,33
1,25 a 1,5 sm	7.717	1.22	11.232	1.757	1,45	1,29	-0,16	6,02	5,28	-0,75
Mais de 1,5 sm	29.398	3.755	38.042	4.421	1,91	1,72	-0,20	10,16	9,18	-0,98
Renda n.i.	4.752	750	8.267	1.241	1,02	1,28	0,26	4,11	5,82	1,71
Total	134.512	22.86	145.57	22.575	0,99	1,10	0,11	3,85	4,50	0,65

FONTE: PNAD - IBGE, 2009/2013. ELABORAÇÃO: GEEFI - STN. NOTA: Incluem apenas matrículas no Ensino Superior de graduação.

A expansão de vagas nas universidades públicas, aliada às políticas de quotas, pode ter facilitado o acesso das famílias ao ES, ao menos nas faixas de renda mais baixas. Para checar essa hipótese, as Tabelas 4 e 5 apresentam indicadores de taxas de matrícula por faixa de renda para a rede pública. Essas Tabelas indicam, para as mesmas faixas de renda destacadas anteriormente, um aumento de inserção no Ensino Superior público. Diante disso, **o efeito do FIES e do ProUni teria sido provavelmente maior caso não tivesse ocorrido a referida expansão das universidades públicas e a adoção da política de quotas.**

Uma implicação desta seção, em termos de aprimoramento do Programa, seria o redesenho da elegibilidade para até 5 sm de renda domiciliar ou 1,25 sm de renda per capita. Essa proposta inclui uma pequena margem de segurança plenamente justificável, ao contemplar uma faixa de

renda adicional em que pode ter havido impacto positivo da política, mascarado pelo efeito de enriquecimento da população.

3 Recomendações de aprimoramento

O presente documento apresenta, de forma sucinta, as seguintes recomendações para aprimoramento do Programa:

- Que a elegibilidade de renda do Programa reduza-se dos atuais 20 sm para 5 sm de renda familiar mensal bruta ou, considerando renda familiar per capita, 1,25 sm.
- Considerar o critério regional em conjunto com a prioridade de conceder financiamentos para os alunos de IES com CPC 4 e 5. Promover o monitoramento contínuo do programa de modo a recalibrar os parâmetros de oferta.
- Estabelecer critérios meritocráticos, como nota de corte no Enem, dados os orçamentos restritos e problemas decorrentes de informações assimétricas sobre a renda efetiva.

Importante observar que no primeiro semestre de 2015, por exemplo, o Governo Federal adotou novos parâmetros para ingresso de estudantes: i) exigência de nota mínima de 450 pontos na média do Enem; e ii) nota diferente de zero na redação. No que se refere às instituições de ensino, a definição das vagas disponibilizadas foi priorizada pela oferta em cursos superiores com conceitos de qualidade 5 e 4, nos termos do Sinaes.

De forma a consolidar esse processo de ajuste, o Ministério da Educação (MEC) e o Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos (GTAG) atuaram em conjunto para o aperfeiçoamento do Programa, a partir do segundo semestre de 2015 com modificações estruturantes para os novos contratos.

Com o objetivo de garantir que os recursos públicos dispendidos no financiamento estejam focados em oferta de qualidade e induzir que as IES adotem medidas no sentido de melhorarem seus conceitos, serão priorizadas as vagas:

- Com conceitos 5 e 4 pelo Sinaes, garantindo que 25% das vagas disponibilizadas sejam de cursos com conceito 5 (cinco);
- Localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluído o Distrito Federal;
- Dos cursos de áreas consideradas prioritárias, garantindo que a maioria das vagas disponibilizadas seja de cursos da área de saúde, de formação de professores (licenciaturas, pedagogia ou normal superior) e da área das engenharias.

A priorização estabelecida não significa que cursos com conceito 3 pelo Sinaes, localizados nas regiões Sul e Sudeste e no Distrito Federal, assim como cursos de outras áreas do saber, não serão financiados. Esses cursos serão financiados em patamares menores do que os das áreas consideradas prioritárias.