



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Ciclo 2022

Relatório de Avaliação

Programa Universidade para Todos - Prouni

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE GASTOS DIRETOS

Ciclo CMAP
2022

Política avaliada
Programa Universidade para Todos - PROUNI

Coordenador da avaliação
CGU - Controladoria-Geral da União

Executores da avaliação
STN/ME - Secretaria do Tesouro Nacional
CGU - Controladoria-Geral da União

Supervisor da avaliação
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e
Assuntos Econômicos

Assessoria técnica
Enap - Escola Nacional de Administração Pública

**Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e
Assuntos Econômicos**

Home Page:

https://bit.ly/_Cmap

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo
deste relatório desde que mencionada a fonte.

Lista de tabelas

Tabela 1 Formas de adesão de IES.....	16
Tabela 2 Panorama histórico de alterações sofridas pela lei instituidora do PROUNI.....	16
Tabela 3 Índice de Ocupação das bolsas integrais e parciais por grupo de IES (octil)	22
Tabela 4 Índice de Ocupação das bolsas integrais e parciais por organização acadêmica nos octis analisados.....	22
Tabela 5 Índice de Ocupação das bolsas integrais e parciais por categoria administrativa nos octis analisados.....	23
Tabela 6 Índice de Ocupação das bolsas parciais por categoria administrativa nos octis analisados	23
Tabela 7 % de Oferta de Bolsas em relação aos ingressantes por grupo de IES – 2012-21	24
Tabela 8 Indicativo de suboferta de bolsa Fies por Curso – acumulado 2012-21	24
Tabela 9 Contratos Fies agrupados por estrato de IES por Provisão para Perdas.....	26
Tabela 10 TSG do PROUNI – IES (Mantenedoras) agrupadas por categoria e em ordem crescente de índice de conclusão da graduação. Para os ingressantes em 2014, e conclusão até 2021....	27
Tabela 11 % de oferta bolsa PROUNI por área e % de ocupação da Bolsa Integral/Parcial.....	28
Tabela 12 Demonstrativo do custo unitário médio da bolsa PROUNI.....	29
Tabela 13 Distribuição dos bolsistas com Bolsa Permanência por Faixa de Renda	45
Tabela 14 Distribuição da Bolsa Permanência por curso (Top 10)	46
Tabela 15 Comparativo % de Bolsista PROUNI por raça X composição étnica geral	46
Tabela 16 Índice de Cursos e IES que não tiveram cotas raciais ocupadas	47
Tabela 17 Distribuição por raça – bolsistas PROUNI – acumulado 2012-21	47
Tabela 18 10 cursos com maior ocorrência de bolsistas brancos em cotas raciais.....	47
Tabela 19 Comparação entre o perfil dos estudantes entre modalidades EAD e presencial (proporção obtida em 2019).....	49
Tabela 20 – Resultados dos testes de hipóteses para avaliar a diferença no desempenho do Enade (diferença nas notas médias), por ano e par de grupos.	55
Tabela 21 - Estatísticas Descritivas	58
Tabela 22 - Impactos do PROUNI 6 anos depois da inscrição.....	64
Tabela 23 - Impactos do processo seletivo 7 anos depois da inscrição no PROUNI	65
Tabela 24 - Efeitos Impactos do processo seletivo PROUNI 8 anos após inscrição no processo seletivo no PROUNI	66
Tabela 25 - Impactos do PROUNI sobre a remuneração 6 anos após a inscrição	69
Tabela 26 - Impactos do PROUNI sobre a remuneração 7 anos depois da inscrição	69
Tabela 27 - Impactos do PROUNI sobre a remuneração 8 anos depois da inscrição	70

Lista de figuras

Figura 1 Árvore de Problemas vinculada ao PROUNI	17
Figura 2 Resumo do Modelo Lógico do PROUNI.....	18
Figura 3 Proposição do fluxo do processo da Devida Diligência	33
Figura 4 Etapas da devida Diligência.....	34

Lista de gráficos

Gráfico 1 Taxa Líquida de Escolarização da população de 18 a 24 anos, por decil de renda per capita.....	10
Gráfico 2 Porcentagem de indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo não cursando ensino superior, por UF.....	11
Gráfico 3 Distribuição, por cor/raça e decil de renda per capita, dos indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo que não estão no ensino superior	12
Gráfico 4 Distribuição, por sexo e decil de renda per capita, dos indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo que não estão no ensino superior	12
Gráfico 5 Decomposição, por participação na força de trabalho, situação de empregabilidade e decil de renda per capita, dos indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo que não estão no ensino superior, para o ano de 2012	13
Gráfico 6 Decomposição, por participação na força de trabalho, situação de empregabilidade e decil de renda per capita, dos indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo que não estão no ensino superior, para o ano de 2021	14
Gráfico 7 Decomposição, por decil de renda per capita, dos motivos de não continuidade dos estudos para os indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo que não estão no ensino superior, para o ano de 2019	15
Gráfico 8 Evolução do quantitativo de bolsas ofertadas e ocupadas – 2012-21	20
Gráfico 9 Evolução do índice de ocupação das bolsas por estado	21
Gráfico 10 Comparativo evolução de bolsas não ocupadas PROUNI e ingressos fies nos 10 cursos de maior ocupação PROUNI.....	25
Gráfico 11 Resumo do Modelo Lógico do PROUNI	28
Gráfico 12 Benefício tributário e bolsistas PROUNI.....	39
Gráfico 13 Porcentagem de indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo não cursando ensino superior, por decil de renda per capita.	43
Gráfico 14 Participação dos bolsistas PROUNI por faixa de renda familiar bruta	44
Gráfico 15 Desempenho acadêmico por faixa de renda	44
Gráfico 16 Ingressantes PROUNI por modalidade (em milhares).....	48
Gráfico 17 – Percentuais de conclusão dos alunos de instituições particulares por ano de ingresso e situação de bolsista PROUNI	51
Gráfico 18 – Desempenho no Enade dos alunos das instituições privadas de ensino, por tipo de bolsa PROUNI, 2011 a 2019	54
Gráfico 19 - Probabilidade de certa pontuação no Enem obter uma bolsa PROUNI	60
Gráfico 20 - Probabilidade de certa nota do Enem ser utilizada na inscrição do PROUNI	62
Gráfico 21 - Ganho associado ao PROUNI na probabilidade de estar empregado no mercado formal (em pontos percentuais)	67
Gráfico 22 - Ganho associado ao PROUNI na probabilidade de estar empregado no mercado formal (em porcentagem).....	68

Sumário

1	Introdução	8
2	Acesso ao Ensino Superior no Brasil	8
3	O PROUNI - (Lei nº 11.096/2005) - Análise Ex-Ante	15
4	Resultados	20
4.1	Como o desenho e a governança do PROUNI podem ser aprimorados para ampliar a eficiência e eficácia geral das políticas de acesso ao ensino superior?	20
4.1.1	O desempenho da ocupação das bolsas PROUNI apresenta queda, com características de heterogeneidade entre regiões e IES	20
4.1.2	Necessidade de melhorar a gestão e supervisão da oferta de bolsas PROUNI por IES e/ou Curso	23
4.1.3	Oportunidade de melhoria na coordenação PROUNI e FIES	25
4.1.4	Desempenho heterogêneo entre mantenedoras na sua capacidade de formar os bolsistas PROUNI	26
4.1.5	PROUNI como instrumento de fomento à formação de capital humano em áreas estratégicas e de geração de renda, emprego, inovação e empreendedorismo	27
4.1.6	Sobre o controle do custo unitário da Bolsa PROUNI	28
4.2	Que soluções podem ser implementadas para o ambiente de integridade no PROUNI?	29
4.2.1	As práticas de prevenção não tem evoluído para enquadrar a criticidade do modelo de implementação do PROUNI	30
4.2.2	Due diligences e o processo de adesão de IES ao PROUNI – Redução da assimetria de informações	31
4.2.3	Cláusulas anticorrupção nos instrumentos de adesão ao PROUNI	34
4.2.4	O ambiente de governança sobre o benefício tributário é vulnerável	37
4.2.5	Há necessidade de incrementar a capacidade de apurações de desvios de integridade	40
4.3	Em que medida o PROUNI promoveu a ampliação de acesso (em termos: regional; racial e socioeconômico) da população mais vulnerável ao ensino superior?	43
4.3.1	Promoção de assistência estudantil para população de menor renda, atualmente, tem caráter residual, focalizada para bolsistas de medicina	45
4.3.2	As políticas afirmativas das cotas raciais do PROUNI foram cumpridas em sua média, porém, foram identificadas impropriedades relacionadas à IES/Cursos sem oferta de cotas e raça Branca utilizando cotas raciais	46
4.3.3	O EAD no PROUNI acolhe maior proporção de mulheres, de indivíduos pretos, pardos ou indígenas e de idade média superior em comparação com a modalidade presencial	48
4.4	Qual o desempenho (em termos de tempo de conclusão, taxa de evasão, rendimento acadêmico e nota no ENADE) do aluno bolsista do PROUNI em relação ao aluno não bolsista?	50
4.4.1	Evidências do engajamento e desempenho acadêmico dos bolsistas	50

4.5	Qual o impacto do PROUNI na inserção dos egressos do ensino superior no mercado de trabalho (ocupação/emprego/remuneração/salário, condições de trabalho, etc)?	56
4.5.1	Resultados da análise do modelo econométrico utilizado para avaliar os efeitos do PROUNI	63
5	Considerações Finais	71
	Referências bibliográficas	73

1 Introdução

Em janeiro de 2023 o PROUNI completou 18 anos. A política carrega desde sua criação um desenho direcionado para melhoria das condições de acesso ao ensino superior no Brasil. Hoje, faz parte da iniciativa de Acesso Único do Ministério da Educação¹ - <https://acessounico.mec.gov.br/> - que visa promover congregação das oportunidades proporcionadas pelo Ministério.

Para contribuir com conhecimento sobre a política e subsidiar a governança envolvida com a política, esse relatório expõe os resultados de avaliação pertencente ao portfólio de avaliações do ciclo de 2022 do Conselho de Monitoramento e Avaliação do Poder Executivo Federal.

A organização do trabalho contou com a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos como supervisora, a Controladoria-Geral da União (CGU) como coordenadora e executora, e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) como executora.

A análise sobre o desenho contou com a facilitação da CLEAR da Fundação Getúlio Vargas, proporcionada pela parceria entre a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

Cabe destacar também que dois produtos da Evidência Express (EvEx) subsidiaram essa avaliação. A EvEx é uma iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da ENAP, em parceria com a Universidade de Brasília (UnB), cuja missão do EvEx é melhorar a tomada de decisão do setor público e, para tanto, sua equipe sintetiza, produz e dissemina evidências que possam servir de subsídio para o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

2 Acesso ao Ensino Superior no Brasil

Dentre os benefícios do Ensino Superior se destacam a contribuição ao desenvolvimento nacional, o aumento da empregabilidade e a elevação do patamar remuneratório dos egressos de suas turmas. Por exemplo, o relatório *Education at a Glance 2020*, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aponta que, no Brasil, o portador de diploma de nível superior percebe em média mais que o dobro (140%) de quem somente concluiu o ensino médio, em termos de remuneração decorrente do trabalho assalariado.

Quanto à empregabilidade, o *Education at a Glance 2019* da OCDE, e o Panorama da Educação - Destaques do *Education at a Glance 2019*, do Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP), destacam que a taxa de emprego brasileira é influenciada pelo nível de escolaridade, indicando que em 2018 a proporção de empregados com ensino fundamental foi de 59%; com o ensino médio, 72%; e com o ensino superior, 83%.

Diante dos dados apresentados, uma questão inicial se apresenta como relevante para uma avaliação sobre o PROUNI: Como está o acesso ao ensino superior no Brasil?

As diferentes formas e condições de consecução do acesso ao ensino superior, historicamente, geram debates na comunidade acadêmica e em âmbito governamental (CAMPOS, 2021), abordando aspectos como o baixo contingente de alunos na faixa etária de 18 a 24 anos (num comparativo internacional) cursando o ensino superior, e a questão de equidade para inserção de pessoas das camadas mais pobres da população.

No bojo dos aludidos debates, notadamente figuram a idealização e a implementação de políticas públicas com o propósito de possibilitar a expansão do acesso à educação superior tanto por intermédio

¹ Iniciativa recomendada em Avaliação CMAP sobre o FIES no ciclo 2019 - https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio_recomendacoes-cmas-2019-fies.pdf

das instituições de ensino públicas quanto das privadas (CAMPOS, 2021). Nesse quesito, destacam-se medidas de ampliação da rede pública federal de ensino (universidades e institutos federais) como o REUNI, a institucionalização da política de cotas (CATANI, 2006), o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), ampliação de cursos superiores a distância, e a adoção de um mecanismo centralizado de admissão de estudantes - o Sistema de Seleção Unificado (Sisu).

A partir do relatório *Evolução do Acesso ao Ensino Superior no Brasil - análises para o aprimoramento do PROUNI*, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da CGU como executora da avaliação, sintetiza-se a seguir questões relevantes para a discussão.

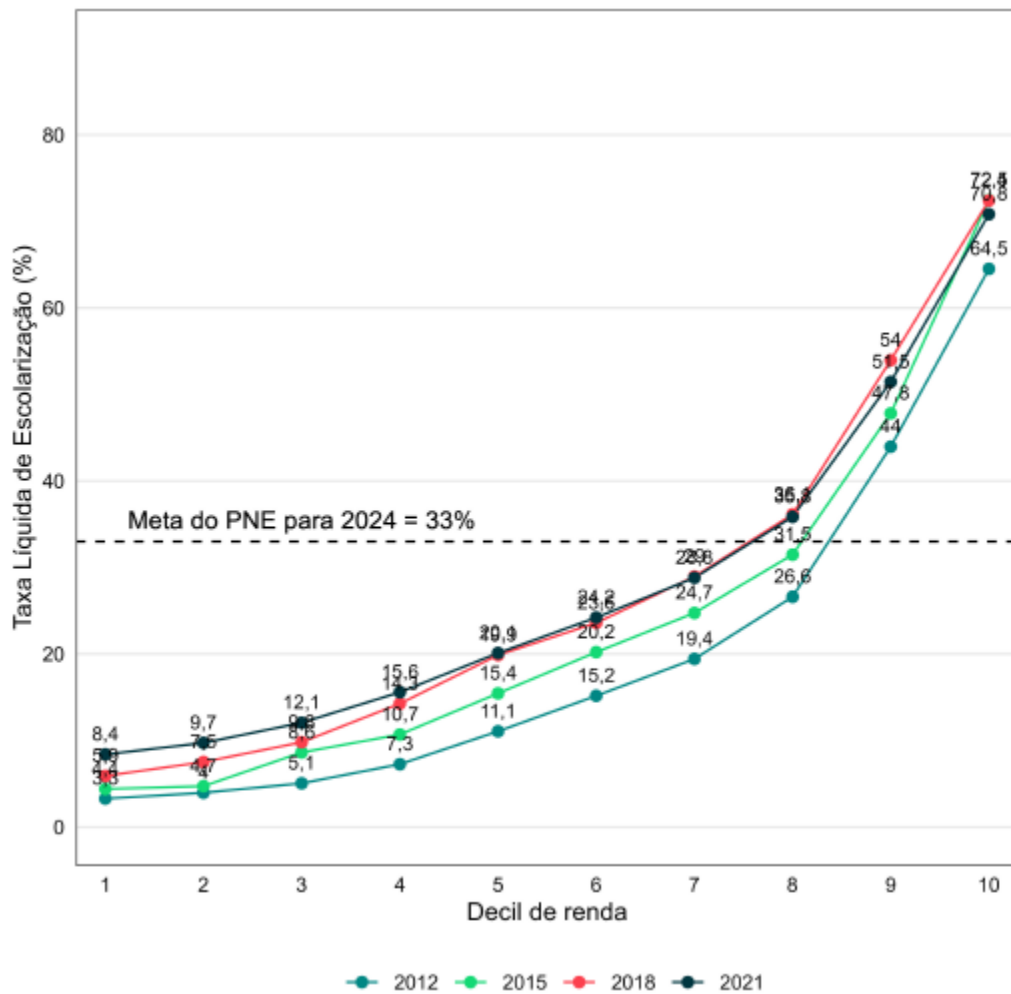
O estudo do EvEx/ENAP compreende os anos de 2012, 2015, 2018 e 2021 e se baseou nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para investigar as razões relacionadas à interrupção dos estudos após a conclusão do ensino médio, utilizou o Suplemento Anual de Educação do ano de 2019. Considerou o rendimento total dos indivíduos, usando os dados das entrevistas que divulgam os rendimentos de outras fontes além do trabalho, como é o caso dos resultados acumulados da 1ª visita, para os anos de 2012, 2015 e 2018, e da 5ª visita para 2021 e, para tornar os valores comparáveis ao longo do período analisado, as variáveis monetárias foram deflacionadas, utilizando como referência o IPCA médio de 2021. Teve como referência as considerações metodológicas utilizadas pelo IBGE na apresentação dos resultados da Síntese de Indicadores Sociais e a metodologia utilizada para a construção dos indicadores apresentados no 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE.

Há, desde 1990, uma expansão simultânea do número de Instituições de Ensino Superior (IES) e do número de matrículas que, juntos, contribuíram para um aumento significativo da Taxa Líquida de Escolarização (TLE) no ensino superior da população brasileira de 18 a 24 anos. De 1991 até 2021, essa taxa evoluiu mais do que 5 vezes o seu valor inicial, passando de aproximadamente 5% em 1991 para 25,5% em 2021.

Todavia, entre 2012 e 2021, a TLE apresentou crescimento médio de 3,1%. Já o PNE 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005 em 25 de junho de 2014, prevê o crescimento da TLE no ensino superior para o patamar de 33% da população brasileira de 18 a 24 anos, com qualidade da oferta e a expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público. Com a meta prevista para 2024, a TLE, que atualmente está em 25,5% (2021), precisa crescer em média 9% a cada ano. Apesar a ousadia de estabelecer o percentual de 40% das novas matrículas no setor público, verifica-se que nos últimos anos o total de vagas oferecidas em cursos de graduação privados tem oscilado em torno de 75% do total (INEP, 2022).

Independentemente do recorte etário da Taxa Líquida de Escolarização (TLE) no ensino superior (se 18 a 24 ou 18 a 29 anos), apenas o acesso ao ensino superior dos jovens no oitavo, nono e décimo decis de renda satisfazem a meta de 33% do PNE.

Gráfico 1 Taxa Líquida de Escolarização da população de 18 a 24 anos, por decil de renda per capita

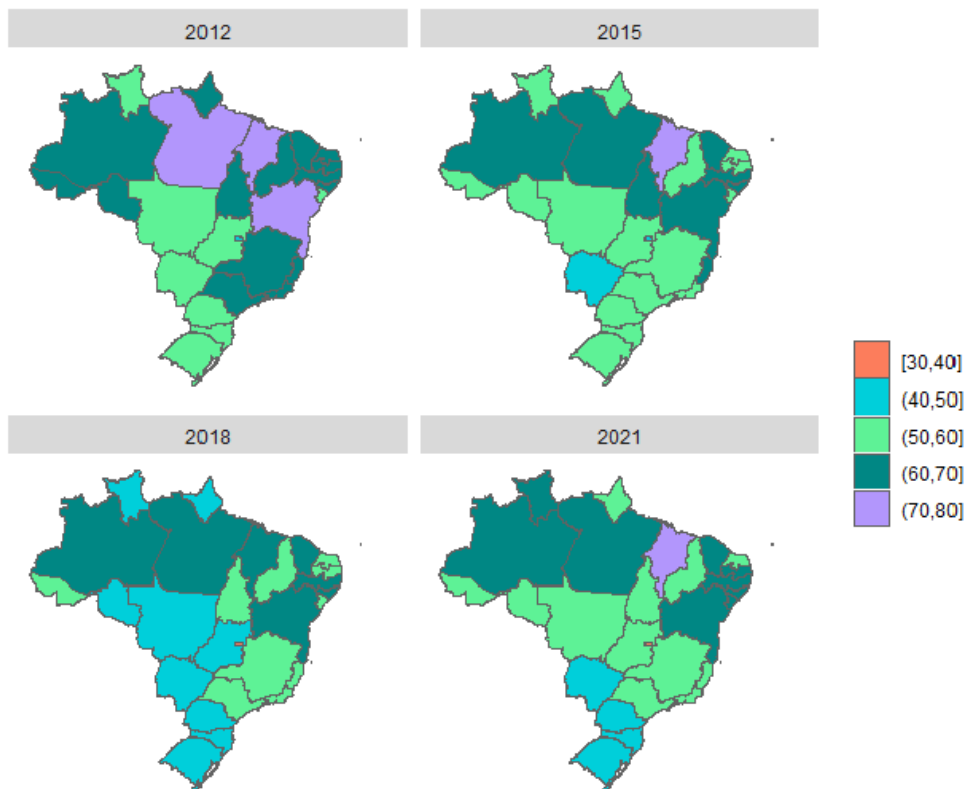


Fonte: Evolução do Acesso ao Ensino Superior no Brasil - análises para o aprimoramento do PROUNI, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da CGU como executora da avaliação.

Os decis mais baixos de renda são compostos por um número maior de jovens que não estão cursando o ensino superior, além de haver sobrerrepresentação na composição desses decis de mulheres e de pretos e pardos. Em 2021, aproximadamente metade dos indivíduos localizados até o oitavo decil de renda, com ensino médio completo, não cursavam o ensino superior. No geral, entre 2012 e 2018, a população em todos os decis avançou sua entrada no ensino superior. Entretanto, aqueles com renda acima da mediana tiveram uma estagnação na evolução do ingresso no ensino superior entre 2018 e 2021.

As regiões Norte e Nordeste concentram, sistematicamente, a maior fração de indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo sem ter cursado ou estar cursando ensino superior. Em particular, os estados do Amazonas, Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Alagoas e Bahia apresentam essa porcentagem sempre entre 60% e 80% em todos os períodos analisados. Por outro lado, as regiões Centro-Oeste e Sul apresentam de forma consistente os melhores valores desse indicador, com particular evolução nos dois últimos anos de análise, em que todos os estados de ambas as regiões apresentaram porcentagens entre 30% e 50% em 2018, e todos os estados da região Sul apresentaram porcentagens entre 40% e 50% em 2021. A região Sudeste, apesar de ter apresentado evolução ao longo do período de estudo, ainda exibe valores medianos dessa porcentagem.

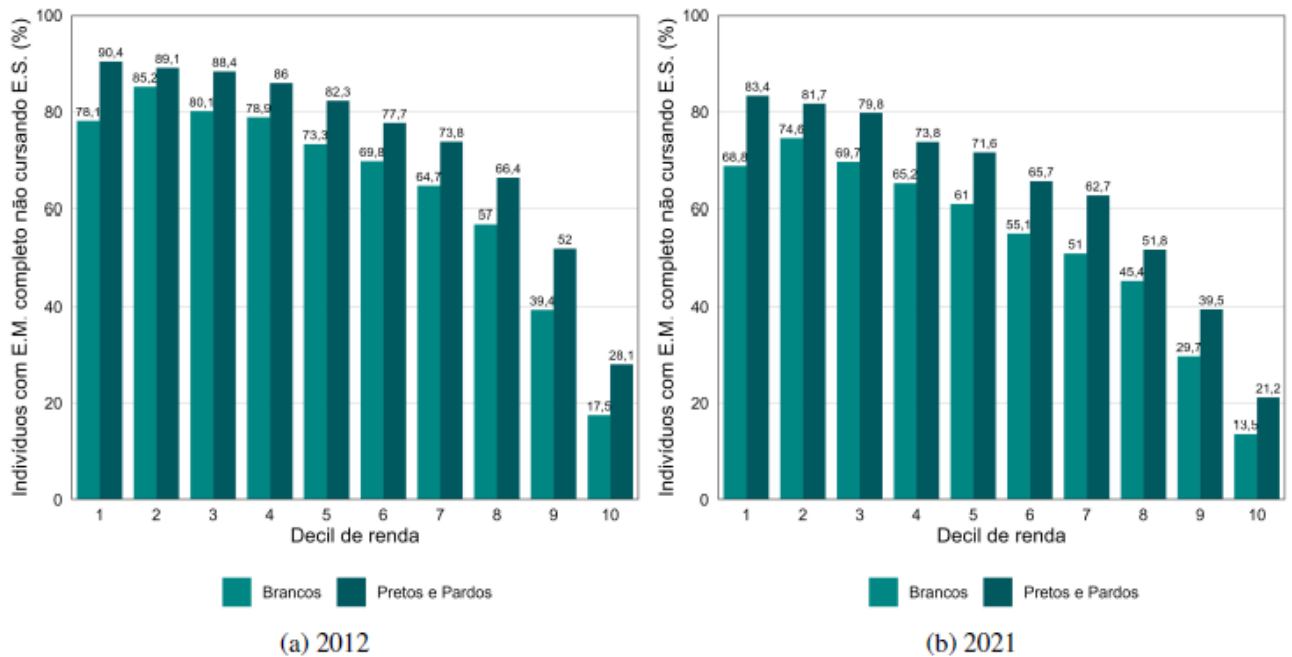
Gráfico 2 Porcentagem de indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo não cursando ensino superior, por UF



Fonte: Evolução do Acesso ao Ensino Superior no Brasil - análises para o aprimoramento do PROUNI, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da CGU como executora da avaliação.

No que se refere à distribuição dos indivíduos entre 18 e 29 anos que concluíram o ensino médio e não estão cursando o ensino superior, por cor e decil de renda, vê-se que, em ambos os períodos analisados, os pretos e pardos apresentam, em todos os decis, uma participação mais baixa – traduzida em menor acesso – no ensino superior. Enquanto, em 2012, cerca de 90% dos indivíduos pretos e pardos do 1º decil não estavam cursando o ensino superior, esse valor se reduz para cerca de 78% quando considerados os indivíduos de cor branca. Essa diferença percentual, em diferentes magnitudes, está presente em todos os demais decis, denotando que aspectos além da renda podem estar relacionados ao acesso ao ensino superior.

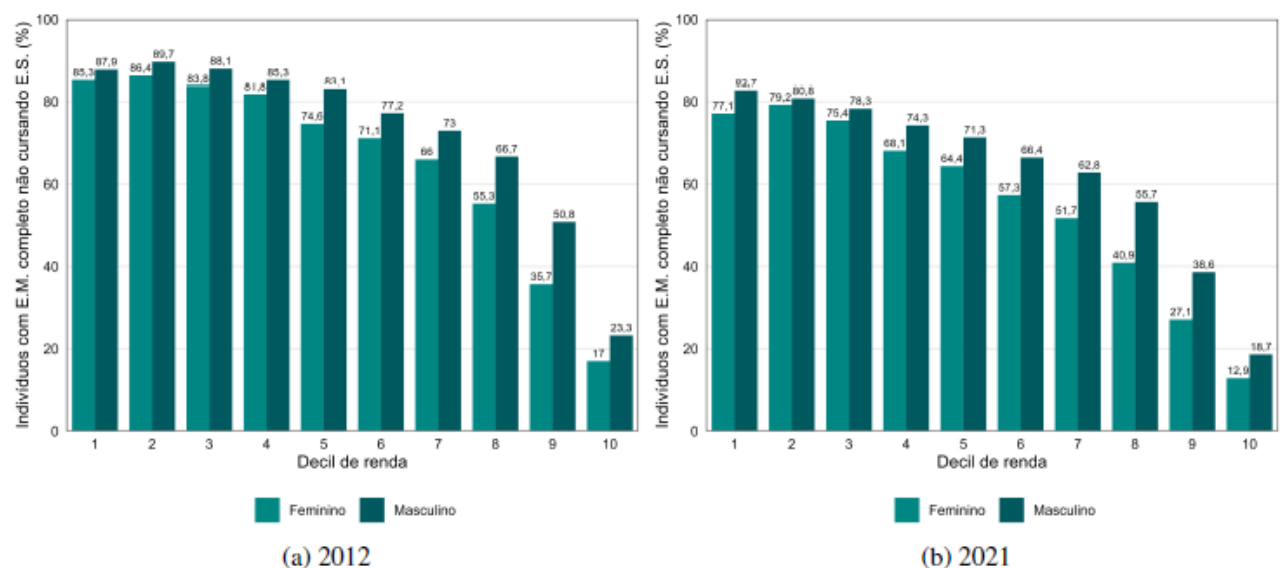
Gráfico 3 Distribuição, por cor/raça e decil de renda per capita, dos indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo que não estão no ensino superior



Fonte: Evolução do Acesso ao Ensino Superior no Brasil - análises para o aprimoramento do PROUNI, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da CGU como executora da avaliação.

Em relação a distinção por sexo, uma proporção maior de homens, com ensino médio completo, não está cursando o ensino superior. A despeito da renda, é possível que fatores sociais corroborem para reforçar este resultado. As mulheres, por exemplo, usualmente assumem um conjunto maior de responsabilidades, em comparação aos homens, relacionadas ao domicílio e ao cuidado dos filhos.

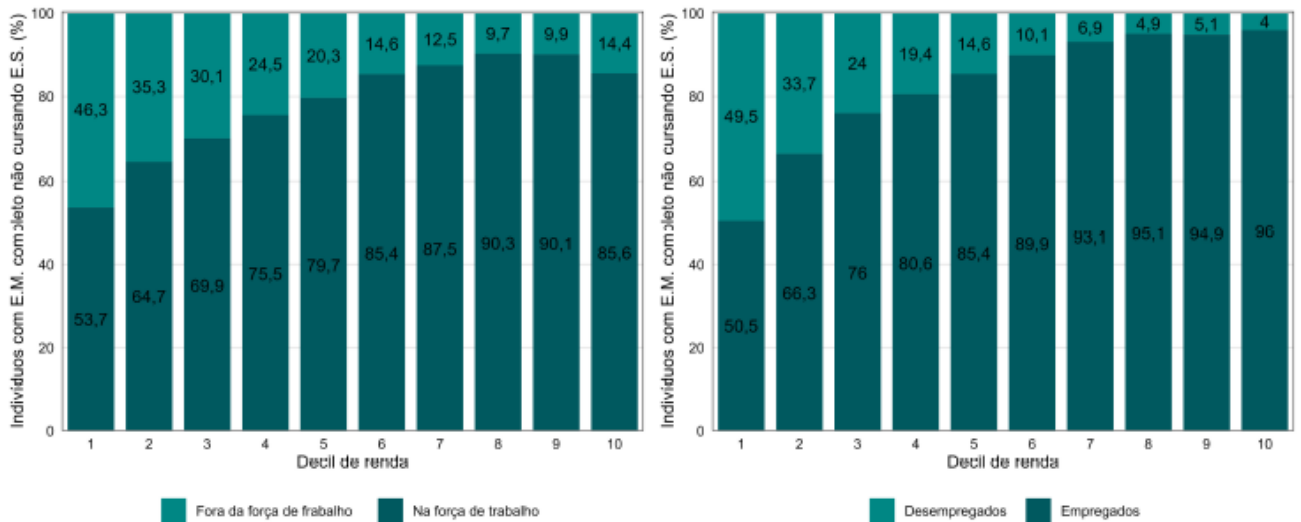
Gráfico 4 Distribuição, por sexo e decil de renda per capita, dos indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo que não estão no ensino superior



Fonte: Evolução do Acesso ao Ensino Superior no Brasil - análises para o aprimoramento do PROUNI, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da CGU como executora da avaliação.

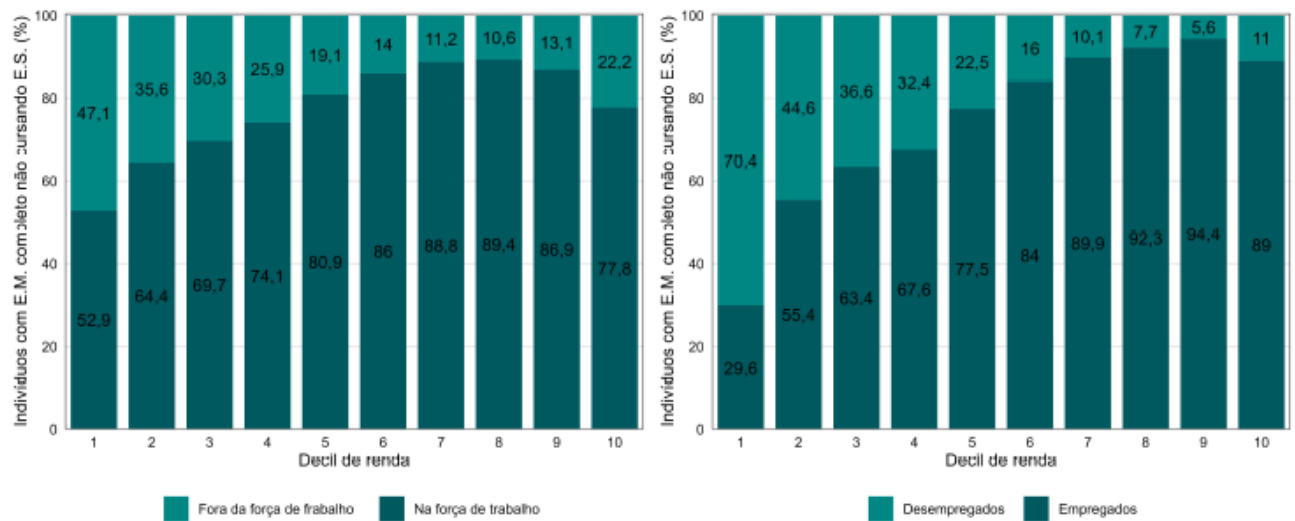
Pela decomposição da participação na força de trabalho e da situação de empregabilidade por decil de renda per capita, há uma baixa participação na força de trabalho para os jovens mais pobres – decis mais baixos de renda – e os muito ricos – decil mais alto – embora esta última queda seja de magnitude mais baixa se comparada a dos indivíduos do decil oposto, ou seja, além de uma participação menor na força de trabalho, os jovens dos decis mais baixos também estão, em comparação a seus pares de renda mais alta, sofrendo mais com o desemprego. Segundo o IBGE, em 2021, o número de jovens que não estudavam nem estavam ocupados chegou a 12,7 milhões no Brasil, representando cerca de 25% deste grupo etário (IBGE, 2022a).

Gráfico 5 Decomposição, por participação na força de trabalho, situação de empregabilidade e decil de renda per capita, dos indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo que não estão no ensino superior, para o ano de 2012



Fonte: Evolução do Acesso ao Ensino Superior no Brasil - análises para o aprimoramento do PROUNI, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da CGU como executora da avaliação.

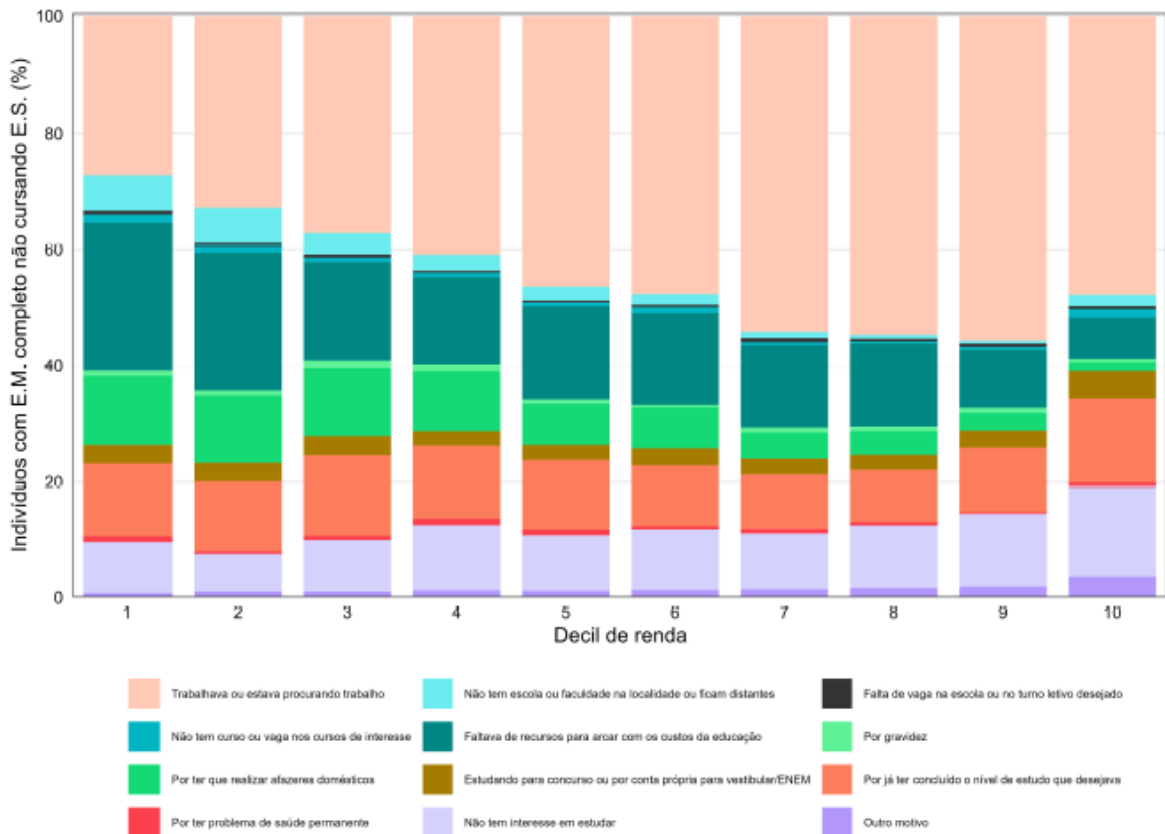
Gráfico 6 Decomposição, por participação na força de trabalho, situação de empregabilidade e decil de renda per capita, dos indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo que não estão no ensino superior, para o ano de 2021



Fonte: Evolução do Acesso ao Ensino Superior no Brasil - análises para o aprimoramento do PROUNI, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da CGU como executora da avaliação.

Por fim, quanto aos principais motivos de não continuidade dos estudos, a soma dos cinco primeiros – trabalhar ou estar procurando trabalho, falta de recursos para arcar com os custos da educação, já ter concluído o nível de instrução desejado, ter que realizar afazeres domésticos, e não ter interesse em estudar – representam, pelo menos, 80% da principal razão de não continuidade. A magnitude, contudo, varia entre os decis. Para o primeiro decil de renda, por exemplo, a necessidade de trabalhar e a falta de recursos para arcar com os custos da educação pesam mais do que já ter alcançado o nível de instrução desejado e ter que realizar atividades domésticas. À medida que a renda cresce, contudo, ganham maior relevância a necessidade de trabalhar e a falta de interesse em estudar, frente as demais declarações.

Gráfico 7 Decomposição, por decil de renda per capita, dos motivos de não continuidade dos estudos para os indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio



Fonte: Evolução do Acesso ao Ensino Superior no Brasil - análises para o aprimoramento do PROUNI, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da CGU como executora da avaliação.

Os números reforçam os objetivos do PROUNI de inclusão social e de aumento da escolarização no ensino superior, demonstrando desafios para uma atuação mais efetiva do programa, visando, principalmente, a parcela da população com maior dificuldade de acesso. Considerando apenas os pré-requisitos do PROUNI sobre a renda familiar, fica claro que existe, atualmente, um amplo contingente de jovens que poderiam ser contemplados pelo programa. Parcela desses jovens, quando questionados sobre o motivo de não ingresso no ensino superior, destacam a necessidade de trabalhar como um empecilho a graduação.

3 O PROUNI - (Lei nº 11.096/2005) - Análise Ex-Ante

O PROUNI subsidia bolsas de estudos parciais e integrais de graduação por IES privadas, com ou sem fins lucrativos, a parcela da população egressa do ensino médio. Tem como público-alvo os estudantes de decil de renda *per capita* familiar até 3 salários-mínimos, o que hoje representa mais de 80% da população brasileira de acordo com a PNAD.

A lei instituidora do PROUNI, nº 11.906, data de 13 de janeiro de 2005, resultante da conversão da Medida Provisória (MP) nº 213, de 10 de setembro de 2004, foi regulamentada por meio do Decreto nº 5.493/2005. O texto original da Lei nº 11.906/2005 previa a concessão de bolsas de modo a suprir 25%, 50% ou 100% em instituições privadas de ensino superior. Atualmente são ofertadas somente bolsas de

estudos correspondentes a 50% e 100% das mensalidades para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica. Segundo a Lei do PROUNI, para fins de concessão das bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento), serão considerados todos os descontos aplicados pela instituição privada de ensino superior, regulares ou temporários, de caráter coletivo, conforme estabelecido em regulamento pelo Ministério da Educação, ou decorrentes de convênios com instituições públicas ou privadas, incluídos os descontos concedidos em virtude do pagamento da mensalidade com pontualidade, respeitada a proporcionalidade da carga horária.

A concessão das bolsas de estudos pelas IES privadas, consoante estipulado pela Lei nº 11.906/2005, tem como contrapartida estatal a isenção dos seguintes tributos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). A isenção em comento é calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas.

O número de bolsas ofertadas por instituição de ensino obedece à regra de oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior. E a seleção dos bolsistas é regida por edital específico, seguindo pontuação obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), mediante inscrição em sistema eletrônico próprio (*online*), Sistema Informatizado do PROUNI (SisPROUNI).

Para as IES sem fins lucrativos, há um incentivo quando a instituição já tem CEBAS – Certificado Beneficente da Assistência Social, especificamente a redução do percentual de oferta praticada em relação ao número de alunos pagantes.

Tabela 1 Formas de adesão de IES

	Adesão ao PROUNI	Adesão ao PROUNI (CEBAS)	Sem adesão ao PROUNI (CEBAS)
Opção 1	Conceder 1 bolsa integral para cada 10,7 alunos pagantes.	Conceder 1 bolsa integral para cada 5 alunos pagantes.	Conceder 1 bolsa integral para cada 4 alunos pagantes.
Opção 2	Conceder 1 bolsa integral para cada 22 alunos pagantes; Bolsas parciais até alcançar 8,5% da receita anual.	Bolsas integrais e parciais (50%) até chegar a 1 BIE para cada 5 alunos pagantes; Mínimo de 1 bolsa integral para cada 9 alunos pagantes.	Bolsas integrais e parciais (50%) até chegar a 1 BIE para cada 4 alunos pagantes; Mínimo de 1 bolsa integral para cada 9 alunos pagantes.

Fonte: equipe executora da CGU

O panorama histórico das alterações sofridas pela lei instituidora do PROUNI, Lei nº 11.906/2005, está apresentado no quadro a seguir:

Tabela 2 Panorama histórico de alterações sofridas pela lei instituidora do PROUNI

Instrumentos legislativos	Alteração efetuada
Lei 11.509, de 20/07/2007	Altera o parágrafo 4º do art. 7º. <i>Critério de qualidade para manutenção do curso no programa.</i>
Lei 12.101, de 27/11/2009	Revoga o inciso I e II do art. 11. <i>Percentuais mínimos de oferta</i>
Lei 12.431, de 24/06/2011	Altera o art. 8º. <i>Benefício tributário proporcional à ocupação.</i>
MP 1.075, de 06/12/2021	Altera arts. 1º, 2º, 3º, 5º, 7º, 9º e 11. Revoga o parágrafo único do art. 2º, parágrafo único do art. 3º, art. 10 e inciso III do caput do art. 11. <i>Tipos de bolsas. Critérios para acesso. Critérios para adesão de IES...</i>
LC 187, de 16/12/2021	Revoga o art. 11. <i>Hipótese CEBAS.</i>
Lei 14.350, de 25/05/2022	Altera arts. 1º, 2º, 3º, 5º, 7º, 9º, 10-A e 11-A. Revoga parágrafo único do art. 2º e parágrafos 3º, 4º e 5º do art. 10 - <i>Extinção da bolsa de 25%. Hipóteses de vedação de acumulação de bolsas.</i>

Hierarquização de perfis no processo seletivo. Altera condições para IES sem fins lucrativos com CEBAS...

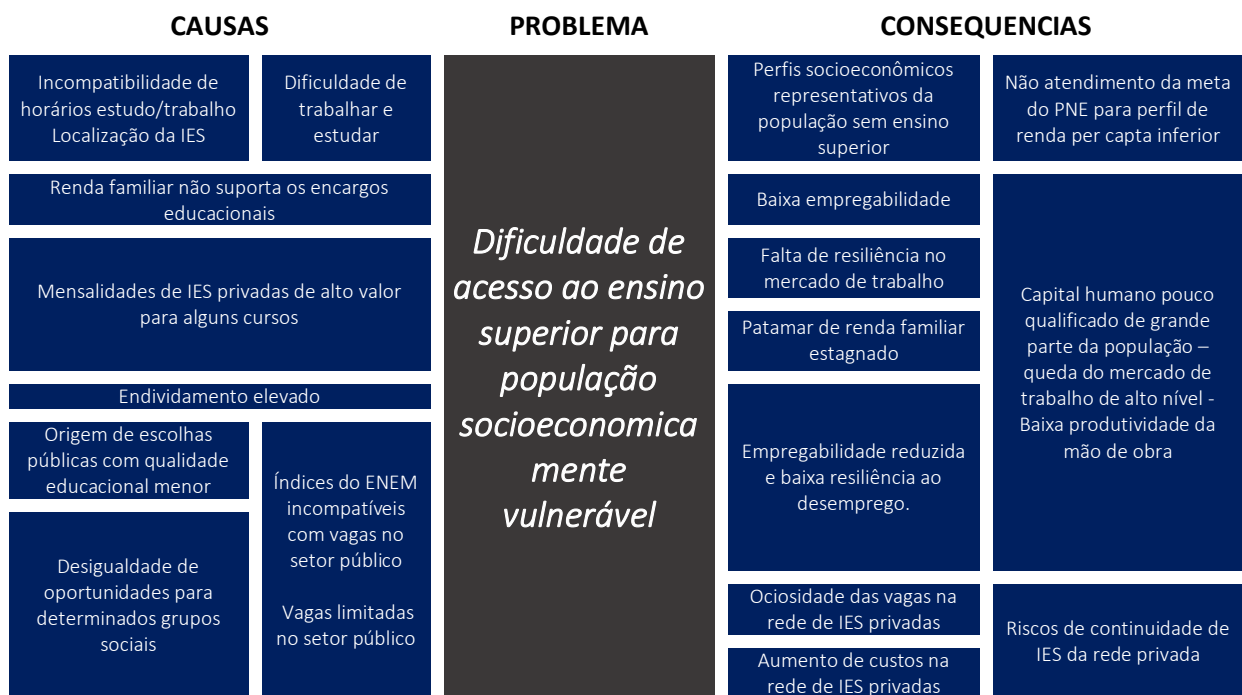
Fonte: equipe executora da CGU

Não obstante as diversas alterações sofridas ao longo do tempo pela lei que rege o PROUNI, o programa tem suscitado reflexão acerca do seu aprimoramento nas searas acadêmica e governamental (à guisa de ilustração: CGU, 2015 e 2021).

O programa tem como objetivo reduzir a desigualdade de acesso ao ensino superior. O critério de renda mensal familiar *per capita* legalmente exigido é de 3 (três) salários-mínimos para obtenção de bolsa parcial de 1,5 (um e meio) salários-mínimos para bolsa integral. Candidatos oriundos de escolas públicas tem prioridade (condição flexibilizada a partir de dezembro de 2021, por força da Medida Provisória nº 1.075, convertida na Lei nº 14.350/2022). Assim, os critérios de aprovação e seleção se resumem em:

- Média mínima de 450 pontos no ENEM e nota em redação maior que zero;
- Renda domiciliar per capita até 1,5 SM (bolsa integral) ou 3 SM (bolsa parcial).
- A Lei nº 14.350/2022 retirou a exclusividade do estudante ter cursado o ensino médio parcial ou integralmente em escola pública e/ou ser bolsista integral em escola privada. Aplicada a reserva de cotas indivíduos pretos, pardos e indígenas (PPI) e com deficiência, há uma hierarquização para priorização de candidatos oriundos de escola pública ou bolsistas, e para estimular a formação do magistério da educação básica pública.

Figura 1 Árvore de Problemas vinculada ao PROUNI



Fonte: equipe executora da CGU, com facilitação da CLEAR/FGV e ENAP.

A dificuldade de acesso ao ensino superior por parte da população é o problema público enfrentado pela política. As causas dessa problemática estão principalmente na condição resultante da desigualdade social, num ambiente que demanda capacidades individuais tanto financeiras quanto educacionais para acessar e permanecer no ensino superior. Como apresentado na análise dos dados da PNAD, dentre as principais causas para não cursar o ensino superior, principalmente nos decis de baixa renda no Brasil, está a necessidade de trabalhar e a falta de recursos para arcar com os custos da educação, encontrando obstáculos para obter financiamento que os ajude a se manter em uma Instituição de Ensino Superior (IES) particular. O PROUNI atende a uma lacuna importante, pois a falta de uma política

como essa inflaciona a demanda por políticas como o FIES. Considerando que a safra FIES vigente até 2017 tem uma inadimplência geral próxima de 50%, o PROUNI, hoje, se coloca como uma alternativa para acesso de um contingente populacional que não deseja entrar para o mercado de trabalho com nível alto de endividamento.

Ao mesmo tempo, nos anos mais recentes, a expansão do EAD tem gerado uma certa concorrência com o PROUNI, dada a facilidade de critérios de ingresso, com mensalidades compatíveis com o orçamento de muitas famílias, ou seja, o cenário das altas mensalidades fica restrito a certos cursos, localidade ou IES de maior reputação.

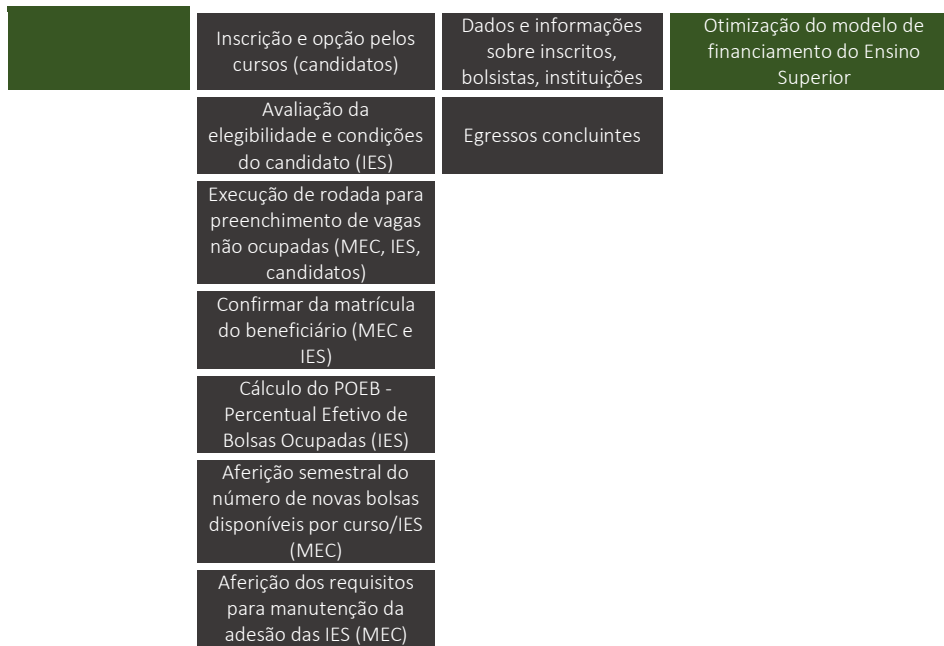
As políticas afirmativas também foram contempladas pela Lei nº 11.906/2005, desde a sua origem, garantindo percentual de bolsas de estudos para deficientes, como também para “autodeclarados indígenas e negros”. Neste último caso, redação dada pela Lei nº 14.350/2022 (referente ao artigo sétimo da Lei nº 11.906/2005), alterou a expressão para “autodeclarados indígenas, pardos ou pretos”, uniformizando a redação da lei instituidora do PROUNI, às nomenclaturas empregadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e simultânea e implicitamente esclarecendo que o termo negro, outrora utilizado, abrange as categorias pardo e preto, consoante disposto atualmente no estatuto da igualdade racial. Acrescenta-se que o percentual de bolsas ofertadas deverá ser, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo demográfico do IBGE.

Sabe-se que, apesar dos aumentos, o valor do salário mínimo tem perdas nos últimos anos e, ao mesmo tempo, a renda média mensal da população é a menor desde 2015 (Pnad Contínua), sendo o Nordeste a região com a menor renda média. Cabe destacar que desde 2005 os critérios de renda para elegibilidade ao acesso a bolsas parciais e integrais é o mesmo em proporção do salário mínimo. Nesse cenário, o desenho do PROUNI enfrenta um dilema para evitar a exclusão de parte da população, considerando sermos um país de renda média baixa. Por isso, a priorização do ingresso a partir de escolas públicas qualifica a focalização em função do perfil de renda. Em paralelo, a possibilidade alocação de vagas a candidatos com perfil não prioritário representa um avanço no desenho da política.

Além dos impactos não desejados para a parcela da população assistida pela política, cabe ressaltar que os impactos negativos de ausência de uma política também têm repercussão na sustentabilidade da rede de IES privadas, vez que muitas dessas não conseguem preencher as vagas disponibilizadas para os candidatos, acarretando com isso uma riscos de continuidade dentro do sistema financeira para as instituições privadas.

Figura 2 Resumo do Modelo Lógico do PROUNI

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Rede de Ensino credenciada	Definição dos critérios para adesão (MEC)	Rede de IES ofertantes parceiras	Melhoria das condições de acesso para a população alvo	Melhoria da resiliência ao desemprego da população alvo
Cursos das IES privadas com nota mínima de 3	Executar o processo de adesão (MEC)	Oferta transversal de vagas nos cursos com matriculados pagantes	Facilitação da permanência no ensino superior para a população alvo	Melhoria da empregabilidade da população alvo
Nota do ENEM				
Estrutura executiva do MEC SISPROUNI	Cadastramento ao SISPROUNI (IES)	Bolsas integrais e parciais alocadas	Aumento de matrículas na rede privada	Incremento de renda da população alvo
Benefício tributário autorizado	Procedimentos sobre benefício tributário (MEC e SRFB)	Vagas remanescentes ocupadas	Aumento de concluintes na rede privada	Incremento da competitividade e produtividade do país
Marco legal específico	Definição dos critérios para seleção semestral (MEC)	Oportunidades disseminadas para interessados	Aumento das notas SINAES dos cursos na rede privada	Incremento da qualificação do capital humano no país
Comissões avaliadoras nas IES	Execução do processo de seleção (MEC)	Concessão de renúncia fiscal para IES	Ganho financeiro da instituição - continuidade, sustentabilidade da rede	



Fonte: equipe executora da CGU, com facilitação da CLEAR/FGV e ENAP.

O PROUNI depende do bom desempenho das funções de regulação, supervisão e avaliação do Sistema Federal de Ensino, executadas pela Secretaria de Regulação da Educação Superior – SERES, INEP e CNE, dado que é condição um setor regulado com IES e cursos de boa qualidade. Trata-se de condição especificada na lei que instituiu o Programa. É habilitado ao MEC, administrativamente, desvincular o curso de baixa qualidade.

O bom funcionamento também se ampara no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) do ano anterior, pois as notas obtidas dão a racionalidade inicial para seleção num processo de concorrência. Já o SISPROUNI, sistema informatizado usado para gerenciar as informações dos bolsistas e das instituições de ensino que participam do programa, é peça operacional crítica. Por meio desse sistema é feita a troca de dados entre o Ministério da Educação (MEC), os coordenadores do PROUNI nas instituições de ensino e/ou seus representantes.

O marco legal envolvido dá pouca margem de manobra para a governança do programa, apesar de que, alteração promovida em 2022 permite o MEC estabelecer critérios para seleção, obedecendo o contorno estabelecido na lei.

Com o PROUNI, as instituições de ensino superior privados têm a oportunidade de receber incentivos fiscais, tais como isenção de impostos e dedução no Imposto de Renda. Espera-se, assim, que haja aumento da rede de instituições parceiras com adesão homologada e que as bolsas ofertadas aos alunos sejam totalmente ocupadas, diminuindo a ociosidade em relação ao número de vagas disponibilizadas pelas IES privadas.

A adesão ao PROUNI ocorre por intermédio da mantenedora, por meio da assinatura de termo de adesão, e é efetuada, obrigatoriamente, com todas as instituições privadas de ensino superior por ela mantidas, e as instituições deverão garantir as proporcionalidades de bolsas do PROUNI por alunos pagantes em cada local de oferta, curso e turno.

Para participar do programa os cursos devem ter qualidade aferida com nota mínima de 3 pelas IES privadas, e os passos básicos para se inscrever são os seguintes: 1) Inscrição de alunos no site do PROUNI; 2) Escolha das opções: Na inscrição, o candidato pode escolher até duas opções de curso, instituição e turno em ordem de preferência; 3) Resultados: Os resultados são divulgados no site do PROUNI e nas instituições de ensino superior em que o candidato se inscreveu; 4) Matrícula: Após a divulgação dos resultados, o candidato selecionado deve comparecer à instituição de ensino superior para a qual foi selecionado com os documentos necessários para realizar a matrícula.

A articulação MEC, IES, SRFB nas atividades é um ponto crítico no modelo lógico implementado. As funções de gestão e operação do programa, governança e supervisão são acumuladas por uma

estrutura executiva “restrita” no MEC, que, ao mesmo tempo, conta com as IES para funções como apuração dos critérios de oferta, ocupação e elegibilidade dos alunos, e com a SRFB para supervisão.

Quanto aos resultados esperados e impactos do programa, espera-se, principalmente, proporcionar melhoria das condições de acesso e facilitação da permanência no ensino superior para a população alvo. Com efeito, presume-se um melhor desempenho financeiro da instituição, com maior sustentabilidade da rede. Os impactos decorrentes do Programa podem ser relacionados com o aumento do número de pessoas com formação de nível superior, suprimindo a deficiência de profissionais em diversas áreas. É possível ainda que se tenha uma melhoria da empregabilidade dos egressos no mercado de trabalho, aliado a uma melhor qualificação do capital humano e maior resiliência ao desemprego. Tais fatores influenciam no incremento da competitividade e produtividade no mercado de trabalho, o que traz como consequência o incremento da renda.

4 Resultados

4.1 Como o desenho e a governança do PROUNI podem ser aprimorados para ampliar a eficiência e eficácia geral das políticas de acesso ao ensino superior?

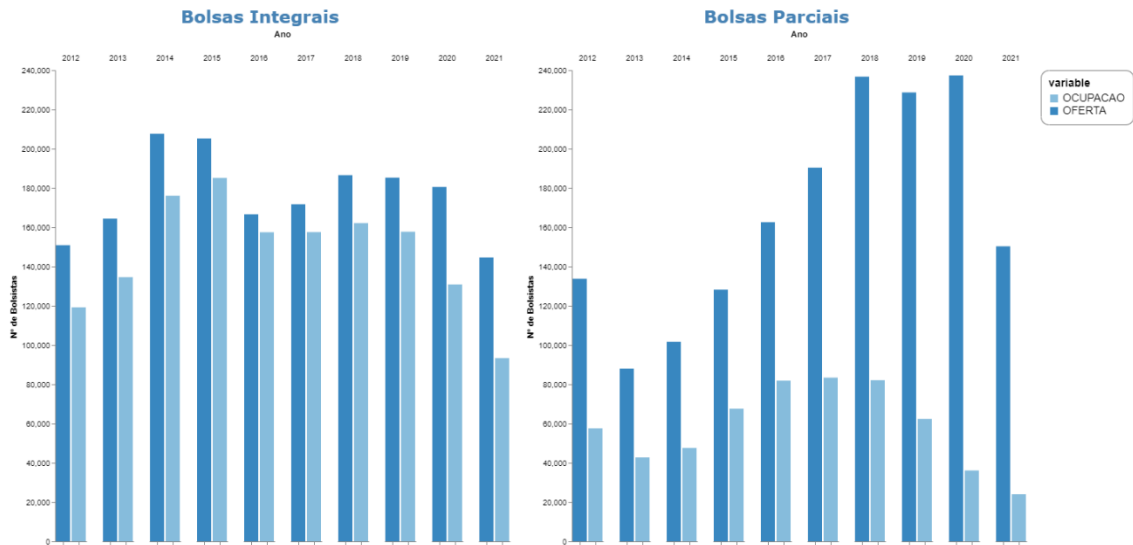
Para fins desta avaliação, estipulou-se eficiência como a ampliação quantitativa das bolsas ofertadas e ocupadas, articulada com ganhos na relação custo-benefício. Como eficácia, o foco foi direcionado a análise de melhorias qualitativas no contexto da ampliação da taxa de conclusão, reforço das políticas afirmativas e de acesso e fomento a cursos em áreas estratégicas.

A metodologia consistiu em organizar base de dados (*DataSet*) agregando bancos de dados sobre inscritos no processo seletivo, oferta das IES e bolsistas, oriundas do sistema de gestão da política no MEC, o SISPROUNI. Agregou-se também ao *DataSet* as informações sobre as notas dos cursos no âmbito do SINAES e do Censo da Educação Superior, os inscritos no FIES e os contratos FIES. Para análise dos dados foi utilizada estatística descritiva.

4.1.1 O desempenho da ocupação das bolsas PROUNI apresenta queda, com características de heterogeneidade entre regiões e IES

As bolsas PROUNI podem ser ofertadas na modalidade integral e parcial, sendo que nesta modalidade os alunos devem arcar com 50% dos custos das mensalidades. O gráfico a seguir ilustra o comparativo entre bolsas ofertadas e efetivamente ocupadas.

Gráfico 8 Evolução do quantitativo de bolsas ofertadas e ocupadas – 2012-21

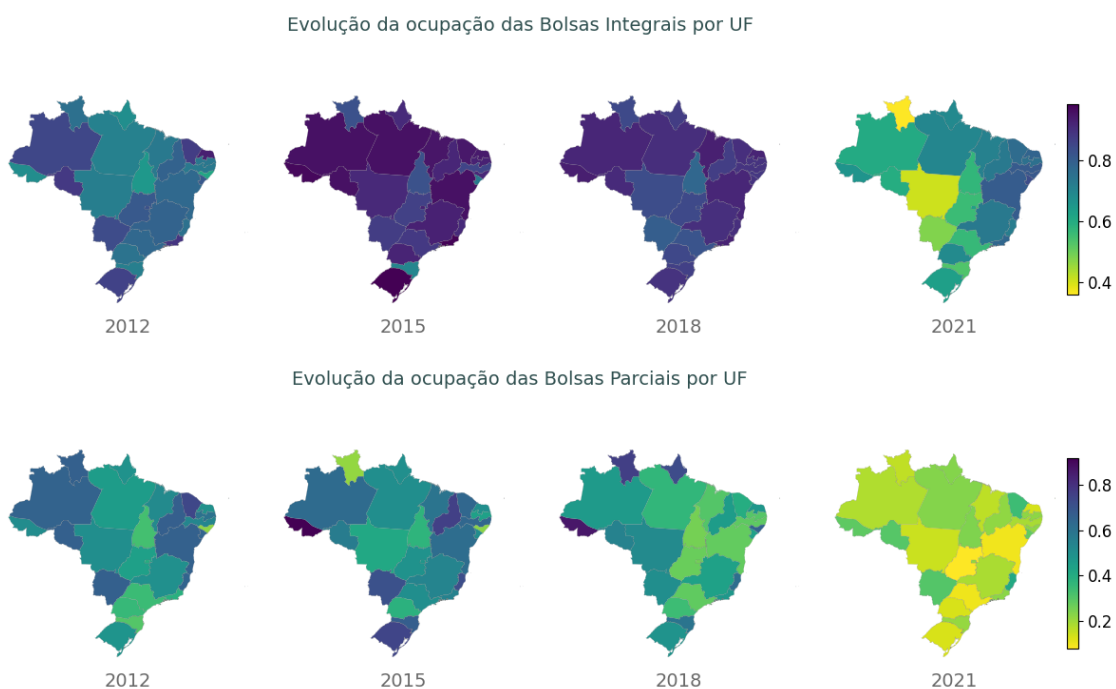


Fonte: Equipe executora da CGU

Independentemente do contexto da Pandemia de COVID-19, os dados demonstram tendência de queda na oferta e na ocupação das bolsas integrais, e tendência de elevação da oferta e queda na ocupação das bolsas parciais de 50% (excluindo 2021). Em 2020 e 2021, o índice de ocupação das bolsas parciais foi de 15%, indicando, com forte probabilidade, a queda na demanda pela espécie de oferta.

Quando se observa o cenário por estados, verifica-se uma heterogeneidade maior para as bolsas parciais, com destaque para os estados da BA, GO e SP. Já para as bolsas integrais, temos uma performance menor para os estados de RR, MT e MS e SC.

Gráfico 9 Evolução do índice de ocupação das bolsas por estado



Fonte: Equipe executora da CGU

Entre 2012 e 2021 foram ofertadas 1,76 mi bolsas integrais, sendo ocupadas 1,47 mi (84%) e, em bolsas parciais de 50%, foram ofertadas 1,66 mi e ocupadas 585 mil (35%), resultando no não aproveitamento de 289 mil bolsas integrais e 1,07 mi bolsas parciais.

Tabela 3 Índice de Ocupação das bolsas integrais e parciais por grupo de IES (octil)

Estrato*	Bolsas Integrais – 214 IES por Estrato			Bolsas Parciais – 153 IES por Estrato		
	Ofertadas	Ocupadas	% Ocupação	Ofertadas	Ocupadas	% Ocupação
1	57.228	21.294	37,21%	146.379	6.271	4,28%
2	392.221	271.357	69,18%	220.759	28.557	12,94%
3	325.163	259.685	79,86%	478.178	113.092	23,65%
4	210.805	184.394	87,47%	303.913	109.275	35,96%
5	252.163	233.666	92,66%	113.121	58.790	51,97%
6	187.724	179.727	95,74%	163.081	103.836	63,67%
7	188.953	186.028	98,45%	83.401	66.113	79,27%
8	17.781	17.769	99,93%	58.993	54.552	92,47%

* - as IES foram distribuídas em octis, cada estrato contendo 12,5% das IES participantes dos PROUNI, dispostas em ordem crescente de ocupação (bolsa ocupada/bolsa ofertada). As colunas Bolsas Integrais e Parciais são independentes, isto é, as IES que compõem cada um dos estratos (das bolsas integrais e parciais) são diferentes.
Fonte: Equipe executora da CGU

A tabela acima demonstra a diferença de performance quanto à capacidade de ocupação das bolsas ofertadas por grupo de IES. Os dados evidenciam um cenário positivamente homogêneo para as integrais, todavia, negativamente heterogêneo para as bolsas parciais, com performances baixas para vários estratos, evidenciando uma situação problema a ser considerada pela gestão. A IN RFB nº 1.394/2013 prevê o escalonamento da isenção conforme índice de ocupação, reduzindo o impacto da desocupação no benefício tributário, entretanto, ao observar a finalidade do PROUNI, a mitigação do impacto financeiro não reduz a criticidade do cenário de baixo desempenho.

Analisando o perfil das IES conforme nível de ocupação verificou-se que aquelas com baixa ocupação (estratos 1 a 4) apresentou CPC² médio 22,5% menor do que as IES com alta ocupação para bolsas integrais; IES com maior oferta de vagas teve menor presença nos estratos inferiores; 97% das IES com baixa ocupação eram faculdades; e IES privadas confessionários apresentaram maior ocupação. Comparou-se também as IES com alta e baixa ocupação que ofertam apenas cursos presenciais com aquelas que ofertam cursos presenciais e à distância, mas não foram encontradas diferenças significativas.

Quanto ao tipo de organização acadêmica, as faculdades predominam no cenário da baixa ocupação, tanto para bolsas integrais como parciais. As faculdades representam 86,6% das IES, mas, no que diz respeito às bolsas integrais, representam 97% das IES do estrato mais baixo. Nota-se que não há nenhuma Universidade nesse estrato de baixa ocupação das bolsas integrais. Em relação às bolsas parciais, as faculdades representam 90% das IES dos estratos 1 a 4, que apresentam a ocupação mais baixa.

Tabela 4 Índice de Ocupação das bolsas integrais e parciais por organização acadêmica nos octis analisados

	Bolsas Integrais	Bolsas Parciais
--	------------------	-----------------

² Conceito preliminar de curso – Nota atribuída aos cursos no processo de avaliação institucional do SINAES.

Tipo de Organização Acadêmica	Estrato 1	Demais Estratos	Estratos 1 a 4	Demais Estratos
Centro Universitário	6	188	62	132
Faculdade	203	1578	720	1061
Universidade	0	81	17	64
TOTAL	209	1847	799	1257

Fonte: Equipe executora da CGU

Verificou-se que, no caso das bolsas integrais, há maior presença das IES privadas sem fins lucrativos entre aquelas com baixa ocupação. Por outro lado, as IES privadas comunitárias e confessionais tendem a apresentar maior ocupação.

Tabela 5 Índice de Ocupação das bolsas integrais e parciais por categoria administrativa nos octis analisados

Categoria Administrativa	Estrato 1	Proporção – Estrato de Baixa Ocupação (%)	Demais Estratos	Proporção – Demais Estratos (%)
Privada com fins lucrativos	154	57,46	1304	58,48
Privada comunitária	4	1,49	101	4,53
Privada confessional	6	2,24	84	3,77
Privada sem fins lucrativos	104	38,81	741	33,23

Fonte: Equipe executora da CGU

Já em relação às bolsas parciais, são as IES privadas com fins lucrativos que apresentam maior presença nos estratos de baixa ocupação. As IES privadas comunitárias e confessionais também aparecem menos nesses estratos.

Tabela 6 Índice de Ocupação das bolsas parciais por categoria administrativa nos octis analisados

Categoria Administrativa	Estratos 1 a 4	Proporção – Estratos de Baixa Ocupação (%)	Demais Estratos	Proporção – Demais Estratos (%)
Privada com fins lucrativos	583	62,42	875	55,95
Privada comunitária	19	2,03	86	5,5
Privada confessional	24	2,57	66	4,22
Privada sem fins lucrativos	308	32,98	537	34,34

Fonte: Equipe executora da CGU

Verifica-se pelos números uma diferenciação destacada entre faculdades e demais organizações acadêmicas, e entre IES com fins lucrativos e sem fins lucrativos. Apesar das IES participantes apresentarem desempenhos distintos quanto à capacidade de ocupação, o regulamento do PROUNI não gera distinção entre elas, resultando em perda de oportunidade.

4.1.2 Necessidade de melhorar a gestão e supervisão da oferta de bolsas PROUNI por IES e/ou Curso

O art. 5º da Lei nº 11.096/2005 determina que a IES deve ofertar 1 (uma) bolsa integral para cada 10,7 estudantes pagantes (o que equivale a 9,3%). O § 4º do mesmo artigo prevê que, alternativamente, a IES pode ofertar bolsas em quantidade equivalente a 8,5% da sua receita, caso opte em ofertar um combinado de bolsas integrais e parciais. Assim, adotou-se o menor

valor entre os dois critérios para estimar o quantitativo mínimo de bolsas que a IES deve ofertar considerando o número de ingressantes.

Na tabela a seguir está demonstrado o índice médio de oferta de bolsa PROUNI em relação ao número de ingressantes³, agrupados em decis (10% das IES por estrato) por ordem crescente de índice de oferta de bolsa PROUNI.

Tabela 7 % de Oferta de Bolsas em relação aos ingressantes por grupo de IES – 2012-21

Estrato*	Nº de IES	Total Oferta PROUNI 12 21 (A)	Total Ingressantes 12 21 (B)	% Oferta PROUNI/Ingressantes total 12-21 (A)/(B)	Déficit em relação à Referência Normativa (em bolsas) ((B X 8,5%)-(A))
1	206	12.831	1.191.087	1,08%	88.412
2	206	146.198	3.997.293	3,66%	193.572
3	205	411.945	8.146.447	5,06%	280.503
4	206	552.417	8.453.264	6,53%	166.111
5	205	165.437	2.150.518	7,69%	17.357
6	206	179.909	1.930.608	9,32%	
7	205	237.762	2.030.995	11,71%	
8	206	174.923	1.116.467	15,67%	
9	207	215.718	930.136	23,19%	
10	204	493.142	689.725	71,50%	
Total	2056	2.590.281	30.636.540	8,45%	745.955

* - as IES foram distribuídas em decis, alocado em cada um dos estratos cerca de 10% do total de IES participantes do PROUNI, dispostas em ordem crescente de relação Bolsa PROUNI Ofertada/Ingressante Total.

Fonte: Equipe executora da CGU - oferta PROUNI – SisPROUNI; e Ingressantes - CENSUP

Baseado neste índice, verifica-se que, entre as 2.056 IES participantes, 50% não ofertaram quantitativo de bolsas em índice mínimo e 50% ofertaram além do índice mínimo. Mesmo considerando que nem todos os ingressantes sejam alunos pagantes, de 30~40% das IES não atingiriam o índice mínimo.

Tabela 8 Indicativo de suboferta de bolsa Fies por Curso – acumulado 2012-21

Curso	Oferta PROUNI	% do Total da Oferta do PROUNI	Ingressos	% do Total de Ingressos	Diferença Oferta PROUNI / Ingressos Totais
DIREITO	172.840	6,67%	3.011.888	7,69%	-13,25%
SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	21.873	0,84%	1.103.932	2,82%	-70,18%
MEDICINA	15.063	0,58%	398.236	1,02%	-42,93%
MEDICINA VETERINÁRIA	19.718	0,76%	331.193	0,85%	-10,59%

Fonte: Equipe executora da CGU - SisPROUNI

A tabela acima compara o índice de bolsistas e ingressantes em relação aos respectivos totais. Em tese, estes dois índices deveriam ser iguais pois o cálculo da oferta de bolsa é por curso

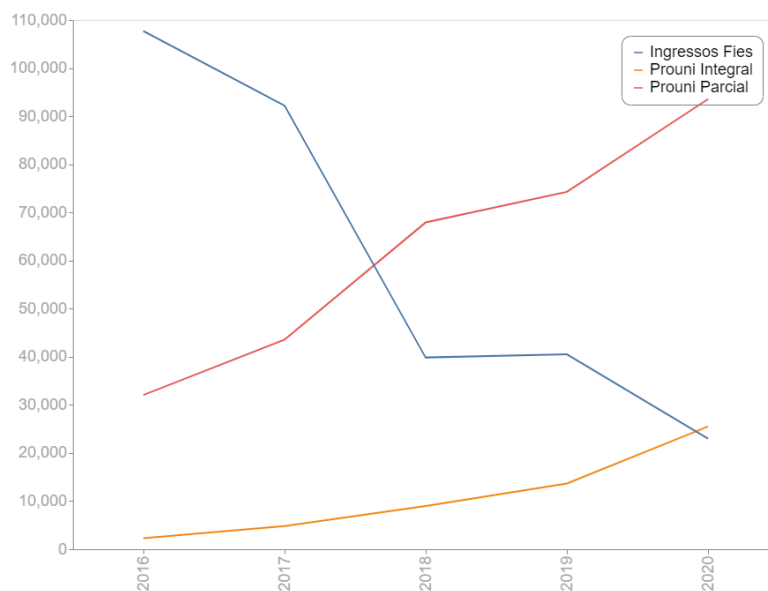
³ A referência de ingressantes foi utilizada como aproximação do número de matriculados pagantes, considerando que esse último dado não é público.

(além de, por turno e por campus da IES, de forma acumulada). O índice menor na bolsa PROUNI em relação aos ingressantes totais indica suboferta – percebe-se que, tal evento ocorreu em cursos de elevada procura.

4.1.3 Oportunidade de melhoria na coordenação PROUNI e FIES

Entre 2012 e 2021, mais de 1,36 mi de bolsas PROUNI ofertadas não foram aproveitadas, com tendência de crescimento desta ociosidade nos últimos anos. Ao mesmo tempo, entre 2010 e 2020, o FIES celebrou mais de 2,8 mi de contratos, financiando R\$ 117 bi aos estudantes, ao custo anual médio de R\$ 10.808,00⁴. Considerando a inadimplência média de 50%, o custo efetivo do FIES para a União é estimado em R\$ 5.404,00⁵ por aluno/ano (valor sem correção).

Gráfico 10 Comparativo evolução de bolsas não ocupadas PROUNI e ingressos fies nos 10 cursos de maior ocupação PROUNI



Cursos contemplados: Administração; Ciências Contábeis; Direito; Educação Física; Enfermagem; Engenharia Civil; Gestão de RH; Pedagogia; Psicologia; e Serviço Social.

Fonte: Equipe executora da CGU

Percebe-se que, a partir de 2018 (Novo FIES), o quantitativo de vagas ociosas no PROUNI supera os ingressos FIES nos 10 cursos de maior demanda no PROUNI, indicando que, considerando somente o fator quantitativo, há espaço para melhor coordenação entre as políticas. Entre 2012 e 2020, dos 17,5 milhões de alunos que se inscreveram no PROUNI, somente 474 mil se inscreveram simultaneamente no Fies, ou seja, apenas 2,71%. Fatores como localização geográfica e qualidade do curso não explicam tamanha divergência, indicando que o perfil de interessados no PROUNI pode ser distinto do FIES.

Cabe destacar que o custo médio básico da bolsa PROUNI é de R\$ 2.750,00 (sem correção) entre 2012 e 21. Tomando a média os últimos 5 anos, o custo seria de R\$ 3.262,00, cerca de 40~50% menor do que o FIES. Cabe destacar também a complexidade da governança e gestão do FIES, que deve implicar também em esforço de cobrança e seus custos, os fundos de garantia,

⁴ Relatório CGU FIES nº 997838

⁵ Relatório CGU FIES nº 997838

a necessidade de agente financeiro para implementação, dentre outros aspectos. Em 2020 o FIES apresentou inadimplência de 50%. E por fim o impacto econômico aos alunos financiados, com a obrigação em quitar as parcelas do FIES no momento da entrada no mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo, verifica-se que a inadimplência do Fies está diretamente relacionada com a renda familiar do aluno, que, por sua vez, se relaciona inversamente com a Nota do Enem (o índice de correlação entre a inadimplência e a renda familiar e a nota do Enem são, respectivamente, de 0,79 e 0,71).

Tabela 9 Contratos Fies agrupados por estrato de IES por Provisão para Perdas

Estrato	% Médio - Provisão para Perdas	% Contratos	Custo Médio do Contrato	Renda Familiar Bruta Média	Renda Pessoal Bruta Média	% Médio Financiador c/Fies	% Médio Bolsista PROUNI	Média Nota Enem	% Aluno Oriundo Escola Pública
1	87%	11%	32.199	1.528	723	92%	1%	491	91%
2	49%	35%	37.708	1.730	706	89%	2%	506	83%
3	34%	20%	36.965	2.042	657	87%	3%	525	81%
4	21%	21%	45.819	2.421	637	85%	2%	539	73%
5	8%	12%	64.420	2.905	564	82%	2%	566	70%

* - em cada Estrato contém IES (e os contratos FIES vinculados as mesmas) dispostos em ordem decrescente de provisão para perdas. Cada estrato contém 20% das IES (cerca de 404 por grupo).

Fonte: Equipe executora da CGU

Aproximadamente 34% dos alunos PROUNI possuem renda bruta familiar de até 1,5 SM, enquanto no Fies, 46% dos alunos possuem renda bruta familiar em torno de 1,5 SM. Nota-se que, conforme coluna renda familiar bruta média da tabela acima, tanto indivíduos pertencentes ao estrato 1 como 5 podem concorrer a bolsa integral do PROUNI (salvo situação em que o candidato não possua família), neste caso, indivíduos de maior renda tenderão a possuir maior nota Enem, elevando a probabilidade de obter a bolsa PROUNI (consequentemente excluindo indivíduos de renda inferior).

4.1.4 Desempenho heterogêneo entre mantenedoras na sua capacidade de formar os bolsistas PROUNI

A taxa de sucesso da graduação (TSG) deveria ser um fator relevante para medir a qualidade da bolsa PROUNI, pois, somente com a conclusão do curso pode-se considerar que ocorreu o aproveitamento pleno da bolsa.

Entretanto, o regulamento do PROUNI não avalia este aspecto. Atualmente, para o Programa é indiferente o bolsista concluir ou abandonar o curso (desde que haja reposição para cumprir a cota mínima de bolsistas). Segue tabela demonstrando o desempenho das mantenedoras, segmentado em quintis:

Tabela 10 TSG do PROUNI – IES (Mantenedoras) agrupadas por categoria e em ordem crescente de índice de conclusão da graduação. Para os ingressantes em 2014, e conclusão até 2021.

Estrato	Qt IES	Total Matrículas PROUNI	Total Concluintes PROUNI	% TSG Média
BOLSAS INTEGRAIS				
1	320	7.962	1.137	14,28%
2	319	133.798	79.558	59,46%
3	319	150.435	106.555	70,83%
4	321	94.832	74.568	78,63%
5	318	35.014	30.696	87,67%
BOLSAS PARCIAIS				
1	212	2.519	273	15,72%
2	190	17.979	9.068	24,04%
3	206	30.021	19.073	18,75%
4	201	13.891	10.389	11,96%
5	196	7.600	6.427	7,93%

Fonte: Equipe executora da CGU

Nota-se a diferença da capacidade em formar os alunos entre as mantenedoras, seja inter ou intra categorias administrativas. Neste contexto, entende-se viável redesenhar o Programa para que as bolsas efetivamente aproveitadas (alunos com cursos concluídos) sejam identificadas e contabilizadas como critério de medição qualitativa do PROUNI.

4.1.5 PROUNI como instrumento de fomento à formação de capital humano em áreas estratégicas e de geração de renda, emprego, inovação e empreendedorismo

O Decreto nº 10.531, de 26.10.2020, instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil, aplicável para o período de 2020 a 2031 (EFDB 2020-31). De acordo com seu art. 2º, os órgãos da administração federal devem, quando da elaboração, execução e avaliação de suas políticas públicas, considerar as visões, diretrizes, desafios e orientações constantes no normativo, cuja Diretriz Principal é “Elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais”. Uma vez que o PROUNI é um programa de grande relevância e materialidade, podem ser aplicadas as diretrizes previstas na EFDB, visto que são ressaltadas a importância da educação superior no papel indutor do desenvolvimento da nação, como por exemplo:

- item 1.3.2 do Anexo em que orienta a ampliação do esforço em educação, ciência, tecnologia e inovação para elevar a produtividade da economia brasileira, aprimorando o capital humano, especialmente nas áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática – STEM; e
- Item 1.3.3 do Anexo em que orienta o fortalecimento da educação profissional e superior, aproximando das necessidades sociais, regionais e do mercado de trabalho e estimulando o empreendedorismo;

Apesar destas e outras Diretrizes (como dos itens 2.3.1, 3.3.3 e 5.3.1 do Anexo da EFDB), o PROUNI não avalia e distingue as bolsas conforme a sua capacidade de formar capital humano qualificado, gerador de renda, emprego, inovação e empreendedorismo.

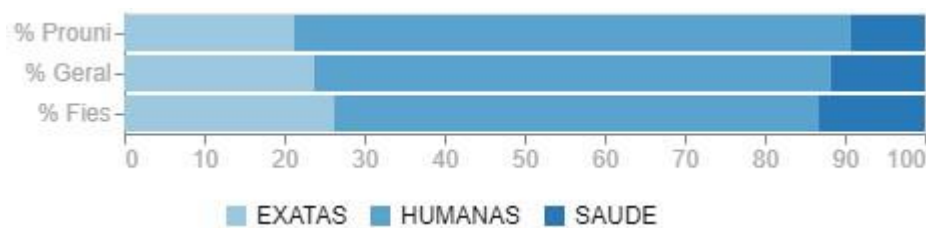
Tabela 11 % de oferta bolsa PROUNI por área e % de ocupação da Bolsa Integral/Parcial

Área	Oferta Integral	Ocupação Integral	% Oferta Área	% Ocupação Integral	Média Concorrência	Oferta Parcial	Ocupação Parcial	% Ocupação Área	% Ocupação Parcial	Média Concorrência
EXATAS	307.413	266.712	18%	87%	8,7	351.137	127.828	21%	36%	9,3
HUMANAS	1.246.465	1.016.066	71%	82%	9,3	1.094.627	365.989	67%	33%	9,6
SAUDE	194.814	181.370	11%	93%	12,4	198.760	88.076	12%	44%	11,8

Fonte: CGU – foram contabilizados somente cursos com mais de 100 bolsas ofertadas

As informações da tabela demonstram predomínio da oferta na área de Humanas, apesar deste apresentar o menor índice de ocupação, seja para bolsa integral ou parcial. Quanto a concorrência, verifica-se que os cursos da área de saúde possuem demanda superior em 20% em relação as demais áreas.

Gráfico 11 Resumo do Modelo Lógico do PROUNI



Fonte: Equipe executora da CGU - SisPROUNI, Censup e SisFies – todas as matrículas

O gráfico acima demonstra que o FIES é capaz de matricular maior número de alunos nas áreas de exatas e saúde, justamente por possuir regramento que determina priorização destas áreas, a partir de 2018 - Portaria Normativa MEC nº 25, de 28.12.2007, e subsequentes - Determinam a priorização de 60% das vagas, sendo 50% para saúde, 40% engenharia e 10% licenciatura.

Por sua vez, o PROUNI apresentou menor índice de bolsistas nas áreas de Exatas e Saúde em comparação à matrícula geral do ensino superior privado, indicando, além de não cumprimento da meta mínima de oferta por área (em tese, o PROUNI deve retratar a oferta geral), a falta de diretrizes para focalizar áreas de ensino consideradas estratégicas pela EFDB. Cabe destacar que o MEC não efetua acompanhamento e avaliação dos egressos do PROUNI no propósito de identificar o nível de geração de renda e emprego, empreendedorismo e inovação.

4.1.6 Sobre o controle do custo unitário da Bolsa PROUNI

A tabela demonstra que o custo médio da Bolsa PROUNI vem apresentando valores entre R\$ 3 mil a R\$ 4 mil/ano ou R\$ 250,00 a R\$ 300,00 ao mês, significando que, a União vem conseguindo captar vagas do ensino superior a preços bastante competitivos.

Tabela 12 Demonstrativo do custo unitário médio da bolsa PROUNI

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Renúncia Fiscal (R\$ MI)	565	758	1.057	1.130	1.730	2.171	2.359	2.586	2.196	2.664	2.692
Total Matrícula (MIL)**	468	494	506	566	660	716	766	807	803	776	680
C.U Bolsa Nominal	1.207	1.536	2.088	1.996	2.624	3.033	3.081	3.206	2.735	3.433	3.962
C.U Bolsa Vlr. Corrigido*	2.191	2.608	3.339	3.002	3.691	3.828	3.638	3.670	3.009	3.604	3.962

* - valor corrigido pelo IPCA, atualizando ao ano de 2021;

** - quantidade de matrículas com peso ponderado, isto é, bolsa integral = 1 e parcial = 0,5;

Fonte: CGU. Benefício Tributário – Relatório DGT da RFB; Matrícula PROUNI - SisPROUNI

O MEC não tem capacidade de identificar custo por curso/IES/mantenedora – das bolsas PROUNI. Os dados da tabela acima são médias baseadas em estimativas regionalizadas, logo, pode ocorrer situação em que, para o mesmo curso, o custo da bolsa pode variar conforme mantenedora. Com fulcro no inciso IV, §3, art. 198 do Código Tributário Nacional (após alteração pela Lei Complementar nº 187/2021), foi solicitada à SRFB informações sobre os valores das renúncias fiscais declaradas pelas Mantenedoras no âmbito do PROUNI, para o período de 2012 a 2021.

As informações apresentadas pela SRFB evidenciam a necessidade de avanços para transparência dos gastos com benefícios tributários, haja vista que os mecanismos de coleta da informação carregarem incerteza. A título ilustrativo, a análise da tabela de dados com dados sobre o IRPJ/CSLL no âmbito do PROUNI, para IES com regime tributário do Lucro Real, demonstrou um custo unitário (por bolsa), com média de R\$ 376 mil, mediana de R\$ 8,7 mil, desvio padrão de R\$ 1,7 mi, valor máximo de R\$ 41 mi e mínimo de R\$ 0.

Os resultados indicam que o modelo de obrigações tributárias adotado gera incerteza, evidenciando, no mínimo, um cenário muito heterogêneo, sendo necessário o aprimoramento dos procedimentos, especialmente quanto ao valor do benefício fiscal obtido pela mantenedora. O MEC não cobra este dado no SisPROUNI. Ao mesmo tempo, o MEC não comunica à RFB o índice de ocupação das mantenedoras, o que é crítico, pois o valor do POEB (Percentual Efetivo de Bolsas Ocupadas), previsto na Portaria RFB nº 1.394/13, é a base para o benefício fiscal, pois deve ser proporcional ao índice de bolsa ocupada. Efetivamente, o processo de cálculo do POEB e consequente aferição da renúncia fiscal e efetuada pela própria Mantenedora, o que constitui um grave conflito de interesse.

Cabe destacar que pelo artigo 16 da Lei do PROUNI, o processo de deferimento do termo de adesão pelo Ministério da Educação, nos termos do art. 5º desta Lei, será instruído com a estimativa da renúncia fiscal, no exercício de deferimento e nos 2 (dois) subseqüentes, a ser usufruída pela respectiva instituição, bem como o demonstrativo da compensação da referida renúncia, do crescimento da arrecadação de impostos e contribuições federais no mesmo segmento econômico ou da prévia redução de despesas de caráter continuado.

4.2 Que soluções podem ser implementadas para o ambiente de integridade no PROUNI?

Buscou-se analisar o grau de disseminação da política de integridade entre os colaboradores que atuam na gestão do PROUNI, se a governança, no caso o Ministério da Educação, possui normativos internos que estipulem regras e procedimentos de tramitação das

denúncias recebidas ou de suspeitas de irregularidade advindas de outras fontes, e se os normativos internos preveem a competência institucional da unidade correcional, da auditoria interna, da comissão de ética e da área responsável pelo Programa de Integridade para a apuração das denúncias recebidas via ouvidoria ou outras fontes.

A efetividade dos resultados do PROUNI pode ser comprometida devido a ineficiências no processo de gerenciamento do programa, e ser afetada por atos de fraudes e corrupção que provocam desvios de finalidade na gestão do programa, em especial pelo fato de ser implementado por rede ampla e heterogênea de IES com delegação de poder no processo de aferição da elegibilidade dos candidatos, o que aumenta os riscos à integridade na gestão do PROUNI, uma vez que poderiam surgir situações de conflitos de interesses e favorecimento de terceiros.

Nesse contexto, algumas questões se colocam sobre a estrutura disponível e sobre as atividades realizadas.

4.2.1 As práticas de prevenção não tem evoluído para enquadrar a criticidade do modelo de implementação do PROUNI

Pelo desenho estabelecido, o PROUNI se propõe a articular uma capacidade operacional centralizada e executiva a uma rede de IES relativamente grande e heterogênea, cujo critério principal para adesão se vincula à oferta ao programa de vagas em cursos com padrão médio de qualidade no SINAES. Os beneficiários se colocam como candidatos num grande processo seletivo semestral, que nos últimos anos processou mais de 400 mil pessoas anualmente.

Na lógica de implementada se destacam pontos críticos no relacionamento entre a Administração Pública e a rede de IES.

O primeiro decorre do processo de verificação do atendimento dos critérios de elegibilidade do programa, que é de responsabilidade das IES, e não tem participação direta do MEC, apesar de ser subsidiado pelo processo seletivo conduzido no âmbito do SISPROUNI. O grande número de estudantes que se candidatam às bolsas no PROUNI traz desafios a implementação de uma verificação da fidedignidade dos documentos submetidos pelos candidatos, razão pela qual a lei delegou essa função às IES, seja concomitante ou subsequente.

A outra questão que se coloca é a oferta mínima de vagas ao PROUNI pelos requisitos estabelecidos na lei, haja vista que os cálculos realizados para atendimento aos requisitos são de responsabilidade das IES, e que não é pública a base de alunos pagantes de cada curso.

Depreende-se assim o problema da assimetria de informações e um risco à integridade.

Associada a esse cenário há uma priorização racional da operação do PROUNI. A carga da estrutura burocrática do MEC, a operação dos processos de adesão das instituições e de seleção dos candidatos é acumulada com a função de supervisão da política, crítica para um arranjo como o do PROUNI.

Nesse contexto, o alinhamento das IES aderidas às diretrizes proporciona eficiência, traduzindo-se numa rede coesa, com o condão de trazer ganhos e evitar custos de transação elevados para atendimento aos objetivos do PROUNI.

O risco de integridade mencionado se relaciona à manipulação ou uso de dados e informações para obtenção de vantagem indevida para si, quando praticado pelo estudante, ou para terceiro, quando praticado pelo funcionário da IES, conflito de interesses e nepotismo, quando da existência de vínculo parental com o estudante.

Verifica-se uma oportunidade de discutir caminhos para redução de efeitos da assimetria de informações, como a seleção adversa, no caso, relacionada à formação da rede de IES, de homologação de beneficiários não elegíveis.

4.2.2 Due diligences e o processo de adesão de IES ao PROUNI – Redução da assimetria de informações

Segundo a OCDE (2018), due diligence ou devida diligência é um conjunto de práticas aportadas no relacionamento entre o governo e terceiros em compras e aquisições, políticas públicas, regulação, e outras atividades próprias do estado, visando preservar valores sobre direitos humanos, mitigar riscos de corrupção, observar questões trabalhistas, dentre outros temas. A devida diligência deve ser preventiva, proporcional ao risco (baseada no risco), contínua, comunicativa, e adequada às circunstâncias envolvidas.

Observou-se que o MEC como operador do programa implementou registro de informações das instituições que se candidatam a adesão ou renovação da adesão ao PROUNI, em processo anual, todavia, não desenvolveu algoritmos de verificação das informações prestadas, apesar de explicitar a possibilidade de utilização de informações constantes no e-MEC, sistema de informações que operacionaliza o cadastro e as transações vinculadas a processo de autorização de cursos e credenciamento de instituições de ensino superior.

Conforme leis nº 11.096/2005 e nº 14.350/2022, a formalização ou renovação da adesão de IES ao PROUNI possui regras e condições prévias que as instituições precisam observar, como a comprovação da quitação de tributos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB ou a inexistência de registro no Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (Cadin), verificadas mediante acesso às certidões expedidas conjuntamente pela SRFB e PGFN, anexadas pelas instituições interessadas no SisPROUNI. Adicionalmente, há reserva para considerar decisões proferidas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do MEC - Seres/MEC em processos administrativos regulatórios e de supervisão que impactem nas informações constantes do cadastro e-MEC, inclusive no que se refere ao número de vagas autorizadas por curso, turno e local de oferta da IES.

Os requisitos para homologação da adesão ou de sua renovação, logicamente, avançam também para a composição da oferta disponibilizada ao programa (integralidade das mantidas, integralidade dos cursos com matriculados pagantes e POEB).

Todavia, a verificação (due diligence) previamente ao deferimento da solicitação de adesão, ou sua renovação, para além de verificações de regularidade fiscal, precisa buscar garantir que as Instituições de Ensino conheçam e se comprometam com a missão do Ministério da Educação e com seu Código de Ética, de forma a minimizar o potencial risco de o Ministério ser responsabilizado por um ato praticado por uma instituição participante do PROUNI.

A fundamentação legal para execução desses tipos de verificações prévias (due diligence) está contida em alguns dispositivos e normas, a exemplo do Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), no contexto da avaliação da existência e adequada aplicação dos programas de integridade nos órgãos:

[...]

Art. 57. Para fins do disposto no [inciso VIII do caput do art. 7º da Lei nº 12.846, de 2013](#), o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

[...]

VIII - **procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos** no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou **em qualquer interação com o setor público**, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

[...]

XIII - **diligências apropriadas, baseadas em risco**, para:

a) contratação e, **conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários, despachantes, consultores, representantes comerciais e associados;**

Na expressão “diligências apropriadas”, presente no mencionado inciso XIII, do art. 57, o termo ‘apropriado’ tem um sentido. Quanto mais complexa a natureza da atividade desenvolvida pela instituição, maior tende a ser a rede de prestadores de serviços e agentes intermediários envolvidos na execução, aumentando conseqüentemente, também, o risco de que alguns desses “intermediários” se envolverem em situações ilegais ou antiéticas, podendo gerar danos à imagem do Ministério ou, até mesmo, responsabilização por tais atos (CGU, 2015, p. 61)⁶. No mesmo inciso XIII, reforça-se que diligência apropriada (*due diligence*) deve ser baseada no risco, o que significa que nem todos os terceiros intermediários exigirão o mesmo nível de detalhamento de verificação prévia.

No presente caso do PROUNI, trata-se de processo que envolveria uma série de providências e medidas que assegurariam o levantamento de informações sobre a potencial instituição que vai participar da execução de uma política pública, mediante análise e a avaliação de informações, com a finalidade de identificar possíveis posturas antiéticas, situações de não conformidade normativa, entre outras, permitindo a identificação de condições impeditivas à adesão ou a mitigação do risco do envolvimento de agentes e parceiros em situações ilegais ou antiéticas. O Guia da OCDE que trata sobre a “Devida Diligência para uma Conduta Empresarial Responsável”, publicado em 2018, assim descreveu os motivos para a realização de uma devida diligência:

[...] as operações podem não ser inerentemente arriscadas, mas as circunstâncias (por exemplo, questões relacionadas ao Estado de Direito, falta de cumprimento das normas, comportamento das relações ...) podem resultar em riscos de impactos adversos. A devida diligência contribui para que as empresas antecipem, previnam ou mitiguem esses impactos. Em alguns casos limitados, a devida diligência pode ajudá-las a decidir se devem ou não prosseguir ou, como último recurso, descontinuar operações ou relações [...], porque o risco de um impacto

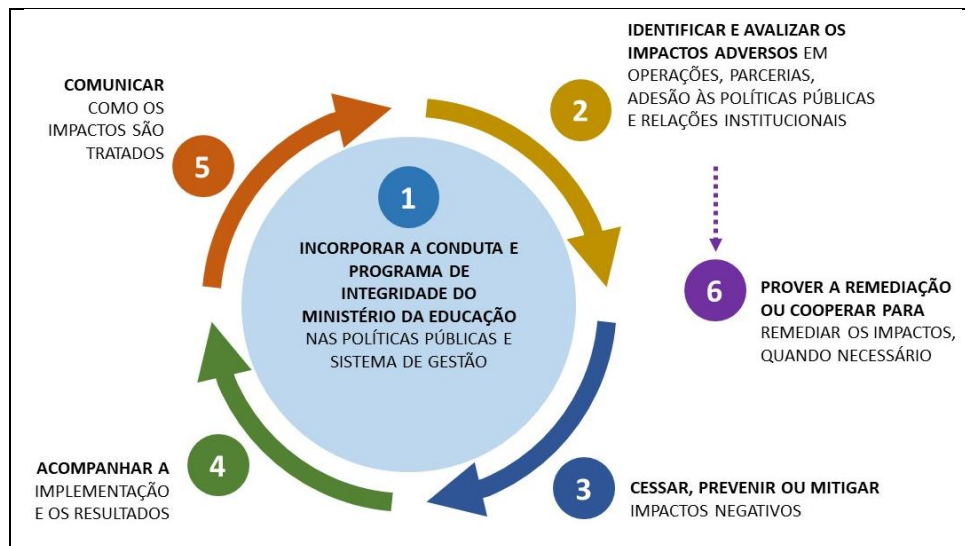
⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais**. Orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais. Brasília: CGU, 2015.

adverso é muito alto ou porque os esforços de mitigação não foram bem-sucedidos. (OCDE, 2018, p. 16)

A diligência prévia em relação às IES, que requeiram adesão ao PROUNI seria uma oportunidade do Ministério da Educação de avaliar, entre outras coisas: (i) o porte da instituição requerente; (ii) a reputação da Instituição e seus dirigentes (incluindo, mas não se limitando a informações negativas eventualmente constantes em fontes pública, como serviços de notícias ou cartórios); (iii) a capacidade e experiência da Instituição; (iv) situações ligadas à credibilidade da instituição requerente; (v) o histórico de *compliance* da requerente aos dispositivos aplicáveis das Leis Anticorrupção; (vi) bem como quaisquer itens adicionais, conforme determinado pela Comissão de Integridade/*Compliance* do Ministério da Educação e da respectiva procuradoria jurídica.

A referida publicação da OCDE incentiva a devida diligência baseada em riscos, uma vez que é elemento-chave por meio do qual os organismos identificam, previnem e mitigam impactos adversos, reais e potenciais. A figura a seguir ilustra etapas inter-relacionadas, dinâmicas e iterativas, que devem integrar os sistemas de tomada de decisão e de gestão de risco:

Figura 3 Proposição do fluxo do processo da Devida Diligência



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2022, p. 13)⁷, com adaptações.

A propósito, uma representação de itens para compor um modelo de questionário *Due Diligence* de integridade previamente à adesão de instituições poderia contar com levantamentos relativos (a) perfil da Instituição de Ensino Superior; (b) relacionamento com a administração pública e agentes públicos; (c) histórico da IES e dos gestores da alta administração⁸; (d) *compliance* e integridade adotado pela IES; (e) relacionamento com terceiros; (f) demais informações e eventuais declarações de veracidade das informações a serem formuladas. A título ilustrativo, uma versão hipotética de questionário *Due Diligence* será anexada a este Relatório.

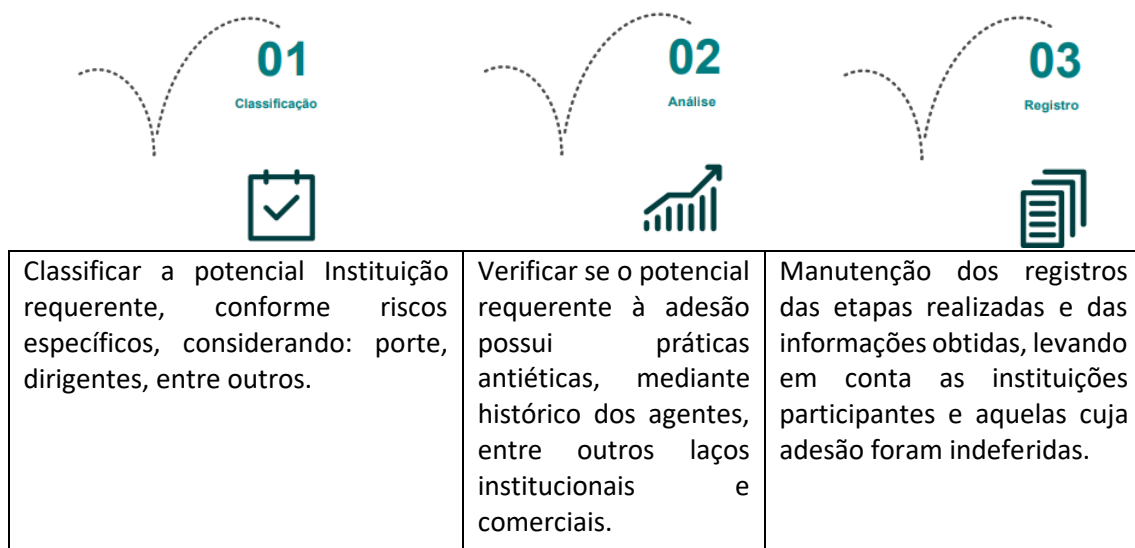
⁷ OCDE. Conduta Empresarial Responsável no Setor Financeiro na América Latina e Caribe. 2022, p.13.

⁸ Recomendações da OCDE sobre corrupção e procedimentos de integridade em outras políticas, como em créditos à exportação, sugerem verificações e obtenção de compromisso de que os exportadores e, sendo o caso, seus proponentes, declarem, sob compromisso de honra, que nem eles próprios, nem nenhum dos seus representantes, estiveram ou virão a estar envolvidos em práticas de corrupção (disponível em [https://one.oecd.org/document/TAD/ECG\(2019\)2/En/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/ECG(2019)2/En/pdf))

A realização de um procedimento apropriado *Due Diligence*, de maneira preventiva, levanta subsídios concretos para compreender a situação real da instituição de ensino requerente à adesão, com base em dados, transbordando benefícios para outras políticas. A análise não se limitaria à verificação de certidões negativas, obtendo informações que auxiliariam na classificação de riscos que as normas que envolvem o tema apontem, a partir da consideração e análise de potenciais situações de conflito de interesse, corrupção e atos ilegais/antiéticos, alertas à participação em ações do PROUNI ou restrições que possam impactar a imagem do Governo Federal, revelando-se de grande importância para o próprio Programa de Integridade do Ministério da Educação.

O Manual do Programa de Integridade desenvolvido por uma das instituições do Sistema S apresenta etapas decorrentes da realização de um *due diligence*, cujas informações favorecem à classificação da Instituição requerente, conforme riscos específicos; a análise, mediante verificação se o parceiro possui práticas antiéticas; e o destaque para importância de se registrarem as etapas realizadas e informações obtidas:

Figura 4 Etapas da devida Diligência



Fonte: Manual do Programa de Integridade do Sistema Sebrae, com adaptações da equipe executora da CGU.

Naturalmente, há relações com intermediários e participantes do PROUNI que oferecerão maior risco e outros que são de menor potencial de risco. Assim, o escopo da *due diligence* de integridade pode incluir, entre outras abordagens, a identificação dos aspectos considerados de alto risco; a relação de diálogo com representantes e dirigentes das instituições; e uma pesquisas em fontes públicas para verificar a idoneidade da instituição e de seus administradores/gestores; reforçando assim a gestão dos riscos institucionais e operacionais específicos do Ministério, instituindo a supervisão das instituições cuja adesão for deferida, principalmente em situações de elevado perfil de riscos à integridade, bem como diminuição da exposição a riscos sistêmicos.

4.2.3 Cláusulas anticorrupção nos instrumentos de adesão ao PROUNI

Para que as IES possam participar do PROUNI, conforme Portaria Normativa MEC nº 18/2014, que define as regras para adesão ao programa, faz-se necessário a assinatura de um Termo de Adesão, que faz parte do processo seletivo do Programa. A emissão dos termos de

adesão pelas IES deve ser feita pela internet, no Sistema Informatizado do PROUNI (SisPROUNI), e a execução dos procedimentos devem ser certificados digitalmente, tendo validade jurídica para todos os fins de direito, inclusive ensejar responsabilidade pessoal dos agentes executores nas esferas administrativa, civil e penal.

Acessando o teor do referido instrumento, conforme item 9 – Condições Essenciais do Termo de Adesão, observa-se que as IES mantenedoras firmam compromissos, na pessoa de seus responsáveis legais ou, no que couber, dos coordenadores do PROUNI ou seus representantes, declarando-se cientes de que a execução dos procedimentos referentes ao PROUNI tem validade jurídica.

Considerando as disposições contidas no mencionado Modelo de Termo de Adesão atualmente vigente, observou-se oportunidade de se incluírem cláusulas anticorrupção, visando pactuar com as IES compromissos para cumprimento de seus deveres e obrigações com postura íntegra, sem desvios de conduta, fraude ou corrupção no atingimento dos objetivos do Programa.

A inclusão de cláusulas anticorrupção nos Termos de Adesão estaria dentro de um conjunto de iniciativas adotadas pela administração para, em conjunto com as IES, integrar esforços para consolidar novos institutos, como o *compliance* anticorrupção e diversos instrumentos a ele inerentes, de forma a desencorajar certas condutas e desenvolver mecanismos de contenção de atos de pessoas jurídicas contra a administração pública, por meio da inclusão de cláusulas específicas, relacionadas à observância e cumprimento do Programa de Integridade do Ministério da Educação (MEC), bem como da legislação nacional anticorrupção.

Nesse cenário de consolidação das normas de integridade, a Lei Anticorrupção, assim conhecida a Lei nº 12.846/2013, cumpre importante papel ao dispor sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, surgindo como marco nacional na estrutura de prevenção e o combate à corrupção. Normas infralegais dispõem também sobre o tema, com destaque para o recente Decreto Federal nº 11.129, de 11/07/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção.

O Brasil também assumiu compromissos internacionais visando adequar e proteger suas relações. Neste contexto, o cenário transnacional manifesta influência, evidenciando forças multinacionais, que despontam presença na discussão de políticas públicas e econômicas, atuando inclusive neste campo da prevenção, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outros organismos multinacionais. Quanto à adoção de cláusulas anticorrupção, um documento firmado na 8ª Cúpula das Américas, intitulado Compromisso de Lima (2018), conforme consta no site do www.ltamaray.gov.br, os países signatários do referido Compromisso, entre eles Estados Unidos e Brasil, se comprometeram a

“29. Promover a **inclusão de cláusulas anticorrupção em todos** os contratos do Estado e **de parcerias público-privadas** e estabelecer registros de pessoas físicas e jurídicas envolvidas em atos de corrupção e lavagem de ativos para evitar sua contratação.”

A partir desse conjunto de iniciativas e compromissos firmados pelo Brasil, começaram a surgir alguns modelos adotados pela União, e seus órgãos, nos ajustes celebrados com terceiros, que podem ilustrar caminhos para a construção desse instrumento de *compliance* e inseri-lo nos termos de adesão do PROUNI, de forma a viabilizar à IES de conhecerem as diretrizes de integridade estabelecidas pelo Ministério da Educação e manterem essas instituições cientes sobre as repercussões de eventual envolvimento de uma instituição participante em atos de corrupção, bem como ressaltar a obrigação das partes em serem transparentes nas relações

advindas da adesão ao Programa. Vejam-se alguns exemplos de cláusulas anticorrupção, passíveis de adaptação:

- Norma Serpro TR-014 de Avaliação de Integridade de Clientes

As minutas contratuais, documentos similares ou instrumentos congêneres deverão conter cláusulas que [...] informem a **obrigatoriedade de o [celebrante] conhecer e observar** as diretrizes estabelecidas na **Política de Integridade e Anticorrupção** do Serpro, **no Código de Ética, Conduta e Integridade** do Serpro e **no Programa Corporativo de Integridade** do Serpro. (Serpro, 2022, pág. 5) (grifou-se)

- Cláusula contida em Instrumento adotado em 2019 no âmbito de um dos Institutos Federais de Ensino Superior, ligado ao MEC:

[...] item X'. Para a execução deste instrumento, nenhuma das partes poderá oferecer, dar ou se **comprometer a dar** a quem quer que seja ou aceitar **ou se comprometer a aceitar** de quem quer que seja, tanto por conta própria quanto por intermédio de outrem, qualquer pagamento, doação, compensação, **vantagens financeiras** ou benefícios de qualquer espécie, seja de forma direta ou indireta quanto ao objeto deste [...], ou de outra forma a ele não relacionada, o que deve ser observado, ainda, pelos prepostos e colaboradores.

Item X''. As partes concordam em **cumprir as obrigações contidas neste Termo de maneira ética** e em conformidade com todas as leis antissuborno e anticorrupção aplicáveis, incluindo, sem limitação, todas as leis anticorrupção [...] das jurisdições em que este for cumprido e/ou produzir efeitos, em especial, a Lei nº 12.846/2013 e a Lei nº 8.429/1992 [Leis Anticorrupção] (grifou-se)

Como se observa, os modelos apresentados podem ser adaptados, com participação das áreas de *compliance* e da respectiva procuradoria jurídica, de maneira a englobar os principais pontos do Programa de Integridade do Ministério e da legislação nacional anticorrupção, para alcançar maior proteção ao MEC de eventuais reflexos de violações à legislação anticorrupção e uma atuação mais eficiente, preventiva e mitigatória.

Ainda a título de exemplificação, as cláusulas anticorrupção poderiam prever também os seguintes itens: (i) dever de comprometimento com a integridade nas relações público-privadas e com as orientações e políticas de integridade do Ministério da Educação, inclusive com a previsão de aplicação do seu Programa de Integridade, se for o caso, principalmente com relação à vedação de práticas de fraude e corrupção; (ii) previsão de que o código de conduta seja anexado aos Termos firmados com as Instituições; (iii) treinamento⁹ dos colaboradores das IES nos temas relativos ao Programa de Integridade.

Há que se registrar a existência de diferentes tipos de cláusulas anticorrupção ou de *compliance* que tenham o objetivo de mitigar diferentes tipos de riscos detectados nos ajustes

⁹ Recomendações da OCDE sugerem que países membros implementem medidas para incentivar as empresas a desenvolverem programas ou medidas de conformidade, fornecer treinamento e orientação sobre como os programas ou medidas de conformidade e ética são levados em consideração na tomada de decisão das agências governamentais (Recomendação XXIII, disponível em <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>)

com o terceiro, destacando-se, no presente caso, cláusulas do tipo preventivas, cuja finalidade seria demonstrar que o Ministério buscou cientificar a IES sobre a existência de suas políticas anticorrupção e exigir que estas não sejam descumpridas. Todavia, de mesma importância, é basilar estabelecer que o terceiro tenha conhecimento das repercussões do descumprimento da legislação Anticorrupção Brasileira.

De igual importância, não se pode minimizar, nas relações que cercam o PROUNI, a importância dos alunos candidatos às bolsas ofertadas pelo Programa, visto serem atores presentes neste contexto. Nesse sentido, ressalta-se a necessidade de ampliar a visibilidade e transparência desses ajustes também aos alunos-candidatos, ainda que se sustente que a mera inscrição no processo seletivo do PROUNI, nos termos dos editais (a exemplo da edição 2023), implique em concordância expressa e irrevogável, entre outros, com o disposto no Termo de Adesão da instituição para a qual se inscreveu.

4.2.4 O ambiente de governança sobre o benefício tributário é vulnerável

Uma das questões centrais em relação ao PROUNI refere-se à isenção tributária que é concedida às instituições de ensino superior (IES), de natureza privada. O governo oferece isenção de quatro tributos federais (IRPJ, PIS, Cofins e CSLL) a IES privadas, com ou sem fins lucrativos, que aderirem ao programa, desde que cumpram uma proporção de bolsas de estudos integrais ou parciais, nos termos da lei, para estudantes de baixa renda. Essa proporção para ser cumprida, além de algumas alternativas, inclusive específicas da Lei Complementar nº 187/2021, está prevista no art. 5º da Lei nº 11.096/2005, que define que a IES que aderir ao PROUNI deverá

Art. 5º [...] oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo PROUNI ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados.
(BRASIL, 2005)

Assim, o PROUNI converte impostos não pagos por instituições privadas de ensino superior em vagas para alunos de baixa renda. O referido benefício fiscal é calculado “na proporção da ocupação efetiva” das bolsas devidas, nos termos do art. 8º, §3º, da Lei nº 11.096/2005.

O Ministério da Educação (MEC) possui um processo de supervisão com objetivo de verificar as instituições de ensino superior que possuem isenção tributária por participar do programa, estando previsto, entre esses procedimentos, a verificação da ocupação efetiva dessas bolsas de estudos concedidas, que é condição, para regularidade da obtenção da isenção tributária. Essa informação é estratégica para atuação da Secretaria da Receita Federal do Brasil, em sua missão de analisar e fiscalizar os benefícios fiscais declarados pelas IES.

Quanto ao tema, o Decreto Federal nº 5.493/2005, em seu art. 12, prevê situações relacionadas à integridade em que o MEC deverá informar à SRFB, entre outras, ocorrências envolvendo as IES no caso de descumprimento da legislação aplicável ao PROUNI. Visando facilitar essa comunicação, foi celebrado acordo de cooperação técnica entre a SRRFB e a Sesu do Ministério da Educação para troca de informações com o objetivo de aperfeiçoar os mecanismos de supervisão do programa, de forma a serem criadas metodologias de fiscalização das instituições de ensino superior que recebem renúncia fiscal para participarem do programa.

Por ocasião das interlocuções realizadas junto à representantes da SRFB e da Sesu/MEC, identificou-se que a intenção de um processo de comunicação não se concretizou, limitando a

organização das informações para seleção, acompanhamento e planejamento de fiscalizações em relação às IES beneficiárias de renúncias de receitas decorrentes do PROUNI, considerando que a Instrução Normativa RFB nº 1.394/2013 trata da (i) a relação das mantenedoras que tenham emitido termos para participação no processo seletivo do PROUNI; (ii) relação das instituições de ensino superior desvinculadas do PROUNI; e (iii) as apurações da Proporção de Ocupação Efetiva de Bolsas (POEB) utilizadas pelas instituições nos cálculos.

Originários do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), especificamente da Escrituração Fiscal Digital Contribuições – EFD - Contribuições e da Escrituração Contábil Fiscal – ECF, os valores referentes ao benefício tributário usufruído são processados de forma não prioritária nos modelos de análise de risco da SRFB. O benefício tributário individualizado lastreado no PROUNI é coletado de maneiras diversas para o IRPJ e CSLL em formulários distintos na Escrituração Contábil Fiscal – ECF. Não existe formulário específico para PIS e Cofins.

A SRFB não estima os valores do benefício individualmente, com exceção de eventual fiscalização empreendida por Superintendência Regional. Entretanto, anualmente, proporciona uma informação regionalizada no Demonstrativo de Gastos Tributários. Trata-se de um contexto desfavorável para acompanhamento da relação custo benefício do PROUNI, considerando inclusive a própria SRFB regula o usufruto do benefício na Proporção de Ocupação Efetiva de Bolsas (POEB).

Inobstante questões ligadas às adversidades para detalhar a utilização desses benefícios fiscais de forma sistematizada, as observações por ocasião deste trabalho testemunharam uma falta de articulação entre o MEC e a RFB para criação de instrumentos, modelos de integridade, sistemas ou troca de banco de dados para auxiliar, tanto o acompanhamento e supervisão dos fatos geradores, que fundamentam a remuneração percebida pelas IES, quanto para gerar subsídios para a SRFB na fiscalização. Outra constatação é a carência de informações planejadas, organizadas e sistematizadas por ambos os órgãos com a mútua finalidade de uma cooperação visando uma prolífera troca de informações para realização da competente supervisão das IES a cargo da Sesu/MEC, assim como da fiscalização dos benefícios fiscais a cargo da RFB.

Por parte do MEC, isso se deve à priorização dos processos operacionais de seleção e concessão de bolsas, mitigando a capacidade para supervisionar e fiscalizar, por exemplo, o descumprimento pelas IES quanto à proporção da efetiva ocupação de bolsas de estudos. De outro lado, as interações realizadas com representantes da SRFB indicaram que, mesmo diante da ausência de um canal consolidado de recebimento de representações do MEC, a Receita Federal não executou, nestes últimos anos, um planejamento estratégico de âmbito nacional para fiscalização do PROUNI.

Os Relatórios anuais Fiscalização publicados pela Receita Federal em endereço específico no domínio ‘gov.br’ (<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/fiscalizacao>) citam operações relacionadas a fraudes na utilização de diferentes direitos creditórios, os quais se mostraram comprovadamente forjados e imprestáveis para a quitação de tributos, com menções a programas ligados à educação, como o Fies, todavia, nos últimos cinco anos, as publicações não apontam essas irregularidades pairando sobre o Programa PROUNI.

Nos diálogos mantidos com representantes SRFB surgiram indicativos da realização de algumas operações regionais sobre benefícios fiscais em geral e alguns casos pontuais de ações fiscais envolvendo instituições de ensino, decorrentes de trabalhos desenvolvidos. Entretanto, a ausência de apontamentos ou ausência de expressivos registros relativos ao PROUNI se deveram ao fato de não ter havido, até o momento, uma “operação específica” da RFB para fiscalizar as renúncias fiscais decorrentes deste programa (PROUNI).

No contexto da cooperação e troca de informações, importa destacar que a Lei Complementar nº 187/2021 promoveu significativa alteração no Código Tributário Nacional (CTN), em especial no art. 198, retirando vedação quanto à divulgação de informações sobre renúncias e benefícios tributários, conforme segue:

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL
TÍTULO IV
Administração Tributária
CAPÍTULO I
Fiscalização

Art. 198. ...

[...]

§ 3º **Não é vedada a divulgação de informações relativas a:**

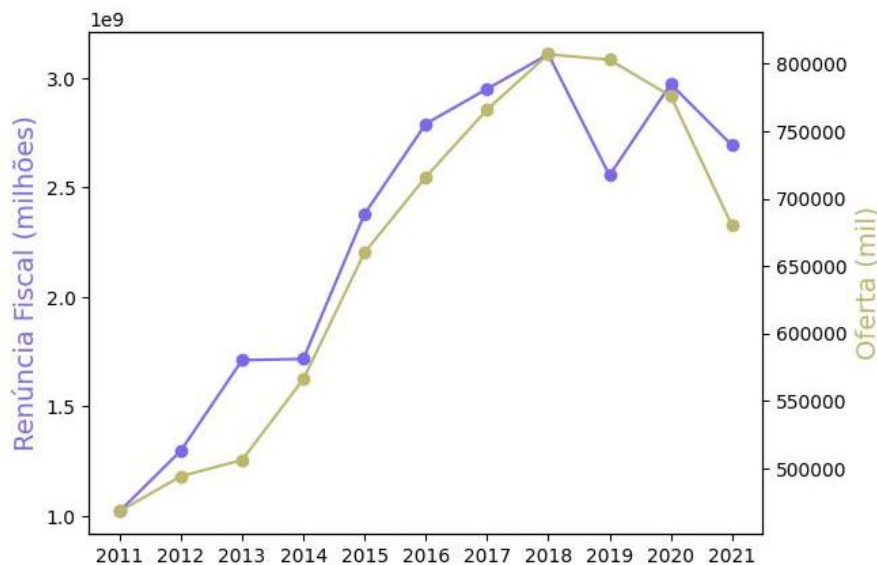
[...]

IV - incentivo, **renúncia**, benefício ou imunidade **de natureza tributária** cujo beneficiário seja pessoa jurídica. (Incluído pela Lei Complementar nº 187, de 2021) (grifou-se)

Diante da mencionada alteração legislativa, a coordenação dessas informações estratégicas passa por nova realidade de corresponsabilidades, com reflexos, entre outros, na busca do cumprimento dos propósitos do PROUNI e da administração tributária em seu papel de fiscalizar a regular utilização de benefícios fiscais e os seus impactos, cujas iniciativas podem ser alinhadas e sistematizadas a partir, por exemplo, do estabelecimento de uma de instância de articulação conjunta para planejamento e tomadas de decisões que envolvam RFB e MEC na fiscalização do PROUNI.

Os dados da última década evidenciam evolução crescente dos benefícios tributários do PROUNI, que nos últimos 3 anos deixou de guardar relação com a distribuição e acesso a bolsas de estudos pelo PROUNI, apresentando considerável declínio na referida oferta de bolsas nos últimos anos, números estes que são consideráveis na análise da política pública e geram alertas para a fiscalização tributária e para a supervisão do programa.

Gráfico 12 Benefício tributário e bolsistas PROUNI



Cabe destacar que pela Lei do PROUNI, a isenção recairá sobre a receita auferida, nas hipóteses do PIS e Cofins, decorrentes da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica.

Entretanto, como mencionado, os sistemas disponíveis para a supervisão da Sesu/MEC em relação ao Programa carecem de informações e mecanismos que propiciem cotejar dados com aquelas informações declaradas pelas IES ao fisco, no que tange às renúncias de natureza tributária decorrentes do Programa. Essas análises, associadas a outros elementos que garantam equilíbrio na distribuição das bolsas entre cursos mais demandados comparados com aqueles cursos menos procurados, gerarão informações de integridade que favorecerão a supervisão e um maior controle sobre a qualidade dos cursos ofertados pelas IES e, ainda, ampliar análises para assegurar o ingresso dos estudantes que de fato tenham origem nas camadas populares e de baixa renda.

Em suma, a conjugação de fatores desfavoráveis envolvendo a capacidade operacional da Sesu/MEC e a falta de priorização atual que a RFB vem dando para o PROUNI – associada à atual ausência de mecanismos para confrontar as informações que constam nos sistemas específicos de monitoramento alimentados pelas IES (sob supervisão do MEC) com dados obtidos a partir da individualização de benefícios tributários do Programa (administrados pela RFB) – criam um cenário de fragilidades na fiscalização da Proporção de Ocupação Efetiva de Bolsas (POEB), assim como na utilização de benefícios tributários em relação ao PROUNI.

Essa conjuntura abre espaços para ocorrências de irregularidades que atinjam as renúncias de receitas do governo, como também implica no desconhecimento de informações estratégicas para a condução e avaliação do Programa, a exemplo do custo-benefício da bolsa, impactando na capacidade de expansão da política pública, ao tempo em que afeta a capacidade de governança, sugere falta de transparência e reproduz percepções negativas sobre o ambiente de integridade que permeia o PROUNI.

Conclui-se que o desenho, associado ao cenário de implementação configura um risco de conflito de interesse, pois os controles estão delegados ao interessado na remuneração.

4.2.5 Há necessidade de incrementar a capacidade de apurações de desvios de integridade

A maturidade nas apurações de desvios de integridade é essencial para garantia de um ambiente de integridade na organização, pois fortalece os mecanismos de remediação e retroalimenta a implementação de medidas de tratamento dos riscos à integridade. Os riscos à integridade referem-se a eventos relacionados à corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, que possam comprometer os valores e padrões preconizados pela Instituição e a realização de seus objetivos.

No SisPROUNI, informações relevantes, como número de alunos pagantes, semestralidade média, número estimado de ingressantes pagantes (que determinam a quantidade de bolsas obrigatórias) são declaratórias. No atual cenário, uma vez que declarando o quantitativo de matriculados pagantes a menor, a obrigação de oferta de bolsas também diminui. Essa assimetria de informações gera um risco moral, com o MEC na figura do principal sem controle sobre as informações em poder das IES, na figura do agente.

Por essa razão, a instituição de mecanismos de verificação da fidedignidade das informações contidas no SisPROUNI constitui uma forma de minimizar riscos ao cometimento de fraudes. A utilização de sistemas informatizados, que permitissem o cruzamento de dados com outros sistemas corporativos do governo, nas diferentes esferas, possibilitaria que o MEC se

certificasse das informações prestadas pelos beneficiários e inseridas pelas IES nos sistemas que se relacionam com o PROUNI.

Os riscos para a integridade presentes no relacionamento entre o MEC e as IES decorrentes em especial da assimetria de informações existente entre MEC (Principal) e IES (agente) não foram devidamente mapeados no processo de mapeamento de riscos do MEC. Embora o MEC tenha implementado um Programa de Integridade para a instituição, não foram identificadas ações específicas voltadas para o tratamento dos riscos à integridade envolvidos na relação entre o MEC e as instituições privadas de ensino que participam da gestão do PROUNI.

Essa ausência de identificação desse risco pode ser decorrente da não inclusão do processo organizacional do PROUNI na priorização de processos organizacionais que seriam objeto de realização de mapeamento de riscos dentro do MEC.

Nesse aspecto, o MEC deveria contemplar o processo referente ao PROUNI na priorização de processos a serem mapeados, como forma de contribuir para redução dos riscos à integridade no programa e para contribuir com o processo de implementação da política de integridade no Ministério como um todo. Conforme Manual de Integridade Pública da OCDE, “muitas vezes falta, na prática, um diagnóstico completo dos riscos para a integridade para fundamentar o planejamento estratégico no campo anticorrupção e da integridade” (UNODC, 2015; UNDP, 2014).

Além disso, o MEC poderia implementar mecanismos que buscassem vincular os participantes e beneficiários do PROUNI à política de Integridade do Ministério. A Portaria nº 57/2019, em seu art. 7º, parágrafo único, estabelece que os órgãos e entidades deverão buscar expandir o alcance de seu programa de integridade para as políticas públicas por eles implementadas e monitoradas, bem como para fortalecimento e outras organizações públicas ou privadas com as quais mantenham relação. No caso do PROUNI, expandir o programa de integridade para envolver as instituições parceiras seria essencial, em especial visando aprimorar o ambiente de integridade.

Há que se ressaltar, nesse contexto de expansão do programa de integridade, que o modelo de comunicação entre a gestão do PROUNI na Secretaria de Educação Superior (Sesu/MEC) e a coordenação do programa de integridade no âmbito do Ministério da Educação precisa ser aprimorado, com a maior participação da coordenação do PROUNI nas reuniões da área de gestão da integridade. O mencionado Manual de Integridade Pública da OCDE acrescenta que

“Além de monitorar e medir os benefícios da estratégia de integridade, comunicar o progresso e os resultados às partes interessadas internas e externas, incluindo o público em geral, não apenas permite a prestação de contas, mas também aumenta a credibilidade dos esforços de integridade e estimula futuras ações anticorrupção e em prol da integridade. (OCDE, 2022, p. 56)

Outras medidas também subvertem os objetivos do programa e geram danos à imagem do PROUNI. Para ilustrar, tomamos como exemplo situações relativas a ofertas de bolsas parciais em número elevado, com o objetivo de obter vantagem econômica indevida. Tendo como parâmetro que o custo médio da bolsa PROUNI é R\$5.000,00/ano, as IES, em atitude que denota desvio ético, propõem-se a conceder bolsas parciais com o intuito de cobrar uma mensalidade (mesmo que parcial) superior a R\$5.000,00/ano, tornando vantajoso, quanto maior, o oferecimento de bolsas parciais, vez que auferem ganhos indevidos e ainda se utilizam dos

benefícios tributários propiciados pela adesão ao programa. Vale dizer, a decisão pode sinalizar um desvio de conduta por parte do gestor da Instituição de ensino, que ao perceber ainda mais vantagem econômica na concessão de bolsas parciais, acaba por deliberadamente reduzir o número de bolsas integrais, deixando de atender beneficiários que apenas poderiam ingressar na educação superior com a concessão de bolsa integral.

Como forma de reduzir esse risco, há mecanismos que desincentivo a prática de atos de fraude e corrupção, atuando sobre a conduta dos agentes envolvidos na gestão do programa, mediante a implementação de mecanismos e instrumentos de integridade.

A capacidade de detecção de desvios de integridade necessita de aprimoramentos, mediante a elaboração de um sistema de recebimento e tratamento de denúncias, ou que haja maior divulgação nas instituições de ensino da existência de um canal de denúncias. Essa divulgação poderia já informar e esclarecer à comunidade acadêmica quais condutas são consideradas inadequadas e que devem ser objeto de denúncia, como a inclusão de beneficiários que não atendem aos critérios de elegibilidade do PROUNI.

Um ambiente de integridade deve favorecer e incentivar denúncias sobre irregularidades cometidas na gestão do programa e estabelecer regras para tratamento das denúncias, bem como de proteção dos denunciantes.

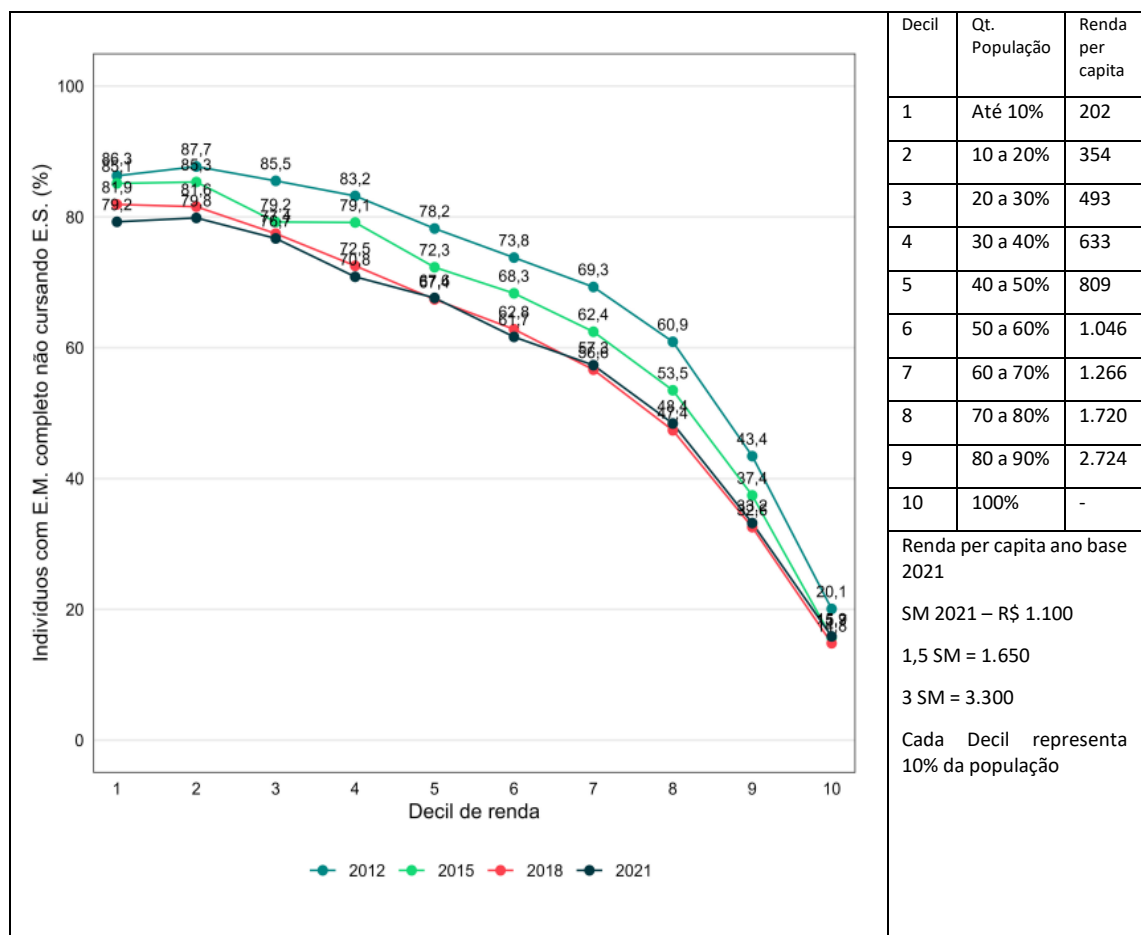
Um ambiente de integridade deve contemplar regras que coíbam a utilização de benefícios, como os concedidos pelo PROUNI, para favorecimento de terceiros e para prática de nepotismo. Nesse sentido, sugere-se ao MEC a criação de um código de ética e conduta para as IES e para os estudantes bolsistas, estabelecendo as regras que estipulem direitos e deveres das partes participantes do programa, bem como que estabeleçam um compromisso em atenderem as diretrizes da política de integridade do MEC.

A apuração e tratamento de desvios éticos no PROUNI depende da capacidade efetiva do MEC em aplicar sanções. Essas regras deveriam ser incluídas na legislação de forma a dar maior poder de sanção ao MEC pelo descumprimento das regras do programa.

4.3 Em que medida o PROUNI promoveu a ampliação de acesso (em termos: regional; racial e socioeconômico) da população mais vulnerável ao ensino superior?

A análise sobre a evolução do acesso ao ensino superior no Brasil, demandada ao Serviço de Evidências da ENAP, apresentou um cenário problemático para alcance das metas do PNE sobre a Taxa Bruta e Líquida de Escolarização no ensino superior da população brasileira, principalmente nos em decis de renda mais baixos.

Gráfico 13 Porcentagem de indivíduos entre 18 e 29 anos com ensino médio completo não cursando ensino superior, por decil de renda per capita.



Fonte: Figura 3.3 – Relatório Evolução do acesso ao ensino superior no Brasil – Enap – Dez/2022

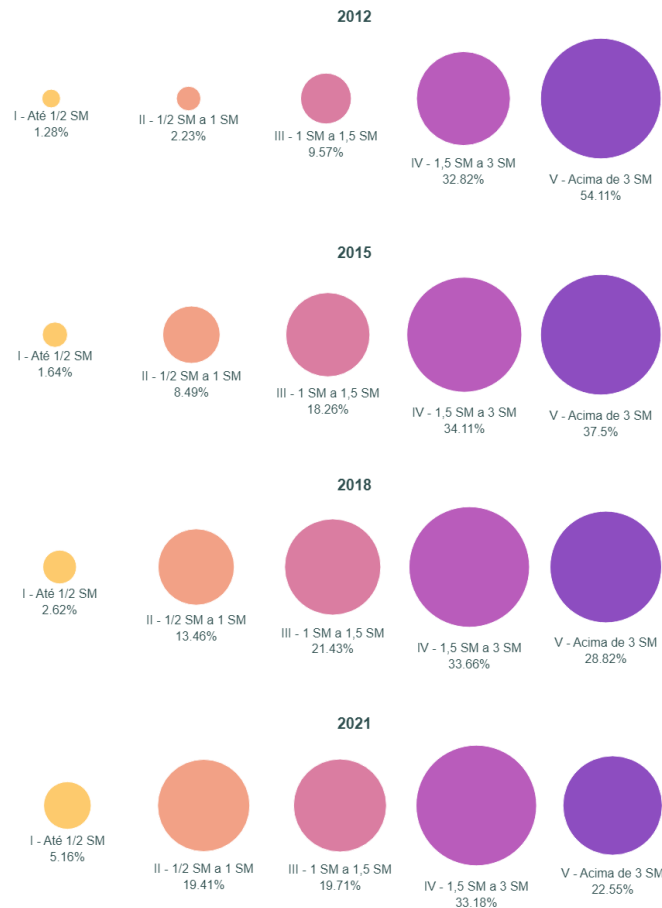
A meta 12A do PNE almeja o índice de 50% de taxa bruta de matrículas na graduação até 2024. Verifica-se que, o índice de não matrícula no ensino superior é diretamente proporcional à renda, sendo que, indivíduos pertencentes aos estratos 8 a 10 de renda (representando 30% da população) já atingiram a meta do PNE em 2021. Importante perceber que os decis de renda inferior concentram o maior contingente populacional, evidenciando um desafio para o novo PNE.

Como política pública, priorizar estratos da população de menor renda, além de promover uma melhor política de acesso, contribui para o alcance da meta do PNE para as camadas de

menor renda. A análise dos dados demonstrou que a probabilidade de um indivíduo com renda de até ½ SM obter o PROUNI é cerca de 20~30% menor do que um indivíduo com 2SM ou mais.

O gráfico a seguir demonstra a baixa participação dos estratos mais carentes no PROUNI.

Gráfico 14 Participação dos bolsistas PROUNI por faixa de renda familiar bruta¹

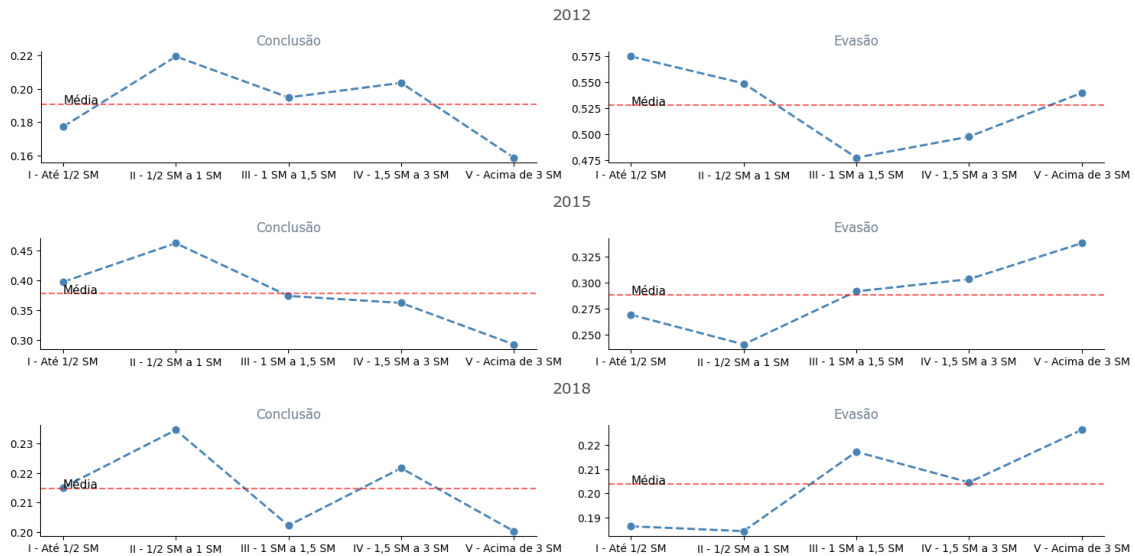


Fonte: Equipe executora da CGU, a análise foi realizada somente para bolsistas com informação da renda.

Considerando que o gráfico acima demonstra que os indivíduos com até 1,5 SM (até o estrato 7, que representam 70% da população) podem ser divididos em três grandes grupos: Decis 1 ao 3 (78% sem ES); Decis 4 e 5 (70% sem ES); e Decis 6 e 7 (60% sem ES), verifica-se um deslocamento do perfil de bolsistas para estratos de renda da população com menor percentual de acesso ao ensino superior.

Percebe-se faixas de renda de elegibilidade ao PROUNI menos assistidas, por exemplo, de até 0,5SM, de 0,5 a 1 SM. Pode-se aventar preocupação quanto à capacidade de indivíduos de baixa renda se manter no ensino superior em função das externalidades negativas que sofrem, todavia, observa-se que indivíduos com baixa renda não apresentaram desempenho acadêmico inferior em comparação com faixas superiores (apesar de serem em índices discretos).

Gráfico 15 Desempenho acadêmico por faixa de renda



Fonte: Equipe executora da CGU

4.3.1 Promoção de assistência estudantil para população de menor renda, atualmente, tem caráter residual, focalizada para bolsistas de medicina.

Como forma de incentivar a permanência daqueles de menor renda, o MEC dispõe do Programa Bolsa Permanência, regida pela Portaria Normativa nº 19/2011, que concede uma bolsa de R\$ 400,00/mês para os bolsistas integrais PROUNI com renda de até 1,5 SM per capita.

Dos 2.050.961 bolsistas analisados entre 2012 e 2021, apenas 8.185, ou 0,4%, receberam a bolsa permanência, sendo que, 96% destes indivíduos eram alunos do curso de Medicina. Tal evento se justifica em função do inciso II, parágrafo 3º, art. 3º da Portaria Normativa nº 19/2011, que define a nota do Enem como critério de concessão da bolsa.

Para a análise por faixa de renda, é importante ressaltar que dos 2 milhões de bolsistas, há informação sobre renda familiar para apenas 280.256. Em relação aos 8.185 bolsistas que recebem Bolsa Permanência, há informação sobre a renda familiar apenas para 203 famílias, uma amostra bem pequena. A análise, portanto, restringe-se a essas amostras dos bolsistas.

Tabela 13 Distribuição dos bolsistas com Bolsa Permanência por Faixa de Renda

Faixa de Renda	Nº de Bolsistas	%
I - Até 1/2 SM	36	17,73%
II - 1/2 SM a 1 SM	96	47,29%
III - 1 SM a 1,5 SM	50	24,63%
IV - 1,5 SM a 3 SM	17	8,37%
V - Acima de 3 SM	4	1,97%

Fonte: Equipe executora da CGU

A renda familiar dos alunos com bolsa permanência é cerca de 18% menor que a dos alunos sem bolsa permanência. Contudo, 95,63% dos alunos com bolsa permanência são do curso de Medicina.

Tabela 14 Distribuição da Bolsa Permanência por curso (Top 10)

Curso	Nº de Bolsistas	% do Total
Medicina	7827	95,63
Odontologia	139	1,70
Fisioterapia	30	0,37
Agronomia	28	0,34
Enfermagem	25	0,31
Relações Internacionais	20	0,24
Direito	19	0,23
Ciência da Computação	16	0,20
Farmácia	15	0,18
Ciências Econômicas	14	0,17

Fonte: Equipe executora da CGU

Importante destacar que 48,44% dos bolsistas PROUNI que cursam medicina possuem bolsa permanência.

4.3.2 As políticas afirmativas das cotas raciais do PROUNI foram cumpridas em sua média, porém, foram identificadas impropriedades relacionadas à IES/Cursos sem oferta de cotas e raça Branca utilizando cotas raciais

O inciso II e o §1 do art. 7º da Lei nº 11.096/2005 determina que devem ser destinadas percentuais de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior em índice, no mínimo, igual ao percentual de cidadão autodeclarados indígenas, pardos ou pretos nas respectivas Unidades Federativas, segundo o último censo do IBGE.

Tabela 15 Comparativo % de Bolsista PROUNI por raça X composição étnica geral

Raça*	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Média
Branca PROUNI	45%	44%	42%	42%	41%	40%	38%	38%	39%	41%	41%
Branca Geral	46%	46%	46%	45%	44%	43%	43%	42%	43%	43%	44%
Preto/Pardo PROUNI	55%	56%	58%	58%	59%	60%	62%	62%	61%	59%	59%
Preto/Pardo Geral	53%	53%	53%	54%	55%	56%	56%	57%	56%	56%	55%

* - para a análise foram excluídos os deficientes e indígenas, uma vez que tais dados não constam no relatório SIDRA do IBGE. Segundo o SisPROUNI, indivíduos classificados como “Índio”, “Amarelo” e “Sem classificação” representaram 1,8% de todos os bolsistas. Segundo o Censo IBGE 2010, há 900 mil indígenas e 2 mi de indivíduos amarelos, ante população de 196 mi (em 2010), assim, entende-se haver coerência na relação bolsa PROUNI para índios/amarelos e a população brasileira geral, não gerando prejuízo a exclusão dos dados destas raças.

Fonte: equipe CGU. SisPROUNI e SIDRA/IBGE

A tabela acima demonstra que, em média, as raças preta e parda ocuparam bolsa PROUNI em índice superior à sua representação dentro da população brasileira. Em análise efetuada por UF, em que deve ser considerada a representatividade étnica por Estado, também não foi identificada situação de proporção inferior de ocupação das bolsas PROUNI pelas raças preta e parda. Apesar da análise conjuntural indicar adequação no cumprimento da política afirmativa para inclusão étnica, foram identificadas as seguintes impropriedades:

Tabela 16 Índice de Cursos e IES que não tiveram cotas raciais ocupadas

Descrição	%
Cursos sem ocupação de cotas raciais para bolsas integrais	35%
Cursos sem ocupação de cotas raciais para bolsas parciais	64%
IES sem ocupação de cotas raciais para bolsas integrais	17%
IES sem ocupação de cotas raciais para bolsas parciais	48%

Fonte: Equipe executora da CGU. SisPROUNI

Por mais que exista a possibilidade em que a bolsa pela cota racial ofertada não seja ocupada por falta de interesse, a procura elevada e a ocorrência elevada de cursos/IES sem ocupação indicam que a falta de interessados não seja o motivo da ausência de ocupação.

Em atendimento ao inciso II e o §1 do art. 7º da Lei nº 11.096/2005, quando do processo seletivo, são reservadas cotas raciais para indivíduos pretos, pardos e indígenas em índice, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados como tal nos respectivas estados. Quando da inscrição no PROUNI, toda informação é autodeclarada pelo próprio candidato no sistema SisPROUNI. Isto é, o próprio candidato registra no sistema se irá concorrer pelas cotas raciais ou não, bem como, a sua raça. Em decorrência deste processo, verificou-se inconsistência em que candidatos brancos obtiveram bolsas como cotistas.

Tabela 17 Distribuição por raça – bolsistas PROUNI – acumulado 2012-21

Raça	% Geral	% Raça Não Cotista	% Cotista Integral	% Cotista Parcial
Amarela	1,73	2,27	0,31	0,36
Branca	40,43	53,87	5,33	5,38
Indígena	0,09	0,05	0,18	0,21
Parda	44,98	35,3	70,32	70,04
Preta	12,77	8,51	23,86	24,01

Fonte: equipe executora da CGU. SisPROUNI

Percebe-se na tabela acima que, cerca de 5% dos Brancos são bolsistas PROUNI nas vagas de cotista preto/pardo, seja para bolsa integral como para parcial. Tal inconsistência ocorre, como já descrito, pelo registro equivocado do bolsista e pela deficiência dos controles em não detectar a incompatibilidade da raça com a cota. Na sequência, segue tabela com informações sobre cursos com maior ocorrência de bolsistas Brancos utilizando cotas raciais:

Tabela 18 10 cursos com maior ocorrência de bolsistas brancos em cotas raciais

Curso – Bolsa Integral	% Branca	Curso – Bolsa Parcial	% Branca
Medicina	12,42	Engenharia Agrônômica	15,79
Medicina Veterinária	11,96	Medicina	14,16
Fotografia	10,06	Medicina Veterinária	13,84
Design	9,62	Agronomia	13,53
Odontologia	9,52	Jogos Digitais	12,68
Jogos Digitais	9,5	Sistema De Informação	8,55
Agronomia	8,91	Engenharia Química	8,4
Engenharia Química	8,74	Música	8,33
Engenharia Agrônômica	8,65	Produção Publicitária	8,33

Relações Internacionais	8,5	Ciências Sociais	8,33
-------------------------	-----	------------------	------

Fonte: SisPROUNI

Os cursos elencados na tabela acima apresentaram concorrência (relação bolsa/candidato) superior a 10, indicando não haver situação de sobra de cota racial aproveitada pelo não cotista.

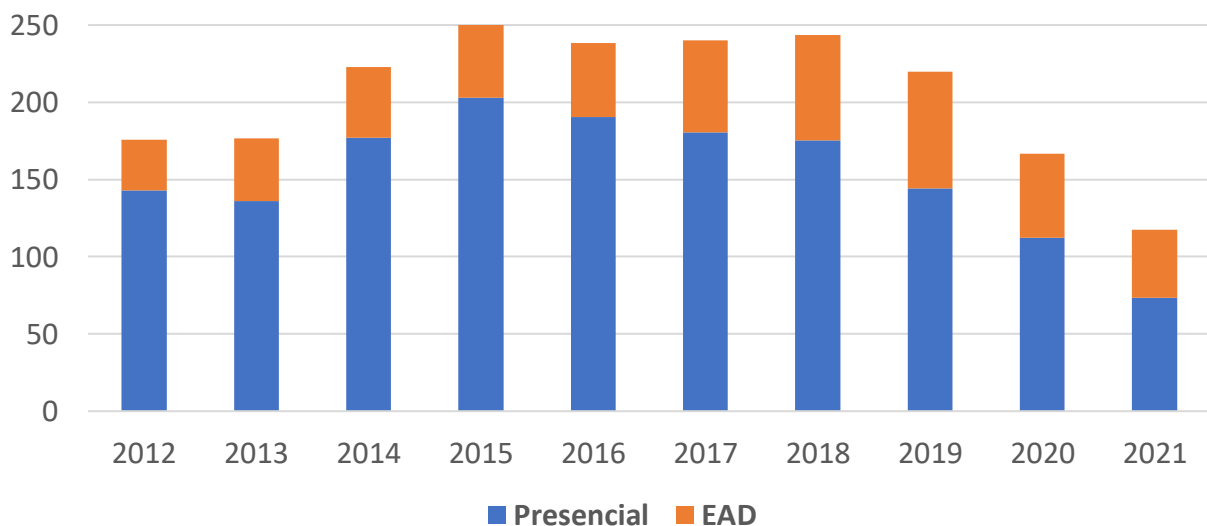
4.3.3 O EAD no PROUNI acolhe maior proporção de mulheres, de indivíduos pretos, pardos ou indígenas e de idade média superior em comparação com a modalidade presencial

Em virtude do seu grande crescimento nos últimos anos, a modalidade de graduação por Ensino a Distância (EAD) é um aspecto a ser considerado na evolução recente da concessão de bolsas do PROUNI.

De acordo com os dados divulgados pelo Censo da Educação Superior 2021, entre 2011 e 2021, houve um aumento de 474% no número de ingressantes em cursos de graduação a distância, enquanto a quantidade de ingressantes em cursos presenciais apresentou uma redução de 23,4% no mesmo período. Além disso, os dados mostram que, em 2021, mais de 60% dos ingressos em cursos superiores de graduação foram realizados na modalidade EAD. Em 2019, pela primeira vez, o número de ingressantes em cursos à distância ultrapassou o de estudantes que optaram pelo ensino presencial em instituições privadas.

O gráfico abaixo mostra a crescente participação de ensino na modalidade EAD dentre contemplados no PROUNI, totalizando aproximadamente 25% do total de estudantes no ano de 2019. Percebe-se nos últimos anos do horizonte, uma participação crescente da modalidade EAD no total de bolsas.

Gráfico 16 Ingressantes PROUNI por modalidade (em milhares)



Fonte: Equipe executora da STN, a partir do SisPROUNI

Na divulgação do Censo da Educação Superior 2021, o presidente do Inep destacou os aspectos positivos da expansão da EAD, como o aumento no número de alunos em cursos de graduação e a possibilidade de acesso dos estudantes à educação superior em todo o país. Contudo, também ressaltou a importância da supervisão, regulação e avaliação dos cursos oferecidos a distância, para garantir a qualidade da formação dos estudantes. Segundo ele, a

pandemia de Covid-19 consolidou a compreensão de que a educação a distância pode ser uma alternativa eficiente, mas é preciso manter o foco na qualidade do ensino.

A importância estratégica da modalidade EAD dentro do programa PROUNI é evidenciada quando observamos sua maior proporção de mulheres, de indivíduos pretos, pardos ou indígenas e de idade média superior em comparação com a modalidade presencial. A Tabela 3 mostra esse maior potencial de inclusão da modalidade EAD de ensino. Na jornada da obtenção do diploma, a modalidade reduz custos e amplia a possibilidade de horários para esse público sujeito a maiores restrições.

Tabela 19 Comparação entre o perfil dos estudantes entre modalidades EAD e presencial (proporção obtida em 2019)

Atributos	Presencial		EAD	
	PROUNI	Demais	PROUNI	Demais
Idade	24	26	29	32
Mulher	58%	58%	62%	62%
PPI	41%	35%	47%	41%

Fonte: Equipe executora da STN, a partir do SisPROUNI.

4.4 Qual o desempenho (em termos de tempo de conclusão, taxa de evasão, rendimento acadêmico e nota no ENADE) do aluno bolsista do PROUNI em relação ao aluno não bolsista?

A literatura nacional até o momento tem confirmado a superioridade dos bolsistas do PROUNI em termos de desempenho acadêmico, analisando principalmente dados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). A maior parte da bibliografia analisa dados do Enade, exame utilizado para medir o conhecimento dos estudantes no período final do curso.

DUTRA (2017), ao analisar dados do Enade de 2013, evidencia que participantes do PROUNI tem melhor desempenho se comparados com alunos não bolsistas de escolas privadas que são semelhantes em termos de características observáveis controladas pelo modelo. Especificamente, o estudo foi focado em estudantes de enfermagem, farmácia e fisioterapia. A análise utilizou microdados do Enade de 2013 e aplicou o método de Propensity Score Matching.

SILVA e CUNHA (2020), com base em dados do Enade de 2016, observou que o desempenho médio dos estudantes beneficiados com bolsas integrais do PROUNI apresenta um aumento significativo, sobretudo entre homens e indivíduos de raça negra. Além disso, constatou-se que, nos quatro cursos que oferecem o maior número de bolsas integrais, as mulheres foram as que mais se beneficiaram com o programa. Ademais, a análise descritiva mostrou uma concentração de bolsas na região Sudeste. Verificou-se que ser homem, negro e ter renda familiar menor que 1,5 salário-mínimo aumentam a probabilidade de ser beneficiário do programa.

BECKER e MENDONÇA (2021) fez uma análise em diferentes pontos da distribuição de notas dos alunos no Enade entre 2015 e 2017. Os resultados indicaram que o impacto do PROUNI foi positivo em toda a distribuição de notas, especialmente para os alunos que receberam bolsa integral. Além disso, o impacto foi maior para alunos com renda familiar de até 3 salários-mínimos e para aqueles matriculados em instituições com conceito de qualidade 4 e 5.

As evidências sugerem que o PROUNI é um programa efetivo e que tem sido bem-sucedido tanto no aumento do acesso de estudantes de renda menor ao ensino superior, tanto no que diz às taxas de conclusão e desempenho acadêmico ao final do programa.

4.4.1 Evidências do engajamento e desempenho acadêmico dos bolsistas

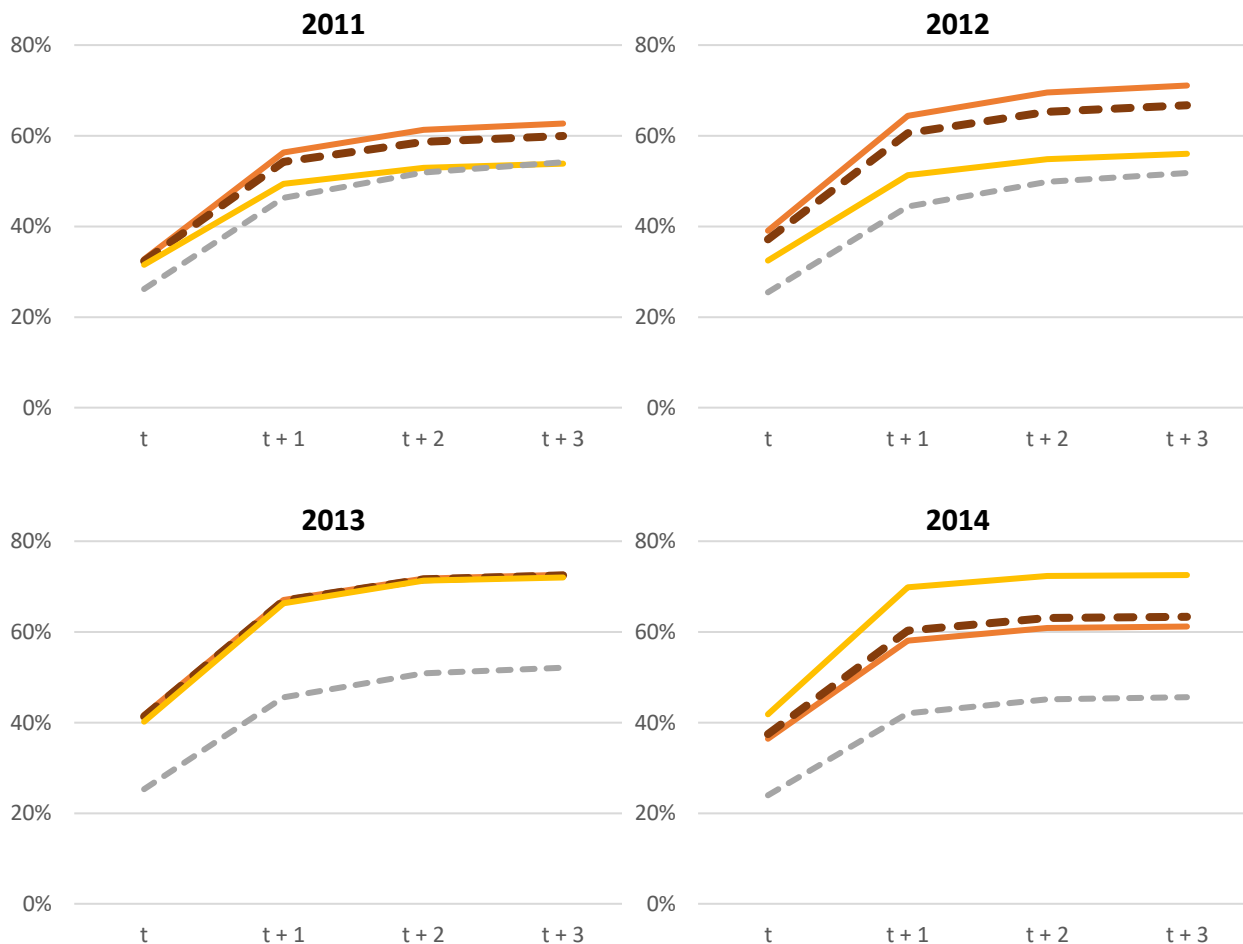
Em nossa análise, buscou-se aferir o engajamento e desempenho acadêmico dos bolsistas do PROUNI considerando dois aspectos: tempo de conclusão do curso e desempenho no Enade. Para tanto, utilizam-se, no primeiro caso, as bases do Censo da Educação Superior, e no segundo caso, do Enade. Nas duas situações consideram-se apenas estudantes de instituições privadas de ensino superior, e os estudantes são separados nos grupos de bolsistas do PROUNI (com bolsa integral ou com bolsa parcial) e demais estudantes, que não possuem bolsas PROUNI, doravante chamados não-PROUNI. No grupo não-PROUNI incluem-se beneficiários de financiamentos estudantis, seja pelo FIES ou por outros instrumentos, bem como bolsistas de outros programas, estaduais, municipais ou de agentes privados, que podem ser as próprias instituições de ensino superior.

Tempo de conclusão dos estudantes

Para a análise do tempo de conclusão dos estudantes, utilizam-se dados do Censo Escolar de 2011 a 2021. Considerando-se os ingressantes de 2011 a 2014, são computados, nos anos

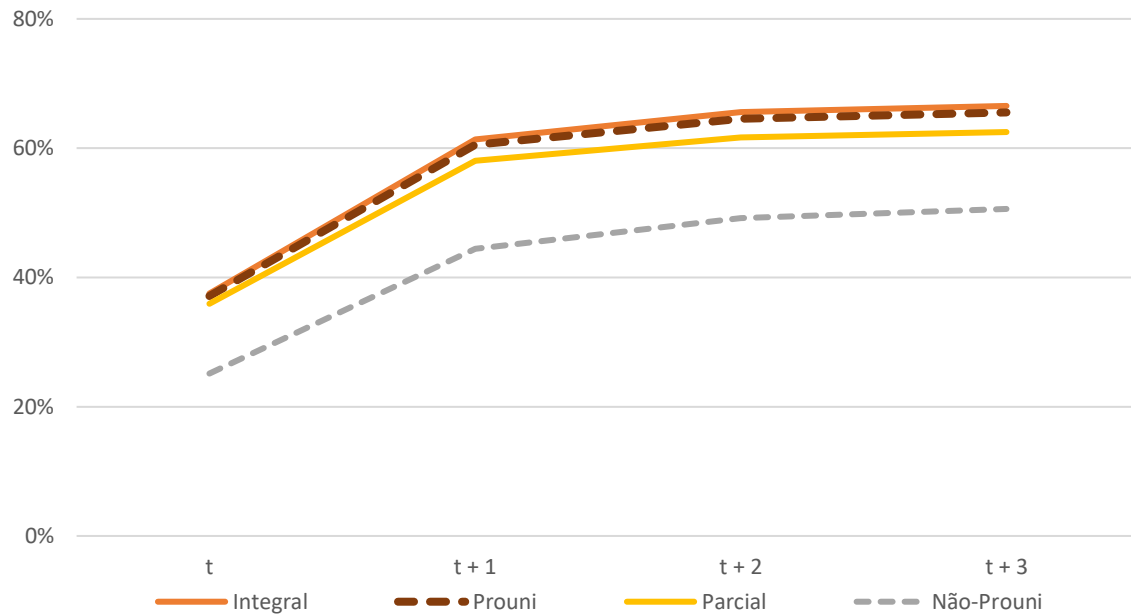
subsequentes, os estudantes concluintes do ensino superior até o tempo regular de integralização do curso (t), ou em 1 ano, 2 anos ou 3 anos a mais que o tempo regular. Os percentuais de conclusão de acordo com esses períodos são apresentados no Gráfico 17, por ano de ingresso e consolidando todos os ingressantes no período.

Gráfico 17 – Percentuais de conclusão dos alunos de instituições particulares por ano de ingresso e situação de bolsista PROUNI



Fonte: Elaboração da equipe executora da STN a partir dos resultados do Censo Escolar de 2011 a 2021.

2011 a 2014



Fonte: Elaboração da equipe executora da STN a partir dos resultados do Censo Escolar de 2011 a 2021.

Pode-se depreender dos gráficos que, embora haja diferenças ao longo dos anos entre os períodos de conclusão de estudantes com bolsas integrais ou parciais, a diferença nos percentuais de conclusão entre bolsistas PROUNI e demais estudantes é relevante. A diferença varia entre 6 pontos percentuais e 8 pontos percentuais para os ingressantes de 2011, subconjunto em que é menos significativa, e entre 16 pontos percentuais e 21 pontos percentuais para os ingressantes em 2013, subconjunto em que é mais acentuada. No consolidado dos ingressantes de todo o período, a diferença apontada é de 12 pontos percentuais no tempo regular de integralização, 16 pontos percentuais em 1 ano a mais que o tempo regular, e 15 pontos percentuais 2 e 3 anos após o tempo regular.

Portanto, os estudantes do PROUNI apresentam melhores percentuais de conclusão no tempo regular do curso e até 3 anos após o tempo regular, em comparação aos demais estudantes das instituições privadas de ensino, entre eles aqueles que se beneficiam de outras formas de bolsa ou de financiamento. Importante notar que a análise em tela não é suficiente para apresentar relação causal entre o recebimento da bolsa e maior propensão à conclusão do curso, podendo esta ser decorrência de outras características dos bolsistas ou de outros fatores.

Desempenho no Enade

Outra medida utilizada para avaliar o desempenho acadêmico dos estudantes do PROUNI é o desempenho apresentado no Enade. O Enade é um exame aplicado anualmente aos estudantes concluintes dos cursos superiores, que afere “o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento” (Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004).

Atualmente, o Enade é aplicado em ciclos trianuais: a cada ano avaliam-se os estudantes de um conjunto de cursos, denominados “Áreas de conhecimento e eixos tecnológicos”. São três conjuntos que se alternam a cada ano, conforme dispõe a Portaria Normativa GM/MEC nº 840, de 24 de agosto de 2018:

Art. 40. O Enade será realizado todos os anos, em conformidade com as áreas de avaliação do ciclo avaliativo trienal, considerando a seguinte disposição:

I - Ano I:

- a) Cursos de bacharelado nas áreas de conhecimento de Ciências Agrárias, Ciências da Saúde e áreas afins;
- b) Cursos de bacharelado nas áreas de conhecimento de Engenharias e Arquitetura e Urbanismo; e
- c) Cursos Superiores de Tecnologia nas áreas de Ambiente e Saúde, Produção Alimentícia, Recursos Naturais, Militar e Segurança.

II - Ano II:

- a) Cursos de bacharelado nas áreas de conhecimento de Ciências Biológicas; Ciências Exatas e da Terra; Linguística, Letras e Artes; e áreas afins;
- b) Cursos de licenciatura nas áreas de conhecimento de Ciências da Saúde; Ciências Humanas; Ciências Biológicas; Ciências Exatas e da Terra; Linguística, Letras e Artes; e
- c) Cursos de bacharelado nas áreas de conhecimento de Ciências Humanas e Ciências da Saúde, com cursos avaliados no âmbito das licenciaturas;
- d) Cursos Superiores de Tecnologia nas áreas de Controle e Processos Industriais, Informação e Comunicação, Infraestrutura e Produção Industrial.

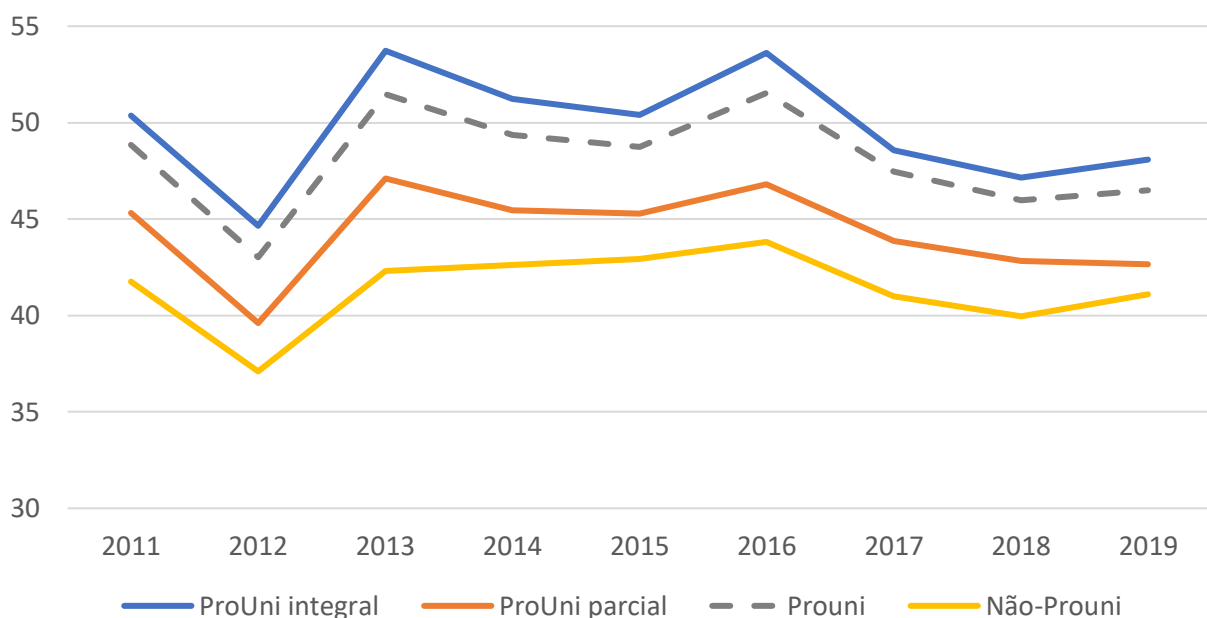
III - Ano III:

- a) Cursos de bacharelado nas Áreas de Conhecimento Ciências Sociais Aplicadas e áreas afins;
- b) Cursos de bacharelado nas Áreas de Conhecimento Ciências Humanas e áreas afins que não tenham cursos também avaliados no âmbito das licenciaturas; e
- c) Cursos Superiores de Tecnologia nas áreas de Gestão e Negócios, Apoio Escolar, Hospitalidade e Lazer, Produção Cultural e Design.

Para a análise do desempenho acadêmico dos alunos bolsistas do PROUNI, utilizamos os dados do Enade dos anos de 2011 a 2019, que compreendem três ciclos completos de avaliação dos cursos. Foram separados os resultados dos alunos das instituições particulares de ensino, agrupados entre bolsistas integrais do PROUNI, bolsistas parciais do PROUNI e não bolsistas PROUNI – esse terceiro grupo engloba estudantes que recebam outros tipos de bolsa ou financiamento estudantil, inclusive pelo FIES.

O desempenho no Enade é medido pela nota geral, que é composta pela nota da avaliação da Formação Geral, com peso de 25%, e da avaliação de Componentes Específicos, com peso de 75%. O Gráfico 18 apresenta o desempenho médio dos alunos de instituições privadas no Enade, por situação de recebimento de bolsas do PROUNI. Podemos ver que bolsistas do PROUNI apresentam rendimento superior aos não bolsistas, e que o rendimento dos bolsistas integrais é superior ao dos bolsistas parciais.

Gráfico 18 – Desempenho no Enade dos alunos das instituições privadas de ensino, por tipo de bolsa PROUNI, 2011 a 2019



Fonte: Elaboração da equipe executora da STN a partir dos resultados do Enade.

Apesar de o exame ser quasi-censitário entre os concluintes da área de avaliação em cada ano, trata-se de um método amostral que seleciona aleatoriamente os estudantes de acordo com o ano de conclusão do curso: alunos concluintes nos anos em que a avaliação é efetuada sobre uma das duas outras áreas não são avaliados.

A extrapolação das conclusões a partir das médias depende, portanto, de análise estatística que permita inferir a validade dos resultados amostrais para a população geral. Nesse sentido, realizamos, a cada ano, testes de hipóteses comparando os diferentes grupos de estudantes considerados. Em cada par apresentados, testa-se a possibilidade de rejeitar a hipótese nula de que a diferença das médias de notas na população seria igual a 0 – ou seja, de que os grupos, na verdade, apresentam desempenho igual, a despeito da amostra apresentar diferença. Os testes realizados são, portanto, para cada par de grupos e para cada ano:

H_0 : As médias das notas dos grupos A e B é igual ($Média A - Média B = 0$)

H_A : As médias das notas dos grupos A e B é diferente ($Média A - Média B \neq 0$)

São considerados os seguintes grupos: bolsistas integrais do PROUNI, bolsistas parciais do PROUNI, bolsistas do PROUNI (independente de receber bolsa integral ou parcial) e não-bolsistas PROUNI. Os resultados são apresentados na Tabela 20.

Tabela 20 – Resultados dos testes de hipóteses para avaliar a diferença no desempenho do Enade (diferença nas notas médias), por ano e par de grupos.

Grupo A.....	PROUNI	PROUNI Integral	PROUNI Integral	PROUNI Parcial
Grupo B.....	não-PROUNI	PROUNI Parcial	não-PROUNI	não-PROUNI
Média A	48,85	50,37	50,37	45,30
Média B	42,20	45,30	42,20	42,20
2011 Diferença	6,65 ***	5,06 ***	8,17 ***	3,11 ***
I.C. (95%)	(6,40 , 6,90)	(4,61 , 5,52)	(7,88 , 8,45)	(2,71 , 3,51)
Erro Padrão	0,127	0,233	0,145	0,204
Média A	43,02	44,65	44,65	39,61
Média B	37,51	39,61	37,51	37,51
2012 Diferença	5,51 ***	5,04 ***	7,14 ***	2,10 ***
I.C. (95%)	(5,36 , 5,66)	(4,79 , 5,30)	(6,98 , 7,31)	(1,88 , 2,32)
Erro Padrão	0,075	0,13	0,086	0,114
Média A	51,49	53,73	53,73	47,10
Média B	42,83	47,10	42,83	42,83
2013 Diferença	8,65 ***	6,62 ***	10,90 ***	4,27 ***
I.C. (95%)	(8,41 , 8,90)	(6,15 , 7,10)	(10,61 , 11,18)	(3,87 , 4,67)
Erro Padrão	0,124	0,243	0,144	0,205
Média A	49,35	51,24	51,24	45,44
Média B	42,82	45,44	42,82	42,82
2014 Diferença	6,53 ***	5,79 ***	8,41 ***	2,62 ***
I.C. (95%)	(6,36 , 6,70)	(5,46 , 6,12)	(8,21 , 8,61)	(2,34 , 2,89)
Erro Padrão	0,086	0,168	0,101	0,141
Média A	48,75	50,41	50,41	45,27
Média B	43,14	45,27	43,14	43,14
2015 Diferença	5,61 ***	5,14 ***	7,27 ***	2,13 ***
I.C. (95%)	(5,49 , 5,74)	(4,90 , 5,39)	(7,13 , 7,42)	(1,93 , 2,34)
Erro Padrão	0,064	0,124	0,075	0,105
Média A	51,54	53,62	53,62	46,81
Média B	44,45	46,81	44,45	44,45
2016 Diferença	7,09 ***	6,81 ***	9,17 ***	2,36 ***
I.C. (95%)	(6,88 , 7,30)	(6,40 , 7,23)	(8,94 , 9,41)	(2,00 , 2,72)
Erro Padrão	0,106	0,211	0,121	0,182
Média A	47,45	48,56	48,56	43,88
Média B	41,07	43,88	41,07	41,07
2017 Diferença	6,38 ***	4,68 ***	7,49 ***	2,81 ***
I.C. (95%)	(6,24 , 6,52)	(4,38 , 4,99)	(7,34 , 7,65)	(2,54 , 3,08)
Erro Padrão	0,072	0,155	0,081	0,138
Média A	45,96	47,15	47,15	42,83
Média B	40,22	42,83	40,22	40,22
2018 Diferença	5,74 ***	4,32 ***	6,93 ***	2,61 ***

	I.C. (95%)	(5,62 , 5,86)	(4,07 , 4,56)	(6,79 , 7,07)	(2,40 , 2,83)
	Erro Padrão	0,062	0,125	0,071	0,108
	Média A	46,51	48,07	48,07	42,65
	Média B	41,82	42,65	41,82	41,82
2019	Diferença	4,69 ***	5,42 ***	6,26 ***	0,84 ***
	I.C. (95%)	(4,56 , 4,82)	(5,16 , 5,68)	(6,10 , 6,41)	(0,61 , 1,07)
	Erro Padrão	0,068	0,134	0,078	0,116

Significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 '.' 1

Fonte: Elaboração da equipe executora da STN.

Os resultados apresentados são significantes a 0,1% em todos os casos, apontando que as diferenças positivas entre as notas dos alunos bolsistas e dos não bolsistas, ou dos alunos com bolsa integral e dos com bolsa parcial, são válidas para a população (estudantes das instituições particulares).

Ressalta-se que a significância apontada não se confunde com relação causal, podendo haver diversos fatores que expliquem a diferença, em especial a habilidade acadêmica dos estudantes, que pode ser maior já de partida para os estudantes do PROUNI.

4.5 Qual o impacto do PROUNI na inserção dos egressos do ensino superior no mercado de trabalho (ocupação/emprego/remuneração/salário, condições de trabalho, etc)?

Esta seção foi realizada a partir do relatório “Efeitos do PROUNI sobre a inserção no mercado de trabalho formal - análises a partir de modelos de regressão”, produzido pela Evidência Express (EvEx) por encomenda da STN como executora da avaliação. O estudo realizado pela EvEx focou nos possíveis efeitos de obter a bolsa do PROUNI sobre o desempenho do mercado de trabalho. Neste estudo, buscou-se captar o impacto sobre a probabilidade de estar empregado e sobre a remuneração do estudante que obteve a bolsa de estudos.

Base de Dados

Para investigar o impacto do programa PROUNI nos indivíduos beneficiados, a EvEx empregou duas fontes de dados principais: informações do sistema SisPROUNI, que contém dados sobre os inscritos e bolsistas do programa, e dados de vínculos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), uma base que registra as características da relação de trabalho entre um profissional e empresas formalmente estabelecidas no mercado de trabalho brasileiro.

Os dados do SisPROUNI foram utilizados como a principal fonte de informações para a pesquisa, fornecendo os dados de identificação necessários para vincular as características do indivíduo e da inscrição no programa aos dados da RAIS. Segundo a EvEx, foi decidido trabalhar com os indivíduos que se inscreveram para as edições do PROUNI de 2010, 2011 e 2012, devido a três motivos principais.

Desde 2009, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) foi reformulado para ser usado como critério de entrada nas universidades federais por meio do Sistema de Seleção Unificada (SiSU). Isso resultou em uma mudança na escala de pontuação, que passou de 0 a 100 para 0 a

1000 pontos. Por esse motivo, é difícil comparar o desempenho dos estudantes nas provas anteriores a 2009 com as realizadas após essa reforma. Também houve uma mudança significativa na estrutura da prova em 2009, com um aumento no número de questões, de 63 para 180, e sua realização em dois dias (sábado e domingo).

O segundo motivo é a mudança na nota mínima exigida para ser contemplado com uma bolsa do PROUNI. Entre as edições do PROUNI dos anos de 2010 a 2012, era necessário atingir pelo menos 400 pontos na prova do Enem como requisito mínimo para receber a bolsa. A partir de 2013, esse critério mudou para 450 pontos, o que fez com que a menor probabilidade de receber bolsa mudasse de referencial. Isso pode ter levado a uma mudança no perfil da população que procura o PROUNI para acessar o ensino superior. Antes, obter 450 pontos permitia uma folga de 50 pontos em relação ao mínimo necessário para ser aprovado, o que teoricamente tornaria o indivíduo mais competitivo. A partir de 2013, 450 pontos não representa mais uma nota diferencial, mas sim o mínimo que todos devem atingir.

O terceiro motivo para escolher trabalhar apenas com as edições do PROUNI entre 2010 e 2012 foi a necessidade de observar os indivíduos no mercado de trabalho por um período adequado após a conclusão do curso superior. A conclusão dos cursos de graduação geralmente requer um período mínimo de 4 a 6 anos de estudo, portanto, se trabalhássemos com as edições do PROUNI a partir de 2013, não teríamos tempo suficiente para observar os resultados dos inscritos no mercado de trabalho, já que não usamos informações da RAIS para os anos de 2020 e 2021 devido à pandemia da Covid-19. Usar o PROUNI de 2013 em diante limitaria a observação dos resultados no mercado de trabalho de bolsistas que fizeram cursos de longa duração (por exemplo, medicina) por um período restrito logo após a conclusão do curso.

Além de prover o número do CPF, o SisPROUNI também foi a principal fonte de informações sobre as características individuais dos inscritos (como idade, gênero e raça) e do contexto em que eles se encontram (como a unidade da federação onde residem e o ano e semestre do processo seletivo no qual se inscreveram). É importante ressaltar que o SisPROUNI não forneceu informações sobre qual curso o candidato se inscreveu ou em qual instituição de ensino superior ele se candidatou. As implicações dessa limitação serão discutidas com mais detalhes posteriormente neste estudo.

Além do SisPROUNI, os pesquisadores também utilizaram a base de vínculos da RAIS para este estudo. Esses dados foram usados para criar uma variável que indica se o trabalhador conseguiu um emprego formal durante o ano em questão. Essa variável foi a principal medida usada para o modelo de regressão, que busca analisar os efeitos do PROUNI. A análise foi feita para os indivíduos 6, 7 e 8 anos após a sua inscrição no programa, levando em consideração que a permanência média no ensino superior via PROUNI é de 4 anos. Isso significa que os efeitos da conclusão do ensino superior podem ser observados com diferentes intensidades após a conclusão do curso.

Depois de processar e organizar os dados dos inscritos do SisPROUNI e da RAIS, eles foram combinados usando o número de CPF como identificador, criando assim uma única base de dados cross-section que inclui as variáveis a seguir.

Os dados dos inscritos do SisPROUNI e da base de vínculos da RAIS foram tratados e integrados em uma única base cross-section, composta por diversas variáveis. Entre elas, destacam-se: uma variável binária que indica se o indivíduo esteve empregado no último ano, uma variável binária que indica se o indivíduo recebeu bolsa do PROUNI, usufruiu dela por um período de 4 a 6 anos e concluiu com sucesso o seu curso superior, uma variável binária que indica o sexo do indivíduo (sendo 1 para masculino e 0 para feminino), uma variável binária que indica a raça do indivíduo (sendo 1 para branco ou amarelo e 0 para preto, pardo ou indígena),

uma variável contínua que representa a idade do indivíduo no ano da sua inscrição no PROUNI, uma variável contínua que serve como proxy para o potencial intelectual do indivíduo (ENEM nota), uma variável categórica que informa o estado da federação de residência do indivíduo no ato da sua inscrição no PROUNI, e uma variável categórica que informa para qual processo seletivo o indivíduo se inscreveu (considerando a mais recente ou aquela que permitiu ao inscrito obter uma bolsa em caso de múltiplas inscrições).

A Tabela 21 de estatísticas descritivas apresenta informações sobre os inscritos nos processos seletivos do PROUNI de 2010 a 2012, divididos em relação ao status de ter recebido bolsa.

Cerca de 5% dos inscritos no PROUNI são bolsistas, e embora não haja grande discrepância entre eles em relação ao gênero e idade, as disparidades em outras características são mais acentuadas.

Entre os estudantes que receberam bolsa, a proporção de estudantes brancos ou amarelos é cerca de 6 pontos percentuais mais alta do que no grupo de estudantes que não receberam bolsa. Isso sugere que outros fatores não observados, que estejam relacionados à raça/cor, podem ter influência no melhor desempenho no ENEM e, conseqüentemente, na vantagem para a obtenção das bolsas de estudo.

A diferença na nota do ENEM e na média de participação no mercado de trabalho é mais significativa entre os bolsistas e não-bolsistas. A média de participação no mercado de trabalho formal dos indivíduos que concluíram a graduação com bolsa do PROUNI é de cerca de 71% sete anos após a inscrição, enquanto a média de participação geral para aqueles que não obtiveram bolsa é de cerca de 63%, uma diferença de 8 pontos percentuais.

Tabela 21 - Estatísticas Descritivas

	Total	Bolsistas	Não bolsistas
Características dos inscritos:			
Número de inscritos	2.999.729	159.771	2.839.958
Proporção de homens	39,4	38,2	39,4
Proporção de brancos (e amarelos)	43	49	42,7
Idade (média)	23	22	23
Nota do ENEM (média)	527	596	523
Características do mercado de trabalho (geral):			
(%) mercado formal 6 anos após entrada	63,5	71	63,1
(%) mercado formal 7 anos após entrada	63,6	71	63,2
Características do mercado de trabalho (vínculo ativo em 31/12):			
(%) mercado formal 6 anos após inscrição	52,5	60,5	52,1
(%) mercado formal 7 anos após inscrição	53,2	61,5	52,7
Rendimento médio 6 anos após inscrição	3373	4117	3324
Rendimento médio 7 anos após inscrição	3540	4390	3483
Rendimento médio 8 anos após inscrição	3852	4746	3778

Fonte: Efeitos do PROUNI sobre a inserção no mercado de trabalho formal - análises a partir de modelos de regressão, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da STN como executora da avaliação.

Para analisar a associação entre o recebimento da bolsa do PROUNI e os rendimentos no mercado de trabalho formal, foram necessários dois filtros adicionais aos dados da RAIS. Primeiramente, apenas trabalhadores com vínculo ativo em 31/12 foram mantidos, a fim de facilitar o cálculo do rendimento efetivo de cada indivíduo e evitar erros de somatório de salários em casos de demissão e recontração. Em segundo lugar, os rendimentos foram filtrados para excluir valores abaixo de 1 salário mínimo e acima de 30 salários mínimos, já que esses dados podem conter erros de declaração do empregador. Isso ajuda a mitigar possíveis efeitos decorrentes dessas inconsistências nos dados.

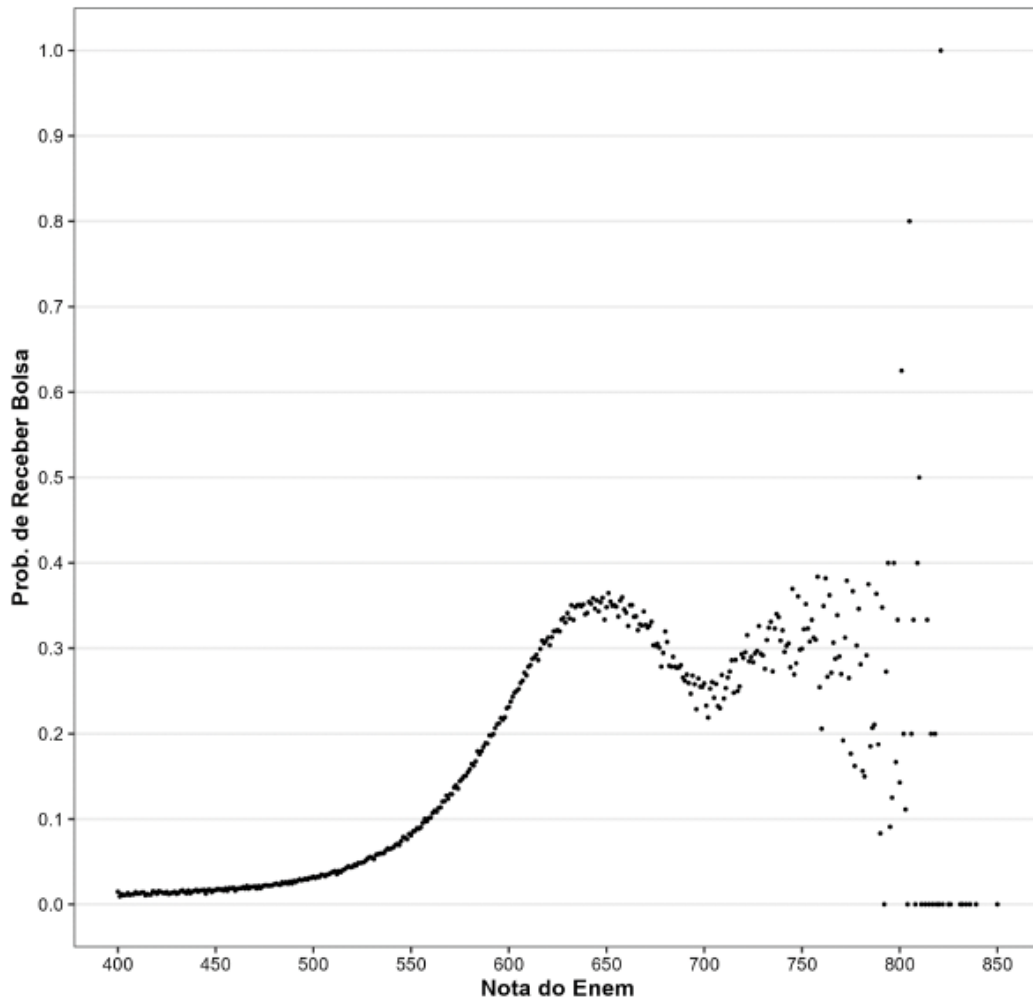
Metodologia

Para compreender o impacto do PROUNI, é preciso ter conhecimento das normas que estabelecem os requisitos para se tornar elegível para receber uma bolsa, bem como entender o perfil da população que é beneficiada pela política. De acordo com as regulamentações que cobrem as seis edições semestrais do PROUNI, ocorridas entre 2010 e 2012, o objetivo do programa é possibilitar o acesso ao ensino superior privado para pessoas que possuem renda familiar mensal per capita de até três salários mínimos e que tenham concluído o ensino médio em escolas públicas ou em escolas privadas com bolsa integral.

Logo, compreender os impactos do PROUNI não significa entender as médias de ganhos que uma pessoa teria após concluir o ensino superior, uma vez que apenas um grupo da população que ingressa no ensino superior e um perfil particular de instituições de ensino superior estão sendo analisados (ou seja, instituições privadas selecionadas pelo governo federal para oferecer bolsas do PROUNI). É fundamental ter em mente que toda a análise que segue sobre os efeitos do PROUNI no mercado de trabalho é baseada na comparação entre indivíduos que se inscreveram para obter uma bolsa do PROUNI e obtiveram sucesso em relação àqueles que se inscreveram, mas não foram selecionados. Como resultado, os resultados do programa são direcionados a um grupo específico da população brasileira, com um perfil educacional e de renda específico. Se as regras do programa mudassem – por exemplo, se a faixa de renda per capita familiar fosse modificada – os resultados discutidos aqui poderiam não ser os mesmos.

Além das condições financeiras e histórico acadêmico exigidos, é necessário obter uma pontuação mínima de 400 pontos no Enem para se candidatar à bolsa do PROUNI, como mencionado anteriormente. Considerando que a pontuação pode ser um indicador da capacidade intelectual dos candidatos e que aqueles com melhor desempenho podem trazer benefícios positivos para seus colegas e instituições de ensino, é plausível que as instituições de ensino privadas participantes do PROUNI prefiram usar diretamente a ordenação dos estudantes sugerida pelo SisPROUNI, selecionando candidatos que tenham pontuações mais altas no Enem. Para examinar essa suposição, o Gráfico 19 foi criado.

Gráfico 19 - Probabilidade de certa pontuação no Enem obter uma bolsa PROUNI



Fonte: Efeitos do PROUNI sobre a inserção no mercado de trabalho formal - análises a partir de modelos de regressão, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da STN como executora da avaliação.

O gráfico acima exibe a distribuição de notas do Enem arredondadas para números inteiros, que foram usadas para inscrição nas edições semestrais do PROUNI de 2010 a 2012, com cerca de 5,5 milhões de inscrições consideradas. Cada ponto no gráfico representa centenas de inscrições que obtiveram a mesma pontuação. Todas as notas do Enem utilizadas no processo de inscrição foram incluídas, independentemente do CPF de origem, pois um mesmo CPF pode se inscrever novamente no programa e concorrer a uma bolsa, mesmo que já tenha participado antes. Embora o gráfico inclua dados de diferentes processos seletivos e estados, a distribuição das notas permaneceu consistente quando examinada por edições do programa e por estado separadamente.

A Gráfico 19 mostra que a probabilidade de receber uma bolsa aumenta conforme a pontuação no Enem cresce, atingindo um pico em torno de 650 pontos, e diminui gradualmente após ultrapassar 700 pontos, antes de aumentar novamente em torno de 750 pontos. A partir desse ponto, no entanto, a capacidade da pontuação do Enem de prever se o candidato receberá uma bolsa é incerta. De fato, a probabilidade de receber uma bolsa pode ser tão baixa quanto para aqueles com uma pontuação de 625 pontos e tão alta quanto para aqueles com uma pontuação de 650 pontos ou superior. Isso sugere que fatores não observados, que não são capturados pelas variáveis na base de dados, podem estar influenciando a probabilidade de receber uma bolsa. Além disso, as mudanças na direção da probabilidade ao longo das diferentes

pontuações sugerem que esses fatores não observados podem ser diferentes para candidatos com pontuações diferentes. Por exemplo, é possível que os fatores que afetam as chances de um candidato receber uma bolsa com uma pontuação superior a 650 pontos sejam diferentes dos que afetam os candidatos com pontuações mais baixas.

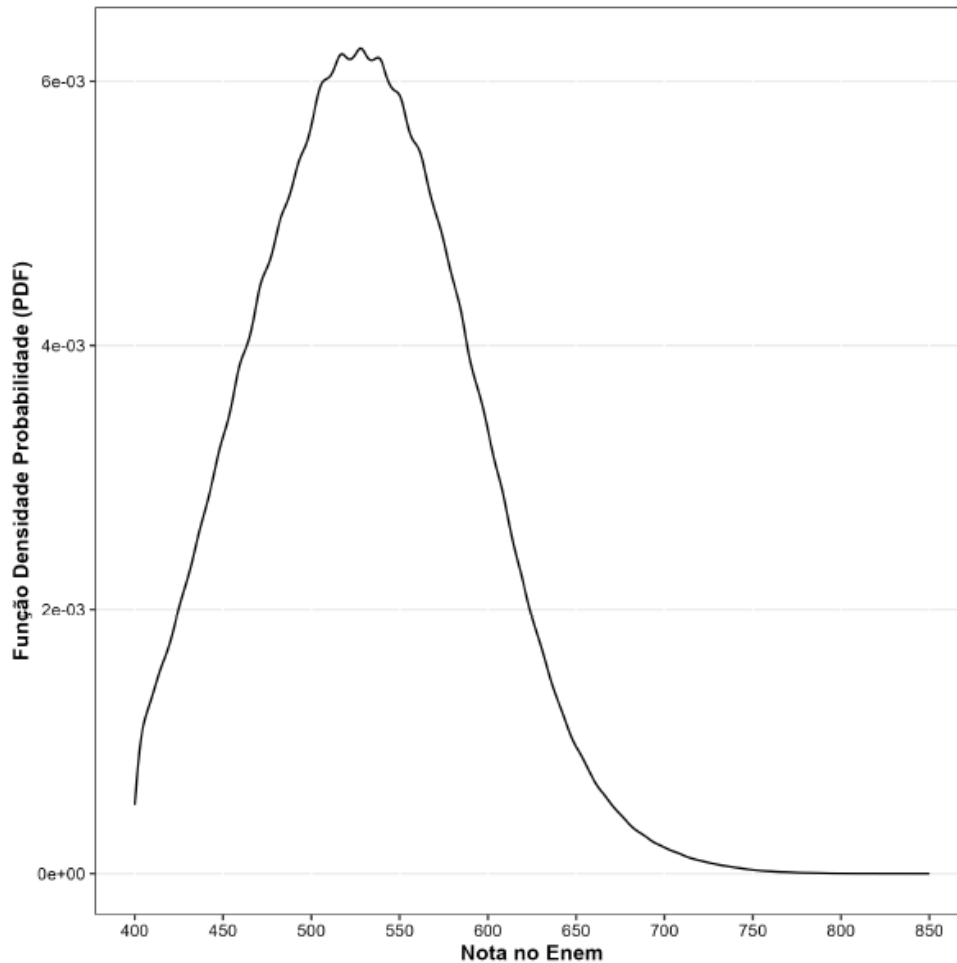
Pode ser que os inscritos que atingem uma pontuação no Enem acima de 650 pontos possuam alternativas de acesso ao ensino superior, como a entrada em universidades públicas pelo SiSU, enquanto aqueles que pontuam abaixo de 650 pontos não têm essa opção. Além disso, pode ser que as instituições de ensino superior participantes do PROUNI ofereçam menos bolsas em cursos com notas de corte acima de 650 pontos, já que sabem que essas bolsas serão preenchidas mais facilmente em cursos menos concorridos. O Gráfico 20 abaixo apoia essa hipótese, mostrando que a maioria dos inscritos no PROUNI utiliza uma pontuação do Enem entre 450 e 580 pontos.

Embora essas hipóteses sejam plausíveis para explicar a queda na probabilidade de obtenção de bolsa do PROUNI, não é possível testá-las com as bases de dados disponíveis para a pesquisa. Para verificar essas hipóteses, seria necessário observar se os inscritos no PROUNI conseguiram ingressar no ensino superior e, em caso afirmativo, por meio de qual instituição. No entanto, essas informações só podem ser obtidas por meio da base de dados do Censo da Educação Superior, que é identificada por CPF e contém informações mais detalhadas sobre o percurso educacional dos indivíduos.

O Gráfico 19 apresenta não só os picos nas probabilidades de obtenção de notas do Enem em torno de 650, 750 e 820 pontos, mas também mostra que a probabilidade de receber bolsa varia de forma contínua junto com a nota do Enem. Isso significa que não há um salto acentuado na probabilidade de receber bolsa quando se atinge uma determinada pontuação, ou seja, a probabilidade de receber bolsa ao passar de uma pontuação para outra (por exemplo, de 649 para 650 pontos) varia suavemente em toda a distribuição de probabilidade. A única exceção são as notas a partir de 800 pontos. No entanto, a Figura 3.2 ilustra que há poucos casos de inscritos que utilizam essa pontuação para se inscrever no PROUNI, o que pode explicar a grande variação na probabilidade de receber bolsa no final da distribuição.

O Gráfico 20 ilustra uma distribuição de probabilidade que foi elaborada com base nas notas do Enem arredondadas para valores inteiros e utilizadas pelos candidatos para se inscreverem nas edições semestrais do PROUNI, entre os anos de 2010 e 2012.

Gráfico 20 - Probabilidade de certa nota do Enem ser utilizada na inscrição do PROUNI



Fonte: Efeitos do PROUNI sobre a inserção no mercado de trabalho formal - análises a partir de modelos de regressão, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da STN como executora da avaliação.

Durante a pesquisa, verificou-se que não seria viável utilizar o método de Regressão Descontínua (RDD) para identificar o efeito causal do programa PROUNI na carreira dos bolsistas, dada a presença de regras para obtenção da bolsa e da continuidade dos dados de probabilidade para concessão dela. Val ressaltar que o RDD é uma técnica comumente utilizada na literatura de economia aplicada para avaliar o impacto de frequentar o ensino superior em determinadas instituições universitárias (HOEKSTRA, 2009).

Os modelos utilizados exploram a aleatoriedade que existe na maneira como as políticas determinam quem será beneficiado por ela. No entanto, essa componente aleatória não foi identificada no caso do programa PROUNI a partir dos dados disponíveis para a pesquisa. Um exemplo de possível fonte de aleatoriedade seria a pontuação no Enem dos candidatos que estão muito próximos da nota de corte para ingressar em um curso superior e que utilizam essa pontuação para solicitar uma bolsa do programa. Como a pontuação é obtida e utilizada antes de se saber qual será a nota de corte, é quase que por acaso (ou seja, de forma aleatória) que essa pontuação permitiu ao candidato ser aceito no curso. No entanto, os dados disponíveis na base do SisPROUNI não incluem informações sobre as notas de corte ou para quais cursos e instituições de ensino superior os indivíduos se inscreveram. Esses dados seriam úteis para estimar as notas de corte.

A entrada de um indivíduo no ensino superior por meio da bolsa do PROUNI é determinada por uma combinação de fatores sob controle do próprio candidato (por exemplo, sua decisão de se inscrever no processo seletivo do PROUNI) e sob controle das instituições de ensino superior privadas participantes do programa (por exemplo, a decisão de conceder a bolsa a um candidato é feita pela instituição). Portanto, não existe uma aleatoriedade evidente na forma como as bolsas são concedidas.

Dado que os critérios de concessão de bolsa do PROUNI não fornecem um componente de aleatoriedade isolável por meio do uso de técnicas estatísticas, optou-se por construir um modelo econométrico que permitisse analisar os efeitos do programa de forma não-causal. Embora não seja possível inferir o impacto causal do PROUNI, o modelo permite examinar o possível efeito do programa, levando em consideração as características individuais dos inscritos e do contexto em que o inscrito se candidatou para concorrer à bolsa.

O modelo de regressão abaixo foi criado para medir os efeitos do PROUNI:

$$Y_{isj} = \delta \text{Bolsa}_i + \lambda_s + \tau_j + X_i \mu + \varepsilon_{isj} \quad (1)$$

Na equação apresentada, δ representa o efeito da bolsa do PROUNI na variável de interesse (obtenção de emprego formal) para o inscrito i que participou do processo seletivo j e está localizado no território s . As dummies λ_s capturam o efeito do estado onde o inscrito reside. Além disso, τ_j captura o efeito da inscrição do inscrito no processo seletivo j do PROUNI. O vetor X_i representa as características individuais do inscrito no momento da inscrição, incluindo idade, raça e sexo. O termo ε_{isj} é o erro da equação.

Como mencionado anteriormente, os dados utilizados neste trabalho consistem em uma amostra transversal, ou seja, os indivíduos são observados apenas em um único ponto no tempo. Cada indivíduo participou de apenas um processo seletivo do PROUNI, que é o objeto de estudo deste trabalho. O objetivo é comparar a situação no mercado de trabalho de bolsistas que concluíram a graduação com a bolsa do PROUNI e aqueles que se inscreveram no processo seletivo, mas não foram selecionados para receber a bolsa, 6, 7 e 8 anos após a data de inscrição no PROUNI. Isso significa que a situação de emprego dos indivíduos é observada até 4 anos após a conclusão do curso (supondo que o curso tenha duração de 4 anos).

Foi utilizada uma regressão binomial logística (logit) para estimar o primeiro modelo, que trata das probabilidades de estar empregado, e os resultados obtidos serão apresentados na seção de resultados.

O efeito da bolsa do PROUNI sobre a renda dos indivíduos foi analisado por meio de um modelo que considera o salário, uma variável contínua, em vez da participação no mercado de trabalho formal, que é binária. Para isso, foi utilizada uma regressão de mínimos quadrados ordinários, com a variável dependente sendo o logaritmo do salário, que facilita a interpretação das variações em termos percentuais.

4.5.1 Resultados da análise do modelo econométrico utilizado para avaliar os efeitos do PROUNI

Descrito nesta seção estão os resultados da análise do modelo econométrico utilizado para avaliar os efeitos do PROUNI.

O modelo foi estimado três vezes por meio de uma regressão binomial logística (logit), significando que, na equação (1), a variável Y indica a função $\text{logit}(p)$, onde p é a probabilidade de estar empregado no mercado formal. O primeiro modelo utilizou como variável dependente

a situação do inscrito no mercado de trabalho formal 6 anos após a inscrição, o segundo modelo utilizou dados 7 anos após a inscrição e o terceiro modelo usou dados 8 anos após a inscrição.

Aqueles que concluíram com sucesso o curso superior em 4, 5 ou 6 anos foram considerados bolsistas do PROUNI. O primeiro modelo analisou o efeito do PROUNI para bolsistas que concluíram o curso há 2 anos ou menos, o segundo modelo para aqueles que estão formados há até 3 anos e o terceiro modelo para aqueles que estão formados há até 4 anos. Importante ressaltar que, como os dados utilizados são referentes aos inscritos nas edições do PROUNI entre 2010 e 2012 e os dados da RAIS até o ano 2019, os inscritos nos processos de 2012 que ingressaram em cursos com duração de 6 anos só podem ter até 2 anos de formatura.

Aqui estão os resultados das estimativas para a participação geral no mercado de trabalho de 6 a 8 anos após a inscrição, apresentados na Tabela 22, Tabela 23 e Tabela 24. Essas tabelas foram criadas com o intuito de incluir gradualmente novos conjuntos de informações, que consistem em variáveis relacionadas à participação no mercado de trabalho formal. A não consideração dessas variáveis pode resultar em estimativas imprecisas do efeito da bolsa. Os resultados foram apresentados de forma padronizada.

- 1) Modelo sem variáveis adicionais;
- 2) Modelo com variáveis associadas às características dos indivíduos (X_i);
- 3) Modelo com variáveis associadas às características de contexto e individuais (X_i , λ_s e τ_j).

Devido à natureza da variável dependente ser binária, a regressão logística, também conhecida como logit, não permite a interpretação intuitiva e direta dos coeficientes da regressão. Por isso, é necessária uma transformação adicional que facilite a compreensão. Nesse sentido, para tornar mais fácil e direta a interpretação dos resultados em termos do aumento da probabilidade de participação no mercado de trabalho formal dos bolsistas em comparação com aqueles que não receberam bolsa, optou-se por apresentar os coeficientes da Tabela 22, Tabela 23 e Tabela 24 já transformados.

Tabela 22 - Impactos do PROUNI 6 anos depois da inscrição

<i>Var. resultado:</i>	Emprego formal		
Modelo:	(1)	(2)	(3)
<i>Coefficientes</i>			
Bolsa	0.424*** (0.0056)	0.431*** (0.0058)	0.338*** (0.0059)
<i>Controles</i>			
Características individuais	Não	Sim	Sim
Processo seletivo e UF	Não	Não	Sim
<i>Estatísticas da regressão</i>			
Observações	2.999.729	2.999.729	2.999.729
Pseudo R ²	0,00104	0,00495	0,01496

Erros-padrão robustos à heterocedasticidade em parênteses.

Nível de significância: ***: 0.01, **: 0.05, *: 0.1.

Fonte: Efeitos do PROUNI sobre a inserção no mercado de trabalho formal - análises a partir de modelos de regressão, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da STN como executora da avaliação.

As estimativas do efeito da bolsa foram ajustadas para possibilitar a interpretação dos coeficientes em termos de odds-ratio, ou seja, a razão de chances. Isso significa que os valores

devem ser interpretados como a chance adicional de participação no mercado de trabalho em comparação aos indivíduos que não receberam a bolsa.

Existe uma constante e coerente evidência em todas as formulações de que há uma relação positiva entre a obtenção de uma bolsa do PROUNI para conclusão do curso superior e a inserção no mercado de trabalho formal. A análise do conjunto de dados apresentado revela dois resultados principais: o primeiro é a alteração da magnitude do coeficiente à medida que mais variáveis são incluídas no modelo; o segundo é uma diminuição gradual da magnitude ao longo do tempo.

Conforme os resultados apresentados Tabela 22, seis anos após a inscrição, os indivíduos que receberam bolsa têm uma razão de chances aproximadamente 42% maior de estar empregados formalmente em comparação com aqueles que não participaram do programa. Mesmo após a inclusão de controles para características individuais, ano e semestre do processo seletivo, e estado (UF) de origem, observado na coluna 3, essa associação ainda se mantém e os bolsistas têm uma probabilidade cerca de 28% maior de estar empregados formalmente. Esse resultado demonstra que outras características, como o ano em que entraram no mercado de trabalho e a localização geográfica, que capturam, respectivamente, o efeito das condições econômicas no ano seguinte à conclusão do curso e diferenças não observadas entre as regiões, são importantes dimensões associadas ao emprego.

Tabela 23 - Impactos do processo seletivo 7 anos depois da inscrição no PROUNI

<i>Var. resultado:</i>	Emprego formal		
Modelo:	(1)	(2)	(3)
<i>Coefficientes</i>			
Bolsa	0.4258*** (0.0057)	0.3672*** (0.0058)	0.2865*** (0.0059)
<i>Controles</i>			
Características individuais	Não	Sim	Sim
Processo seletivo e UF	Não	Não	Sim
<i>Estatísticas da regressão</i>			
Observações	2.999.729	2.999.729	2.999.729
Pseudo R ²	0,00105	0,00480	0,01324

Erros-padrão robustos à heterocedasticidade em parênteses.

Nível de significância: ***: 0.01, **: 0.05, *: 0.1.

As estimativas do efeito da bolsa foram ajustadas para possibilitar a interpretação dos coeficientes em termos de odds-ratio, ou seja, a razão de chances. Isso significa que os valores devem ser interpretados como a chance adicional de participação no mercado de trabalho em comparação aos indivíduos que não receberam a bolsa.

Fonte: Efeitos do PROUNI sobre a inserção no mercado de trabalho formal - análises a partir de modelos de regressão, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da STN como executora da avaliação.

De acordo com os resultados da Tabela 23, sete anos após a inscrição, especialmente nas colunas 2 e 3, que incluem outras covariáveis, observa-se uma redução na magnitude do efeito da bolsa em relação aos resultados apresentados na tabela anterior, que se referia a seis anos após a inscrição. No entanto, devido a limitações dos dados, não é possível afirmar com certeza quais fatores são responsáveis por esse comportamento. Dentre outros resultados possíveis, pode-se mencionar a experiência acumulada pelos indivíduos, que pode começar a ter uma

importância maior do que o diploma à medida que o tempo passa, e a possibilidade de obter um curso superior ou outras qualificações, o que pode influenciar diretamente a probabilidade de estar empregado.

Tabela 24 - Efeitos Impactos do processo seletivo PROUNI 8 anos após inscrição no processo seletivo no PROUNI

<i>Var. resultado:</i>	Emprego formal		
Modelo:	(1)	(2)	(3)
<i>Coefficientes</i>			
Bolsa	0.3794*** (0.0071)	0.2688*** (0.0074)	0.1963*** (0.0075)
<i>Controles</i>			
Características individuais	Não	Sim	Sim
Processo seletivo e UF	Não	Não	Sim
<i>Estatísticas da regressão</i>			
Observações	1.542.780	1.542.780	1.542.780
Pseudo R ²	0,00106	0,00600	0,01309

Erros-padrão robustos à heterocedasticidade em parênteses.

Nível de significância: ***: 0.01, **: 0.05, *: 0.1.

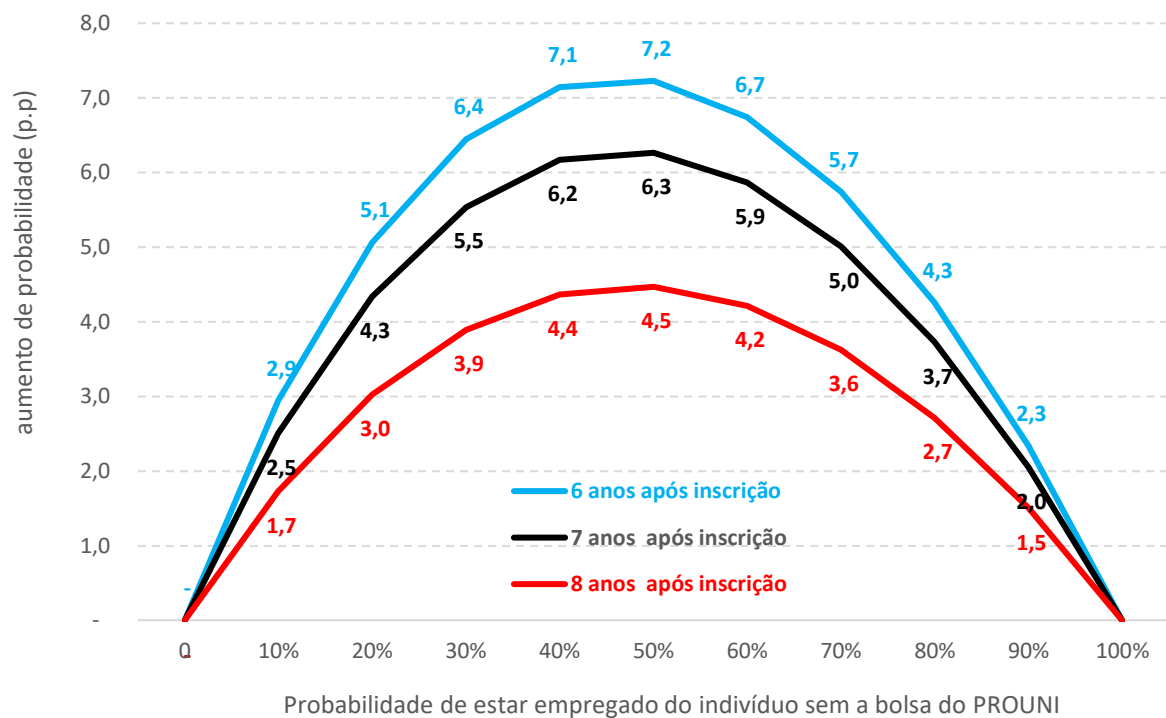
As estimativas do efeito da bolsa foram ajustadas para possibilitar a interpretação dos coeficientes em termos de odds-ratio, ou seja, a razão de chances. Isso significa que os valores devem ser interpretados como a chance adicional de participação no mercado de trabalho em comparação aos indivíduos que não receberam a bolsa.

Fonte: Efeitos do PROUNI sobre a inserção no mercado de trabalho formal - análises a partir de modelos de regressão, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da STN como executora da avaliação.

Os resultados da Tabela 24, que se referem ao subconjunto dos inscritos nos anos de 2010 e 2011, corroboram a discussão anterior. Observa-se uma redução na magnitude do efeito da bolsa à medida que mais covariáveis são adicionadas, e uma diminuição na magnitude do efeito em comparação com as estimativas anteriores, especialmente para as colunas 2 e 3. Especificamente, considerando os resultados apresentados na terceira coluna de cada tabela para seis, sete e oito anos após a inscrição, a razão de chances de estar empregado formalmente é cerca de 33%, 28% e 19% maior para os beneficiários da bolsa em comparação com aqueles que não a receberam.

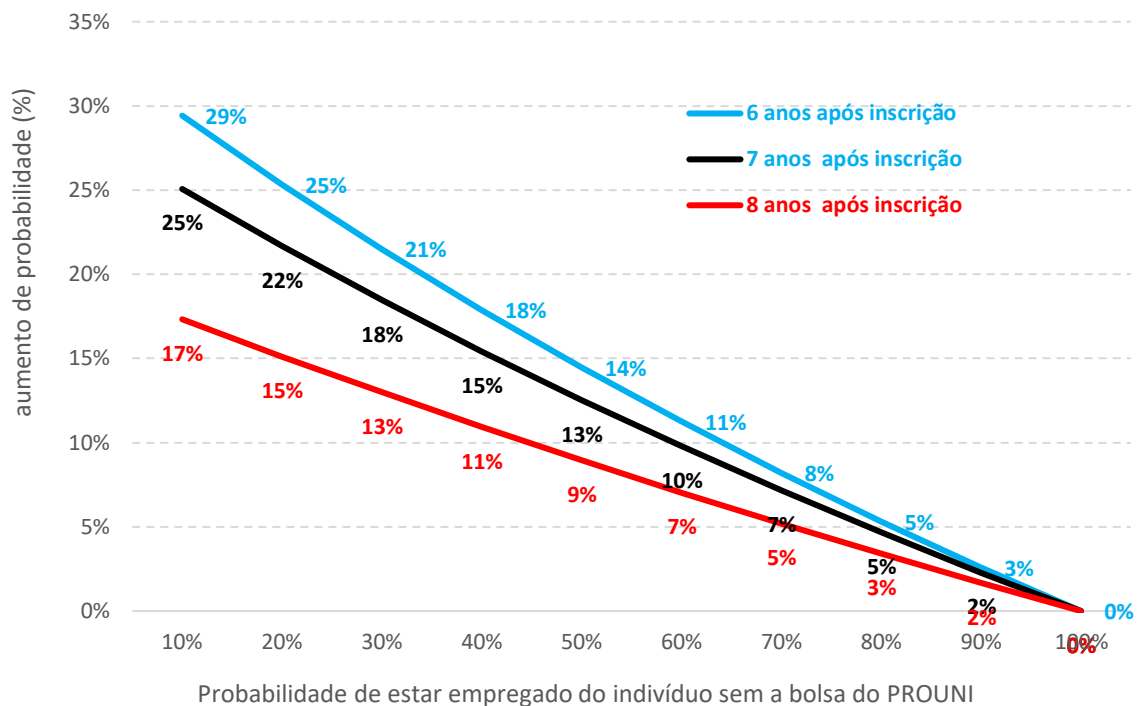
A interpretação do coeficiente deve ser feita em termos de odds-ratio – razão de chances. Ou seja, o "impacto" sobre a probabilidade de um indivíduo depende do nível da probabilidade associada às características de contexto deste indivíduo. Isso porque a regressão logística usa como variável dependente o logaritmo da razão de chances ($P/(1-P)$). Para ficar mais claro, a STN fez alguns exemplos a partir dos resultados da EvEx. Como exemplo, para um indivíduo cujas características de contexto levassem a uma probabilidade de 70% de estar empregado no mercado formal, sua razão de chances seria de 2,33 ($0,7/(1-0,7)$). Se este indivíduo tivesse o ganho na razão de chances de 34% (associado ao coeficiente da dummy ter bolsa do PROUNI no modelo depois de 6 anos de inscrito), sua razão de chances passaria para 3,13, o que equivaleria a um aumento para 76% na probabilidade de estar empregado no mercado formal. No Gráfico 21 (elaborado pela STN a partir dos resultados da EvEx), observamos a tradução do crescimento da razão de chances para o ganho de probabilidade (em pontos percentuais) ao indivíduo que hipoteticamente passasse a ser bolsista do PROUNI. Enquanto no eixo Y temos os ganhos de probabilidade, observamos, no eixo X, as possíveis probabilidades iniciais dos indivíduos associadas às suas outras características individuais e de contexto.

Gráfico 21 - Ganho associado ao PROUNI na probabilidade de estar empregado no mercado formal (em pontos percentuais)



Fonte: Elaboração da equipe executora da STN a partir dos resultados de “Efeitos do PROUNI sobre a inserção no mercado de trabalho formal - análises a partir de modelos de regressão”, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da STN como executora da avaliação.

Gráfico 22 - Ganho associado ao PROUNI na probabilidade de estar empregado no mercado formal (em porcentagem)



Fonte: Elaboração da equipe executora da STN a partir dos resultados de “Efeitos do PROUNI sobre a inserção no mercado de trabalho formal - análises a partir de modelos de regressão”, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da STN como executora da avaliação.

No que diz respeito às avaliações da relação entre o recebimento da bolsa do PROUNI e o ganho de renda (salário) no mercado de trabalho formal, foram sendo gradualmente adicionados mais fatores de controle. Isso significa que as estimativas foram desenvolvidas de forma progressiva, incorporando novos conjuntos de informações, os quais, se não fossem levados em conta no modelo, poderiam gerar estimativas imprecisas do impacto da bolsa.

A Tabela 25, 26 e 27 mostram os resultados das análises realizadas para 6, 7 e 8 anos após a inscrição, respectivamente. Em todos os casos, foi constatado que receber a bolsa do PROUNI está associado a um aumento salarial positivo e estatisticamente significativo. No entanto, à medida que novos fatores de controle são adicionados, há uma redução significativa na magnitude desse efeito, o que sugere que parte da variação anteriormente atribuída exclusivamente à bolsa é explicada por outros fatores.

Além disso, é importante destacar que os resultados das estimativas ao longo do tempo mostram a persistência do efeito positivo da bolsa sobre os rendimentos. Por exemplo, os resultados para os rendimentos 7 anos após a inscrição indicam que, na ausência de outros fatores de controle, a bolsa está associada a um aumento salarial de 24%. No entanto, após a inclusão das características individuais, do processo seletivo de inscrição e do estado (UF), o efeito médio da bolsa é de apenas 3,9%. Isso significa que, todas as outras coisas sendo iguais, se compararmos dois indivíduos com as mesmas características observáveis, exceto pela conclusão da graduação por meio da bolsa do PROUNI, aquele que recebeu a bolsa terá um salário cerca de 3,9% mais alto em relação ao outro.

Tabela 25 - Impactos do PROUNI sobre a remuneração 6 anos após a inscrição

<i>Var. resultado:</i>	Log do salário 6 anos após a inscrição		
Modelo:	(1)	(2)	(3)
<i>Variáveis</i>			
Bolsa	0.2206*** (0.0019)	0.0596*** (0.0019)	0.0291*** (0.0019)
<i>Controles</i>			
Características individuais	Não	Sim	Sim
Processo seletivo e UF	Não	Não	Sim
<i>Estatísticas da regressão</i>			
Observações	1.512.951	1.512.951	1.512.951
R ²	0,00901	0,15655	0,18908

Erros-padrão robustos à heterocedasticidade em parênteses.

Nível de significância: ***: 0.01, **: 0.05, *: 0.1.

Fonte: Efeitos do PROUNI sobre a inserção no mercado de trabalho formal - análises a partir de modelos de regressão, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da STN como executora da avaliação.

Tabela 26 - Impactos do PROUNI sobre a remuneração 7 anos depois da inscrição

<i>Var. resultado:</i>	Log do salário 7 anos após a inscrição		
Modelo:	(1)	(2)	(3)
<i>Variáveis</i>			
Bolsa	0.2424*** (0.0019)	0.0706*** (0.0019)	0.0390*** (0.0019)
<i>Controles</i>			
Características individuais	Não	Sim	Sim
Processo seletivo e UF	Não	Não	Sim
<i>Estatísticas da regressão</i>			
Observações	1.521.395	1.521.395	1.521.395
R ²	0,01036	0,15508	0.18881

Erros-padrão robustos à heterocedasticidade em parênteses.

Nível de significância: ***: 0.01, **: 0.05, *: 0.1.

Fonte: Efeitos do PROUNI sobre a inserção no mercado de trabalho formal - análises a partir de modelos de regressão, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da STN como executora da avaliação.

Tabela 27 - Impactos do PROUNI sobre a remuneração 8 anos depois da inscrição

<i>Var. resultado:</i> Modelo:	Log do salário 8 anos após a inscrição		
	(1)	(2)	(3)
<i>Variáveis</i>			
Bolsa	0.2454*** (0.0025)	0.0706*** (0.0025)	0.0384*** (0.0024)
<i>Controles</i>			
Características individuais	Não	Sim	Sim
Processo seletivo e UF	Não	Não	Sim
<i>Estatísticas da regressão</i>			
Observações	801.188	801.188	801.188
R ²	0,01187	0,15777	0,18943

Erros-padrão robustos à heterocedasticidade em parênteses.

Nível de significância: ***: 0.01, **: 0.05, *: 0.1.

Fonte: Efeitos do PROUNI sobre a inserção no mercado de trabalho formal - análises a partir de modelos de regressão, produzido pelo EvEx/ENAP por encomenda da STN como executora da avaliação.

Em síntese, os resultados da primeira análise sugerem que a conclusão da graduação por meio da bolsa do PROUNI está associada a uma razão de chances aproximadamente 30% maior de ter um emprego formal, em comparação com aqueles que se inscreveram no programa, mas não utilizaram a bolsa. Esse valor é estimado para a posição no mercado de trabalho 6 anos após a inscrição e, portanto, reflete o efeito direto do diploma obtido pelos bolsistas do PROUNI.

No entanto, nos anos seguintes (7 e 8 anos após a inscrição), há uma diminuição gradual nessa estimativa, que pode estar relacionada a outros fatores que não têm relação com a participação no PROUNI. Por exemplo, uma parcela dos bolsistas pode ter apresentado um desempenho insatisfatório em seus empregos formais após a obtenção do diploma, sendo demitidos durante esse período de 7 a 8 anos após a inscrição. Isso pode ter reduzido o número total de bolsistas atuando no mercado formal de trabalho nesse período.

Na segunda análise, que teve como objetivo identificar uma conexão entre o programa PROUNI e os ganhos dos candidatos e trabalhadores no mercado de trabalho regular, foi descoberto que cursar uma faculdade com a ajuda do PROUNI está correlacionado a um aumento salarial de cerca de 3% em empregos formais, em comparação com pessoas que não participaram do programa e também trabalham no setor formal. Esse valor permanece constante em diferentes análises que exploram períodos mais longos após a matrícula dos indivíduos no PROUNI, ao contrário da análise da probabilidade de emprego.

Embora este estudo não tenha estabelecido uma relação causal entre receber uma bolsa do PROUNI e a participação no mercado de trabalho formal e os salários, os resultados encontrados destacam a importância de manter esse programa, especialmente considerando os futuros resultados no mercado de trabalho para seus beneficiários. Análises futuras que possam inferir causalidade nessa dimensão do PROUNI têm o potencial de melhorar o programa. No entanto, para realizá-las, é essencial que os dados identifiquem quais cursos e instituições de ensino superior os inscritos frequentaram.

5 Considerações Finais

O acesso ao ensino superior no Brasil ainda é caracterizado pela desigualdade em relação a aspectos socioeconômicos da população. É para esse quadro que o PROUNI fornece um desenho alinhado aos problemas públicos de acesso e permanência no ensino superior, tecendo uma capacidade à disposição da sociedade para referências estabelecidas a exemplo das metas do PNE, promovendo um encaixe estratégico de solução para um público afetado pelas políticas federais que, de um lado, tem os desafios da concorrência do ensino público, e por outro, o impacto de ser egresso com alto endividamento.

O resultado da análise ex-ante da avaliação explica que as alterações recentes promovidas no marco legal da política vêm ao encontro desse cenário de desigualdade, mas, ao mesmo tempo, precisa ser atualizada para adequar-se aos fatores que tem afastado o perfil mais vulnerável da população do ensino superior.

A implementação teve sucesso em alcançar as expectativas definidas na lei para a política afirmativa prescrita e, ao mesmo tempo, atingir níveis importantes de conclusão dos cursos pelos bolsistas e ofertar volume grande de bolsas integrais e parciais em grande parte da IES participantes.

Há indícios de que os estudantes beneficiados por bolsas de estudo apresentam um desempenho acadêmico superior, demonstrado por uma maior taxa de conclusão de cursos e notas mais elevadas no Enade. Além disso, há evidências de que esses estudantes também têm um melhor desempenho no mercado de trabalho, com salários mais altos e uma maior probabilidade de estarem empregados. É importante ressaltar que não se pode estabelecer, com base nas análises apresentadas, uma relação causal, mas sim indicativa de um desempenho positivo dos bolsistas e do sucesso do programa. Qualquer aprimoramento no programa deve, portanto, considerar em seu planejamento a avaliação dos riscos de que sejam prejudicados os fatores que contribuem, atualmente, para o seu êxito. O melhor desempenho dos bolsistas integrais em comparação aos bolsistas parciais, em especial no que tange às notas no Enade, combinado com a maior taxa de ocupação dessas bolsas e com a maior focalização da política (devido à limitação da faixa de renda per capita familiar a 1,5 salários mínimos *per capita* para as bolsas integrais) pode sustentar recomendações no sentido de se priorizar a concessão de bolsas integrais.

No plano mais imediato, o incremento da eficiência e eficácia em termos de expansão quantitativa e qualitativa do PROUNI se coloca como urgência diante das metas previstas no PNE, e das necessidades dos egressos do ensino médio. Os regulamentos do PROUNI não articulam riscos e desempenho de IES, cursos, regiões, dentre outros aspectos, pois estão focados em dirigir o rito operacional de adesão das instituições e do processo seletivo e os requisitos das obrigações mínimas (oferta de bolsas em relação aos matriculados pagantes) para obter a contraprestação do Estado (benefícios tributários). Consequentemente, no âmbito da gestão realizada pelo MEC, não se observa objetivos e metas, seja coletivo ou individual (para cada uma das IES), de forma a medir, comparar e avaliar os desempenhos. Também não há indicadores para mensurar quantitativa e qualitativamente o cenário relativo a cada ciclo de acesso.

Nesse contexto, alguns achados se colocam como relevantes: O aumento das taxas de bolsas não ocupadas, com cenário bastante heterogêneo em termos regionais e de IES participantes; Indicativos de oferta abaixo do estabelecido na lei para um grupo de mantenedoras; a oportunidade de direcionar as vagas não ocupadas para uma maior integração com o FIES; e o contexto de incerteza quanto ao custo efetivo das bolsas para remuneração das IES parceiras. No

campo da integridade, há espaço para inovação e liderança do MEC em promover iniciativas que promovam alinhamento das IES aos valores do órgão e as diretrizes da política.

Verifica-se que a dimensão de valor público, há ganhos em se tratar adequadamente os perfis de oferta das IES, considerando reputação da IES, nota do SINAES, custo de encargo educacional, do índice de evasão e conclusão, da área de conhecimento, da empregabilidade do egresso, dentre outros fatores, o que gera oportunidade de se promover mais incentivos. Ou seja, no desenho do PROUNI, o valor é merecido ser variável mais bem controlada.

Assim, uma revisão do desenho é bem-vinda, vinculada principalmente à flexibilização do modelo de oferta, com priorização da população com perfil de renda mais baixa, mas também ampliando a possibilidade num segundo momento candidatos que tem optado por meios diretos oferecidos pelas IES, principalmente em função da concorrência do EAD sem processo seletivo.

Referências bibliográficas

- ANGRIST, J.; PISCHKE, J.-S. Mostly Harmless Econometrics. [S.l.]: Princeton University Press, 2009.
- BARROS, A. d. S. X. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. *Educação & Sociedade*, SciELO Brasil, v. 36, p. 361–390, 2015. Citado na página 5.
- BECKER, Kalinca Léia; DE MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso. Avaliação do impacto do PROUNI na nota Enade dos estudantes. *Economia Aplicada*, v. 25, n. 4, p. 521-544, 2021.
- BELMIRO, C.; PINHEIRO, D.; REIS, B. S. Evolução do acesso ao ensino superior no Brasil: análises para o aprimoramento do PROUNI. ENAP, 2022.
- CHEVALIER, A. et al. The impact of parental income and education on the schooling of their children. *IZA Journal of Labor Economics*, Springer, v. 2, n. 1, p. 1–22, 2013. Citado na página 8.
- CUNNINGHAM, S. Causal Inference: The Mixtape. New Haven London: Yale University Press, 2021. v. 1.
- DUTRA, Karoline Trindade. Efeito do PROUNI no desempenho acadêmico: uma estimação utilizando propensity score matching. *Anais*, p. 1-21, 2017.
- HOEKSTRA, M. The Effect of Attending the Flagship State University on Earnings: A Discontinuity-Based Approach. *The Review of Economics and Statistics*, v. 91, n. 4, p. 717–724, 2009. ISSN 0034-6535. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/25651372>>.
- IBGE. Em 2021, país tinha 12,7 milhões de jovens que não estudavam nem estavam ocupados. 2022. <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35686-em-2021-pais-tinha-12-7-milhoes-de-jovens-que-nao-estudavam-nem-estavam-ocupados>>. Acessado em: 2022-08-12. Citado na página 16.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Notas técnicas versão 1.11. 2022. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101982_notas_tecnicas.pdf>. Acessado em: 2022-01-12. Citado na página 7.
- IBGE. Síntese de Indicadores Sociais – O que é. 2022. <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e>>. Acessado em: 2022-01-12. Citado na página 7.
- INEP. Ensino a distância cresce 474% em uma década. 2022. <<https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior/ensino-a-distancia-cresce-474-em-uma-decada>>. Acessado em: 2022-05-11. Citado na página 1.
- INEP. Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022. 2022. <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf>. Acessado em: 2022-25-11. Citado 3 vezes nas páginas 5, 19 e 24.
- MAANI, S.; KALB, G. Academic performance, parental income, and the choice to leave school at age sixteen. *ResearchSpace@ Auckland*, 2005. Citado na página 8. MAANI, S. A. Parental income and the choice of participation in university, polytechnic or employment at age 18: a longitudinal study. In: *Dynamics of inequality and poverty*. [S.l.]: Emerald Group Publishing Limited, 2006. Citado na página 8.
- MEC. Portal de Dados Abertos do Ministério da Educação - PROUNI. 2022. <<https://dadosabertos.mec.gov.br/PROUNI?start=0>>. Acessado em: 2023-22-03.
- OECD (2022), Manual de Integridade Pública da OCDE, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/db62f5a7-pt>

SENKEVICS, A. S.; CARVALHO, M. P. d. O acesso, ao inverso: desigualdades à sombra da expansão do ensino superior brasileiro, 1991-2020. Tese (Doutorado)—Universidade de São Paulo, 2021. Citado 2 vezes nas páginas 5 e 19.

SILVA, RODRIGO MONTEIRO DA; CUNHA, MARINA SILVA DA. Impacto do PROUNI no desempenho acadêmico: uma análise de gênero e raça. Estudos em Avaliação Educacional, v. 31, n. 76, p. 164-194, 2020.

UNODC (2015), The United Nations Convention against Corruption. National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation, United Nations, Vienna, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_AntiCorruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf.

UNDP (2014), Anti-corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why? Lessons learned from the Asia-Pacific region, <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anticorruption/UNDP%20ACS%20Asia%20Pacific%20%20Anti-corruption%20Strategies.pdf>.