

MODELO DE AVALIAÇÃO QUALITATIVA DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI: UMA PROPOSTA A PARTIR DE UMA EXPERIÊNCIA NA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

Thales A. Batista Fernandes¹, Clarice Seixas Duarte².

1. Estudante da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.
2. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Resumo

O trabalho busca criar um modelo para avaliação do ProUni, que é uma política pública de acesso de pessoas de baixa renda ao ensino superior no Brasil iniciada em 2005. Esse modelo pretende seguir critérios qualitativos, na tentativa de suprimir a falta de avaliações qualitativas do Programa. Para isso, analisa-se o processo de criação do ProUni, seus objetivos, as avaliações já realizadas no âmbito nacional, além de pesquisas no âmbito local. São considerados dados quantitativos do ProUni na Universidade Presbiteriana Mackenzie, critérios teóricos de avaliação de políticas públicas *ex post* e estudos sociológicos do ProUni. Buscou-se, por meio do modelo, analisar possíveis pontos de trajetória dos alunos beneficiários do Programa, a fim de futuramente encontrar o que pode ser melhorado para que o ProUni atinja sua máxima eficácia. Assim, será possível obter uma avaliação que não se restringe à mera constatação do número de ingressos de pessoas de baixa renda no nível superior.

Autorização legal: Não há.

Palavras-chave: Política pública; ensino superior; análise qualitativa.

Apoio financeiro: MackPesquisa.

Trabalho selecionado para a JNIC: UPM.

Introdução

Regulamentado pela Lei nº 11.096/2005, o ProUni é um programa de concessão de bolsas de 50% ou 100% do valor da mensalidade a estudantes de baixa renda egressos de escolas públicas (ou particulares na condição de bolsistas), e a pessoas com deficiência e professores da rede pública de ensino, em instituições de ensino superior (IES) privadas. Os estudantes devem ter obtido nota mínima de 450 pontos em cada área do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) para se candidatarem a uma vaga. Às IES é concedida a isenção em impostos e contribuições federais.

A isenção fiscal às IES que aderem ao Programa já era prevista na Constituição Federal de 1988 (CF), mas sem haver a regulamentação da contrapartida que tais instituições deveriam prestar. Assim, de 1988 até 2004, as instituições privadas de ensino superior sem fins lucrativos se beneficiavam de isenções fiscais previstas no art. 150, VI, c, c/c art. 195, § 7º da CF, mesmo antes do início do ProUni.

Ainda que tenham se passado 16 anos de sua criação, e que o Programa seja uma política pública onerosa (em 2016 o ProUni custou R\$ 1,27 bilhão aos cofres públicos¹), o ProUni não tem um mecanismo de avaliação definido e amplamente divulgado, ou seja, “um processo sistemático, integrado e institucionalizado, [que] tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal”². Isto quer dizer que embora seja uma política pública relevante e custosa, os dados geralmente divulgados para atestar a eventual eficiência do Programa referem-se apenas ao número de seus beneficiários. Contudo, deve-se analisar o ProUni não meramente como uma política de acesso ao ensino superior, mas de desenvolvimento social e econômico dos indivíduos que dela se beneficiam, com benefícios para a sociedade como um todo. Para isso, o presente artigo propõe um modelo de avaliação do Programa.

Metodologia

Primeiro buscou-se verificar o processo de criação do ProUni, incluindo discussões havidas durante a aprovação de seu projeto de lei. Foi necessário também analisar os dados disponíveis sobre o Programa (exemplo: quantidade de alunos beneficiados). Ainda, foi importante analisar os objetivos do ProUni enquanto política pública, relacionando a educação como instrumento de efetivação de direitos e garantias previstos na CF, pois, na avaliação de uma política pública (independentemente de ser qualitativa, quantitativa ou ambas) deve-se ter em mente quais são os objetivos que se espera serem cumpridos para serem cotejados com os resultados obtidos na execução dessa política pública.

¹ Fonte: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/prouni-deve-custar-r-127-bilhao-em-2016-maior-valor-desde-sua-criacao.html>>. Acesso em: 8 abr. 2021.

² Definição do Guia Prático de Análise *Ex Post*. Fonte: <https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2021.

Na identificação do problema, analisou-se as avaliações do ProUni feitas até setembro de 2020 por diferentes atores, que, entre outras, incluem um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)³, que comparou as notas de estudantes prounistas com a de estudantes não-prounistas (além da comparação entre prounistas com bolsa integral e prounistas com bolsa parcial) no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) entre 2015 a 2017; uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) publicada em 2010, em que se afirmou não ter havido avaliações de impacto e monitoramento sistêmico do Programa até aquele momento, o que vem impossibilitar a identificação de pontos a serem melhorados, e em que se sugeriu uma nova estrutura de avaliação e monitoramento (esses e outros pontos trazidos pelo TCU foram considerados no modelo de avaliação desenvolvido pela pesquisa).

Foram analisados diversos estudos sociológicos desenvolvidos em âmbito local (com estudantes de determinado município ou universidade), como os de Almeida (2012) e Milanez (2016), os quais permitiram identificar questões sobre a trajetória de alunos prounistas antes, durante e após a graduação, as quais constituem elementos a serem avaliados para verificar a eventual eficiência do Programa.

Almeida (2012) verificou diversos obstáculos que alunos prounistas (e cotistas em IES públicas) perpassam. Em primeiro lugar, o aumento das políticas de acesso ao ensino superior permitiu a entrada de um novo perfil de estudantes, notadamente o estudante-trabalhador que, ao mesmo tempo em que realiza seus estudos de nível superior, trabalha para garantir o sustento de sua família. Outros aspectos a serem considerados são: (i) a falta de tempo para os estudantes participarem de atividades acadêmicas para além das aulas, como grupos de estudos, iniciações científicas, palestras, entre outros; (ii) a distância de suas moradias até suas IES (fator que pode afetar a escolha da IES/curso pelo aluno, conforme analisado por Abdaval e Navarra (2014)); (iii) a falta de conhecimento em línguas estrangeiras para realização de trabalhos acadêmicos (que também afeta a empregabilidade); (iv) a ausência de informações/assistência da IES ao aluno; e (v) a falta de condições financeiras (há alunos, por exemplo, que mudam de cidade para estudar, mas não conseguem arcar com os custos e trancam o curso).

É importante observar que, conforme apontado por Milanez (2016), no caso de uma pesquisa não elencar todos os beneficiários, deve-se buscar obter a maior diversidade possível de casos, trabalhando com diferentes pontos de vista. Ao contrário das pesquisas do Ministério da Educação (MEC), que não fazem tantas distinções entre os alunos prounistas, Milanez (2016) fez a avaliação de suas entrevistas com egressos prounistas levando em conta sete categorias por ele criadas.

Vale frisar que foram estudadas questões teóricas sobre avaliação de políticas públicas, como as apresentadas no Guia de Análise *Ex Post* de Políticas Públicas, publicado no portal do Ipea (que permitiu a elaboração da Árvore de Problemas do ProUni e da Árvore de Objetivos do ProUni, no intuito de contextualizar e descrever os principais desafios a serem solucionados pela política pública); o Quadro de Referência para Análise Jurídica das Políticas Públicas proposto por Bucci (2016), e doutrinas acerca de avaliação de políticas públicas.

A partir desses estudos, foram criados questionários para serem aplicados a alunos prounistas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Devido à pandemia do Covid-19, a aplicação dos questionários não foi realizada.

Resultados e Discussão

A principal contribuição do estudo foi a elaboração de três questionários, sugerindo-se sua aplicação aos seguintes grupos de alunos na Universidade Presbiteriana Mackenzie: (1) alunos beneficiários do ProUni durante seus estudos; (2) egressos beneficiários do ProUni; e (3) candidatos reprovados na fase de comprovação de renda da matrícula. Pretende-se, por meio dos questionários, identificar os principais pontos sobre toda a trajetória de alunos prounistas em seus estudos: antes, durante e após a graduação, além de identificar se candidatos elegíveis ao ProUni estão perdendo oportunidades de serem beneficiados (por meio da tabela 3). Como referidos questionários são extensos, apresenta-se abaixo um resumo dos pontos que buscam analisar.

O questionário 1, para aplicação a alunos beneficiários do ProUni durante seus estudos, busca verificar diferenças entre alunos prounistas (uma constatação feita em estudos sociológicos sobre esses alunos, bem como em estudos quantitativos, como o do Ipea). Também busca analisar as adversidades que afetam os alunos prounistas durante a graduação (como por exemplo: distância até a IES; conhecimento em línguas estrangeiras; preconceitos sofridos na IES; etc.) e expectativas de sua atuação no mercado de trabalho após a conclusão do curso.

O questionário 2, para egressos beneficiários do ProUni, busca analisar, principalmente, se o aluno conseguiu um emprego melhor (cargo mais alto, com melhor salário) a partir da conclusão do curso (ou seja, se o aluno atingiu ascensão social/financeira, que é um dos principais objetivos de uma política pública de educação, em especial das políticas públicas de acesso ao ensino superior). Também busca verificar se o aluno cursou ou pretende cursar pós-graduação e se teve/tem dificuldades para isso.

Por fim, o questionário 3 dirige-se aos candidatos reprovados na matrícula: indivíduos que, embora tenham se classificado para o curso escolhido por meio da nota do Enem, foram reprovados na etapa de comprovação de renda (que é feita *in loco* na IES escolhida). Essa reprovação pode ocorrer pela falta de determinados documentos, ou porque a renda familiar ultrapassa os limites definidos na Lei nº 11.096/2005. É importante identificar essa perda de oportunidades, pois tal informação permitirá auxiliar o aprimoramento do Programa, permitindo o aumento do ingresso de pessoas de baixa renda no ensino superior e a redução de vagas ociosas

³ Fonte: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2512.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2021.

(em especial considerando-se que as IES recebem a isenção fiscal ainda que não tenham preenchido todas as vagas reservadas ao ProUni).

Conclusões

Alguns indicadores quantitativos (como a avaliação Enade) permitem uma breve análise sobre o ProUni. Contudo, para verificar a fundo os problemas dessa política pública e como resolvê-los, é importante que se faça uma avaliação qualitativa com os principais beneficiários do Programa: os alunos. A partir daí, deve-se verificar suas trajetórias após terem concluído os estudos, avaliando-se se eles conseguiram ascender social e economicamente.

A partir dos estudos realizados, foram feitas as seguintes sugestões a serem incorporadas no processo de avaliação do ProUni, contribuindo para a identificação de pontos positivos e pontos a serem melhorados, no intuito de que essa política pública atinja sua máxima eficiência e permita a ascensão socioeconômica de seus beneficiários:

Quanto à perda de oportunidades, sugere-se a aplicação do questionário 3 aos candidatos reprovados no ato da matrícula. Além disso, tendo em vista o curto prazo para matrícula pelo ProUni após a divulgação do resultado, sugere-se que a lista de documentos para matrícula seja divulgada no momento da inscrição do Enem (aproximadamente oito meses antes das inscrições do ProUni), para que o candidato tenha tempo hábil de coletar essa documentação e retirar dúvidas com a IES caso necessário.

Nessa mesma intenção, sugere-se que o Governo Federal tome medidas mais proativas na divulgação do Programa em escolas públicas, por meio de capacitação de professores, para que eles incentivem seus alunos a aderirem ao Programa, além de explicarem seu funcionamento. Além disso, a melhoria da divulgação do ProUni – tanto suas finalidades, quanto seu funcionamento – nas redes de comunicação também é importante.

Ainda, diferentes órgãos e entidades podem e devem participar da avaliação do ProUni, por meio da criação de mecanismos integrados. Entre eles, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído pelo Decreto nº 9.384/2019, que tem como finalidade (nos termos do art. 1º) avaliar políticas públicas e monitorar a implementação de propostas de alteração de programas de ação governamental. O ProUni, inclusive, consta no anexo I do referido Decreto como uma das políticas públicas passíveis de serem avaliadas pelo CMAP. O CMAP divulga as políticas públicas que serão avaliadas a cada ciclo anual, mas o ProUni não constava da lista de programas que seriam avaliadas em 2019, nem nas que seriam avaliadas em 2020.

A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) também poderia auxiliar na criação de uma sistemática mais detalhada de avaliação do ProUni, visto que, entre suas atribuições previstas no art. 6º da Lei nº 10.861/2004, encontram-se: “propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos de avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes” e “formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior”.

Além disso, a participação da Comissão Local de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade Para Todos (Colap) de cada IES também é muito importante, tendo em vista: (i) suas atribuições, como o acompanhamento e fiscalização da implementação do ProUni, a interação com a comunidade acadêmica e a elaboração de relatório de acompanhamento do ProUni em cada seleção; (ii) a proximidade com sua respectiva IES e, conseqüentemente, com seus alunos prounistas, o que facilita a avaliação baseada na análise individual de cada aluno e de suas experiências; e (iii) a diversidade entre seus membros: cada Colap possui representantes do corpo docente, discente, da diretoria da IES e da sociedade civil⁴, o que permite diferentes perspectivas e uma abordagem avaliativa em todos os âmbitos da instituição.

Referências bibliográficas

ABDAL, Alexandre; NAVARRA, Julia. Uni por Uni, eu escolhi a que era do lado da minha casa”: Deslocamentos cotidianos e o acesso, a permanência e a fruição da universidade por bolsistas do ProUni no Ensino Superior privado. *Novos Estudos - Cebrap*, São Paulo, n. 99, jul. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002014000200065>. Acesso em: 8 abr. 2021.

ALMEIDA, Wilson Mesquita de. Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro: um estudo sociológico com bolsistas do ProUni na cidade de São Paulo. Orientador: Heloisa Helena Teixeira de Souza Martins. 2012. 294 p. Tese (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-11122012-103750/publico/2012_WilsonMesquitaDeAlmeida.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2021.

ALMEIDA, Wilson Mesquita de. Estudantes com desvantagens econômicas e educacionais e fruição da universidade. *Cad. CRH [online]*. 2007, vol.20, n.49, pp.35-46. ISSN 0103-4979. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792007000100004&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 8 abr. 2021.

BECKER, Kalinca Léia; MENDONÇA, Mário Jorge. Avaliação de impacto do ProUni sobre a performance

⁴ Fonte: <https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/1-mackenzie/faculdades/rio/2018/normas-regulamentos/Regulamento_da_COLAP.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2021.

acadêmica dos estudantes. Texto para Discussão Ipea, Brasília, ed. TD 2512, out. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2512.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2021.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República et al. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília: 2018. 301 p. v. 2. ISBN 978-85-85142-94-0. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão Nº 2.043/2010. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18/8/2010. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20100901/AC_2043_30_10_P.doc>. Acesso em: 8 abr. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. Direito do Estado, [S. l.], 27 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em: 8 abr. 2021.

LUCRI, Jean Lucas. Estado e Governança Educacional: um estudo de caso do ProUni. Orientador: Luiz Gustavo Bambini de Assis. 2016. 103 p. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-27072016-191042/publico/Dissertacao_JeanLucri_Corrigida.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2021.

MILANEZ, Gabriel Gustavo Tosoni. Trajetórias Pós-ProUni: um estudo sobre egressos do Programa Universidade para Todos na cidade de São Paulo. Orientador: Márcia Regina de Lima Silva. 2016. 238 p. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-02122016-125328/publico/2016_GabrielGustavoTosoniMilanez_VCorr.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2021.