

DA FORMULAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI): AVALIAÇÃO DOS 15 ANOS DO PROGRAMA

JUAN DE FRANÇA MAGALHÃES COSTA¹

RESUMO:

O acesso ao ensino superior no Brasil possuía até o começo dos anos 2000 diversas barreiras consideradas intransponíveis para a população de baixa renda. O investimento para a expansão das instituições de ensino superior públicas era insuficiente. As discussões sobre como promover o acesso e a permanência passavam, invariavelmente, pela elaboração de uma política pública que fosse feita em parceria com o setor privado. Em 2004 o Ministério da Educação formulou o Programa Universidade para Todos (ProUni), um programa onde seriam contemplados estudantes de baixa renda, negros, indígenas e professores da educação básica. Ao longo do debate no Congresso, os mantenedores das instituições de ensino superior privadas foram os atores mais participativos e promoveram diversas mudanças no desenho inicial da política pública. Apesar disso, após 15 anos de existência, o artigo mostra que o programa apresenta resultados exitosos em termos do acesso e permanência do público alvo.

Palavras-chave: Bolsistas; ProUni; IES Privadas; Ensino Superior.

ABSTRACT

The access to higher education in Brazil until the early 2000s had several barriers considered insurmountable for the low-income population. Investment for the expansion of public higher education institutions was insufficient. Discussions on how to promote access and permanence invariably involved the elaboration of a public policy that was carried out in partnership with the private sector. In 2004 the Ministry of Education formulated the University for All Program (ProUni), a program that would include low-income students, blacks, indigenous people and teachers of basic education. Throughout the debate in Congress, the supporters of private higher education institutions were the most participatory actors and promoted several changes in the initial design of public policy. Despite this, after 15 years of existence, the article shows that the program presents successful results in terms of access and permanence of the target audience.

Keywords: Fellows; ProUni; Private HEIs; Higher Education.

¹ Doutorando da Universidade Federal do ABC – UFABC

INTRODUÇÃO

A criação do Programa Universidade Para Todos (ProUni) está diretamente relacionado com as reformas realizadas nos anos 1990. O Estado passou por uma série de mudanças em decorrência da implementação da política de redução dos gastos iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A gestão implementou medidas neoliberais e, conseqüentemente, optou pela redução do tamanho do Estado, concedendo a iniciativa privada serviços que antes cabiam ao aparato estatal prestar ou reduzindo os investimentos em determinados setores, de forma que as empresas privadas passassem a oferecer os serviços, incluindo o setor educacional (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2005; ALMEIDA, 2006).

Diante de tais medidas de contexto neoliberal, a preocupação do governo passou a ser a elevação do superávit primário como forma de reduzir a dívida pública, o que impactou na redução dos investimentos nos dois mandatos do governo FHC (1995-2002) e no primeiro mandato do governo Luís Inácio Lula da Silva (2002-2006). Diante disso, foi criada a lei das Parcerias Público Privadas, lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que estabeleceu as diretrizes para a implementação de políticas públicas por terceiros (CARVALHO; LOPREATO, 2005; CARVALHO, 2006).

Essa lógica de redução do gasto público refletiu diretamente nos investimentos para a educação superior. ROSSETO e GONÇALVES (2015) mostram que os recursos destinados aos Institutos Federais de educação caíram de 0,97% do PIB em 1989 para 0,64% do PIB em 2002. Ao passo que os recursos para o ensino superior diminuía, aumentavam as pressões para que houvesse ampliação no acesso às universidades. As pressões vinham tanto de atores nacionais quanto internacionais, como a OCDE, que defendiam políticas públicas de democratização e equidade na educação (SGUISSARDI, 2006). Com isso, o governo buscou alternativas para aumentar as condições do acesso e permanência, dentre as quais a criação do ProUni.

Nesse sentido, é destacado o poder das instituições de ensino superior privadas, que foram determinantes para alterações propostas pelos congressistas, uma vez que as obrigações para as IES privadas foram flexibilizadas e incluídos

pontos no projeto de lei que concediam novas modalidades de bolsas (as parciais inexistiam na proposta original), para poder reduzir a ociosidade nos cursos ofertados por essas instituições (CARVALHO, 2006; SOUZA; MENEZES, 2014).

O artigo tem por objetivo apresentar os resultados do programa ao longo dos 15 primeiros anos de sua existência, de forma a determinar a eficácia em promover o acesso e permanência dos bolsistas. Assim, está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira tem por objetivo apresentar o que significa formular uma política pública no plano teórico e como ocorreu a formulação do ProUni. A segunda seção aborda aspectos conceituais acerca da implementação de uma política pública para apresentar como ocorre a implementação do ProUni. Por fim, a terceira seção apresenta em uma primeira análise resultados de cinco pesquisas qualitativas realizadas por outros pesquisadores acerca da implementação do programa para passar a análise dos dados quantitativos obtidos do Ministério da Educação (MEC) acerca do programa.

Para a elaboração do artigo, foram utilizadas referências bibliográficas encontradas na biblioteca eletrônica *Scientific Electronic Library Online (SCielo)*, além de livros impressos e digitalizados, além de dissertações de forma a tornar possível a pesquisa bibliográfica acerca do ensino superior no Brasil e apresentar os conceitos que permeiam as políticas públicas. Para realização da pesquisa quantitativa acerca do ProUni, foram utilizados do portal do MEC que disponibiliza dados abertos sobre a concessão de bolsas do programa desde o primeiro ano de sua implementação. Estes foram mensurados e transformados em percentuais para acompanhar a variação ao longo dos 15 anos de dados disponíveis.

1. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de prosseguir ao caso do ProUni, convém explicitar as principais definições e teorias acerca do que significa formular uma política pública. É nesse estágio em que os problemas emergem da agenda e serão legitimados por meio das soluções propostas, com a escolha de instrumentos, regras e atores responsáveis pela implementação. A questão central a formulação é a escolha de

alternativas acerca de qual a melhor tomada de decisão (RIPLEY, 1995; BOBBIO; POMATTO; ROVAZZI, 2017; LOTTA, 2019).

Os estudos sobre formulação passaram por grandes transformações. No início, a ideia de que as decisões eram tomadas de forma racional. Entretanto, esses estudos foram entendidos como não aplicáveis a várias situações e foi introduzido o conceito de racionalidade limitada, de Herbert Simon, que observou que nem sempre as decisões são tomadas de forma racional, pelo fato de que os formuladores não possuem todas as informações. Assim, várias teorias foram desenvolvidas para explicar a formulação, entre as quais a teoria decisão incremental, a teoria do equilíbrio pontuado e a teoria do *garbage can*. A primeira, desenvolvida por Linblom, entende a tomada de decisão como sendo um processo dotado de valores em que as mudanças são apenas incrementais, com a manutenção do status quo. A teoria do equilíbrio pontuado, de Baumgartner e Jones, foi desenvolvida para explicar as mudanças que ocorrem na formulação após um longo período de estabilidade. Por fim, o *garbage can*, de Cohen, March e Olsen, entende a lógica da formulação de maneira inversa, onde são os problemas que buscam por soluções (LINDBLOM, 1959; COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007; BOBBIO; POMATTO; ROVAZZI, 2017). É acerca da teoria das decisões incrementais de Lindblom que o ProUni se enquadra, como será explicitado a seguir.

1.1. Formulação do ProUni

O Programa Universidade para Todos foi formulado após anos de discussões sobre como promover o acesso e a permanência da população de baixa renda, tendo em vista que essa era a principal dificuldade para atingir a meta do Plano Nacional de Educação (PNE), de que ao menos 30% da população entre 18 e 24 anos estivesse cursando o ensino superior. O regime macroeconômico da imposição do tripé limitava o aumento dos gastos públicos em educação, o

que não possibilitava aumento de vagas através das Universidades públicas e Institutos Federais. Além disso, as instituições privadas encontravam limites para a expansão do número de alunos, mesmo após a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996² e o Decreto 2306/97³, regulamentações que promoveram significativa expansão dessas instituições em todo o país (SGUISSARDI, 2006; CARVALHO, 2014; ROSSETTO; GONÇALVES, 2015).

Foi nesse contexto que surgiu o ProUni, onde o aumento das matrículas precisaria vir através das IES privadas. Para isso, o ministro da Educação propôs o PL 2582/2004, que previa a concessão de bolsas integrais em instituições privadas a estudantes com renda entre 0 e 1,5 salários mínimos, negros, indígenas e professores da educação básica, sendo uma bolsa para cada nove alunos pagantes no caso das instituições não beneficentes, com ou sem fins lucrativos, e uma para cada alunos pagantes, no caso das IES filantrópicas. As IES privadas que aderissem ao programa precisariam se submeter a adesão ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e, caso não tivessem desempenho satisfatório em duas edições do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) ou três intercaladas, seriam descredenciadas. O critério escolhido para o ingresso dos estudantes foi a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). O PL, todavia, recebeu diversas propostas de mudanças vindas majoritariamente mantenedoras das IES privadas, tendo em vista que a formulação do programa iria interferir na manutenção do status quo. Esse tipo de conflito é previsto se considerada a teoria de Lindblom acerca das decisões incrementais, sendo um dos principais motivos pelos quais as políticas públicas são formuladas dessa maneira. Tendo em vista a movimentação dos mantenedores e a demora do Congresso em analisar o PL, o governo propôs a MPV 213-2004, em que incorporou as demandas das IES privadas. O ProUni passou a prever bolsas integrais para estudantes com renda familiar entre 0 e 1,5 salários mínimos e bolsas parciais de 50% para estudantes com renda familiar entre 1,5 e 3 salários mínimos, sendo

2 Foi responsável por estabelecer as bases para a educação brasileira. Para o ensino superior, a lei promoveu formas de descentralização e flexibilização da gestão, além de introduzir novos padrões de avaliação, controle e determinou a criação do Plano Nacional de Educação. Para detalhes, ver DOURADO (2002).

3 Esse decreto foi substituído pelo n. 3860/01, que desobrigou as IES com fins lucrativos de publicar demonstrações financeiras feitas por auditores independentes e ampliou os direitos das mantenedoras. Para detalhes, ver SGUISSARDI (2006).

uma bolsa para cada 10,7 alunos pagantes (IES não beneficentes, com ou sem fins lucrativos) e uma bolsa para cada 28 alunos pagantes (IES beneficentes), a adesão ao FIES passou a ser opcional e a suspensão em caso de nota insuficiente no SINAES passou a ser por três anos consecutivos (LINDBLUM, 1959; MANCEBO, 2004; CATANI; GILIOLI, 2005; CATANI; HEY; GILIOLI, 2006; CARVALHO, 2006; SOUZA; MENEZES, 2014; ALMEIDA, 2014).

Foram feitas diversas críticas pelo fato de o ProUni não fornecer meios de permanência aos estudantes. Uma das principais críticas era que os estudantes não conseguiriam arcar com o material necessário, como livros e textos, principalmente os bolsistas integrais. Diante disso, o governo criou uma bolsa permanência no valor de R\$ 300,00, para bolsistas que tivessem matriculados em cursos de período integral e que tivessem bolsa integral (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006).

No caso do Programa Universidade para Todos, o que se observa é que foi uma política pública que incorporou para sua implementação programas que já existiam, com relação a renúncia fiscal as mantenedoras de ensino. A política pública também manteve o status quo das IES privadas, tendo em vista que foi uma decisão que as beneficiou e, inclusive, tiveram participação fundamental na escolha das alternativas propostas. Ou seja, o ProUni pode ser analisado por meio da decisão incremental de Lindblom (PAULINO, 2015).

2. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos sobre implementação tiveram início há quase 50 anos, quando foi publicado o livro de Pressman e Wildavski, em 1973, onde o objetivo era identificar problemas e falhas de implementação. Foram identificados também muitos pontos de decisão e veto. Mas o que os autores descobriram é que as falhas eram também causadas por instrumentos de política inadequados. Na mesma linha, o estudo de Bardach enfoca a questão do conflito na implementação, que é visto como uma continuação do jogo político. Esses jogos tendem a distorcer a implementação do objetivo aprovado pelo legislativo (WINTER, 2002).

Esses estudos de primeira geração tinham como objetivo identificar o que não foi implementado conforme a formulação proposta, tendo como

pressuposto a separação entre formulação e implementação. Ou seja, o compromisso era com a legitimidade da decisão, com análises prescritivas e normativas. Na abordagem *top down*, os *decision makers* deveriam controlar e coordenar os processos políticos de forma a assegurar a implementação da mesma maneira que foi formulada (VECCHI, 2001; LOTTA, 2019).

No entanto, essa visão recebeu críticas de alguns pesquisadores. Não é realista considerar a análise normativa em relação a implementação, tendo em vista que nem sempre há evidências claras acerca de caracterizações de políticas. Além disso, as políticas públicas são alteradas após a formulação para adequar a influência de atores e fatores externos. Isso deu origem a segunda geração de estudos de implementação. A abordagem *bottom up* tinha por objetivo propor, então, um contraponto e mostrar que a implementação não apresenta falhas, já que nem tudo pode ser controlado ou previsto. Lipsky foi o principal nome a integrar as literaturas de discricionariedade e implementação, o que possibilitou uma visão mais positiva acerca dos *street level bureaucracy*, que mostra que esses trabalhadores gerenciam seu trabalho de forma a criar rotinas e divisões dos clientes, de maneira que seja possível otimizá-lo. O estudo dele também mostra que ao agrupar diferentes papéis de burocratas de nível de rua por meio de um reduzido número de características, é possível compreender de forma generalizada o papel desses atores, bem como a importância da discricionariedade enquanto tomada de decisão. (VECCHI, 2001; WINTER, 2002; LIPSKY, 2010; CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018; LOTTA, 2019).

Ao longo dos anos 1980, houve um processo intenso de debates entre as duas abordagens, que foram pouco produtivos em termos de avanços acerca da teoria. A partir dos anos 1990, teve início a terceira geração de estudos sobre implementação, com a reconciliação entre as abordagens *top down* e *bottom up*, onde foram criados modelos que incorporassem os dois conceitos, como o modelo de ambiguidade-conflito (MATLAND, 1995; BARRET, 2004; LOTTA, 2019).

Em paralelo a esses estudos, surgiu a quarta geração de pesquisa sobre implementação com ênfase na incorporação de outras teorias e conceitos relacionados a novos atores, governança e arranjos institucionais, de forma a compreender

a implementação com base na reforma do Estado (LOTTA, 2019). É nesse contexto da quarta geração de estudos que o ProUni foi implementado, como será observado a seguir.

2.1. Implementação do Programa Universidade para Todos (ProUni)

A implementação do Programa Universidade para Todos tem uma característica distinta de boa parte das políticas públicas já que, conforme será mostrado ao longo da seção, é uma política pública que tem um arranjo institucional singular. Ao ser considerado os níveis macro, micro e meso institucional, constitui-se que a legitimidade do programa ocorre por meio de um desenho normativo, de responsabilidade do Ministério da Educação, em que é implementado por atores privados. O ProUni, com isso, possui um arranjo institucional híbrido, tendo em vista que a esfera estatal formula o programa e os atores privados são responsáveis pela implementação. Como citado na seção anterior, as novas configurações do Estado remodelaram as interações entre os atores ao longo do ciclo das políticas públicas, dando espaço a inserção de outros atores além do Estado na implementação dessas políticas. No Brasil, um marco para essa inovação e que foi fundamental para o programa em questão foi a lei das Parcerias Público Privadas (CARVALHO; LOPREATO, 2005; FIANI, 2014; PAULINO, 2015)

A primeira etapa consiste na inscrição do candidato a bolsa no site do Portal do ProUni (ligado ao Ministério da Educação). O candidato insere as informações pessoais e de renda familiar para depois escolher até duas opções de instituições, de acordo com a preferência. Quando o resultado é divulgado, o candidato selecionado precisa comparecer em primeira chamada (num prazo estipulado pelo edital) na instituição de ensino para apresentar os documentos comprobatórios na secretaria, a fim de que a bolsa seja efetivada. São os funcionários técnico administrativos das IES privadas, portanto, os responsáveis pela recepção aos candidatos e pelo envio da documentação dos mesmos ao portal do MEC. Em caso de não ter sido contemplado na primeira chamada, o candidato ainda tem a possibilidade de aguardar a segunda chamada ou ficar em lista de espera. O bolsista selecionado que tenha sido contemplado

com a bolsa parcial pode aderir ao FIES, assim que efetivar a matrícula, desde que a instituição tenha oferta de vagas para o fundo e que o bolsista tenha sido aprovado no processo seletivo do FIES (BRASIL, 2004; BRASIL, 2020).

A cada semestre, a bolsa do ProUni deve ser renovada pelo estudante através da instituição de ensino. O bolsista deve solicitar e assinar semestralmente o Termo de Atualização do Usufruto da Bolsa. O critério para que a bolsa seja renovada é que o estudante tenha pelo menos 75% de rendimento mínimo em cada semestre. As informações são repassadas ao SISPROUNI para que seja efetivada a renovação. Ao longo do curso, o bolsista integral pode solicitar a Bolsa Permanência através da coordenação do programa em cada instituição. A partir do terceiro semestre (para cursos de 3 anos) ou do quinto semestre (para cursos de 4 ou 5 anos), o estudante pode solicitar a realização do estágio na Caixa Econômica Federal (CEF) através do portal do Centro de Integração Escola Empresa (CIEE). A Federação Brasileira de Bancos (Febraban) reserva 10% das vagas de emprego para bolsistas do programa em todas as instituições ligadas. O que se observa, portanto, é que o ProUni é normatizado através do MEC e implementado através das IES privadas, que assumem todas as responsabilidades de verificação e inserção das informações no SISPROUNI para a manutenção da bolsa dos estudantes ao longo do curso, observando o desempenho do estudante ao longo do curso (BRASIL, 2015).

3. AVALIAÇÃO DO PROUNI

A avaliação de uma política pública tem por objetivo identificar qual foi o desempenho da política pública em termos de eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, visa mostrar os resultados desta, bem como as perspectivas para o futuro com o objetivo de alimentar o processo de *feedback* das informações acerca do que foi desenhado e implementado. Através da avaliação é possível adquirir o *policy learning*, onde os atores que participam da política pública ao qual é avaliada podem contribuir para melhorar os resultados (HOWLETT; HAMESH, PERL, 2013; WU et. al., 2014).

Nesta seção, portanto, serão analisados os indicadores quantitativos acerca da concessão de

bolsas do programa. Para isso, foram utilizados dados extraídos no portal do MEC que possui dados abertos referentes as bolsas concedidas desde o início do programa (2005) até o ano de 2019, último ano com indicadores disponíveis. Foram utilizados os dados referentes ao total de bolsas concedidas, a raça, o tipo de bolsa (integral ou parcial), a modalidade (presencial ou EAD) e a região onde houve a concessão das bolsas.

Ao considerar a situação das bolsas concedidas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni) quanto à distribuição por raça, é possível perceber que nos primeiros anos houve uma concentração significativa de bolsas para os que se consideram brancos. A tabela 1 mostra que após atingir 51,76% de bolsas para brancos em 2007, houve uma tendência de queda em todos os anos até atingir 38,29% em 2019 e um aumento considerável

de bolsas para os considerados pardos. Em relação a estes últimos, chama a atenção o crescimento anual observado em todos os anos das séries disponíveis, em que este grupo passou a representar quase a metade do total de bolsas concedidas, quando no início estes representavam pouco mais de um quarto. Cabe destacar também que há uma estabilidade na concessão de bolsas para os demais grupos étnicos. Ou seja, os resultados apontam que o programa tem obtido êxito em priorizar as minorias, complementando e fornecendo informações relevantes acerca dos estudos qualitativos apresentados anteriormente, tendo em vista o notável crescimento de bolsistas pardos, apesar da estabilidade de bolsistas negros e indígenas que, juntos alcançam percentuais abaixo de 14% em toda a série observada (a exceção do ano de 2006).

	Branca	Preta	Parda	Indígena	Amarela	Não Informada	Total
2005	36,11	10,29	26,91	0,62	2,39	23,68	100,00
2006	48,79	15,24	33,8	0,19	1,89	0,09	100,00
2007	51,76	12,02	34,03	0,10	1,87	0,23	100,00
2008	50,02	12,62	35,27	0,09	1,94	0,06	100,00
2009	48,86	12,62	36,69	0,08	1,75	0,00	100,00
2010	47,85	12,54	37,86	0,08	1,66	0,01	100,00
2011	47,70	12,14	38,43	0,08	1,64	0,01	100,00
2012	44,18	12,38	41,72	0,09	1,62	0,01	100,00
2013	43,37	12,44	42,39	0,08	1,67	0,05	100,00
2014	41,67	13,10	43,35	0,08	1,72	0,08	100,00
2015	41,66	12,68	43,78	0,08	1,71	0,09	100,00
2016	40,66	12,55	44,86	0,08	1,84	0,01	100,00
2017	39,92	12,99	45,29	0,08	1,69	0,01	100,00
2018	38,69	12,96	46,53	0,08	1,73	0,01	100,00
2019	38,29	13,06	46,88	0,09	1,69	0,01	100,00

Tabela 1: – Distribuição da concessão de bolsas do ProUni por raça - valores em percentagem (%).

Fonte: <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni/> / Elaborado pelo Autor.

A tabela 2 mostra os dados da concessão de bolsas em cursos presenciais e à distância. É possível perceber que ao longo do período houve uma mudança em direção à cursos não presenciais. Em 2005 apenas 4,99% das bolsas eram para estudantes na modalidade a distância, percentual que cresceu e em 2019 já representava quase um quarto do total de bolsas concedidas.

O resultado reflete a tendência de migração, sobretudo nas IES privadas, para cursos que não sejam presenciais. São cursos que oferecem mensalidades mais baixas e atendem a um público que está distante dos principais centros universitários, em decorrência da interiorização incipiente, sobretudo das universidades e institutos federais.

Em relação a concessão de bolsas integrais e parciais, é possível perceber que as bolsas são predominantemente integrais, já que em nenhum ano da série houve menos de 62% de estudantes com bolsas integrais e não houve mais que 38% de bolsistas parciais em nenhum ano observado. Entretanto, os dados não seguem uma tendência ao longo do período (2015 a 2019) no sentido de aumento ou redução de bolsas integrais. Desta forma, os dados fornecem um importante quadro de que o programa tem priorizado estudantes com

renda entre 0 e 1,5 salários mínimos, atendendo o objetivo do programa de oferecer bolsas a um público alvo que não conseguia acessar o ensino superior por conta das dificuldades em relação as condições financeiras. Isso mostra a relevância do programa para o alcance das metas do PNE, já que sem essas bolsas e considerando os limites fiscais em ampliar a estrutura das universidades públicas de forma a atender esses estudantes, não seria possível o acesso e a permanência desse público alvo. A tabela 3 apresenta os dados.

	Presencial	EAD	Total
2005	95,01	4,99	100,00
2006	94,26	5,74	100,00
2007	89,40	10,60	100,00
2008	88,84	11,16	100,00
2009	84,62	15,38	100,00
2010	86,08	13,92	100,00
2011	85,29	14,71	100,00
2012	81,52	18,48	100,00
2013	77,09	22,91	100,00
2014	79,40	20,60	100,00
2015	80,54	19,46	100,00
2016	79,98	20,02	100,00
2017	77,92	22,08	100,00
2018	76,21	23,79	100,00
2019	70,18	29,82	100,00

Tabela 2: Concessão de bolsas em cursos presenciais x EAD – valores em percentagem (%).

Fonte: <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni/> / Elaborado pelo Autor.

	Bolsa Integral	Bolsa Parcial	Total
2005	70,35	29,65	100,00
2006	79,01	20,99	100,00
2007	69,70	30,30	100,00
2008	61,50	38,50	100,00
2009	70,43	29,57	100,00
2010	63,00	37,00	100,00
2011	62,38	37,62	100,00
2012	67,43	32,57	100,00
2013	75,89	24,11	100,00
2014	78,73	21,27	100,00
2015	73,26	26,74	100,00
2016	65,79	34,21	100,00
2017	65,52	34,48	100,00
2018	67,03	32,97	100,00
2019	74,40	25,60	100,00

Tabela 3: Bolsas Integrais x Parciais – valores em percentagem (%).

Fonte: <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni/> / Elaborado pelo Autor.

Por fim, os dados referentes a distribuição das bolsas por regiões do país mostram que, no início do programa, quase 55% destas atendiam a estudantes da região Sudeste, enquanto as regiões Norte e Nordeste, juntas não alcançavam 20% das bolsas. Ao longo do período, a tabela 4 mostra que houve uma redução do percentual de bolsas na região Sudeste até 2018 de mais de 10% e uma elevação dos estudantes contemplados das regiões Norte e Nordeste, que, juntas, as regiões concentraram quase 30% das bolsas em 2019. As regiões Sul e Centro-Oeste não

apresentaram alterações significativas ao longo da implementação do programa. Os dados sugerem que houve uma melhor distribuição regional das bolsas, de forma que o ProUni tem obtido êxito em atender a demanda de estudantes por cursos de ensino superior em regiões que possuem menos instituições de ensino superior públicas, tendo em vista as dificuldades relacionadas a interiorização das Universidades e Institutos Federais, apesar dos avanços promovidos pelo REUNI. O programa, desta forma, apresenta resultados satisfatórios.

	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Não Informado	Total
2005	17,70	54,43	8,14	4,75	14,69	0,29	100,00
2006	20,03	52,41	8,84	5,31	13,40	0,01	100,00
2007	19,57	51,91	7,79	4,84	15,89	0,00	100,00
2008	18,00	51,49	7,90	5,81	16,80	0,00	100,00
2009	17,38	52,95	9,14	5,10	15,43	0,00	100,00
2010	18,20	50,03	10,13	5,34	16,30	0,00	100,00
2011	19,19	49,34	10,02	6,20	15,25	0,00	100,00
2012	17,82	48,49	10,69	6,19	16,81	0,00	100,00
2013	17,95	49,25	9,71	6,49	16,54	0,06	100,00
2014	18,60	47,47	9,69	6,56	17,68	0,00	100,00
2015	19,64	45,80	9,04	7,33	18,19	0,00	100,00
2016	18,15	44,69	9,22	7,39	20,55	0,00	100,00
2017	19,12	44,41	8,58	7,09	20,80	0,00	100,00
2018	18,03	43,15	9,15	7,61	22,06	0,00	100,00
2019	15,25	46,15	8,52	8,55	21,53	0,00	100,00

Tabela 4: Distribuição das bolsas por região – valores em percentagem (%).

Fonte: <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni> / Elaborado pelo Autor.

O conjunto dos dados apresentados mostra que o Programa Universidade para Todos (ProUni) tem atendido aos objetivos determinados durante a sua formulação. Com isso, o programa está oferecendo acesso ao ensino superior a um público que tem impossibilidades financeiras de ingressar em uma instituição privada devido aos custos elevados com as mensalidades, além de contribuir para o crescimento do contingente de matriculados no ensino superior. Ao longo do período observado,

o programa tem apresentado aperfeiçoamentos em relação a distribuição regional e grupos étnicos, de forma que os resultados podem ser considerados satisfatórios. Os dados corroboram as pesquisas qualitativas apresentadas de que o programa contribui para o acesso e permanência dos estudantes de baixa renda e pertencentes a grupos minoritários e, com isso, é possível verificar a eficácia do programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi apresentado, é possível perceber que haviam barreiras intransponíveis para que houvesse o acesso e a permanência de estudantes de baixa renda e grupos minoritários no ensino superior no Brasil. Tendo em vista as dificuldades para o oferecimento de vagas em IES públicas e as dificuldades de expansão do setor privado em decorrência das vagas ociosas, o Ministério da Educação formulou uma política pública em parceria com o setor privado para oferecer vagas a estudantes de baixa renda, negros, indígenas e professores do ensino básico em IES privadas. Ao longo da formulação, os mantenedores das IES privadas foram os atores que mais participaram e promoveram diversas alterações no desenho do programa, de forma a contemplar seus interesses.

A implementação do programa tem características distintas da maioria das políticas públicas brasileiras, tendo em vista o arranjo institucional híbrido. Em uma primeira etapa, o candidato a bolsa passa pela seleção através do Enem e se inscreve no programa através do site do ProUni. Na segunda etapa, é a própria instituição escolhida que vai ser responsável por confirmar a documentação informada e inserir periodicamente as informações acerca do rendimento familiar e do controle de desempenho do bolsista. Não há, portanto, o contato direto do bolsista com um burocrata de nível de rua, mas sim com um agente implementador que é funcionário da IES privada.

Ademais, a avaliação apresentada que se dividiu em duas partes, a primeira qualitativa e elaborada através de outros estudos e a segunda através da compilação de dados extraídos do site do Ministério da Educação, mostrou que os resultados do programa têm sido exitosos em relação a inclusão e permanência de bolsistas de baixa renda e minorias étnicas. Ao longo dos quinze anos de dados do programa, foi possível perceber avanços notáveis quanto a inclusão de pardos e uma melhor distribuição das bolsas em regiões menos desenvolvidas do país. Assim, a pesquisa mostrou que o ProUni pode ser considerado um programa com bons resultados e, portanto, eficaz acerca dos problemas que levaram ao seu desenho.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. O **avanço da privatização na educação brasileira**: o ProUni como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado. Dissertação (Mestrado em educação) – Programa de pós-graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

ALMEIDA, W. **O ProUni e o ensino superior privado lucrativo em São Paulo uma abordagem sociológica**. São Paulo: Musa, 2014.

BARRETT, S. Implementation studies: time for a revival? Personal reflection 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BRASIL. **Medida provisória nº 213-C, de 2004**. Projeto de lei de conversão nº 59, de 2004 que institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social do ensino superior, altera a Lei nº 10.981 de 9 de julho de 2004 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichaDetramitacao?idProposicao+264231> . Acesso em: 16 de janeiro de 2021.

_____. MEC. Programa Universidade para Todos. **Legislação 2020** [Online]. Brasília, MEC 2020. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/legislacao/102-legislacao-2020> . Acesso em: 19 de janeiro de 2021.

_____. MEC. Programa Universidade para Todos. **Manual do Usuário** [Online]. Brasília, MEC 2015. Disponível em: <http://prouni.mec.gov.br/prouni2006/informacoes/inicio/ManualComprovacao22015.pdf>. Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

BRASIL. **Portal de dados abertos do ministério da educação**. Disponível em: <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni> . Acesso em 28 de janeiro de 2021.

BOBBIO, L.; POMATTO, G.; RAVAZZI, S. *Le Politiche Pubbliche*: problemi, soluzioni, incertezze, conflitti. Milano, Mondadori Università, 2017.

- CATANI, A.; GILIOLO, R. O ProUni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização, **Linhas Críticas**, v. 11, n. 20, 55-68, janeiro/junho 2005.
- CATANI, A.; HEY, A.; GILIOLO, R. PROUNI: democratização do acesso às instituições de Ensino Superior? **Educar**, n. 28, p. 125-140, 2006.
- CARVALHO, C.; LOPRETO, F. Finanças Públicas, renúncia fiscal e o ProUni no governo Lula. **Impulso**, v. 16, n. 40, out. 2005.
- CARVALHO, C. O ProUni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 96 – Especial, 979-1000, outubro 2006.
- CARVALHO, C. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 58, p. 209-244, junho 2014.
- CAVALCANTI; S. LOTTA, G.; PIRES, R. Contribuições dos estudos sobre burocratas de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.
- COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, march 1972.
- DOURADO, L. A Reforma do Estado e as políticas para a educação superior nos anos 1990. **Revista Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 234-252, setembro 2002.
- FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
- LINDBLOM, C. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, Spring 1959. In: HEIDEMANN; F. SALM, J. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental. Brasília: Editora UnB, p. 161-180, 2010.
- LIPSKY, M. **Street level bureaucracy**: dilemas of the individual in public service. New York: Russel Sage Foundation, 2010.
- LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. **Teorias e análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Ipea; ENAP, 2019.
- MANCEBO, D. “Universidade para Todos”: a privatização em questão. **Pro-posições**, v. 15, n. 3, p. 75-90, setembro/dezembro 2004.
- MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.
- PAULINO, V. Uma escola do tamanho do Brasil: a institucionalização do prouni como forma de democratizar o acesso ao ensino universitário. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, n. 29, p. 1-14, janeiro/julho 2015.
- ROSSETO, C.; GONÇALVES, F. Equidade na Educação Superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.
- SGUISSARDI, V. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 96 – Especial, p. 1021-1056, outubro 2006.
- SILVA JÚNIOR; J.; SGUISSARDI, V. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? **Revista Brasileira de Educação**, n. 29, p. 5-27, maio/junho/agosto 2005.
- SOUZA, M.; MENEZES, M. Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 22, n. 84, p. 609-634, julho/setembro 2014.
- TRUE, J.; JONES, B. BAUMGARTNER, F. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: Sabatier, P. **Theories of the policy process**, p. 155-187, Boulder: Westview Press.
- VECCHI, G. La valutazione delle politiche pubbliche. In: MORISI, M.; LIPPI, A. **Manuale di scienza dell'amministrazione: la valutazione**. TORINO: G. GIAPPICHELLI editore, 2001.
- WINTER, S. Implementation perspectives: status and reconsideration. In: Peters; G. PIERRE, J. **Handbook of Public Administration**. Sage Publications, 2002.