

Avaliação de políticas públicas educacionais: os resultados do Prouni

7

*Evaluation of public policies educational:
results of the Prouni*

Márcio Mugnol*
Maria Lourdes Gisi**

Resumo: O presente texto tem por objetivo contribuir com a discussão sobre a avaliação de políticas públicas educacionais no Brasil. Toma como referência o Programa “Universidade para Todos” (Prouni), como uma política pública de assistência aos estudantes oriundos de famílias de baixa renda. Expõe o processo de criação e implantação do programa, bem como seus objetivos e propósitos. Conceitua políticas públicas segundo autores como Saravia (2006), Simon (1957), Lindblon (1959) e Easton (1965). Apresenta, sucintamente, com base em autores como Weiss (1998) Guba e Lincoln (1989), a constituição da área de estudos chamada avaliação de políticas públicas e seu desenvolvimento no contexto das reformas dos Estados Nacionais na América Latina, a partir da década de 80 (séc. XX). Traz modelos de avaliação de políticas públicas e, utilizando o modelo baseado em objetivos, faz a análise dos números alcançados pelo Prouni e publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Com base no modelo de subvenção implantado no Chile, discute semelhanças e diferenças com o Prouni e deixa evidente a necessidade de uma avaliação em âmbito nacional dos resultados atingidos.

Palavras-chave: Avaliação. Políticas públicas educacionais. Prouni. Modelo de políticas.

Abstract: This text aims to contribute with the discussion over evaluation of educational public policies in Brazil. It takes as a reference point the Program University for All – Prouni while a public policy of assistance to students coming from low-income families. It exposes the process of creation and implementation of the programs as well as its objectives and purposes. It

* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, São Paulo.
E-mail: marciomugnol@yahoo.com.br

** Doutora. Professora orientadora no Programa de Doutorado em Educação na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Curitiba, Paraná. *E-mail:* maria.gisi@pucpr.br

conceptualizes public policies according to authors like Saravia (2006), Simon (1957), Lindblom (1959) and Easton (1965). It briefly presents, based on authors like Weiss (1998) Guba and Lincoln (1989), the constitution of the study area called evaluation of public policies and its development in the context of the reforms of the National States in Latin America from the 1980s on. It presents models of evaluation of public policies and, by using a model based on objectives, it makes the analysis of the numbers reached by Prouni and published by the National Institute of educational studies and research Anísio Teixeira (Inep). It discusses the process of selection and the growth in the number of students on scholarships compared to the total of students enrolled in higher education, the distribution of scholarship by race and the filling of vacancies aimed at for public school teachers.

Keywords: Evaluation. Public policies. Prouni. Social policies. Education. Process of policies.

Apresentação do Programa Universidade para todos – Prouni

O Programa “Universidade para Todos” (Prouni)¹ foi criado pela Medida Provisória 213, de 10 de setembro de 2004, mas foi com a Lei 11.096 e o Decreto 5.493, ambos de 13 de janeiro de 2005, que ficou instituído oficialmente e regulamentado para todos os efeitos legais. O programa tem por finalidade criar um mecanismo de concessão de bolsas de estudos integrais e parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de Ensino Superior, com ou sem fins lucrativos.

Os benefícios são destinados a alunos que estudaram o Ensino Médio em escolas públicas ou em escolas particulares com bolsa integral e aos professores da rede pública de ensino, que estejam no exercício da função. Existe também um percentual de bolsas destinadas a pessoas portadoras de necessidades especiais ou de autodeclarados indígenas e negros.

Para concorrer a uma bolsa de estudo integral, o candidato deve comprovar que a renda familiar *per capita*, ou seja, a soma da renda familiar dividida pelo número de membros da família, não ultrapassa um salário-mínimo e meio. Para concorrer a uma bolsa parcial de 50% ou de 25%, o

¹ BRASIL. Ministério da Educação. Programa Universidade para Todos. Prouni. Disponível em: <www.mec.org.br>. Acesso em: 17 mar. 2012.

candidato deve comprovar que a renda familiar não ultrapassa três salários-mínimos.

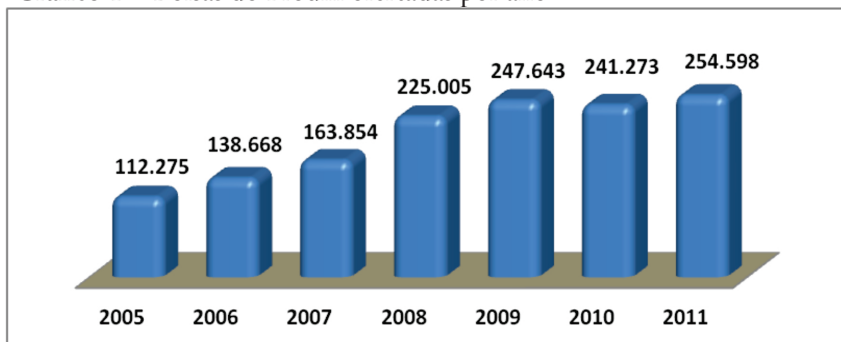
O Programa significou um acordo entre governo federal e instituições particulares de Ensino Superior (universidades, faculdades e centros universitários) de todo o País, que disponibilizam bolsas de estudos em troca de incentivos fiscais. A Lei 11.096/2005 determina que a instituição que aderir ao Prouni ficará isenta, durante o período de vigência do termo de adesão, dos seguintes impostos e contribuições: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Programa de Integração Social (PIS).

As instituições ficam obrigadas a oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) de estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados no fim do correspondente período letivo anterior. Alternativamente, poderão oferecer uma bolsa integral para cada 22 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados, desde que ofereçam, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% ou de 25%, na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos.

O incentivo fiscal oferecido fez com que o número de instituições particulares que aderiram ao programa aumentasse significativamente. Assim, o número de bolsas disponibilizadas tem crescido a cada semestre.

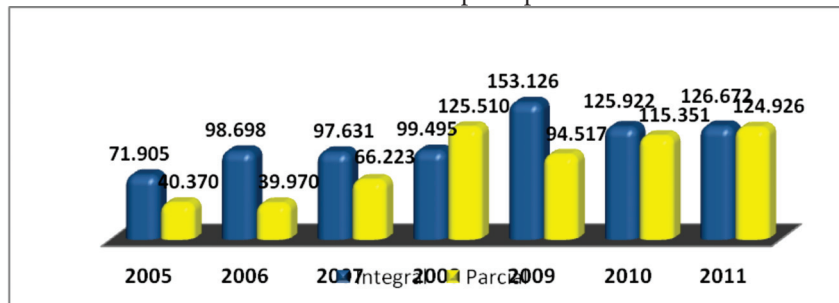
Os dados divulgados pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (BRASIL), responsável pelo programa, mostram que, em seu primeiro ano de funcionamento, o programa ofereceu 112.275 bolsas de estudo em 1.142 instituições de todo o País. Em 2006, segundo ano de funcionamento, ofereceu 138.668 vagas, o que representou um aumento de 24% no número de bolsas ofertadas. Em 2011, seis anos depois de iniciado o programa, são mais de 900 mil bolsistas beneficiados, conforme se pode observar nos gráficos que seguem:

Gráfico 1 – Bolsas do Prouni ofertadas por ano



Fonte: Sisprouni, 17 jun. 2011 – Prouni 2005-2º/2011.

Gráfico 2 – Bolsas do Prouni ofertadas por tipo de bolsa



Fonte: Sisprouni, 17 jun. 2011 – Prouni 2005-2º/2011.

O processo de seleção dos bolsistas é responsabilidade de uma comissão constituída pelo MEC, que recebe as inscrições por meio de um sistema disponível na internet, chamado Sisprouni, confere os perfis dos candidatos e divulga a lista dos pré-classificados.

Após a publicação da lista, os pré-classificados procuram as instituições para as quais conseguiram o benefício para confirmar seus dados, levando a documentação comprobatória. Somente após análise dos documentos e confirmação dos dados pela Instituição de Ensino Superior (IES), o benefício é liberado.

Qualquer curso ou instituição participante do programa podem ser escolhidos no momento da inscrição pelo aluno, e a conquista da vaga no curso pretendido é determinada pelo seu desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). A nota auferida no Enem é usada como critério

para classificar os bolsistas. Os alunos com melhores notas no exame têm mais chances de conseguir a vaga no curso de sua preferência. Portanto, como consequência da política de bolsas do Prouni, ocorreu também uma valorização do Enem no País.

Ao longo de seus sete anos de existência, o programa sofreu alterações nos mecanismos de seleção e controle, para evitar fraudes e irregularidades. Em 2011, a Lei 12.431 alterou a fórmula de cálculo da isenção dos impostos, que passou a ser calculada com base na ocupação efetiva das bolsas ofertadas pelas instituições. Com isso, procura-se evitar que uma instituição atenda a menos bolsistas que a proporção exigida por lei e que receba isenção fiscal integral.

Conceitos básicos de políticas públicas

Um estudo avaliativo do programa Prouni como esse, mesmo que elaborado em bases teóricas, fundamentado nos números publicados pelos órgãos oficiais e com apoio da literatura sobre o assunto, sem a contribuição de uma pesquisa de campo, insere-se no contexto do crescimento da área de estudo, denominada “avaliação das políticas públicas”, que, a partir da década de 90 (séc. XX), ganhou relevância nos países democráticos do Ocidente, especialmente na América Latina. Daí a importância de ter clareza sobre os conceitos básicos de políticas públicas, bem como sobre sua avaliação.

O avanço do capitalismo em sua versão neoliberal, a partir de meados do século XX, provocou reforma nos Estados Nacionais e, conseqüentemente, a necessidade de modernização da gestão pública. Foi nesse contexto que a avaliação das políticas públicas consolidou-se como uma área de estudos. Faria e Filgueiras (2007, p. 229), ao se referirem ao caráter incipiente da pesquisa e da prática de avaliação das políticas públicas no Brasil, mesmo reconhecendo que há uma diversidade de maneiras de interpretar a evolução do papel atribuído à pesquisa avaliativa, afirmam que, nas décadas de 80 e 90 (séc. XX), “a avaliação foi colocada a serviço da reforma do setor público, o qual é submetido nos países centrais e periféricos a reformas de diferentes intensidades”.

A origem da área de estudo denominada políticas públicas compreende duas vertentes: uma iniciada nos Estados Unidos e outra na Europa. Segundo Souza (2006, p. 22), “na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o

papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo”. Por outro lado, nos Estados Unidos, a “área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos”. (SOUZA, 2006, p. 22).

O desenvolvimento da área se sustentou em dois pressupostos: o primeiro relacionado à possibilidade de planejar cientificamente as ações dos governos, e o segundo à possibilidade de tais ações serem analisadas por pesquisadores capazes de avaliar com isenção política os benefícios auferidos pela sociedade. Souza (2006, p. 22) formula esses pressupostos dizendo que “em democracias estáveis aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é possível de ser (a) formulado cientificamente e (b) estudado por pesquisadores independentes”.

A efetivação desses dois princípios tem sido o grande desafio para essa área de estudos. Mesmo que tenhamos o correto entendimento de que a avaliação de políticas, com a participação popular, é um processo necessário para a democracia, no Brasil nos deparamos com dois obstáculos de difícil superação: a avaliação das políticas públicas não são feitas com a intensidade necessária, e as pesquisas que se dedicam ao aprofundamento do assunto são escassas.

Tradicionalmente, a avaliação de políticas públicas é entendida como uma última etapa do ciclo de políticas, ciclo que, segundo Saravia e Ferrarezi (2006, p. 32), compreende sete etapas. Começando pela inclusão de determinado pleito ou necessidade social na **agenda de políticas**; seguido da **elaboração** que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade e a determinação de alternativas para sua solução; a **formulação** que inclui a seleção da alternativa considerada mais conveniente; a **implementação** que é constituída pelo planejamento e pela organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar a política; **execução** que é o conjunto de ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos para uma determinada política; o **acompanhamento** que é o processo sistemático de supervisão da execução; e, por fim, a **avaliação** que consiste na mensuração, bem como na análise dos resultados produzidos, sendo, segundo os autores, a avaliação a área que mais se desenvolveu nos últimos tempos.

Não existe um único conceito de avaliação de políticas públicas. Algumas definições demonstram a associação ao processo decisório, dando ênfase à reformulação de programas e políticas com base nos resultados das

avaliações. Outras definições atribuem maior ênfase aos usos gerenciais dos dados coletados nas avaliações feitas pelos formuladores de políticas públicas. Contudo, para os objetivos deste trabalho, entende-se como adequada a definição de Weiss (1998, p. 4), segundo a qual a “avaliação é uma análise ponderada e sistemática [*systematic assessment*] da operação e/ou dos resultados de uma política ou de um programa, em confronto com um conjunto de padrões implícitos ou explícitos, tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento desse programa ou política”.

O desenvolvimento histórico da área, no entender de Guba e Lincoln (1989), passou por quatro gerações. Um início profundamente técnico, na década de 60 (séc. XX), seguido por uma geração mais descritiva, predominante desde a Segunda Guerra Mundial até meados da década de 60 (séc. XX); uma fase que enfatizava a formulação de juízo de valores e que prevaleceu entre meados dessa década de 60 até meados da década seguinte e, finalmente, a quarta geração reativa, no sentido de reagir aos resultados das políticas públicas e a seus benefícios.

Faria e Filgueiras (2007, p. 228) apontam que “no início do *boom* da avaliação de políticas e programas públicos, ocorrido nos Estados Unidos na década de 60 (séc. XX), a avaliação era vista quase exclusivamente como uma ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas e aos gerentes dos escalões superiores”.

Esperava-se, com o processo avaliativo, poder produzir conhecimento que pudesse demonstrar o efetivo resultado das ações governamentais e, ao mesmo tempo, racionalizar os processos decisórios demonstrando, por meio de indicadores de base científica, a sua legitimação. A avaliação como forma de racionalização dos processos decisórios, ferramenta de planejamento e mecanismo de redução de gastos públicos, foi se mostrando cada vez mais inviável, o que reforçou a perspectiva da avaliação a serviço do setor público.

Pode-se considerar que a avaliação de políticas públicas assumiu três funções básicas ao longo de sua trajetória: a primeira delas, a de produzir informações para os formuladores de políticas e gerentes de alto escalão das esferas públicas administrativas; a segunda a de realocação de recursos, cujos dados serviam de subsídios para definir quais programas deveriam ser suprimidos, que gastos poderiam ser evitados, enfim, como realocar os recursos para produzir mais resultados com o mesmo dinheiro; a terceira função ficou conhecida como forma de legitimar ou mesmo justificar as iniciativas dos governos nas áreas públicas.

Nesse sentido, encontramos em Derlien que

a função predominante da avaliação nos anos de 1980, [...] estava claramente destinada a apoiar uma alocação racional dos recursos. Nesse momento os atores principais já não são mais os administradores dos programas (como quando prevalecia a função da informação), mas os escritórios de auditorias, os Ministérios da Fazenda e as unidades centrais, a quem compete a elaboração global do orçamento e sua estrutura interna. (2001, p. 106).

Nos países da América Latina, o desenvolvimento da área de Avaliação serviu como ferramenta para justificar as mudanças no papel do Estado, ocorridas no período de fortalecimento do capitalismo neoliberal, sobretudo a partir da década de 80 (séc. XX). Faria (2005, p. 99) fala que o processo de institucionalização da avaliação ocorreu tardiamente, apenas na década de 90 (séc. XX), tendo prevalecido a perspectiva de instrumentalização da pesquisa avaliativa para o sucesso da reforma do Estado.

No Brasil, o caminho seguido pelos estudos de avaliação de políticas públicas passa pelas áreas de Ciência Política e Administração Pública. Segundo Faria,

pode parecer contraditório o fato de a nova ênfase dada à avaliação de políticas públicas no Brasil aparentemente não ter despertado um interesse por parte da comunidade acadêmica dos analistas de políticas públicas, notadamente nas áreas de ciências políticas e da sociologia, no sentido de se abrir a novas frentes de investigação. O mesmo parece não se dar, contudo, na seara da administração pública. (2005, p. 100).

A escassa produção científica nesse campo de estudo no Brasil não isenta os pesquisadores da responsabilidade de produzir sobre o tema. Contudo, os elevados custos para execução de pesquisas avaliativas de abrangência nacional dificultam o levantamento de dados consistentes. Assim, a escassa literatura sobre o assunto faz com que não haja uma suficiente análise crítica das iniciativas políticas nas áreas públicas, e até mesmo os administradores públicos bem-intencionados têm dificuldades para encontrar parâmetros para medir os benefícios de suas ações.

Modelos de avaliação de políticas públicas

Os modelos ou enfoques de avaliação são variados. É possível distinguir, a partir da leitura de autores, como Bulmettis e Dutwin (2000),² Herman et al. (1987),³ e Worthen et al. (1997),⁴ a existência de pelo menos seis modelos, com características distintas:⁵

1.o modelo baseado em objetivos, quando estes estão claramente definidos e constituem parâmetros explícitos para o trabalho de avaliação;

2.o modelo direcionado para a tomada de decisão, ou seja, para obter informações que permitam tomadas de decisão em relação ao futuro do programa;

3. o modelo livre de objetivos [*goal free mode*] quando o avaliador toma por base os resultados efetivamente alcançados pelo programa avaliado, independentemente do que estabelecem os objetivos iniciais;

4. o modelo transacional, ou seja, orientado para os participantes, dentro do qual o avaliador se torna um observador participante, estabelecendo uma interação entre avaliador e avaliados;

5. o modelo do contraditório [*adversary oriented* ou *advocacy oriented*], quando se busca chegar à avaliação contrastando pontos de vista divergentes;

6. o modelo de discrepâncias, utilizado para avaliar ambientes que por sua complexidade não permitem o estabelecimento de relações de causa e efeito entre variáveis; nesse caso, a avaliação tem por objetivo exatamente definir essas relações, comparando os resultados obtidos com os padrões temporários e tentativos estabelecidos inicialmente.

² In: *The ABCs of evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2000. p. 71.

³ In: *Evaluator's handbook*. Newbury Park: Sage Publications, 1987. p. 10.

⁴ In: *Program evaluation, alternative approaches and practical guidelines*. New York: Addison Wesley Longman, 1997. p. 78.

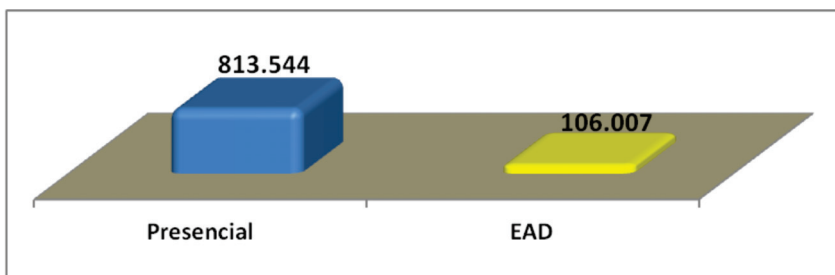
⁵ A descrição dos seis modelos apresentados, formulada com base nos autores Bulmettis e Dutwin (2000), Herman et al. (1987), e Worthen et al. (1997), é também encontrada nos trabalhos: *Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira*, de Antonio Nilson Craveiro Holanda, da Universidade de Brasília, e na Dissertação de Mestrado profissional de Aline Rodrigues Mendes Vieira: *Planejamento e Políticas Públicas de Turismo: análise dos módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo no Polo São Luís – MA*.

Para o desenvolvimento deste estudo avaliativo do Prouni, optou-se pelo modelo baseado em objetivos, tendo em vista que os objetivos do programa ficam claramente explícitos na lei e são fundamentais para balizar os propósitos da avaliação em questão. Por isso, será resgatado o objetivo do programa, no intuito de caracterizar os aspectos: eficiência, efetividade e impacto, a partir da interpretação dos resultados alcançados.

Resultados do Prouni

O programa Prouni, cujo objetivo principal é oferecer oportunidade de estudos para pessoas com baixo poder aquisitivo, professores da rede pública de Ensino Fundamental, pessoas portadoras de deficiência e autodeclarados indígenas e negros, durante os primeiros seis anos de existência ofereceu um total de 919.551 bolsas, distribuídas para alunos de cursos presenciais e a distância, conforme revelam os gráficos que seguem:

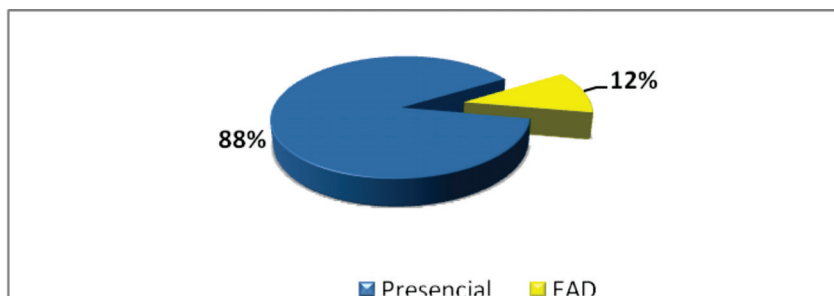
Gráfico 3 – Bolsistas por modalidade de ensino



Fonte: Sisprouni, 17 jun. 2011 – Prouni 2005-2º/2011.

Apresentados os percentuais, observamos 88% das bolsas distribuídas para alunos de cursos presenciais e 12%, para alunos de cursos a distância.

Gráfico 4 – Percentual de bolsistas por modalidade



Fonte: Sisprouni, 17 jun. 2011 – Prouni 2005-2º/2011.

Segundo Dourado, uma análise avaliativa

parte do pressuposto de que a avaliação de uma política pública é sempre resultante das condições objetivas em que ela é proposta e/ou efetivada e, nesse sentido, deve ser resultante do exercício acadêmico pautado pela razão crítica presente nos embates e nas opções teóricas perante o conhecimento hodierno. (2010, p. 678).

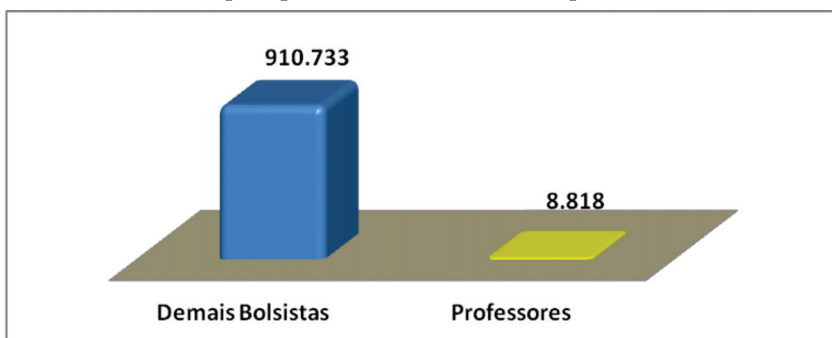
Então, observar os números que apresentam o cenário completo da Educação Superior no Brasil, no período em questão, ajuda a compreender a dimensão objetiva que representam os números do Prouni sobre o total de matrículas. No ano de 2009,⁶ os dados do Censo/Inep mostravam a existência de 5.080.056 alunos matriculados na Educação Superior, para um total cumulativo de bolsas do Prouni de 919.551 no ano de 2011. Se considerarmos esses dados como equivalentes, significa que mais de 18% do total de alunos matriculados no Ensino Superior têm bolsa de estudo do Prouni com percentual variando entre 50% e 100%.

A liberação de bolsas para os professores da Educação Básica, em exercício na rede pública de ensino, não se submete aos mesmos critérios de aprovação aos quais estão submetidos os demais candidatos. A Lei 11.096/2005 prevê, em seu art. 2º, inciso III, que os professores da rede pública de

⁶ Apresentamos os dados do Censo da Educação Superior de 2009, visto que são os últimos, públicos e oficiais, sobre a educação. Os dos censos de 2010 e 2011 ainda não foram publicados.

ensino, para os cursos de Licenciatura, Normal Superior e Pedagogia, destinados à formação do magistério da Educação Básica, têm direito à bolsa de estudos, independentemente da renda familiar. Isso parece não ter se constituído num incentivo de fato, pois o total de professores bolsistas atinge apenas 8.818, num universo de 919.551 beneficiados, conforme mostra o gráfico 5.

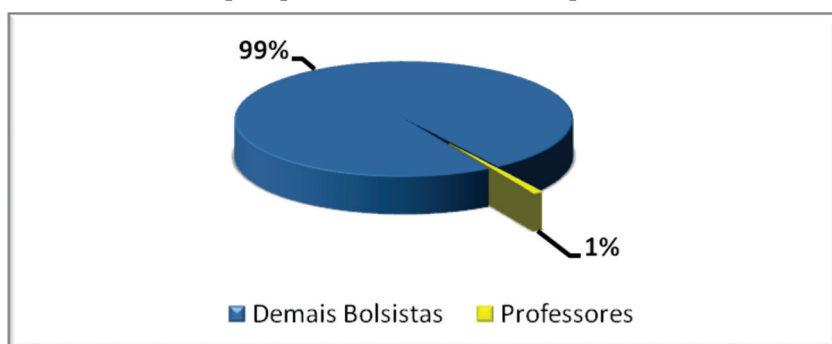
Gráfico 5 – Bolsas para professores da Educação (pública) Básica



Fonte: Sisprouni, 17 jun. 2011 – Prouni 2005-2º/2011.

Convertido para percentuais, observamos que apenas 0,96% do total de vagas é preenchido por professores da Educação Básica.

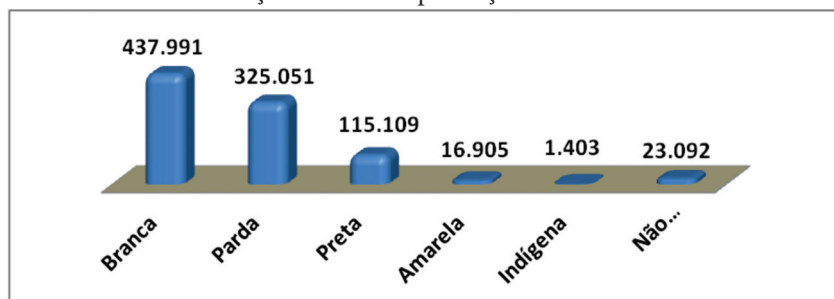
Gráfico 6 – Bolsas para professores da Educação (pública) Básica



Fonte: Sisprouni, 17 jun. 2011 – Prouni 2005-2º/2011.

A Lei 11.096/2005 prevê que um percentual de bolsas de estudos deve ser destinado à implantação de políticas afirmativas de acesso ao Ensino Superior de portadores de deficiência e autodeclarados negros e índios. Esse percentual é diferente nos diversos estados da Federação, e o cálculo é feito com base no censo populacional da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A taxa de autodeclarados índios ou negros varia de acordo com a formação étnica das regiões do País. Nos estados do Sul, a porcentagem é menor que no Sudeste, Norte e Nordeste. Mesmo com destinação de vagas aos autodeclarados negros e índios, os números do Prouni demonstram que as pessoas de cor branca ou parda ocupam 763.042 vagas, como se pode observar nos gráficos seguintes.

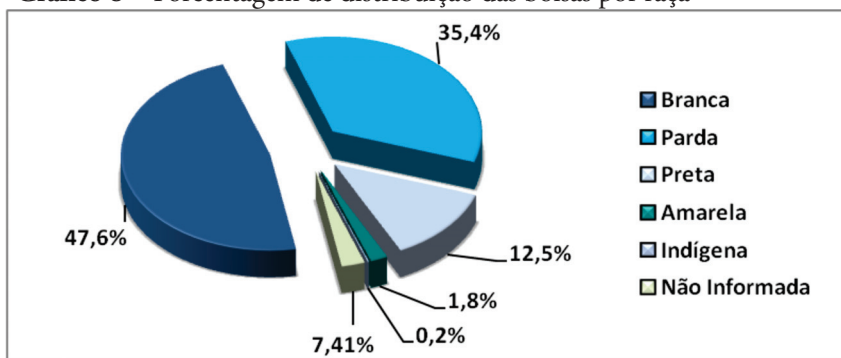
Gráfico 7 – Distribuição das bolsas por raça



Fonte: Sisprouni, 17 jun. 2011 – Prouni 2005-2º/2011.

Convertendo em percentual, significa que apenas 17% das vagas são ocupadas por pessoas autodeclaradas negras, amarelas ou índios, incluindo os que não informaram a raça, conforme ilustra o gráfico 8.

Gráfico 8 – Porcentagem de distribuição das bolsas por raça



Fonte: Sisprouni, 17 jun. 2011 – Prouni 2005-2º/2011.

Considerações finais

O modelo de subvenção para a Educação Superior implantado com o Prouni, em que pesem as diferenças, assemelha-se ao programa de subvenções implantado no Chile durante a ditadura de Augusto Pinochet e que permanece até os dias atuais. O programa chileno consiste em um “sistema de subvenciones donde el estado subsidia colégios”. (OCDE, 2004, p. 177).

Com as reformas políticas ocorridas em 1990 em países latino-americanos, o sistema de subvenções chileno passou para a categoria de misto, com a participação de setores públicos e privados na produção e no financiamento da educação. Nessa direção, o Prouni também pode ser entendido como um programa misto, cuja parceria público-privada apresenta como resultado final a disponibilização de bolsas para estudantes de baixa renda em troca de isenção tributária às instituições.

O sistema de subvenções por meio de *vouchers*, como o chileno, tem origem nos Estados Unidos, com o economista Milton Friedman, um dos mais destacados do século XX e influente teórico do liberalismo, defensor do livre mercado, também chamado *laissez faire*.⁷ Foi conselheiro do governo chileno de Augusto Pinochet e contribuiu para a criação do sistema de subvenções por meio de *vouchers*. Morduchowicz, analisando os sistemas de subsídios nos países europeus, alerta que,

⁷ Collins (2009, p. 114) refere-se à doutrina do *laissez faire*, caracterizando-a como a doutrina sintetizada por Smith como um conjunto de princípios econômicos no qual os prazeres e as dores dos indivíduos são convertidos em bens e custos econômicos; o indivíduo racional tenta maximizar os retornos decorrentes dos custos efetuados (em outras palavras, busca obter lucro a partir do investimento de seus bens e de seu trabalho). O princípio básico é que tanto o indivíduo quanto a sociedade se beneficiarão se essa busca por lucro se der em um mercado aberto.

a fin de neutralizar las desventajas de lo que para los economistas neoclásicos constituye un monopolio estatal, Fridman (1995) propuso que el financiamiento público no fuera directamente a las escuelas sino que el Estado otorgara *vouchers* a los padres. En su forma pura e ideal son cupones que representan una suma determinada de dinero que se le entrega a las familias. Estos certificados son transferidos al establecimiento seleccionado que, luego, los debe canjear ante la autoridad pertinente por su valor. (2000, p. 2).

Ainda que seja o Estado a transferir os recursos financeiros aos estabelecimentos em função da matrícula, os recursos seguem o aluno, o que faz com que os recursos de cada instituição pública ou privada dependam do número de alunos matriculados, pois, se um aluno muda de instituição, os recursos mudam com ele. Nesse aspecto, o Prouni se diferencia do sistema de *vouchers* chileno, pois a transferência está condicionada somente à existência de vagas na instituição pretendida, e a isenção tributária não se altera com as transferências.

Um dos pressupostos da implantação de um modelo de subvenções como esses é a diminuição dos gastos públicos com educação. Com a troca de impostos por vagas, o governo espera atender às demandas sociais por mais educação e, ao mesmo tempo, atende também a uma demanda das instituições por redução da carga tributária.

Nesse sentido, Cornejo (2006, p. 119) comenta que, com a introdução do mercado de concorrência e da privatização nos sistemas educativos, se esperava produzir uma diminuição significativa nos gastos públicos com educação, permitindo direcioná-los a setores menos favorecidos, o que implicaria uma maior eficácia e eficiência do sistema em seu conjunto. No entanto, o que se observa, quase quarenta anos depois, é que esse modelo gerou um crescimento explosivo no número de estabelecimentos particulares financiados pelo Estado.

Um dos aspectos de maior relevância na política de subvenção chilena é a possibilidade da livre escolha das instituições pelos alunos que podem se transferir em qualquer etapa do curso. Os estudantes escolhem a instituição e levam consigo o subsídio, ou *voucher*, que financia seu curso. No caso do Prouni, o estudante escolhe a instituição e o curso no momento em que se inscreve no programa para obter uma bolsa. Nesse momento, elenca cinco opções de instituições, dentre as credenciadas pelo programa, que mais lhe

sejam adequadas. Uma vez conquistado o benefício em uma delas, a transferência fica sujeita a outros critérios, como a existência de vagas na instituição pretendida, porém a instituição que concede a transferência continua com os mesmos benefícios fiscais e disponibiliza a vaga para outro estudante.

Os dados da avaliação *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* (Simce), que detectam o nível de desempenho dos estabelecimentos de ensino chilenos, indicam que o sistema de livre escolha não aumentou a média de desempenho dos alunos e que a introdução do sistema de subvenção não fez com que a educação chilena melhorasse de qualidade num ritmo maior do que o de outros países da região. A avaliação da educação chilena feita pela OECD, em 2004, chega a criticar explicitamente o sistema.

No caso brasileiro, não existem avaliações no âmbito nacional destinadas a demonstrar o desempenho específico dos alunos beneficiários do Prouni, nem dados que relatem alterações no desempenho do sistema como um todo, depois da implantação do Programa que beneficia mais de 18% dos alunos de Ensino Superior.

As políticas de financiamento baseadas na subvenção estatal terminaram por retirar do Estado a responsabilidade constitucional pelo oferecimento de educação pública e gratuita. O mercado determina que educação devem receber os chilenos.

O sistema de subvenção, com financiamento por meio de *vouchers*, também tem sido muito criticado por endividar os estudantes, que, depois de formados, devem ressarcir aos cofres públicos os valores gastos com sua formação. Nesse ponto, aparece a principal diferença com o programa Prouni. No caso desse, por não se constituir em programa de financiamento e sim em política afirmativa de auxílio aos estudantes carentes, não há necessidade de devolução de valores pelos alunos depois de formados.

Pode se concluir, com base nos dados e nos exemplos de países com as mesmas características do Brasil, como é o caso do Chile, que os objetivos do programa Prouni têm sido atingidos. Porém, não é seguro fazer referência a gastos públicos para sustentar o Programa, sem a divulgação dos dados pelo Ministério da Educação sobre o montante que é deixado de arrecadar pelas instituições em troca da disponibilização das bolsas, mas os indícios, com base no montante de alunos bolsistas, indicam que o Programa tem beneficiado uma grande parcela de estudantes de baixa renda. Contudo, existe a necessidade de maior controle para evitar fraudes que beneficiem estudantes que não se enquadram nos critérios. Também a de corrigir as

distorções no número de bolsistas, sobretudo das maiores instituições que recebem grandes somas de isenção em troca de pequena quantidade de bolsas e a elaboração de pesquisas, pelos órgãos gestores do programa, para demonstrar as efetivas mudanças nas condições socioeconômicas dos beneficiados e de suas famílias.

Referências

- BRASIL. Ministério da Educação. *Programa Universidade para Todos*. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2012.
- BRASIL. *Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)*, 2012. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contagem Populacional*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/popul/d>>. Acesso em: 17 jan. 2012.
- BULMETTIS, John; DUTWIN, Phyllis. *The ABCs of evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2000.
- DERLIEN, H-U. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Revista de Serviço Público*, v. 52, n. 1, p. 105-123, 2001.
- COLLINS, Randall. *Quatro tradições sociológicas*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- CORNEJO, Rodrigo. El experimento educativo chileno 20 años después: una mirada crítica a los logros y falencias del sistema escolar. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, v. 4, n. 1, 2006.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.
- EASTON, D. *A framework for Political analysis*. Englewood cliffs: N. J.: Prentice Hall, 1965.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. As políticas dos sistemas de avaliação da Educação Básica. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 327-367.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, 2005. Disponível em: <<http://>>

/www.scielo.br/pdf/%0D/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>. Acesso em: jan. 2011.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. *Fourth generation evaluations*. New York: Sage Publications, 1989.

HERMAN, J. L. et al. *Evaluator's handbook*. Newbury Park: Sage Publications, 1987.

HOLANDA, Antonio; NILSON, Craveiro. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. *Anais...*, 2003. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047614.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2012.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, n. 19, p. 78 -88, 1959.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. El subsidio a la demanda: entre los límites de la economía y los (irresueltos) problemas educativos. *Revista de Tecnología Educativa*, Universidad de San Buenaventura, Seccional Medellín, v. 14, n.1/2, p. 29-49, 2000.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Reviews of national policies for education: Chile*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006. v. I.

SIMON, Herbert. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: Usaid, 1957.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, jul./dez. 2006. Disponível em: <www.scielo.com>. Acesso em: 16 jul. 2008.

VIEIRA, Aline Rodrigues Mendes. *Planejamento e políticas públicas de turismo: análise dos módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo no Pólo São Luís – MA*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

WEISS, Carol. *Evaluation*. 2. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1998.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. *Program evaluation, alternative approaches and practical guidelines*. New York: Addison Wesley Longman, 1997.

Recebido em 10 de maio de 2013 e aprovado em 30 de maio de 2013.