

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PETRÓPOLIS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS COMO INSTRUMENTOS DE
CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: O CASO DO PROUNI**

Marco Antonio Grillo dos Santos Lima

**Petrópolis
2015**

Marco Antonio Grillo dos Santos Lima

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS COMO INSTRUMENTOS DE
CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: O CASO DO PROUNI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Católica de Petrópolis, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração:
Processo e efetivação da justiça e dos direitos humanos.

Orientador

Professor Doutor Sergio de Souza Salles

Petrópolis
2015

Marco Antonio Grillo dos Santos Lima

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS COMO INSTRUMENTOS DE
CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: O CASO DO PROUNI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Católica de Petrópolis, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração:

Processo e efetivação da justiça e dos direitos humanos.

AVALIADO POR:

Prof. Dr. Sergio de Souza Salles - Orientador
Universidade Católica de Petrópolis

Prof. Dr. Sidney Cesar Silva Guerra
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof^a. Dr^a. Denise Mercedes N. N. Lopes
Universidade Católica de Petrópolis

Petrópolis, 20 de março de 2015.

Professor Doutor Flavio Mirza
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Antonio e Marilene, pelo amor incondicional, carinho, afeto e dedicação na educação concedida como base para minha vida e apoio irrestrito aos meus estudos.

À Aline, minha mulher, alma gêmea de minha alma, pelo apoio, paciência e compreensão nos momentos de inquietação, cansaço e privações.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Sergio de Souza Salles, por suas orientações, dedicação, paciência, sensibilidade e apoio ao longo desta jornada.

Ao amigo e Prof. Dr. Sidney Guerra, que me abriu as portas para a docência, pelo companheirismo e oportunidades concedidas ao longo de minha carreira.

À Prof^a. Dr^a. Denise Mercedes N. N. Lopes Salles pelas valiosas sugestões e trabalho dedicado ao avaliar o presente estudo.

Aos docentes e funcionários do Programa de Pós Graduação em Direito da UCP pela competência e disposição em compartilhar as experiências e conhecimento acadêmico.

Aos colegas do curso de mestrado pela amizade e apoio e por todos os momentos agradáveis e felizes que passamos juntos.

E a todos aqueles que de alguma forma tenham contribuído para esta dissertação tornar-se realidade o meu sincero muito obrigado.

À Deus, por estar sempre presente me amparando, mostrando o caminho e concedendo forças para superar as dificuldades surgidas ao longo deste estudo.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o PROUNI – Programa Universidade Para Todos como política pública de combate à pobreza e à marginalização socioeconômica, de modo a enfrentar a exclusão dos direitos fundamentais. Em síntese, demonstrar que com o acesso à educação é possível fazer frente aos fatores acima relacionados que acarretam a violação sistemática aos direitos humanos. Será abordada a necessidade de o Estado atuar emitindo os relevantes e oportunos comandos normativos que, por meio da política pública educacional, possam enfrentar as mazelas sociais de modo a promover e efetivar a dignidade da pessoa humana tendo em vista o dispositivo constitucional que preceitua, dentre os objetivos da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e da marginalidade, além da redução das desigualdades sociais e regionais na forma do inciso II do artigo 3º da Constituição da República de 1988. Desta feita, cumpre ainda percorrer o caminho doutrinário concernente à função do programa de acesso ao ensino superior quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos na vigente Constituição brasileira, os quais devem ser honrados, visto a realidade das funções legislativas e de administração pública, para assegurar as condições de vida digna aos cidadãos. O tema em desenvolvimento, com foco nos direitos humanos, possui ligação e relevância com a temática dos direitos e garantias da pessoa humana, principalmente quando relacionado à inclusão social, com aprofundamento desta questão que assim se apresenta associada à função e atuação do poder executivo como verdadeiro desenvolvedor de políticas públicas de Estado, capaz de promover a cidadania a todos de maneira indistinta. Frequentemente manifesta-se frágil o amparo que muitos dos cidadãos brasileiros buscam através das políticas públicas quando estas se referem a demandas que envolvem a tutela dos direitos econômicos, sociais e culturais visto que a sociedade se apropria destes direitos como legais, acionáveis e justificáveis ainda de maneira extremamente tímida.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Direitos Fundamentais. Direitos Sociais. Políticas Públicas Educacionais. PROUNI.

ABSTRACT

This study aims to analyze the PROUNI - University for All Program as a public policy to combat poverty and socioeconomic marginalization, in order to address the exclusion of fundamental rights. In short, to demonstrate that access to education can cope with the above related factors that lead to the systematic violation of human rights. It will be addressed the need for the state to act by issuing the relevant and timely legal standards, through public education policy, may face social ills in order to promote and carry out the dignity of the human person in view of the constitutional provision that stipulates, among the objectives of the Federative Republic of Brazil, the eradication of poverty and marginalization, as well as reducing social and regional inequalities in the form of item II of Article 3 of the Constitution of the Republic of 1988. This time, we should also go the way of doctrine concerning the depending on the access program to higher education in meeting the objectives established in the current Brazilian Constitution, which must be honored, as the reality of legislative functions and public administration, to ensure the conditions for decent life for citizens. The theme in development, focusing on human rights, has a connection and relevance to the theme of the rights and guarantees of the human person, especially when related to social inclusion, deepening this issue thus appears linked to the function and performance of the executive power as true developer of public policy state capable of promoting citizenship to all indistinctly. Often manifests itself fragile the protection that many Brazilian citizens seeking through public policies when they refer to claims involving the protection of economic, social and cultural as society appropriates these rights as legal, actionable and justifiable still extremely shy way.

Keywords: Human Rights. Fundamental Rights. Social Rights. Educational Public Policy. PROUNI.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 DOS DIREITOS HUMANOS AOS DIREITOS SOCIAIS.....	12
1.1 AS CARACTERÍSTICAS DOS DIREITOS HUMANOS	12
1.2 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS DE NATUREZA ECONÔMICO-SOCIAL E CULTURAL	16
1.3 DAS NORMAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO	20
1.4 A QUESTÃO DA LIMITAÇÃO DA PLENA EFICÁCIA DAS NORMAS PROGRAMÁTICAS DE DIREITOS SOCIAIS.....	21
2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR	25
2.1 O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: elementos de sua história.....	25
2.2 PROGRAMA DE CRÉDITO EDUCATIVO – PCE/CREDUC	33
2.3 PARADOXO DO ACESSO E DO FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	34
3 PROUNI – PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS	40
3.1 ASPECTOS GERAIS	40
3.2 O PROCESSO DE CANDIDATURA A UMA OPORTUNIDADE.....	44
3.3 OS DIREITOS E DEVERES DOS BOLSISTAS	50
3.4 A BOLSA PERMANÊNCIA	54
3.5 OS EFEITOS DO PROUNI E A REALIDADE DOS BOLSISTAS.....	55
3.6 O JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº3330 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	59
CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71

INTRODUÇÃO

Um olhar retrospectivo sobre a política social no país demonstra a ausência de espaços democráticos na sua formulação, que, somente, após o fim da ditadura militar e a partir da mobilização social, começaram a ser construídos, pois a história da República do Brasil é permeada por longos períodos autoritários expondo as grandes demandas sociais que se transformaram posteriormente em políticas públicas.

A presente dissertação tem como propósito investigar o Programa Universidade Para Todos do poder executivo federal – PROUNI como expressão de uma política pública educacional capaz de transformar a pessoa concedendo-lhe meios de se tornar devidamente integrada à sociedade pela absorção de conhecimentos, sendo assim um membro produtivo e em condições de buscar uma melhor colocação no mercado de trabalho permitindo-lhe, por consequência, deixar uma situação de extrema pobreza e exclusão da vida econômica e social da nação. Um estudo avaliativo do programa PROUNI como este, mesmo que elaborado em bases teóricas e fundamentado nos números publicados pelos órgãos oficiais, alicerçado na literatura que trata do tema em correlação ao campo dos direitos humanos, e inserido no contexto do crescimento por meio das políticas públicas, ganha importância nos países democráticos do ocidente, especialmente na América Latina e mais especificamente no Brasil, em razão da desigualdade e a exclusão ainda elevadas. Daí a importância de se ter clareza sob os conceitos básicos dos direitos fundamentais, das normas de conteúdo programático e das políticas públicas, bem como sobre sua avaliação e resultados.

As políticas públicas existentes de acesso ao ensino superior no Brasil e os seus principais desdobramentos para a inclusão profissional da população atendida estão focados no mundo do trabalho. Houve a implantação do Programa Universidade para Todos – PROUNI em 2005 pelo poder executivo federal com o foco na população de baixa renda, o qual, por meio de ofertas de bolsas de estudo visa criar condições de acesso ao ensino superior privado para estudantes oriundos, em sua maioria, das camadas populares e que não dispõem de meios para assumir os custos de uma universidade particular, haja vista que não conseguiram aprovação nas universidades públicas.

Entretanto, estudos já realizados sobre o programa discutem se o PROUNI pode ser considerado como um exemplo de política pública educacional resultante da evolução de políticas públicas que priorizam o atendimento dos novos interesses das Instituições de Ensino Superior privadas, ao se considerar que a ampliação do número de instituições e o

aumento da concorrência entre elas, em princípio comprovada por expressivo aumento de instituições de ensino superior até os dias atuais e o consequente não preenchimento das vagas ofertadas resultou em um aumento relevante no número de vagas ociosas (SANTOS, 2012, p.787).

Na avaliação de Pinto (2009, p. 14) a formulação do programa sofreu alterações para atender ao interesse das Instituições de Ensino Superior Privadas e não ao seu público alvo, pois a oferta de bolsas de estudo gratuitas à população de baixa renda em troca de benefícios fiscais concedidos pelo governo federal levou a uma redução dos controles institucionais e das exigências de investimento sem, contudo, reduzir em nada os benefícios tributários, sendo mantidas as supressões das alíquotas do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, do Programa de Integração Social – PIS e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS.

De acordo com Catani (2006, p.136) o PROUNI, comumente visto como mais uma política pública em que se destaca o aspecto das cotas, mantém um sistema nos moldes privatizantes traçados durante os anos 1990 trazendo uma falsa democratização, pois legitima a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições, ou seja, se contribui para a estratificação social.

Em tais estudos levantam-se ainda indagações se o processo desordenado da expansão de vagas nas instituições privadas teria acarretado uma redução no percentual de lucro na oferta privada de ensino superior. Nesse sentido é que igualmente leva-se a interrogar se o programa representa um exemplo de medida de uma política de cunho neoliberal para atendimento dos interesses externos, que favoreceria a privatização do ensino superior no Brasil, e se esta coincidiria com outras medidas de reforma universitária em andamento.

Estudos também já realizados sobre o programa questionam os resultados obtidos em seu curto histórico de acompanhamento levando a críticas e discussões focadas no âmbito dos seguintes temas: oferta de ensino público e privado, ampliação da oferta pública de vagas contra vantagens oferecidas à iniciativa privada para atendimento de demanda específica, qualidade duvidosa de ensino nas instituições privadas sem questionar as públicas, e ainda quanto aos mecanismos aplicados concernentes na renúncia fiscal, a qual se apresenta como a força motriz do PROUNI e alvo de significativos ataques quanto a legitimidade da escolha do governo no emprego de tal política (Cf. CARVALHO 2006, p.16).

Embora devam ser considerados os posicionamentos supramencionados o presente trabalho tem como proposta apresentar uma análise do PROUNI partindo da temática dos direitos humanos, associando-se às ações afirmativas como política de inclusão social no

âmbito educacional desenvolvidas pelo Ministério da Educação e Cultura, tendo sua lógica de inclusão socioeducativa associada à política de renúncia fiscal pela União Federal como meio de destinar bolsas de estudos em instituições de ensino superior privadas para uma parcela da população caracterizada pela sua situação socioeconômica, etnia e cultura.

Nesse sentido o que se pretende é demonstrar que o PROUNI é uma política pública destinada a garantir o acesso, permanência e produtividade acadêmica desse segmento da população no ensino superior e, conseqüentemente, contribuir para realizar a inclusão social transformando realidades por se tratar de verdadeira ação afirmativa com assento nos objetivos fundamentais da república no artigo 3º incisos I a IV da Constituição da República de 1988 inspirando-se nas normas programáticas e nos direitos fundamentais.

Esta dissertação está estruturada de forma a apresentar seu conteúdo da seguinte maneira: primeiro será trabalhada dentro de um enfoque geral a matéria dos direitos humanos não discorrendo sobre todos os níveis de discussão que os envolvem, uma vez que não será priorizado um exame de sua teoria geral e seus diversos campos do saber, problemática e complexidade; seguindo-se de uma exposição genérica de suas características como referências para a compreensão de tais direitos, passando ao debate da materialização da dignidade da pessoa humana com os direitos de natureza econômica, social e cultural, partindo para a relevância das normas de conteúdo programático como compromissos assumidos pelo Estado para realizar os fins sociais como justiça social e existência digna, além de uma análise sobre a capacidade das normas programáticas de direitos sociais de produzir efeitos de proteção a interesses juridicamente relevantes.

No desenvolvimento do capítulo dois serão retratadas as políticas públicas para a educação de nível superior e os elementos históricos do ensino superior no Brasil, passando para o exame de uma aparente contradição no acesso ao ensino superior em razão do financiamento formal das Instituições de Ensino Superior. Em seguida, será feita a uma apreciação do fracassado programa de crédito educativo, o qual tinha por escopo oferecer financiamento para ingressar no ensino superior.

No capítulo três será desenvolvido o estudo sobre o PROUNI como política pública educacional que visa o acesso ao ensino superior e sua relação com as instituições de ensino superior privadas, analisando a legislação e a participação da própria iniciativa privada. Será ainda abordada a questão da distribuição das bolsas e a concorrência por vagas e bolsas dentro do processo de candidatura, além das prerrogativas e obrigações dos bolsistas com a discussão sobre os efeitos transformadores do PROUNI e a realidade encontrada após relato dos bolsistas encerrando com o julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº3330 pelo

Supremo Tribunal Federal, a qual tinha pedido deduzido de reconhecer a inconstitucionalidade do programa.

1 DIREITOS SOCIAIS E DIREITOS HUMANOS

1.1 AS CARACTERÍSTICAS DOS DIREITOS HUMANOS

Antes de adentrar ao PROUNI como instrumento de combate à pobreza e efetivação dos direitos humanos faz-se por necessário introduzir a matéria dos direitos humanos dentro de uma visão geral, sem, contudo, abraçar todos os níveis de discussão que cercam os mesmos, registrando-se desde já que o foco do trabalho não contemplará a elaboração de uma teoria geral dos direitos humanos e os diversos campos do saber de sua problemática e complexidade de tais direitos.

Em linhas gerais, os aspectos que serão explorados buscam apenas e tão somente fornecer elementos para uma compreensão das diversas expressões que são utilizadas para designar o conjunto de direitos atribuídos ao homem.

A abordagem sobre a temática dos direitos humanos tem como ponto inicial a investigação sobre sua definição, pois a utilização de diversas expressões para identificá-los, como se fossem sinônimos, causa certa insegurança quanto ao seu conteúdo, daí a necessidade de se procurar limitar o seu alcance e sentido para se evitar inconvenientes.

LUÑO (1988, p.43) e SARLET (2001, p.31) em geral empregam as seguintes expressões para se fazer menção aos direitos humanos: “liberdades públicas”; “direitos individuais”; “direitos fundamentais” e “direitos do homem”, entre outras. E em certas obras de conteúdo jurídico verifica-se que advertências apontam no sentido da ausência de consenso quanto à terminologia mais adequada ao se referir a tais direitos sobressaindo pontos favoráveis e contrários ao emprego de um ou outro termo.

A própria Constituição da República de 1988 também utiliza expressões que se apresentam com semântica diversa para se referir a tais direitos, como por exemplo: direitos humanos (Título II e art. 5º, §1º); direitos e liberdades constitucionais (art.5º, LXXI) e direitos e garantias individuais (art. 60 §4º, IV).

Atualmente, é vasto o catálogo de declarações de direitos humanos instituídas no plano internacional, e igualmente várias Constituições consignam um capítulo especial aos Direitos e Garantias Fundamentais, como condição essencial da manutenção da vida em

sociedade. Trata-se, sem dúvida, de uma das maiores conquistas da civilização, em favor do respeito e da valorização da pessoa humana conforme Norberto Bobbio:

Todas as declarações recentes dos direitos do homem compreendem, além dos direitos individuais tradicionais, que consistem em liberdades, também os chamados direitos sociais, que constituem em poderes. Os primeiros exigem da parte dos outros (incluídos aqui os órgãos públicos) obrigações puramente negativas, que implicam a abstenção de determinados comportamentos; os segundos só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas. São antinômicos no sentido de que o desenvolvimento deles não pode proceder paralelamente: a realização integral de uns impede a realização integral de outros. Quanto mais aumentam os poderes dos indivíduos, tanto mais diminuem as liberdades dos mesmos indivíduos (BOBBIO, 1992, p.21).

GUERRA (2013, p.34) destaca que para o professor Alberto Nogueira as expressões, Direitos do Homem, Direitos Fundamentais e Liberdades Públicas têm sido empregadas equivocadamente como sinônimos. Em verdade, guardam, entre si de rigor, apenas um núcleo comum, a liberdade.

Percebe-se que o estudo do tema apresenta diversas abordagens com enfoques diferentes. Segundo BONAVIDES (1988, p.182), direitos humanos são aqueles positivados no âmbito internacional e direitos fundamentais referem-se a princípios que resultam de uma concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, pois é reservada para designar, no nível do direito positivo aquelas prerrogativas e instituições que concretizam em garantias de uma convivência digna, livre e igual a todas as pessoas.

EMERIQUE (2009, p.57) ensina que as liberdades públicas, portanto, são aqueles direitos e garantias fundamentais da pessoa humana que têm por escopo resguardar dignidades e condições mínimas adequadas de vida, no sentido de proibir os excessos que, porventura, sejam cometidos por parte do Estado, no sentido de dar melhores condições no desenvolvimento da personalidade humana no contexto social.

Segundo EMERIQUE (2009, p.57-58) Ada Pellegrini Grinover também procura estabelecer a distinção entre direitos do homem e as liberdades públicas afirmando que possuem conceitos situados em planos diversos: o plano é diverso, porque os direitos do homem indicam conceito jusnaturalista, enquanto as liberdades públicas representam um reconhecimento dos direitos do homem, através do direito positivo. Os direitos do homem constituem conceito de que prescindem do reconhecimento e proteção do direito positivo, existindo ainda que a legislação não os estabeleça nem os assegure. As liberdades públicas, bem pelo contrário, são direitos do homem que o Estado, através de sua consagração, transferiu do direito natural ao direito positivo. Também diverso é o conteúdo das liberdades

públicas e dos direitos do homem: a partir do século XVIII, os direitos do homem passaram por uma evolução que fez com que as liberdades em sentido estrito – negativas – fossem paulatinamente se ampliando, para também abrangerem direitos e prestações positivas. Tais direitos não constituem liberdades *stricto sensu*. Assim sendo, nem todos os direitos do homem, ainda que reconhecidos pelo direito positivo, são suscetíveis de fundamentar uma liberdade pública *stricto sensu*.

Para MORAES (2005, p.27) em regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia e aplicabilidade imediata. A própria Constituição Federal, em uma norma-síntese, determina tal fato dizendo que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais são de aplicabilidade imediata.

EMERIQUE (2009, p.58) na verdade, verifica uma dificuldade imensa para se realizar a diferenciação entre liberdades públicas, direitos fundamentais e direitos do homem, pois a terminologia se aplica indistintamente variando de um país para outro.

Surge então a necessidade de se proteger estes direitos, já que individualizam a pessoa em si, como projeção na própria sociedade em que vive. Tais direitos destinam-se a preservar as pessoas em suas interações no mundo social e quando expressamente consignados na Constituição, como na realidade brasileira, visto que esses direitos realizam a missão de defesa das pessoas contra o poder do Estado, e neste ponto surge a concepção destes direitos constituindo os direitos humanos fundamentais.

Para Antonio Enrique Perez Luño, conforme EMERIQUE (2009, p.59) os direitos fundamentais são aqueles direitos humanos garantidos pelo ordenamento jurídico positivo, que, na maior parte dos casos, estão na norma constitucional, e que almejam gozar uma tutela reforçada. Possuem um sentido mais estrito e preciso pois apenas descrevem o conjunto de liberdades jurídicas e direitos reconhecidos institucionalmente e garantidos pelo direito positivo. São direitos que estão delimitados no espaço e no tempo e cuja denominação responde a seu caráter básico ou fundamentador do sistema jurídico político do Estado de Direito.

De um modo geral a doutrina nacional e estrangeira por CANOTILHO (2003, p.347), MIRANDA (2000, p.7) e BONAVIDES (2001, p. 514-515) classifica os direitos fundamentais como direitos positivamente constitucionalizados.

Finalmente, deve ser ressaltado que a compreensão desses direitos como aqueles positivados em uma constituição necessita ser complementada com a ideia de que a Magna Carta se estrutura como um sistema aberto, formado por normas e princípios de modo que não

haja qualquer tipo de exclusão em face de seu conteúdo e relevância dos direitos humanos fundamentais.

GUERRA (2013, p.221) sustenta que devido à pluralidade de formas e abrangências dos conteúdos contidos em seu conjunto, caracterizar os direitos humanos, seja sob o aspecto filosófico seja pelo sociológico ou jurídico, poderá acarretar uma amplitude maior ou menor do rol que os caracteriza, tornando-se uma tarefa difícil exatamente em razão da pluralidade de formas e abrangência de seus conteúdos contidos no seu conjunto.

Assim, para GUERRA (2013, p.221) qualquer caracterização pode incorrer em dificuldades de enquadramento, porém, é possível vislumbrar certos aspectos marcantes dos direitos humanos fundamentais, no que tange ao enfoque jurídico.

Portanto, para EMERIQUE (2009, p.60) as características que serão expostas a seguir qualificam de forma genérica tais direitos, e a doutrina jurídica ao tratar do tema não raras vezes recorre aos traços que delineados inicialmente pelo jusnaturalismo, daí fazendo menção à historicidade, inalienabilidade, à imprescritibilidade, irrenunciabilidade, inerência, universalidade, indivisibilidade e interdependência.

- a) Historicidade – Conforme BOBBIO (1992, p.15-24) significa que nascem, modificam-se e podem desaparecer, pois como os demais são históricos, não apenas por serem normas criadas pela sociedade que regulam, mas por repetirem em certo momento as concepções e os valores fundamentais que certa sociedade possui. O processo de criação dos direitos fundamentais não apresenta um fim pois o rol passa por alterações, inovações e acréscimos capazes de promover uma adaptação às demandas sociais de cada época e local.
- b) Inalienabilidade – São os direitos considerados indisponíveis e, portanto, desprovidos de qualquer possibilidade de negociação ou transferência uma vez que não se revestem de caráter econômico-patrimonial.
- c) Imprescritibilidade – São exigíveis a qualquer tempo, pois não apresentam prazo de validade uma vez que, por serem personalíssimos, a prescrição não atinge sua exigibilidade podendo ser exercidos pelo seu simples reconhecimento na ordem jurídica.
- d) Irrenunciabilidade – Embora possam deixar de ser exercidos ou ainda que se faculte seu exercício, os direitos humanos perderiam o caráter fundamental e seu próprio sentido, caso o indivíduo ou a coletividade tivessem a opção de renunciá-lo. Destaque-se que a irrenunciabilidade não importa dizer que tais direitos não sofram restrições ou limitações.

- e) Inerência – Inicialmente, a noção de que os direitos humanos fundamentais são inerentes a cada pessoa pelo simples fato de existir decorria do fundamento jusnaturalista; entretanto, atualmente, o reconhecimento da inerência exerce a função de permitir uma alteração constante do sistema normativo dos direitos humanos fundamentais, sempre que ocorrer uma renovação do entendimento do que seja “dignidade da pessoa humana”, ou seja, busca preservar o núcleo essencial que dá a identidade do homem, evitando o tratamento desumanizante ou assemelhado a uma coisa.
- f) Universalidade – Exceto em casos indicados pela própria Constituição os direitos humanos são extensíveis a todos, sem que haja distinções de qualquer natureza vedada a discriminação ou segregação.
- g) Indivisibilidade – O conjunto das normas e não de cada direito considerado de forma isolada significa que a dignidade da pessoa humana impõe que sejam respeitados os direitos humanos fundamentais, sejam os civis, políticos, sociais, culturais individuais ou coletivos, não havendo meio termo.
- h) Interdependência – Refere-se aos direitos humanos fundamentais tratados em espécie, ao compreender que um determinado direito não atinge eficácia plena sem a realização simultânea de alguns ou de todos os outros direitos, pois não existe distinção entre os direitos humanos fundamentais, quer sejam direitos civis ou políticos quer sejam direitos econômicos, sociais e culturais pois a realização de certo direito há de depender do respeito e promoção de diversos outros, independentemente de sua classificação.

Assim, conforme EMERIQUE (2009, p.62) as características apresentadas são apenas meras referências para a compreensão dos direitos humanos fundamentais que, de maneira geral, estão ligados com a dignidade da pessoa humana e esta conexão se faz sentir nas questões que envolvem os direitos humanos fundamentais econômicos, sociais e culturais, os quais serão objeto de uma breve análise a seguir.

1.2 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS DE NATUREZA ECONÔMICO-SOCIAL E CULTURAL

Definir de modo preciso o princípio da dignidade da pessoa humana não se apresenta como uma tarefa tranquila, pois seu conceito se apresenta como vago e impreciso com conteúdo que apresenta diversos significados. Entretanto, EMERIQUE (2009, p.62) realça que segundo José Joaquim Gomes Canotilho é aceitável manejá-lo como uma categoria axiológica aberta, sendo impróprio conceituá-lo de maneira fixa, ainda mais quando verificado que uma definição desta natureza não se harmoniza com o pluralismo e a diversidade de valores manifestos nas sociedades democráticas contemporâneas.

Para SARLET, (2001, p.42) a dignidade é parte integrante e de modo irrenunciável à natureza da pessoa humana e a ela se protege, reconhece e respeita e, por subsistir em cada ser humano, não pode ser suprimida em razão da sua inerência, não existindo apenas nas situações em que é reconhecida pelo Direito, mas sim porque é um pressuposto do próprio Direito o qual possui papel decisivo na sua proteção e promoção.

Sustenta EMERIQUE (2009, p.72) com fundamento em GUTIÉRREZ (2005, p.25-59) que a dignidade humana deve garantir as possibilidades de desenvolvimento das capacidades individuais, bem como a identidade pessoal e a autêntica pluralidade efetiva dos homens reais em função do exercício legítimo das liberdades. A dignidade pode assim manter-se elevada como um aspecto essencial e inviolável da pessoa, frente à tutela jurídico-positiva de outros interesses concretos. Basicamente segue a fórmula de não instrumentalização, ou seja, significa que o respeito à dignidade do homem coincide com o imperativo categórico de Kant, que postula que a dignidade é comprometida quando o ser humano se converte num simples objeto.

Segundo HABERMAS (2011, p.11) “o apelo aos direitos humanos alimenta-se da indignação dos humilhados pela violação de sua dignidade humana. A dignidade humana é a fonte moral da qual os direitos humanos extraem seu conteúdo”.

Entretanto, deve ser pontuado que a dignidade da pessoa humana não deve ser apenas considerada como algo inerente à natureza do homem posto que ela também possui um sentido cultural, sendo o fruto do trabalho de diversas gerações e da humanidade, motivo pelo qual ambas as dimensões, natural e cultural, se completam e interagem de forma recíproca, e assim constata-se que ela pertence a cada pessoa, não podendo ser perdida ou alienada, visto que, desaparecendo não haveria mais limite a ser respeitado, e os poderes estatais, que clamam para que o Estado conduza suas ações para preservar a dignidade e gerar condições que favorecem seu pleno exercício, restaria esvaziado.

Conforme HABERMAS (2011, p.14) “à luz dos desafios históricos, em cada momento são atualizadas outras dimensões do sentido da dignidade humana e dos direitos humanos”.

Como ponto de partida pode-se considerar que ela será violentada sempre que o indivíduo for rebaixado a objeto, a um mero instrumento, tratado como coisa, descaracterizando a pessoa humana como sujeito de direitos. Ou seja, onde não houver proteção e respeito pela vida nas situações em que a garantia de condições justas e adequadas de vida para o indivíduo e sua família não forem asseguradas haverá ingerências indevidas e desigualdade perante os demais, tornando o indivíduo exposto ao arbítrio e injustiças sociais. Logo, a condição de homem objeto é a antítese da ideia de dignidade da pessoa humana.

Conforme SARLET (2001, p.60) o conceito jurídico de dignidade da pessoa humana consiste na qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o torna merecedor do mesmo respeito e consideração pelo Estado, pela comunidade, conduzindo a uma gama de direitos e deveres fundamentais capazes de lhe assegurar contra todo e qualquer ato degradante e desumano, além de lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, nos destinos da própria existência e da vida compartilhada com os demais seres humanos.

HABERMAS (2011, p.11) utiliza como metáfora o sismógrafo ao afirmar que a “dignidade humana é um sismógrafo que mostra o que é constitutivo para uma ordem jurídica democrática” – a saber, precisamente, os direitos que os cidadãos de uma comunidade política devem se dar para poderem se respeitar reciprocamente como membros de uma associação voluntária de livres e iguais. Somente a garantia desses direitos humanos cria o status de cidadãos que, como sujeitos de direitos iguais, pretendem ser respeitados em sua dignidade humana.

O conteúdo da dignidade da pessoa humana identifica-se como sendo o núcleo essencial dos direitos humanos fundamentais e seu conteúdo está imune a restrições. Uma violação ao seu núcleo essencial sempre será desproporcional e neste caso poderá se invocar a proteção dos direitos humanos fundamentais por meio da dignidade da pessoa humana.

Como ensina HABERMAS (2011, p.23) na obra Sobre a Constituição da Europa, o conceito de dignidade humana transfere o conteúdo de uma moral do respeito igual por cada um para a ordem de status de cidadãos, que derivam seu autorrespeito do fato de serem reconhecidos pelos outros cidadãos como sujeitos de direitos iguais reivindicáveis.

Como sustenta MIRANDA (2000, p.183-184) em suma, a dignidade da pessoa humana apresenta as seguintes diretrizes básicas: refere-se a todas e a cada uma das pessoas;

surge desde a concepção e não apenas no nascimento; dirige-se tanto para o homem como para a mulher; o primado da pessoa é o do ser e não o do ter; a dignidade se justifica na busca da qualidade de vida; a sua proteção incorpora uma visão universal; pressupõe autonomia vital da pessoa e sua autodeterminação relativamente ao Estado e demais entidades públicas ou privadas.

Para HABERMAS (2011, p.23) “os direitos humanos são entendidos como condições de inclusão em uma comunidade política. Há uma contínua relação tensa interna ao Estado, entre os direitos humanos universais e os direitos particulares dos cidadãos”.

Ainda HABERMAS (2011, p.35) destaca que com a primeira declaração dos direitos humanos, fixou-se um padrão que inspira os refugiados, os lançados na miséria, os exilados, os ofendidos e degradados, dando-lhes a consciência de que seu sofrimento não tem o caráter de um destino natural. Com a positivação dos primeiros direitos humanos, criou-se uma obrigação jurídica de realizar o conteúdo moral transcendente que se impregnou na memória da humanidade.

E HABERMAS (2011, p.37) conclui que o “vínculo interno entre dignidade humana e direitos humanos produz aquela fusão explosiva da moral no *médium* do direito, no interior do qual deve ser efetuada a construção de ordens políticas justas”.

Assim o princípio da dignidade da pessoa humana como sendo parte integrante do conteúdo dos direitos humanos fundamentais cumpre a missão de fazer com que quase tudo na Constituição Federal, ainda que de maneira indireta, seja reconduzido à dignidade da pessoa humana. Logo, os direitos econômicos, sociais e culturais compõem um conjunto de prestações positivas efetuadas pelo Estado que, de certa maneira, realizam materialmente a dignidade da pessoa humana e, apesar da relevância de tais direitos, muitos obstáculos formais e matérias são erguidos para a sua concretização.

Não se quer com isso afirmar que o Estado tenha a responsabilidade de conferir total cobertura para todas as demandas envolvendo os mencionados direitos, todavia existem obstáculos superáveis que representam um compromisso direto de atender as linhas mestras traçadas pela Constituição da República de 1988, pois os direitos humanos fundamentais de natureza econômica, social e cultural são indispensáveis para garantir uma existência digna para além do limiar da pobreza. Entretanto, inúmeros obstáculos de ordem jurídica, política e social são interpostos a sua concretização, interferindo sobremaneira no objetivo de erradicar a pobreza e permitir a realização das capacidades humanas para o exercício mais pleno das liberdades.

A seguir este tema será abordado, inicialmente com a apresentação das normas de conteúdo programático e posteriormente será enfrentada a questão da limitação da plena eficácia das normas programáticas de direitos sociais.

1.3 DAS NORMAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO

As normas programáticas são aquelas que possuem conteúdo de natureza ético social e que se caracterizam por serem compromissos com disposições com maior ou menor generalidade, objetivando um desenvolvimento e aplicabilidade essencial e total através do legislador ordinário, apresentando-se como uma obrigação do Estado de produzir legislação acerca de certas matérias que, de maneira geral, indicam caminhos a serem seguidos com exatidão, visto que se dedicam a tratar exatamente de temas que apresentem o supramencionado conteúdo ético social disciplinando, sobremaneira, os chamados direitos sociais.

São relevantes porque dizem respeito a programas de ação social de caráter progressivo assumidos pelo Estado, a quem incumbe implementá-los nos modos e pelas normas de suas atividades respectivas carecendo de legislação posterior para alcançarem o fim por elas objetivado.

Indicam para onde e como se vai atribuindo fins ao Estado, desempenhando a função de princípios gerais de toda a ordem jurídica, buscando instaurar um regime de democracia substancial ao determinarem a realização de fins sociais, por meio de programas de intervenção visando assegurar existência digna a todos, de acordo com a justiça social.

Ao ser editada uma norma programática certos efeitos são produzidos de maneira automática como ao legislador ulterior que deve não apenas legislar, mas atuar nesse sentido de acordo com os princípios, modos, critérios, limites e diretrizes apontados pela própria norma para alcançar o propósito por ela almejado sem ultrapassar ou limitar seu comando, cabendo ao retromencionado legislador ulterior a regulamentação da norma para atender o fim por ela desejado ou caminhar em um sentido por ela indicado.

Em resumo, as normas de conteúdo programático indicam, de um modo geral, tanto a finalidade como os meios para atingir os objetivos propostos ao serem criadas e caso haja o desrespeito a tais indicativos haverá flagrante contrariedade ao texto constitucional.

Assim, uma vez que tais normas estão inseridas no próprio bojo da Constituição e revestidas de carga de supremacia em razão de sua própria condição de norma constitucional qualquer dispositivo legal que a ela se oponha deverá ser revogado não permanecendo no texto constitucional independente de manifestação de inconstitucionalidade.

A integração junto às normas Constitucionais significa a função normatizadora nas lacunas da ordem jurídica, bem como o conteúdo expresso nas normas constitucionais e da legislação infraconstitucional, dando tônica social e influenciando todo o ordenamento jurídico brasileiro, o que resulta no condicionamento da ação discricionária da Administração Pública, visto que toda a Administração é regida pelo princípio da legalidade e qualquer desvio é absolutamente inaceitável.

1.4 A QUESTÃO DA LIMITAÇÃO DA PLENA EFICÁCIA DAS NORMAS PROGRAMÁTICAS DE DIREITOS SOCIAIS

O surgimento de situações jurídicas subjetivas que estabeleçam um vínculo ou uma vantagem é um dos efeitos das normas programáticas de direitos sociais. As normas programáticas protegem interesses juridicamente relevantes, porém, em geral, não dão aos beneficiários desses interesses poderes para exigir sua satisfação; não delineando seu objeto nem fixando sua extensão, somente permitem sua realização depois de cumprido pelo legislador o dever de completá-las com providências executivas.

Nestas condições somente existe um interesse simples não podendo ser exigido positivamente por seus beneficiários, que apenas podem alimentar uma expectativa de sua concretização através da legislação ordinária ou de outra atividade do poder público.

Os direitos sociais prestacionais têm por objeto uma conduta positiva do Estado, que se configura, geralmente, numa prestação de natureza fática ou normativa. Justamente em função deste objeto e da maneira como costumam ser positivados é que se travam controvérsias sobre o problema da sua aplicabilidade, eficácia e efetividade.

Algumas questões se levantam em torno do seguinte problema: até que ponto os direitos sociais a prestação estão aptos a gerarem plena eficácia jurídica e a serem diretamente aplicáveis, devido à disposição do artigo 5º § 1º da Constituição da República de 1988?

Em realidade os direitos fundamentais a prestação são autênticos direitos fundamentais sendo, de imediato, aplicáveis conforme artigo 5º § 1º da Constituição

independentemente de sua forma de positivação, mesmo que tendo uma baixa densidade normativa constitucional, sempre estarão capacitados a gerar, ainda que minimamente, certos efeitos jurídicos e, na medida desta capacidade, serão diretamente aplicáveis.

Não raras vezes, o que se nota é que a ênfase dada à necessidade da lei ordinária para concretização das normas programáticas de direitos sociais prestacionais justifica-se pelo fato de que diz respeito a um problema relativo à competência e depende da disponibilidade de meios e, em vários casos, da implantação e execução progressiva de políticas públicas.

No Brasil, as desigualdades e a discriminação de classes sociais e raça são problemas que dizem respeito à maioria da população e no caso brasileiro, quando nos referimos a classes sociais e gênero não estamos fazendo referência a grupos específicos da população, ou de minorias, mas sim, das amplas majorias da sociedade brasileira, e isso não significa que qualquer discriminação contra qualquer minoria possa ser justificada, mas que, no Brasil, esse problema claramente se refere à maioria da população.

Metade dos beneficiados pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI) é negra. A informação foi divulgada pelo secretário da Educação Superior do Ministério da Educação (MEC), Paulo Speller, em seminário que comemorou os dez anos do programa, na Câmara dos Deputados. Desde que foi criado, o PROUNI formou 400 mil estudantes e ofertou, no total, 1,27 milhão de bolsas. Cerca de 635 mil foram destinadas a negros¹.

Atualmente no Brasil, juntos, pretos e pardos são 50,7% da população, segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No entanto, o grupo é minoria no ensino superior. O Censo da Educação Superior de 2012 mostra que, dos 7 milhões de estudantes, 187 mil são pretos e 746 mil pardos, o que representa 13,3% do total. A maioria dos negros está em instituições particulares, 608 mil, 62,2% dos que cursam ensino superior².

Os dados são positivos e apontam para uma ocupação cada vez maior de jovens negros em cursos superiores. No entanto, uma histórica reivindicação do movimento negro pela ocupação de vagas em instituições públicas de ensino de qualidade ainda é pendente em que se pleiteia, pelo combate contra a discriminação, para que um dia programas compensatórios, como as cotas e o PROUNI, deixem de existir.

A discussão sobre as formas de discriminação deve abranger também a pobreza, pois estão fortemente atreladas aos fenômenos de exclusão social que acabam por originá-la, sendo responsáveis pela superposição de diversos tipos de vulnerabilidade e pela criação de fortes

¹Para consulta o texto se encontra disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-05/negros-ocupam-metade-das-bolsas-do-prouni>. Acesso em 15/01/2014.

² Idem.

barreiras para que pessoas e grupos discriminados possam superar a pobreza e a exclusão social.

A pobreza é heterogênea e isso pode parecer até certo ponto evitado de obviedade, porém ela não é neutra. Possui sexo, cor e endereço, significando que fatores ligados à condição de família, ao ciclo de vida, ao sexo, à idade, à raça e à etnia determinam formas diferenciadas de vivenciar a pobreza, e que determinados grupos da população são mais vulneráveis e têm dificuldade maior de superá-la.

O sexo e raça são os fatores que mais fortemente condicionam a forma pela qual as pessoas e suas famílias vivenciam a pobreza. No Brasil, os negros estão sobre representados entre os pobres. Eles equivalem a 45% do total da população e a 69% do total de pessoas em situação de pobreza³.

Quanto às características normativo-estruturais dos direitos sociais a prestação e à frequente necessidade de concretização legislativa, EMERIQUE (2009, p.91) ressalta que a maior parte da doutrina sustenta que os direitos sociais de natureza prestacional (direitos positivos) diferenciam-se dos direitos de defesa (direitos negativos), inclusive nos aspectos relativos à forma como são positivados, isto é, à sua estrutura jurídico-normativa. Deste modo careceriam de concretização legislativa e dependeriam das circunstâncias de natureza socioeconômica, o que incentivaria a tendência a serem positivados de forma vaga e aberta. Geralmente neste caso, as formulações concretizadoras correm risco de serem superadas brevemente pelas mudanças conjunturais.

Por reclamarem uma legislação ordinária para sua concretização EMERIQUE (2009, p.91) destaca que existem correntes na doutrina estrangeira que qualificam os direitos sociais prestacionais como direitos relativos, visto que são postos sob uma reserva do possível, sujeitando-se a fatores socioeconômicos. Consistem em direitos relativos, pois sua eficácia plena e exigibilidade só ocorrem com a concretização pelo legislador.

Uma característica comum destas normas é que possuem uma normatividade insuficiente para alcançarem plena eficácia, pois são normas que estabelecem programas, tarefas e finalidades a serem implementadas pelo Estado e dependem de efeitos concretos a serem concedidos pelo legislador.

Tais normas são diretamente subordinadas ao grau de concretude constitucional e ao seu objeto. A necessidade de regulamentação não se resume apenas à determinação do seu conteúdo, já que existem normas de direitos e liberdades individuais, como os direitos de

³ Ibidem.

defesa, que apresentam termos vagos e formulações abertas, mas que nem por isso deixam de ser diretamente aplicáveis pelo Judiciário, através da interpretação, sem que nesta prática ofenda ao princípio da separação de poderes.

Para EMERIQUE (2009, p.92) muitas vezes, o que se percebe é que a ênfase dada à necessidade de lei ordinária para concretização das normas programáticas de direitos sociais prestacionais é justificada pelo fato de que diz respeito a um problema relativo à competência e depende da disponibilidade de meios e, em vários casos, da implementação e execução progressiva de políticas públicas. Nesse ponto, é relevante ressaltar a discussão em torno da constitucionalidade do PROUNI ocorrida no plenário do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade n°3330 e que será objeto de análise no último capítulo.

Em suma, a formulação em exame detecta, basicamente, certas peculiaridades dos direitos sociais prestacionais que se sobrepõem e influenciam a eficácia dos mesmos: a necessidade de concretização legislativa e a dependência de circunstâncias de ordem econômica. Isto significa que ficam à mercê da sua própria normatividade, pois ela designará a necessidade ou não de legislação ordinária regulamentadora; além de dependerem do seu objeto, pois ele revelará se há, ou não, correspondência necessária de fatores de ordem econômica na sua realização.

As normas programáticas de direitos sociais prestacionais necessitam de legislação concretizadora, em função da dificuldade de determinar o alcance da prestação que constitui seu objeto e não raras vezes a tarefa é transferida pela norma constitucional para o legislador ordinário e somente após exercida esta atividade é que a prestação devida poderá ser exigida.

EMERIQUE (2009, p.92) ainda destaca que é tarefa do legislador ordinário decidir sobre a aplicação e destino das verbas públicas, inclusive sobre políticas públicas prioritárias com reflexos orçamentários e, por isso, afirma-se ser um problema relativo à competência. Para aqueles que seguem este pensamento seria uma afronta ao princípio da separação dos poderes a entrega ao poder judiciário da função de concretizar os direitos sociais visto que carece aos magistrados a competência para tal pois na maior parte das vezes estão a depender de condições macroeconômicas.

Enfim, tanto os argumentos relativos aos aspectos normativo-estruturais, quanto os relativos à reserva do possível dentro de um cenário de previsão de recursos orçamentários ligam-se à questão do objeto da norma programática de direitos sociais prestacionais de forma que a natureza do objeto determina, de acordo com a argumentação sustentada, as particularidades que impossibilitam a plena eficácia destes direitos.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

2.1 O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: elementos de sua história

A questão pressupõe breve incursão na história da educação superior no sentido de identificar e delimitar alguns marcos significativos de sua história. De forma direta ou indiretamente, esses pilares concorreram para o delineamento da atual configuração das universidades brasileiras.

De início, é relevante destacar que o país nunca teve um modelo próprio de universidade, valendo-se sempre de exemplos e de experiências de países centrais, podendo-se constatar, na atualidade, uma superposição de modelos entre as Instituições de Ensino Superior públicas e privadas.

Desde seu advento a educação superior no país esteve voltada para os filhos das famílias de elite social e econômica. No Brasil colônia os jovens eram enviados para estudar nas universidades europeias, especialmente em Coimbra, Portugal. Com raras exceções alguns jovens vindos de famílias menos favorecidas conseguiam frequentar cursos superiores por meio do ingresso na vida religiosa e, portanto, com o apoio da Igreja.

Como mostrou TRINDADE (1998, p.56) o ano de 1808, com a chegada da corte portuguesa, registra-se a criação das primeiras escolas isoladas de educação superior no país, concebidas à luz do modelo napoleônico, centrado em cursos e faculdades, estruturados de forma independente e não propriamente a partir da concepção de universidade. O modelo da época centralizado do ponto de vista administrativo, mas dissociado em relação à integração das faculdades, via no ensino superior um importante mecanismo para formar profissionais necessários ao funcionamento da sociedade, e ao mesmo tempo, um importante instrumento para disseminar as doutrinas vigentes.

CUNHA (2007, p. 48) salienta que o Brasil esteve fora do debate sobre um novo projeto de universidade empreendido por países europeus e somente em 1920, como ensina FÁVERO (1999, p. 65), e portanto bastante tardiamente, é criada a Universidade do Rio de Janeiro, efetivamente a primeira do país, que incluía uma confederação de escolas – Medicina, Politécnica e Direito. Anos mais tarde, em 1927, a Universidade Federal de Minas Gerais foi inaugurada à luz do modelo neonapoleônico, aglutinando cinco faculdades – Engenharia, Medicina, Direito, Farmácia e Odontologia. Tratava-se de uma modelo de

administração centralizada, que pressupunha alguma coordenação em relação aos cursos de formação profissional.

Conforme ANASTASIOU (2001, p. 72) na prática esses cursos foram concebidos sob a ótica da ciência positivista que delimita rigidamente os campos de conhecimento e se apresentavam desintegrados, independentes e até hoje esse modelo de inspiração napoleônica influencia as universidades brasileiras tanto em relação à oferta de cursos e programas quanto ao não incentivo ao desenvolvimento de processos divergentes de pensamento.

No contexto da revolução de 1930, TRINDADE (1988, p. 58) argumenta que são registrados dois projetos de universidade com propostas semelhantes: o da Universidade de São Paulo – USP em 1934 e o da Universidade do Distrito Federal – UDF em 1935. Enquanto na UDF a proposta fundada em um ideal liberal progressista, objetivando a produção de um “saber desinteressado” com a formação de indivíduos críticos e cultores da liberdade não tinha vingado por pressões desencadeadas por setores como a Igreja e o próprio Estado, por considerarem uma ameaça à sociedade, na USP foi criada a faculdade de Filosofia, Ciências e Letras com a roupagem de um “centro integrado de busca e de crítica do saber”, sob a inspiração do modelo germânico humboldtiano, pautado na concepção da indivisibilidade entre o saber, o ensino e a pesquisa.

SGUISSARDI (2004, p. 57) aponta que a proposta sofre oposição das demais instituições superiores de formação profissional como Direito, Engenharia, Medicina e Agricultura, cuja autonomia, estrutura, mentalidade e tipo de ensino sofriam limitações diante dessa nova concepção de universidade e assim, de 1934 a 1959 a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras resiste às pressões semelhante a um “estado dentro do estado”, porém, desprovida de poder político a proposta acabou por se descaracterizar, tornando-se impraticável.

Em 1962 é fundada a Universidade de Brasília – UNB que segundo CUNHA (2007, p.49) reacende a ideia de um modelo de universidade pautado na associação de ensino e pesquisa e de uma estrutura integrada por meio de uma coordenação das atividades das várias comunidades de ensino. Vista como uma inovação diante do modelo tradicional, baseado em faculdades e escolas independentes e consideradas autossuficientes, a experiência logo foi abortada pelo golpe militar de 1964. Considerada foco de ideias subversivas, seus idealizadores foram demitidos e muitos deles obrigados a se exilar no exterior. Professores outros foram detidos e outros se demitiram em sinal de protesto contra a intervenção militar.

Na lição de SGUISSARDI (2004, p. 58) registra-se no início do ano de 1960 o movimento dos estudantes, liderado pela União Nacional dos Estudantes – UNE, defendia

uma reforma universitária como parte das reformas de bases sustentadas pelos setores progressistas do país. Uma das principais reivindicações dos estudantes era a democratização do acesso ao ensino superior traduzida pela ampliação do número de vagas ofertadas e um novo debate sobre os exames vestibulares. Tal qual ocorreu com os gestores e docentes da UNB muitos foram detidos, torturados e exilados sob a acusação de conspirarem contra a ordem estabelecida pelo novo regime do Brasil.

ANASTASIOU (2001, p. 73) registra que em 1968, sob a inspiração da Lei 5.540 de 28 de novembro de 1968 e em razão do acordo entre o Ministério da Educação e Cultura – MEC com a United States Agency for International Development (USAID), que impunha diretrizes à produção do conhecimento e ao processo de pesquisa a serem realizados pelas universidades brasileiras acabou por levar o governo militar a implantar a reforma universitária brasileira. A legislação da ditadura brasileira rompe com o pensamento neo-humboldtiano, na medida em que a responsabilidade pelo desenvolvimento da pesquisa passa a ser da pós-graduação enquanto que à graduação ficava reservada a tarefa de formar profissionais especializados para atender a demanda do “modelo econômico”, então denominado milagre brasileiro.

SGUISSARDI (2004, p.58) anota que desde o ano de 1990 o Estado vem incentivando e ofertando facilidades para a abertura e expansão das Instituições de Ensino Superior privadas, porém curiosamente tem restringido o apoio e manutenção ao setor público o qual também não goza de autonomia administrativa e financeira sobre seu orçamento. Segundo o Censo da Educação Superior realizado em 2012, 12,6% das IES que finalizaram o preenchimento das informações são públicas e 87,4% são privadas. Quase a metade (48,6%) das IES do País está localizada na região Sudeste. A região com o menor número de IES é a Norte, com 154 IES, seguida pela região Centro-Oeste com 236 instituições. Em conjunto, as duas regiões representam 16,1% do total de IES do Brasil.

Analisando especificamente a rede pública, 47,0% das IES estão localizadas na região Sudeste; 21,4% na região Nordeste; 16,1% na região Sul; 9,2% na região Norte; e 6,3% na região Centro-Oeste. Esses percentuais têm uma relação direta com o contingente populacional dessas regiões. Em termos percentuais, as instituições da rede pública apresentaram maior crescimento em relação às da rede privada (24,1% e 2,1%,

respectivamente), porém, ainda predominam as instituições privadas, com participação de 87,4%⁴.

Conforme anota SGUISSARDI (2004, p.60) a partir de meados da década de 1990, a legislação federal, por meio dos Decretos nº2207 e nº2306 de 1997 e nº3860 de 2001, concebidos sob a inspiração neoliberal e influência efetiva do Banco Mundial, estabelece que a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão se aplica apenas às universidades, deixando desobrigadas as demais, o que contraria o artigo 207 da Constituição Federal de 1988.

Segundo o Censo da Educação Superior de 2012 há uma variação positiva do número de IES, em todas as organizações acadêmicas, no período de 2009 a 2012. Predominam as faculdades, com participação de 84,6% no ano de 2012, em seguida aparecem as Universidades, com participação de 8,0%, e os centros universitários, representando 5,8% das IES. Por último, aparecem os IFs e os Cefets, com 1,7%. Apesar de o percentual de 84,6% das IES corresponder a faculdades, essa organização acadêmica representa apenas 28,8% do total de matrículas nos cursos de graduação. Por outro lado, as universidades são 8,0% do total de IES, mas detêm a maioria das matrículas da graduação, ou seja, as universidades têm uma média de matrículas superior a todas as outras organizações acadêmicas⁵.

Das IES que possuem até 1.000 matrículas, 98,9% são faculdades. Dentre essas, 68,5% têm menos de 1.000 alunos matriculados e dentre as instituições que possuem mais de 10.000 matrículas, cerca de 80% são universidades, 16,7% são centros universitários e o restante (2,7%) são faculdades. Por fim, 58,6% das IES possuem até 1.000 alunos matriculados, das quais 92% são privadas. Por outro lado, apenas 6,2% das instituições têm mais de 10.000 matrículas, com 42% de IES públicas e 58% de IES privadas⁶.

Observa-se que a maioria dos cursos está localizada na região Sudeste, com participação de 45,0% no total, seguida das regiões Sul e Nordeste, com 18,5% e 17,3%, respectivamente. A área de “Educação” predomina na região Norte, com quase 40% dos cursos, ao passo que na região Sudeste representa cerca de 20% do total. A área “Educação” é preponderante, também, na região Nordeste, com 34,8%, seguida da área de “Ciências Sociais, Negócios e Direito”, com participação de 26,3% do total. Na região Sudeste, pouco menos de 1/3 dos cursos está na área de “Ciências Sociais, Negócios e

⁴Para consulta, disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=13948&Itemid=. Acesso em 15/01/2015

⁵ Idem.

⁶ Ibidem.

Direito”, o mesmo ocorrendo nas regiões Sul e Centro-Oeste. Isso demonstra que a maioria dos cursos de graduação está na área de “Ciências Sociais, Negócios e Direito” e “Educação”. Juntas, essas áreas representam mais da metade (55,4%) do número de cursos de graduação registrados no Censo de 2012⁷.

No que toca as matrículas realizadas o Censo da Educação de 2012 indica que a maioria (50,8%) das matrículas em cursos de graduação presencial está nas universidades, seguidas das faculdades (33,5%), que são, prioritariamente, instituições privadas. Analisando os dados por região geográfica, em todas predominam as IES da rede privada, principalmente na região Sudeste, em que essas instituições possuem mais de 80% das matrículas em cursos presenciais. A região com a maior participação de IES públicas é a região Norte, concentrando 44,4% das matrículas. Outro ponto a destacar é a participação das universidades públicas nas regiões Norte, com 39,6% das matrículas de graduação presencial, e Nordeste, com 36,7%. Demonstra-se, nesse caso, uma maior participação do poder público nessas regiões menos favorecidas economicamente⁸.

A despeito dos modelos de universidade encontrados no cenário brasileiro, é importante destacar que a educação superior continua sendo um segmento educacional voltado a uma minoria, haja vista que apesar dos dados apresentados no Censo da Educação de 2012 em que o total de alunos matriculados na educação superior brasileira ultrapassou a marca de 7 milhões, representando um aumento de 4,4% no período 2011-2012 – enquanto o número de matrículas nas instituições públicas cresceu 7%, o aumento na rede particular, responsável por 73% do total, foi de 3,5% –, tais números ainda se apresentam longe do ideal se comparados ao total de habitantes de 203 milhões 771 mil e 311 habitantes que o Brasil possui segundo o IBGE⁹.

CURY (2005, p.64) aponta que é nesse contexto que se insere a discussão sobre o acesso ao ensino superior, temática que abraça não apenas os estudos das políticas públicas e dos mecanismos que levam à tomada de decisões, como também suas implicações nos modelos de avaliação em educação. Os programas de acesso ao ensino superior inserem-se no seio das políticas compensatórias e tais políticas visam corrigir as lacunas deixadas pelas insuficiências das políticas universalistas. São programas que visam dar o necessário equilíbrio a uma balança que sempre pendeu a favorecer grupos homogêneos no acesso aos bens sociais, conjugado ao mesmo tempo com os princípios da igualdade e da equidade

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

compreendida como a melhor escolaridade. Buscam também atender à dimensão de uma inserção profissional mais qualificada mediante uma base maior de inteligência visando ao desenvolvimento científico e tecnológico do país.

A escolha e efetivação de uma política de acesso à universidade integram um rol de demandas oriundas, em larga medida, do cenário produtivo. A solicitação de força de trabalho mais qualificada e apta a reter conhecimento e também a responder às qualificações que vão sendo forjadas, desenvolvendo novas competências exigidas para a vida na sociedade contemporânea são elementos que permeiam a posição das políticas de educação.

A solicitação do cumprimento de funções mais cerebrais, como raciocínio lógico e resolução de questões surgidas no cotidiano do trabalho, além da disposição de sempre aprender coaduna-se com a ampliação da escolaridade, pois à educação é atribuído o papel estratégico de promover o desenvolvimento das novas capacidades requeridas do trabalhador.

A discussão sobre a emergência e implantação das propostas de acesso dos jovens das camadas populares ao ensino superior no Brasil insere-se no quadro das políticas públicas de educação superior, conduzindo a recuperar questões ligadas à definição, manutenção ou direcionamento das políticas em curso, mas permite reconstruir, ainda que em parte, suas ligações com as concepções neoliberais.

Para HIDALGO (2004, p.101) as políticas públicas voltadas para a educação “estão imbricadas com os processos de reforma do Estado desencadeados a partir da intensificação do processo de globalização econômica no final do século XX”.

Nesse sentido é necessário considerar que a partir da década de 1970 o cenário sociopolítico e econômico do país provocou mudanças na definição do caráter das políticas públicas, na relação entre o público e o privado e nos debates sobre a redefinição do papel do Estado, criando um diálogo que abordava a problemática do emprego e desemprego.

O papel do Estado em um contexto de ajuste de estruturas está relacionado aos lemas definidos pelas agências multilaterais em relação às políticas públicas, quais sejam: focalizar, descentralizar e privatizar – temas presentes nos debates sobre as políticas públicas na década de 1990 e também no quadro atual. Um exame dos programas e recomendações das agências multilaterais, como o Banco Mundial, ou de projetos e políticas elaborados por vários governos, mostra a preocupação com esses temas, pois políticas dessa natureza devem focalizar e racionalizar a alocação de recursos para que os resultados rapidamente sejam visíveis.

MORAES (2001, p.66), crítico desses princípios considera que a política de focalização, em contraposição às políticas universais apresenta vantagens para as elites

conservadoras, que geralmente conduzem as reformas, pois os benefícios focalizados reduzem custos e os setores de extrema pobreza são conquistáveis com recursos limitados pois o pobre custa pouco e racionaliza-se a antiga política de clientela. Benefícios quando dirigidos e particularizados não correm o risco político de serem confundidos com medidas que criam direitos universais ou bens públicos, sempre submetidos, estes últimos, a demandas de extensão e generalização. Permitem também a distribuição mais discricionária dos recursos. Além de seletivos têm mais chance de impor condições à concessão dando forma mais clara a manifestações de gratidão dos beneficiados.

E complementa MOREAS (2001, p. 66) sustentando que a política pública ao focalizar grupos, recursos e benefícios, substitui a política de acesso universal pelo acesso seletivo, posto que: o acesso universal faz com que os serviços sejam considerados direitos sociais e bens públicos. O acesso seletivo permite definir mais limitadamente e discriminar o receptor dos benefícios. As políticas sociais do neoliberalismo, por sua vez, se aproximam cada vez mais do perfil de políticas compensatórias, isto é, de políticas que supõem, como ambiente prévio a um outro projeto de sociedade definido em um campo oposto ao da deliberação coletiva e de planificação. O novo modelo de sociedade é definido pelo universo de trocas, pela mão invisível do mercado.

Para CURY (2005, p.15), “ao focalizar grupos específicos o modelo preconiza a ideia de dar a quem mais precisa, compensando ou reparando sequelas do passado, ideia presente desde a antiguidade clássica que destacava o tratar desigualmente os desiguais”.

Esse tema está associado aos pressupostos que orientam as ações afirmativas, uma vez que tais ações planejam e atuam no sentido de promover a representação de grupos inferiorizados na sociedade, e lhes conferir uma preferência para assegurar seu acesso a determinados bens, econômicos ou não.

A redução da capacidade de investimento do Estado na educação superior e outras mudanças, como a interrupção do processo de expansão física da rede federal de ensino superior que teve curso até o final da década de 1970, com repercussão na sua oferta produziram resultados que vieram reforçar as ideias de focalização e privatização supramencionadas ladeadas pela emergência das ações afirmativas.

Segundo CORBUCCI (2004, p.677) ao final dos anos de 1990, época do governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello, o exame sobre a situação do ensino superior destacava o que se considerava como duas distorções: a formação de professores desvinculadas da geração de riquezas e a insuficiente formação na área de ciências exatas com gasto excessivo em detrimento dos demais níveis de ensino. Como enfrentamento dessas

distorções estabeleceram-se as seguintes metas: ampliação ao acesso; respeito à autonomia universitária; maior estímulo ao desenvolvimento de pesquisa; ampliação dos programas de pós-graduação; valorização e capacitação dos profissionais de educação. No entanto, o que ocorreu foi o estabelecimento de medidas de favorecimento à expansão do ensino superior privado, situação esta que se consolidou ao longo do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso entre os anos de 1994 e 2002.

Ainda como aponta CORBUCCI (2004, p.648,687) embora, em 2002, 70% (setenta por cento) do total das matrículas do ensino superior estivessem concentrados no setor privado, o modelo de expansão do ensino proposto na década de 1990, centrado na iniciativa privada, começou a apresentar indícios de seus limites. Esses indícios sugerem que o modelo provavelmente comprometerá a própria sustentabilidade da oferta, tendo em vista a baixa capacidade de demanda da sociedade e dos índices de inadimplência dos estudantes matriculados nas instituições privadas. Ou seja, a simples ampliação da oferta de vagas não é condição suficiente para a democratização do acesso ao ensino superior.

Para preencher as vagas ofertadas pelas Instituições de Ensino Superior privadas no ano de 1999 foi criado pelo Governo Federal o Fundo de Financiamento do Ensino Superior - FIES com o propósito de se autossustentando, substituir o Programa de Crédito Educativo – PCE/CREDUC e financiar o ensino superior de estudantes sem condições de arcar com os custos de sua formação, que estivessem regularmente matriculados em instituições privadas cadastradas no programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC¹⁰.

Já o PROUNI, como será visto no próximo capítulo oferece bolsas de estudo integrais e parciais em instituições particulares de ensino, sendo que as integrais são para estudantes com renda bruta familiar, por pessoa, de até um salário mínimo e meio.

As bolsas parciais são para candidatos com renda bruta familiar igual ou inferior a três salários mínimos por pessoa, sendo que em 2014, foram ofertadas 191 mil bolsas, entre parciais e integrais, e atualmente participam do programa 1,2 mil instituições e, no total, 500 mil bolsas estão ativas¹¹.

O programa tem o objetivo de ampliar o acesso à formação superior. Até 2011, aproximadamente 18% dos jovens de 18 a 24 anos tinham acesso a cursos de nível superior. Em 2012, o censo apontou que o número de matrículas era superior a 7 milhões. As instituições privadas concentram a maior parte desse total: 5,1 milhões. O Plano Nacional

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

de Educação (PNE), em tramitação no Congresso Nacional, estabelece que, em dez anos, 33% da população entre 18 e 24 anos deve ter acesso ao ensino superior¹².

2.2 O PROGRAMA DE CRÉDITO EDUCATIVO – PCE/CREDOC

Baseado nas experiências de outros países o Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDOC) foi institucionalizado por meio da Lei nº8436 de 25 de junho de 1992, sendo administrado pelo Ministério da Educação e Cultura tendo à época os seguintes objetivos: buscar oportunidades educacionais; diminuir a evasão do ensino superior e proporcionar às camadas populares recursos financeiros para cursar o ensino superior.

De início o programa fixou duas modalidades de empréstimo: a de manutenção que buscava reduzir as dificuldades de sustento dos alunos tanto na rede privada como na pública e de anuidade que tinha seu valor correspondente à anuidade estabelecida pela Instituição de Ensino Superior.

Com prazo inicial ao da duração média dos cursos, o CREDOC admitia, em casos excepcionais, a sua ampliação por mais um ano ao passo que quanto aos critérios de seleção dos candidatos o Ministério da Educação e Cultura tinha como base o índice de carência dos interessados o qual era definido pela renda bruta familiar do candidato e pelo número de componentes da família.

O Programa, que contou com financiamento de várias fontes como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, além da participação de bancos privados e recursos do próprio Ministério da Educação e Cultura chegou a superar um milhão de estudantes atendidos entre o ano de 1970 até o ano de 1980, porém enfrentando graves problemas em razão da inadimplência em relação à quitação dos empréstimos efetuados aos estudantes o programa encontrava-se falido já no ano de 1983.

Com isso, para buscar sua autossuficiência o programa passou por duas grandes reformulações: a primeira que consistiu na introdução de novas formas de financiamento, como por exemplo a utilização da receita advinda das loterias e a segunda que se caracterizou pela diminuição do período de carência com a exigência de fiador e a introdução de uma taxa de 6% (seis por cento) acima da correção monetária.

¹² Ibidem.

Na década de 1990 o programa enfrentou problemas de natureza político-operacional, entre eles, a baixa prioridade dada pelo Ministério da Educação e Cultura, a instabilidade dos recursos e falta de clareza entre as atribuições do próprio Ministério e da Caixa Econômica Federal, além do fato de que havia uma avaliação insuficiente quanto a qualidade das Instituições de Ensino Superior parceiras do programa.

Com baixa taxa de retorno em contraposição ao seu elevado custo operacional o programa enfrentou um contínuo processo de enfraquecimento até que no ano de 1997 financiou vagas pela última vez, ocasião em que atendeu apenas 58.709 estudantes.

Assim, em razão da inexistência de fiadores, garantias de crédito, dificuldades operacionais na cobrança dos empréstimos, além da limitada oferta de recursos aliada ao elevado valor das parcelas para amortização da dívida contraída é que o programa acabou sendo extinto no ano 2000.

As alterações verificadas no cenário econômico influenciaram fortemente no esgotamento do modelo do programa que com isso deixou de contratar novos empréstimos mantendo assim apenas os adiantamentos realizados anteriormente.

2.3 O PARADOXO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Para a política pública de educação no Brasil a escola assume um papel fundamental sendo considerada como elemento essencial para permitir a superação da exclusão educacional. Traduz-se por políticas que acompanhem os avanços do conhecimento e das lutas sociais constituindo-se em verdadeiros instrumentos promotores do amplo e universal acesso à educação.

O Estado brasileiro, historicamente caracterizado como ente partidariamente vinculado aos interesses do setor privado tem como característica se uma enorme dívida social no sentido de alargamento dos direitos sociais e coletivos, ou seja, da esfera pública.

As políticas educacionais no Brasil, nesse contexto, vêm sendo balizadas por mudanças, destacando-se, sobremaneira, a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases a qual apresenta alterações na intervenção estatal redirecionando mecanismos, formas de gestão e as políticas educacionais como desdobramentos assumidos pelo Estado para reordenar as relações sociais e tendo como referência básica a educação nacional, sendo que seu texto

incorporou vários dispositivos referentes à educação superior em razão de um cenário de ampla reforma constitucional.

A Lei de Diretrizes e Base da Educação define como responsabilidades do poder público garantir a efetivação de matrículas na rede regular de ensino bem como a oferta de oportunidade de ensino de maneira ampla e geral.

As Instituições de Ensino Superior estão vinculadas ao sistema federal de ensino ou aos sistemas estaduais e municipais. O sistema federal de ensino compreende conforme o Artigo 16 da Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação:

- I – as instituições de ensino mantidas pela União;
- II – as instituições de educação superior criadas pela iniciativa privada;
- III – os órgãos federais de educação.

As Instituições de Ensino Superior, públicas federais são subordinadas à União, podendo ser organizadas na forma de autarquias em regime especial ou fundações públicas, enquanto que as privadas são mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direitos privados podendo ser classificadas em:

- Particulares: são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, não tendo as características das demais que se apresentam a seguir:
- Comunitárias: assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos e que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade.
- Confessionais: assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade.
- Filantrópicas: são as instituições de educação ou de assistência social que prestam os serviços para os quais foram instituídas, colocando-se à disposição da população em geral e em caráter complementar às atividades do Estado sem qualquer remuneração.

Os sistemas estaduais e municipais compreendem as instituições de ensino superior: estaduais, quando mantidas pelos governos dos Estados ou do Distrito Federal, com a possibilidade de tomar as formas determinadas pelos respectivos sistemas; municipais quando providas pelas prefeituras municipais na forma do artigo 19 da Lei 9394 de 20/12/1996.

No Brasil as mantenedoras das Instituições de Ensino Superior são pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou ainda, pessoas físicas que provêm os recursos necessários ao seu funcionamento. Segundo o Regime Jurídico Único as mantenedoras das instituições de ensino superior do país classificam-se em:

I - Da administração direta da União Federal, dos Estados membros ou Distrito Federal e dos Municípios;

II – Da administração indireta pois podem assumir a forma de autarquias ou fundações da União Federal, dos Estados membros ou Distrito Federal e Municípios. As associações se distinguem das fundações pois na primeira há pluralidade de pessoas e objetivo em comum ao passo que na segunda os requisitos basilares são o patrimônio e sua destinação para uma finalidade determinada. Nas associações o patrimônio tem função meramente instrumental, representa um meio para a consecução dos fins almejados pelos seus associados, já nas fundações o patrimônio constitui o elemento essencial de modo conjunto ao objetivo a que se destina.

As instituições de ensino público ao serem criadas como entes da administração pública descentralizada devem ser dotadas de personalidade jurídica própria nos termos do que dispõe o artigo 4º inciso II do Decreto-Lei 200/1967 com as alterações introduzidas pela Lei 7596/1987. A obrigatoriedade de criação por lei, com estrutura formal de autarquia ou fundação pública, dota essas instituições de responsabilidade plena, que caracteriza a autonomia patrimonial, financeira e administrativa que lhes é atribuída frente à pessoa de direito público mantenedora.

As universidades públicas ocupam posição fundamental no cenário acadêmico nacional, detendo papel estratégico no processo de desenvolvimento científico e tecnológico do país. A diversidade institucional, entretanto, está presente especialmente no campo das instituições privadas, integradas pelas comunitárias, confessionais e pelos estabelecimentos de perfil mais empresarial.

As universidades comunitárias se autodenominam “públicas não estatais” e caracterizam-se por manter um elevado grau de interação no contexto social. São criadas e mantidas por conselhos integrados por membros da comunidade municipal e estadual. Voltam-se muito mais para as atividades de ensino e de extensão.

A estrutura atual da educação superior no Brasil foi formalizada e normatizada na Constituição Federal de 1988 e na Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação consagrando a oferta da educação como um dever do Estado e o seu comprometimento com o desenvolvimento nacional e a construção de uma sociedade justa e solidária, individualizando a educação como um bem jurídico.

A Carta Magna de 1988, que garante ainda a gratuidade de ensino nas Instituições de Ensino Superior públicas, permite a vinculação de receita tributária para manutenção e desenvolvimento do ensino público pois, conforme seu artigo 212 a União Federal aplicará,

anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O texto constitucional ainda franquia a atividade de educação superior à iniciativa privada vedando porém recursos públicos no financiamento das atividades desse setor. No entanto, seu artigo 213 incisos I e II prevê a destinação de recursos públicos às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

Já no parágrafo 2º do artigo supramencionado há a previsão de que as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

O Brasil consolidou, assim, seu sistema de educação superior com dois segmentos bem definidos: um público e um privado, abraçando hoje um complexo e diversificado sistema de instituições públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas (confessionais, particulares, comunitárias e filantrópicas).

O ingresso no ensino superior é realizado por meio de processos seletivos, como o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio – criado no ano de 1998 com o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da educação básica, buscando contribuir para a melhoria da qualidade desse nível de escolaridade e que a partir do ano de 2009 passou a ser utilizado também como mecanismo de seleção para o ingresso no ensino superior, bem como por concurso vestibular que avalia conhecimentos comuns do ensino médio. Os cursos de graduação oferecem formação em nível de bacharelado, licenciatura e tecnológica, cabendo ressaltar que também fazem parte desse nível de ensino a pós-graduação que compreende programas de mestrado, doutorado e cursos de especialização.

As Instituições de Ensino Superior são classificadas segundo dois critérios: o da organização acadêmica e de categoria administrativa. Pelo primeiro distinguem-se em instituições universitárias as universidades que têm como função o ensino, a pesquisa e a extensão, pois devem ter 1/3 (um terço) dos professores com título de mestre ou doutor e 1/3 trabalhando em dedicação exclusiva e os centros universitários, que se caracterizam pela oferta qualificada do ensino não precisam manter atividades de pesquisa e gozam de autonomia para criar cursos ou vagas. As não universitárias compreendem as faculdades e centros tecnológicos, voltados basicamente para as atividades de ensino e não possuem

autonomia pois dependem do Conselho Nacional de Educação para aprovação de novos cursos e vagas. Pelo segundo critério, como já dito, podem ser públicas federais, estaduais ou municipais totalmente gratuitas e mantidas pelos respectivos poderes; ou privadas, como comunitárias, confessionais, filantrópicas e particulares.

O financiamento no setor privado depende sobremaneira da cobrança de mensalidades, anuidades e taxas pelos cursos oferecidos – graduação, *lato sensu*, mestrado e doutorado. A legislação brasileira concedeu às Instituições de Ensino Superior privadas a oportunidade de fixar suas próprias mensalidades, desvinculando as negociações na área educacional transferindo-a para a seara da relação contratual de consumo.

Por óbvio que o custo do ensino privado varia de forma significativa em função do tipo de curso como, por exemplo, medicina e odontologia que são cursos de mensalidade elevada quando comparados com cursos de pedagogia e letras que registram mensalidades com valores menores. Também há influência no custo da mensalidade de acordo com o tipo da instituição e a região em que esta se situa.

Portanto, considerando-se que a fonte de sustentação mais visível das instituições privadas são as mensalidades não se deve descartar a existência de fontes indiretas como isenções fiscais, previdenciárias e renúncia fiscal estabelecida pelo PROUNI e fontes diretas como o crédito educativo fixado no FIES e que contribui significativamente para sua expansão e manutenção.

O fato curioso que se percebe é que no Brasil a política de apoio não é concentrada diretamente nos estudantes por meio de empréstimos ou bolsas, mas sim às Instituições de Ensino privadas diretamente por meio da isenção tributária e previdenciária. A imunidade tributária para as instituições sem fins lucrativos está prevista no artigo 150 inciso III letra “c” da Constituição Federal de 1988.

Segundo o Ministério da Educação e Cultura até o ano de 2004 as Instituições de Ensino Superior privadas que não possuíam finalidade lucrativa gozavam de isenções fiscais com baixo controle pelo poder público e concediam bolsas de estudo, determinando elas próprias quem seriam os beneficiários, em que cursos, o número de bolsas e os descontos concedidos, e muito raramente era concedida bolsa integral.

Deve ser observado que esse modo de custeio do ensino superior encontra-se em franco esgotamento pois o segmento privado apresenta ociosidade de vagas e consideráveis taxas de evasão e inadimplência o que obriga a diminuição dos valores das mensalidades e põe em risco a capacidade de investimento do setor.

Considerando a necessidade de inclusão social de um grande contingente de jovens oriundos das classes mais pobres e partindo da premissa de que a educação assume a feição de um bem público e não uma mercadoria, cuja motivação é a ampliação das oportunidades de acesso para contingentes de estudantes oriundos das camadas de baixa renda e grupos sociais racialmente discriminados, é que se espera que as políticas sociais de inclusão repercutam positivamente para o setor.

3 PROUNI – PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS

3.1 ASPECTOS GERAIS

No presente capítulo foi utilizado o método da pesquisa qualitativa como estudo que não se apresenta com a característica de manipular dados estatísticos, mas sim identificar e analisar dados de complexa mensuração captados em sítios oficiais com elementos informativos no que toca ao número de bolsas ofertadas e seu incremento ao longo dos anos. Procura-se ainda atingir a compreensão da situação problema na realidade de determinado grupo de indivíduos que compartilham suas experiências, sentimentos, sensações e motivações que podem explicar determinados comportamentos e realidades apreendidos com o desenvolver da presente pesquisa pois a educação, como um direito, pressupõe a garantia de acesso e de um mínimo de qualidade a ser construído por todos aqueles que transitam pelo sistema de ensino e portanto o ensino superior não deve estar longe deste pressuposto.

Em continuidade a esse processo que busca assegurar a todos o ingresso e participação e a aprendizagem nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino, elaborou-se em Paris, em 1998 a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação. Nesse documento foram expostas as ideias de missões e funções da educação superior e foi indicado como um dos objetivos centrais a redução das desigualdades por meio de ações e políticas que visem a equidade.

Nesse sentido surge o Programa Universidade para Todos – PROUNI que tem por objetivo a concessão de bolsas de estudos integrais ou 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 educação superior.

A bolsa de estudo integral é concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 01 (um) salário mínimo e 1/2 (meio), ao passo que a bolsa de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) serão concedidas a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não ultrapasse o valor de até 03 (três) salários mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação.

Os benefícios destinam-se aos estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública de ensino ou em instituições privadas desde que na condição de bolsista integral, aos professores da rede pública de ensino para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica independentemente de renda mensal. Há também destinação de bolsa ao estudante portador de deficiência.

O programa, criado pelo governo federal inicialmente por meio da Medida Provisória nº213 de 10/09/2004 e posteriormente convertido na Lei 11.096 de 13 de janeiro de 2005 oferece em contrapartida isenção de determinados tributos àquelas instituições de ensino que tenham aderido ao programa. A lei em referência também possui a pretensão de na mesma forma normatizar a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior do país.

Trata-se de uma ação afirmativa desenvolvida pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC tendo sua lógica na inclusão socioeducativa destinando bolsas de estudo para parcela da população caracterizada por sua situação socioeconômica, de etnia e cultura em instituições de ensino superior associada à política de renúncia fiscal da União Federal como forma de contribuir para a inclusão social e revertendo o benefício ao cidadão.

A isenção de impostos previstos pelo programa viabiliza a oferta de vagas nas Instituições de Ensino Superior privadas vinculadas ao programa otimizando as já existentes, porém não preenchidas.

Dessa forma, os diretamente beneficiados, ou seja, a camada mais pobre da população com idade entre 18 e 24 anos que apresentam dificuldade para o acesso ao ensino superior no que toca à oferta pelo Estado ou financiamento próprio de seus estudos, encontram vagas disponíveis nas instituições privadas aderentes ao programa gerenciado pelo Poder Executivo Federal por meio de parceria público privada.

Dentre as obrigações que deverão ser assumidas pelas Instituições de Ensino Superior que aderirem ao programa na forma de termo de adesão destaca-se necessariamente o percentual de bolsas de estudo destinado a implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior a portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros.

As instituições ficam obrigadas a oferecer, no mínimo, 01 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) de estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior. Alternativamente, poderão oferecer 01 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados, desde que ofereçam,

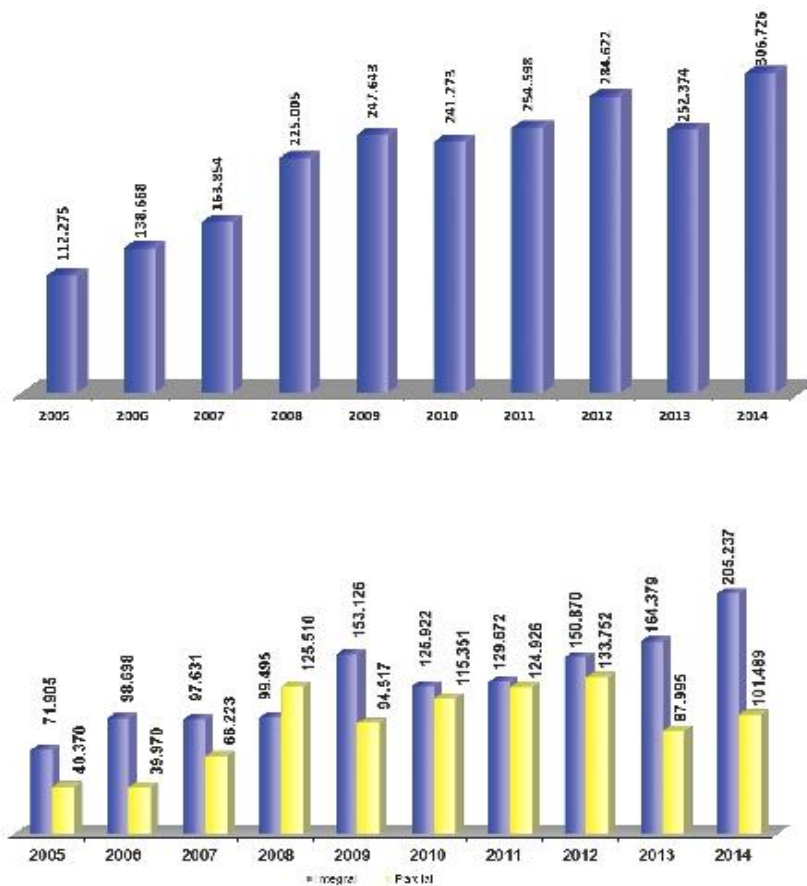
adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25 (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos.

Em contrapartida, haverá isenção 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 Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS.

Assim, percebe-se que o incentivo fiscal ofertado tem se mostrado capaz de aumentar o número de instituições que estão aderindo ao programa de maneira significativa a cada semestre letivo, pois o número de bolsas disponibilizado tem crescido a cada ano.

O quadro a seguir mostra a distribuição de bolsas ofertadas por ano, integrais e parciais.

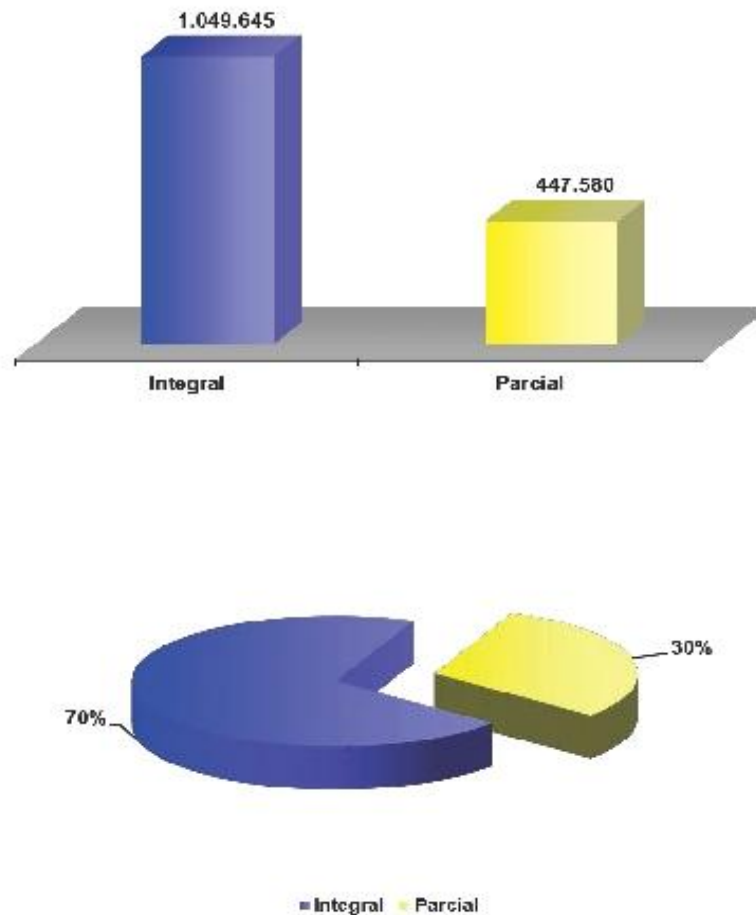
Bolsas ofertadas por ano



Fonte: Sispruni2016
Pruni 2006-2º/2014

O quadro a seguir demonstra o número do tipo de bolsa ofertada:

Bolsistas por tipo de bolsa



Fonte: Sisprounide0601/2015
Bolsistas Proni 20062º/2014

Pautando-se no sentido de buscar ofertar melhores condições a essa população, a política implementada pelo PROUNI é guiada no sentido de viabilizar o fortalecimento de estudantes de baixa renda promovendo a equidade, ou seja, garantir que todos tenham as adequadas oportunidades. O norte é a redução ou abrandamento das desigualdades socioeconômicas e raciais que determinam e diferenciam as oportunidades de acesso à educação superior.

O PROUNI promove assim a redistribuição de poder no campo educacional reequilibrando as relações de força entre os agentes detentores de diferentes volumes de capital cultural, pois permite aos alunos de baixa renda e de formação na rede pública de ensino vencerem a barreira financeira de acesso ao ensino superior, pois a educação como um

direito pressupõe a garantia de acesso e de um mínimo de qualidade a ser construído por todos aqueles que transitam pelo sistema de ensino.

O ensino superior, dessa maneira, não deve ser posto de lado e nem deixado distante deste pressuposto, pois é possível perceber que somente com a educação será possível alcançar o desenvolvimento da nação sendo inegável que ao Estado foi conferida a missão de assegurar a todos o ingresso, a participação e a aprendizagem nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino.

Desta forma, comprova-se que a população beneficiada pelo programa se encontra na situação de pobreza de cidadania, caracterizada pela impossibilidade de apropriação de determinados bens – no caso em tela, a educação superior privada. (FERNANDES, 1991, p. 105).

3.2 O PROCESSO DE CANDIDATURA A UMA OPORTUNIDADE

O cadastramento do candidato que preenche os requisitos explicitados anteriormente se dá pela internet, podendo ser feita a escolha de até três cursos seguindo a ordem de sua preferência em uma mesma instituição ou em diferentes instituições devidamente credenciadas.

São duas as fases para seleção dos bolsistas: na primeira a base é o perfil socioeconômico informado no questionário preenchido quando inscrito no ENEM; a segunda é realizada pelas próprias Instituições de Ensino Superior, as quais definem a listagem final dos escolhidos a partir dos nomes enviados pelo Ministério da Educação e Cultura tendo como referência as notas de desempenho.

Tendo as notas de desempenho no ENEM como base, permite-se ao candidato acompanhar suas chances de ingresso no curso e instituição de sua preferência, e desta maneira eles podem readequar suas escolhas em virtude da possibilidade de terem suas solicitações atendidas, orientados pela simetria do binômio: esperança-oportunidade.

Na continuidade do processo de seleção, após serem aceitos os estudantes devem comparecer às respectivas instituições e apresentar os documentos exigidos para a efetivação da matrícula, sendo: carteira de identidade, comprovante de residência, comprovante de rendimentos do candidato e da família.

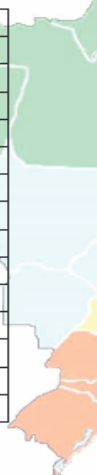
As vagas devem ser ofertadas em todos os cursos da instituição participante e não somente nos de menor mensalidade ou de pouca procura. Esta exigência permite enfrentar eventuais argumentos de que os excluídos do sistema ao serem incluídos no mesmo ficam limitados a diplomas pouco prestigiados no mercado educacional e profissional.

As maiores possibilidades de ingresso no mercado de trabalho, ao lado de outros fatores, também dependem de oportunidades de ampliação de capital cultural e social (BORDIEU, 1974, p. 79).

Tais situações podem se dar no âmbito da trajetória dos próprios estudantes nas instituições com experiências de monitorias acadêmicas, no envolvimento em pesquisas, na participação em eventos na futura área de atuação ou ainda fora delas, com a frequência em estágios.


Os quadros abaixo informam o número de bolsas ofertadas pelo PROUNI para o primeiro e segundo semestres de 2014.

Número de bolsas ofertadas pelo Prouni para o primeiro semestre de 2014



Unidade da Federação	Número de bolsas			Unidade da Federação	Número de bolsas		
	Integral	Parcial	Total		Integral	Parcial	Total
Acre	400	140	540	Paraná	2.607	807	3.414
Alagoas	1.337	32	1.369	Paraíba	1.720	308	2.028
Amazonas	2.139	568	2.707	Pernambuco	3.740	778	4.518
Amapá	894	70	964	Piauí	972	328	1.300
Bahia	7.079	1.850	8.929	Paraná	8.222	8.350	16.572
Ceará	2.806	735	3.541	Rio de Janeiro	6.986	1.275	8.261
Distrito Federal	3.089	2.573	5.662	Rio Grande do Norte	1.278	526	1.804
Espírito Santo	2.085	1.116	3.201	Rondônia	1.278	437	1.715
Goiás	4.279	1.620	5.899	Roraima	242	57	299
Maranhão	1.708	916	2.624	Rio Grande do Sul	10.627	2.354	12.981
Minas Gerais	12.608	6.976	19.584	Santa Catarina	9.568	1.235	10.803
Mato Grosso do Sul	1.696	708	2.404	Sergipe	970	35	1.005
Mato Grosso	3.479	370	3.849	São Paulo	38.621	25.706	64.327
				Tocantins	1.186	121	1.307
				Total	131.636	69.989	191.625

Número de bolsas ofertadas pelo Prouni para o segundo semestre de 2014



Unidade da Federação	Número de bolsas			Unidade da Federação	Número de bolsas		
	Integral	Parcial	Total		Integral	Parcial	Total
Acre	209	168	367	Paraná	1.605	491	2.096
Alagoas	746	3	749	Paraíba	1.415	220	1.635
Amazonas	743	334	1.077	Pernambuco	1.746	747	2.493
Amapá	316	64	380	Piauí	616	295	911
Bahia	3.201	2.066	5.267	Paraná	2.071	6.094	8.165
Ceará	2.083	825	2.908	Rio de Janeiro	5.163	2.501	7.664
Distrito Federal	2.376	6.285	8.661	Rio Grande do Norte	674	52	726
Espírito Santo	1.298	277	1.575	Rondônia	513	395	908
Goiás	2.573	1.061	3.634	Roraima	122	72	194
Maranhão	1.105	899	2.004	Rio Grande do Sul	5.968	1.646	7.614
Minas Gerais	7.535	4.298	11.833	Santa Catarina	6.262	461	6.723
Mato Grosso do Sul	1.143	59	1.202	Sergipe	774	148	922
Mato Grosso	1.281	121	1.402	São Paulo	21.548	11.901	33.449
				Tocantins	515	27	542
				Total	73.601	41.500	115.101

FONTE: BIBPROUNI

O Programa possui também ações conjuntas de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, como a Bolsa Permanência, os convênios de estágio MEC/CAIXA e MEC/FEBRABAN e ainda o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, que possibilita ao bolsista parcial financiar até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa do programa e o PROUNI já atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do segundo semestre de 2013, mais de 1,2 milhão de estudantes, sendo 69% com bolsas integrais¹³.

Neste ponto deve ser destacada notícia extraída do próprio portal do Ministério da Educação e Cultura em que os estudantes atendidos pelo PROUNI podem se candidatar a fazer estágio em unidades da Caixa Econômica Federal, que é um banco estatal, realizando as inscrições no Centro de Integração Empresa Escola (Ciee) ou no Instituto Euvaldo Lodi (IEL).

Na ficha de inscrição, o bolsista do PROUNI deve informar que faz parte do programa. De acordo com Olavo José Perondi, da gerência de responsabilidade social da Caixa, é importante que o aluno preste essa informação, porque o banco separou vagas exclusivas para ele. A prioridade aos universitários do PROUNI nos estágios resulta de uma parceria firmada desde o mês de fevereiro do ano de 2008 entre o Ministério da Educação e a Caixa, que oferece dois tipos de bolsa. Para estágio de quatro horas diárias, de segunda a

¹³ Disponível para consulta em: http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140. Acesso em 16/01/2015.

sexta-feira, R\$ 465,00; e para cinco horas diárias, R\$ 581,00. O estagiário recebe também R\$ 66,00 de auxílio transporte e recesso de 30 dias remunerados, a cada 12 meses de atividade, conforme prevê a Lei do Estágio. O estágio na Caixa abrange um grande número de áreas do conhecimento, diz Olavo Perondi. À medida que uma unidade do banco precisa de estagiários, ela informa ao Ciee ou ao IEL o perfil da vaga. De acordo com o gerente operacional, a atividade no estágio precisa ter correlação com a graduação que o aluno faz. Assim, estudantes de direito vão estagiar na área jurídica do banco; de arquitetura e engenharia, no setor de desenvolvimento urbano; das ciências sociais, na área de projetos sociais; marketing, no setor de marketing.

Alunos matriculados em cursos com duração de três a três anos e meio podem fazer estágio a partir do terceiro semestre; aqueles que fazem curso com quatro anos ou mais, a partir do quinto semestre. O estágio tem duração de um a dois anos, mas o aluno com deficiência pode ficar até a conclusão do curso. Os interessados nas vagas de estágio na Caixa já podem fazer a inscrição nas páginas eletrônicas do Ciee do IEL¹⁴.

É importante perceber que a opção por parte dos candidatos pelo curso e instituição é o resultado final de escolhas estratégicas, porém, vocacionais baseando-se nos anseios e possibilidades dos estudantes, tornando possível a realização dos desejos de abraçar uma profissão e desenvolver uma carreira que somente foi possível como a transformação de uma realidade, que somente foi possível com a implantação do programa.

O combate à pobreza subjetiva, na realidade social em que as pessoas estão inseridas e relacionada às perspectivas de futuro implica no aumento de opções e possibilidades para projetar e concretizar um futuro melhor construído a longo prazo. A seguir, extraído do portal do Ministério da Educação e Cultura, vale a leitura do depoimento de Ieda Siqueira, de Ipatinga (MG), Samuel Aquino, de Juazeiro do Norte (CE), e Nascif Tanus Nascif, de Campos dos Goytacazes (RJ), que são médicos formados com bolsas de estudos integrais do PROUNI e hoje, ao exercerem a profissão, os três têm como atividade principal o atendimento de pessoas no Programa Saúde da Família.

Formada em medicina pela Faculdade Suprema, em Juiz de Fora (MG), Ieda Siqueira ficou na cidade para trabalhar. Ela é chefe da equipe de Saúde da Família que atende a comunidade do bairro Nossa Senhora Aparecida. O bairro, conta Ieda, fica na periferia, é formado por favelas, tem pontos de venda de drogas. Como a população é carente, a médica diz que o desafio de cuidar da saúde da comunidade é muito grande. Entre as dificuldades

¹⁴ Disponível para consulta em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=11425. Acesso em 16/01/2015.

encontradas por ela estão a falta de transporte para levar doentes que precisam ser atendidos por especialistas ou para internação, e de recursos para a compra de remédios que não são fornecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Mesmo diante dessas dificuldades, Ieda Siqueira pretende continuar no Saúde da Família por dois ou três anos para depois fazer seleção para residência médica em cirurgia. Ela avalia que sem a bolsa do PROUNI teria tido grande dificuldade de cursar medicina, porque a família não tem recursos. Antes de conseguir a bolsa, prestou três vestibulares em instituições públicas e não passou. “Na época, não fiz outros vestibulares porque não tinha dinheiro para pagar a inscrição e nem para viajar para outras cidades”, explica. Ieda conta que foi a primeira pessoa da família a ter bolsa do PROUNI. Depois, um irmão e um primo também conseguiram. O irmão de Ieda se formou em enfermagem e o primo, em administração.

Ao suspeitar de um quadro de pneumonia em uma criança que tinha voltado de uma internação hospitalar sem diagnóstico, o médico Nascif Tanus Nascif, 28 anos, diz que compreendeu que sua formação é consistente. “Analisarei o quadro, e mesmo sem recursos de um Raio X e hemograma (exame de sangue) para concluir o diagnóstico, indiquei minha suspeita, encaminhei para internação e no hospital foi comprovada a pneumonia”, conta ele. “A recuperação dessa criança marcou o início do meu trabalho profissional no programa Saúde da Família”. Nascif fez o curso de medicina na Universidade Presidente Antonio Carlos, em Juiz de Fora, com bolsa integral do PROUNI. Concluiu a graduação em dezembro de 2010 e, desde então, é médico no assentamento Capelinha, município de Conceição de Macabu, no norte fluminense. “Gosto da clínica médica e a ideia da prevenção de doenças me interessa muito.” O médico pretende trabalhar alguns anos para se estruturar financeiramente e depois quer fazer residência em ortopedia e traumatologia.

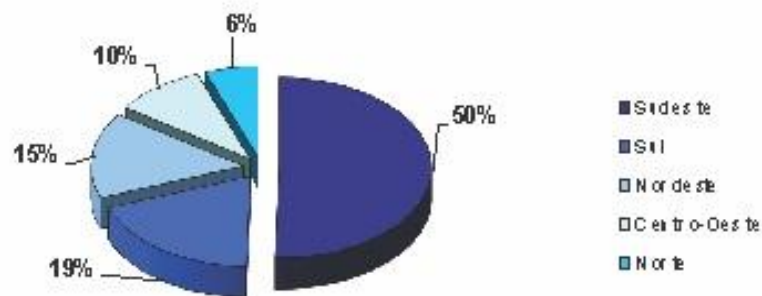
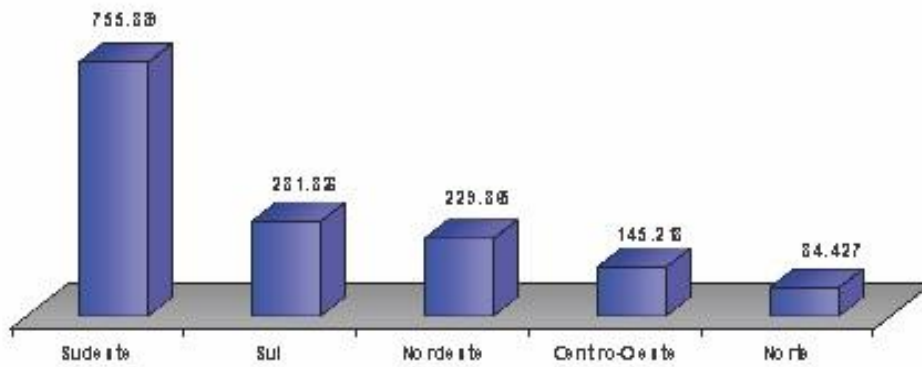
Com diploma de médico obtido em julho de 2011, Samuel Aquino, 28 anos, trabalha no município de Ipubi, no sertão pernambucano. Ele atende a população rural de um distrito que tem como principais atividades econômicas a produção de farinha de mandioca e a exploração de minas de gesso. Ali no sertão, Samuel diz que a bolsa do PROUNI lhe permitiu a realização do sonho de ser médico. “Nasci para fazer isso”, diz. Ele fez a graduação na Faculdade de Medicina de Juazeiro do Norte com bolsa integral. Antes, fez quatro vestibulares no campus Barbalha da Universidade Federal do Ceará, mas não alcançou a nota necessária para garantir a vaga. Ieda, Samuel e Nascif fazem parte dos médicos já formados com bolsas do PROUNI¹⁵.

¹⁵ Disponível para consulta em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17409. Acesso em 16/01/2015.

Ao proporcionar condições de acesso de estudantes carentes ao ensino superior privado, por meio da oferta de bolsa de estudo, o PROUNI define como focos de atuação um nível de ensino, o superior, e um segmento expressivo de jovens das camadas populares, egressos do ensino médio oferecido em escolas públicas de todo o Brasil.

O gráfico abaixo demonstra o número de bolsas ofertadas nas cinco regiões do país.

Bolsistas por região



Fonte: Siprouni06/01/2015
BolsistasProuni 20052º/2014

3.3 OS DIREITOS E DEVERES DOS BOLSISTAS

No tocante aos direitos e deveres dos bolsistas, conforme o que regulamenta a Lei 11096 de 13 de janeiro de 2005, a retirada do PROUNI por iniciativa exclusiva da Instituição de Ensino Superior antes do término do prazo de vigência do Termo de Adesão, ou seja, dez anos, não implicará ônus para o Poder Público nem prejuízo para o estudante beneficiado pelo programa. Nesta hipótese o estudante continuará a usufruir do benefício concedido até a conclusão do curso, respeitadas as normas internas da instituição, inclusive disciplinares. Os bolsistas parciais, por outro lado, terão ainda prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no Fundo de Financiamento do Ensino Superior.

De acordo com o Ministério da Educação e Cultura – MEC, cursos que sejam considerados insuficientes, com base em critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, por duas avaliações consecutivas serão desvinculados do PROUNI. Neste caso os estudantes já matriculados, porém, não sofrerão prejuízos de qualquer espécie. As bolsas ofertadas ao curso desvinculado serão distribuídas proporcionalmente entre os demais cursos da instituição nos processos seletivos seguintes.

De outra face é proibido ao estudante o acúmulo de bolsas concedidas pelo PROUNI, sendo permitida apenas e tão somente a manutenção de uma única bolsa, salvo se já for beneficiário da bolsa permanência oferecida pelo próprio ministério. Nessa situação é proibida a acumulação com quaisquer outras bolsas mantidas com recursos públicos de qualquer esfera de governo da federação.

O bolsista do PROUNI poderá transferir a utilização da sua bolsa de estudo para outro curso afim e, ainda, para turno, campus ou mesmo outra instituição de ensino. Para que a transferência seja efetivada é necessário que: as instituições de origem e de destino estejam de acordo com a transferência; a instituição e o respectivo curso para o qual o estudante deseja se transferir estejam regularmente credenciados no programa; exista vaga no curso para o qual o estudante deseja se transferir.

O processo de transferência somente é considerado concluído após a formalização da aceitação do estudante pela instituição de ensino de destino, por meio da emissão do Termo de Transferência de Usufruto de Bolsa. Uma vez concluída a transferência, o prazo de utilização da bolsa passará a ser do curso de destino, subtraído o período utilizado e suspenso no curso de origem. O procedimento de transferência de bolsa é de caráter interno das

instituições de ensino envolvidas efetivando-se no âmbito do SISPROUNI, não cabendo intermediação do Ministério da Educação e Cultura.

O bolsista do PROUNI poderá solicitar transferência para instituição de ensino superior pública, mas deverá submeter-se às regras da instituição de ensino. O PROUNI não oferece nenhuma vantagem nesse sentido. Uma vez efetivada a sua transferência acadêmica o estudante deverá solicitar o encerramento da sua bolsa PROUNI, visto que é proibida a concessão e a manutenção da bolsa PROUNI para estudantes matriculados em instituições de ensino superior públicas e gratuitas.

Excepcionalmente o bolsista poderá solicitar transferência nos casos decorrentes de: extinção de curso em função de fusão ou incorporação da instituição de ensino; extinção das atividades da instituição; servidor estudante que mudar de sede por interesse da administração e remoção ou transferência de ofício de servidor público federal civil ou militar estudante, ou seu dependente estudante que acarrete mudança de domicílio.

Não haverá transferência nos seguintes casos: de bolsa integral para parcial ou de bolsa parcial para integral; para cursos considerados insuficientes segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, por duas avaliações consecutivas; quando o número total de semestres já cursados ou suspensos for igual ou superior à duração máxima do curso de destino e por bolsa concedida por decisão de natureza judicial.

O bolsista pode solicitar o trancamento da matrícula, de acordo com as normas da instituição que está matriculado, porém, nesse caso deverá ser solicitada a suspensão do usufruto da bolsa, entretanto, o período em que a bolsa ficar suspensa é considerado de efetiva utilização, ou seja, é descontado de seu prazo de utilização.

A bolsa também será suspensa nos seguintes casos: matrículas recusadas pela instituição em função de não pagamento da parcela da mensalidade não coberta pela bolsa, no caso, dos bolsistas parciais; pelo abandono do período letivo pelo bolsista; em caso de afastamento do bolsista desde que devidamente justificado; senão atualizada pelo coordenador do PROUNI no período especificado pelo Ministério da Educação e Cultura, sendo nesse caso a bolsa suspensa automaticamente pelo PROUNI. Deve ser destacado que é proibida a cobrança de taxa de matrícula como condição para apreciação de pedidos de emissão de documentos de transferência para outras instituições.

A bolsa de estudo poderá ser cancelada nos seguintes casos: não realização de matrícula no período letivo correspondente ao primeiro semestre de usufruto da bolsa, ou seja, o bolsista é contemplado com a bolsa, mas não comparece à instituição para realizar sua

matrícula; encerramento da matrícula do bolsista com o conseqüente encerramento dos vínculos acadêmicos com a instituição; matrícula a qualquer tempo, em instituição pública gratuita de ensino superior; conclusão de curso no qual o bolsista está matriculado, ou qualquer outro curso superior, em qualquer instituição de ensino superior; inidoneidade de documento apresentado à instituição ou falsidade de informação prestada pelo bolsista, a qualquer momento; término do prazo máximo para conclusão do curso no qual o bolsista está matriculado; constatada mudança substancial da condição socioeconômica do estudante; usufruto simultâneo em cursos ou instituições de ensino diferentes, da bolsa de estudo concedida pelo PROUNI e do financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES; na hipótese de o estudante deixar de apresentar documentação pendente na fase de comprovação de informações, referente ao seu ingresso na instituição; acúmulo de bolsas do PROUNI pelo estudante; solicitação do bolsista; decisão judicial e evasão ou falecimento do bolsista.

No que toca ao suporte institucional ofertado ao estudante em cada Instituição de Ensino Superior existe sua própria coordenação do PROUNI, sendo o local em que os bolsistas devem se dirigir para tratar dos processos de rotina com relação a sua bolsa, obter informações e solucionar dúvidas no seu dia a dia acadêmico. Entre outros documentos na coordenação do PROUNI na instituição o bolsista poderá requerer a emissão dos seguintes documentos: termo de concessão de bolsa; protocolo de atualização de bolsa para renovação; comprovante da condição de bolsista; termo de liberação ou recebimento de transferência; termo de suspensão de usufruto de bolsa; termo de concessão de bolsa permanência.

Toda a instituição deverá manter um coordenador permanentemente disponível e apto a efetuar todas as operações necessárias no Sistema PROUNI – SISPROUNI independentemente de seu calendário acadêmico, inclusive durante o período de férias coletivas e até cinco representantes do PROUNI em cada campus.

O coordenador é o responsável pelo registro no SISPROUNI de todos os procedimentos de rotina, tais como concessão, suspensão, atualização para renovação, transferência, encerramento de bolsa e também os procedimentos referentes à bolsa permanência.

O SISPROUNI é o sistema informatizado do PROUNI, no qual são armazenadas todas as informações referentes às instituições de ensino superior participantes do programa assim como dos estudantes nele cadastrados. É por meio deste sistema que o Ministério da Educação e Cultura verifica em tempo real a situação de cada instituição e seus bolsistas,

sendo que para conferir maior segurança e autenticidade todas as operações efetuadas no referido sistema são assinadas de forma digital pelo coordenador.

A bolsa deve ser atualizada de modo semestral ou anualmente e independe do regime acadêmico da instituição participante, sendo que para permitir a renovação deve estar o estudante regularmente matriculado e comparecer à coordenação do PROUNI de sua instituição, onde será emitido e assinado o termo de atualização do usufruto da bolsa.

A manutenção da bolsa pelo beneficiário, por sua vez, também estará sujeita ao cumprimento do prazo máximo para a conclusão do curso, somado ao atendimento do requisito de desempenho acadêmico, ou seja, a aprovação semestral, mínima, em 75% (setenta e cinco por cento) das disciplinas em que se encontra matriculado, esperando-se, com isto, o estímulo ao bolsista.

Na hipótese de aprovação abaixo desse percentual, excepcionalmente, o coordenador do PROUNI, juntamente com os professores responsáveis pelas disciplinas em que houve reprovação, poderá analisar as justificativas apresentadas pelo bolsista para o rendimento acadêmico insuficiente e autorizar, em uma única vez, a continuidade da bolsa.

Em busca de se garantir que o PROUNI cumpra sua função e atenda seus objetivos, criou-se a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social – CONAP, tratando-se de um órgão colegiado com atribuições consultivas e que tem por função exercer o acompanhamento e o controle social do Programa visando seu aperfeiçoamento e consolidação, sendo composta por representantes do corpo discente das instituições privadas de ensino superior – com ao menos um deles sendo bolsista do PROUNI designado pela União Nacional dos Estudantes – UNE; representantes dos estudantes do ensino médio público designado pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES; representantes do corpo docente das instituições privadas de ensino superior designadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE; pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino – CONTEE; representantes das instituições privadas de ensino superior designados pela Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior ABMESe pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB; além de representantes da sociedade civil, atualmente Movimento dos Sem Universidade - MSU e Educafro , além ainda de representantes do Ministério da Educação e Cultura – MEC.(Manual do Bolsista, MEC/PROUNI,2013)¹⁶.

¹⁶ Disponível para consulta em http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/manual_bolsista_prouni.pdf. Acesso em 18/01/2015

3.4 A BOLSA PERMANÊNCIA

Trata-se de um benefício cujo valor máximo equivale ao praticado na política federal de bolsas de iniciação científica a qual se destina, de modo exclusivo, ao custeio das despesas educacionais de beneficiário de bolsa integral do Programa Universidade para Todos – PROUNI e destina-se aos estudantes com bolsa integral em utilização do PROUNI, que estejam matriculados em cursos presenciais com no mínimo 6 (seis) semestres de duração e cuja carga horária média seja igual ou superior a 6 (seis) horas diárias de aula de acordo com os dados cadastrados pelas instituições de ensino junto ao MEC¹⁷.

A carga horária média calcula-se pela divisão entre a carga horária mínima total do curso em horas, e o resultado da multiplicação do respectivo prazo mínimo em anos para integralização do curso e o número de dias do ano letivo, sendo este fixado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, em 200 dias letivos.

O cálculo da carga horária média é efetuado com base nos dados constantes no Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores do Ministério da Educação, sendo que o valor da Bolsa Permanência é definido em edital publicado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

A seleção dos bolsistas aptos ao recebimento da Bolsa Permanência é realizada mensalmente, sempre no primeiro dia de cada mês, observando-se o cálculo da carga horária e a disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério da Educação. Os estudantes considerados aptos a receber a Bolsa Permanência deverão providenciar a abertura de conta corrente individual no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal não sendo aceitas contas tipo poupança, contas eletrônicas, com mais de um titular ou contas abertas com CPF diferente daquele pertencente ao bolsista.

Uma vez aberta a conta, o estudante deverá dirigir-se à coordenação do PROUNI na instituição em que está matriculado, levando seu documento de identidade, CPF e comprovante bancário com os dados da sua conta corrente, para que seja efetivado seu cadastramento no Sistema do PROUNI e assinado o Termo de Concessão de Bolsa Permanência.

¹⁷[MEC/http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140](http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140).

Acesso em 18/01/2015.

O pagamento do benefício está condicionado à assinatura do respectivo Termo de Concessão que assegurará apenas a expectativa de direito ao recebimento mensal da bolsa, ficando seu efetivo pagamento condicionado à disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério da Educação.

O pagamento está ainda condicionado à atualização mensal da relação de bolsistas a serem beneficiados a qual deverá ser efetuada pela coordenação do PROUNI em cada instituição de ensino superior, por meio do Sistema do PROUNI, até o dia 15 de cada mês.

O pagamento da Bolsa Permanência está condicionado à assinatura, pelo beneficiário, do Termo de Concessão de Bolsa Permanência e à emissão mensal, pelo coordenador do PROUNI, da Relação Mensal dos Beneficiários da Bolsa Permanência, até o dia 15 de cada mês, por meio de assinatura digital não havendo pagamento retroativo de bolsa, que somente poderá ocorrer caso se verifique inviabilidade operacional de execução dos procedimentos de cadastramento ou pagamento em função de inconsistência de processamento e que não tenha sido causada por ato comissivo ou omissivo de responsabilidade da instituição de ensino superior ou do beneficiário.

A Bolsa Permanência será concedida aos bolsistas do PROUNI beneficiários de bolsas integrais em utilização, cessando seu recebimento em caso de suspensão, pelo período em que esta persistir, em caso de encerramento de tal benefício, ou se o curso deixar de atender aos critérios estabelecidos quanto à carga horária.

A bolsa permanência será encerrada nos seguintes casos: encerramento da bolsa do PROUNI; transferência do usufruto da bolsa para curso que não se enquadre nos critérios de concessão da Bolsa Permanência; utilização dos recursos recebidos pelo estudante para outra destinação que não o custeio de suas despesas educacionais; constatação de inidoneidade de documento apresentado ou falsidade de informação prestada pelo estudante; solicitação do estudante beneficiado.

3.5 OS EFEITOS DO PROUNI E A REALIDADE DOS BOLSISTAS

Foram entrevistados 08 (oito) estudantes, todos detentores de benefícios integrais, e que se encontram matriculados em curso de Direito de Instituição de Ensino Superior privada

situada no Município de Duque de Caxias, região da baixada fluminense do Estado do Rio de Janeiro.¹⁸

Trata-se de um Município do Estado do Rio de Janeiro que ocupa a 15ª posição nacional em arrecadação de Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), mas no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que mede a qualidade de vida da população através de itens como educação, longevidade, renda da população, encontra-se no 52º lugar entre os 92 municípios do Estado. O contraste aparece claramente quando esses dados são confrontados: o IDH médio é 0,753 bem abaixo dos 0,886 de Niterói, o primeiro colocado¹⁹.

Os dados divulgados pelo Ministério da Educação sobre o Índice de Educação Básica - IDEB revelam um verdadeiro caos nas escolas municipais. Em 2005, por exemplo, entre 88 municípios do Estado do Rio de Janeiro avaliados, a nota dos anos iniciais da educação até o 5º ano colocou o Município em 76º lugar. Em 2007, o Município ficou na 73ª posição entre os 91 avaliados. O fosso se ampliou em 2009 quando Duque de Caxias ocupou o último lugar no IDEB²⁰.

Nos anos finais da educação básica, até o 9º ano, a tragédia se repete. Duque de Caxias ficou em 72º lugar entre os 73 Municípios avaliados em 2005, 80º lugar entre os 83 avaliados em 2007 e em último lugar no IDEB de 2009.

Todos os discentes entrevistados possuem idades entre 20 e 47 anos e todos, matriculados no período noturno, residem no Município onde cursaram o ensino fundamental e médio na rede de educação da própria cidade. Quanto ao vestibular, 05 (cinco) deles já haviam prestado anteriormente exame para Instituições de Ensino Superior pública, sendo que todos não lograram êxito na aprovação para o curso que desejavam.

Pelas respostas obtidas a metade dos arguidos informou não possuir computador com acesso à internet em seus lares quando da inscrição no programa e acompanhamento do

¹⁸ Os municípios que compõem tradicionalmente a Baixada Fluminense (Japeri, Queimados, Nova Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo, Nilópolis, São João de Meriti e Duque de Caxias) e que constituem a periferia da metrópole do Rio de Janeiro, apesar de apresentarem, segundo o SEBRAE/RJ, um APL Petroquímico, Químico e Plástico (Duque de Caxias, Belford Roxo e São João de Meriti) e algumas concentrações de atividades industriais – vestuário (Nova Iguaçu e São João de Meriti) e papel/editorial/gráfica (Duque de Caxias e São João de Meriti), ainda se caracterizam como cidades dormitórios, carecendo das condições básicas de sobrevivência, enfrentando problemas de moradia, saneamento, educação e saúde, além de insuficiente mercado de trabalho. Aí vivem 27% da população da Região Metropolitana. Os municípios de Duque de Caxias e Nova Iguaçu estão se consolidando como subcentros dinâmicos dentro da Região Metropolitana, o mesmo ocorrendo com São Gonçalo, na margem oriental da Baía de Guanabara. Disponível em http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html. Acesso em 01/02/2015.

¹⁹ IBGE, Síntese de indicadores sociais. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007. Disponível em: www.ibge.gov.br/busca/search?q=sintese+d+indicadores+sociais+2007&spell. Acesso em 28 de dezembro de 2014.

²⁰ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=13948&Itemid= .Acesso em 29/12/2014.

processo de candidatura, dependendo do acesso em centros comunitários ou nos locais de trabalho.

Os entrevistados consideram de forma unânime que com a existência do programa a autoestima de cada um foi elevada, pois passaram a se sentir integrados como cidadãos em sua plenitude com a possibilidade de progredirem socialmente pela oportunidade de aprendizagem e retenção do conhecimento que estão obtendo. Todavia, todos consideraram ainda de forma uníssona que a pobreza como carência de recursos materiais e financeira continua existindo e em casos mais extremos inviabiliza o estudante de aproveitar a oportunidade de estudo e a média declarada por estes estudantes para a manutenção de seus estudos como aquisição de livros, xerox e transporte e lanches oscila entre R\$250,00 (duzentos e cinquenta reais) a R\$300,00 (trezentos reais).

A pobreza relacionada às perspectivas de um futuro melhor pelo combate a esta situação implica na projeção de aumentar as possibilidades de valiosas oportunidades e de construí-lo a longo prazo.

Sou beneficiário do programa Universidade para Todos do Governo Federal. Confesso que não era a melhor forma de ingresso, porém a mais viável diante de minhas condições financeiras. Além de uma ação afirmativa, é também um "levantador de autoestima". Ainda é muito difícil a questão de ser negro e pobre no Brasil. Sendo assim este esforço do poder público em diminuir as mazelas sociais da educação, são de alta relevância para sociedade. Minhas aspirações para o futuro agora são as melhores, me sinto mais confiante em conseguir grandes coisas através dos estudos. (Relato de um aluno bolsista do 2º período).

Mudou minha esperança de um futuro melhor, pois antes eu sonhava em ingressar em um curso qualquer apenas para me formar, mas hoje, no curso de Direito, eu faço porque gosto, sempre foi meu desejo, mas não tinha como pagar e não passei nas universidades públicas. Agora eu acredito que inclusive vou poder ajudar meus irmãos. (Relato de uma aluna bolsista do 5º período).

O reconhecimento desta política como uma importante propiciadora para a continuidade dos estudos é expressa no discurso de todos os entrevistados e a propagação de informações e incentivos para a participação de outros também se fez presente.

Se não fosse o PROUNI, eu e outros alunos não teríamos a chance de estar em uma universidade com qualidade na educação. Somente vão saber quem é aluno do PROUNI se ele se identificar, e eu sempre me apresento como tal. Não tenho vergonha, pelo contrário, tenho orgulho de saber que finalmente o governo está pensando nos mais pobres e sempre que posso falo como meus amigos de como conseguir entrar na universidade. (Relato de uma aluna bolsista do 4º período).

Quando questionados a respeito do impacto financeiro resultante do programa, para a formação acadêmica, houve quem apontasse uma melhora, ainda que não significativa em razão de outros custos a serem arcados pelo custo da educação, como deslocamentos, materiais, alimentação.

Eu tenho um filho, minha família, meus pais ainda me ajudam no sustento dele e minha mulher também trabalha, de forma autônoma, sem uma comprovação de renda formal, mas eu creio que é uma privação que vale a pena, pois não posso gastar hoje com o lazer para a família, mas eles entendem. (Relato de um aluno bolsista do 9º período).

Sou muito dedicado e esforçado, tenho bom desempenho, porém, se não fosse o programa certamente não estaria aqui. Não tenho condições de pagar uma mensalidade cujo valor é superior ao salário mínimo e teria de desistir de estudar. (Relato de um aluno bolsista do 6º período).

Tenho consciência de que é uma oportunidade única e não posso desistir, pois sei que não terei outra, mas por diversas vezes já pensei em abandonar porque ainda que eu não pague a mensalidade sempre tenho outras despesas para poder continuar estudando e no final do mês pesa muito no meu orçamento. (Relato de um aluno bolsista do 3º período).

Quanto à aceitação dos bolsistas não houve quem se sentisse excluído, discriminado ou estigmatizado pelos demais alunos, pela instituição ou ainda pelos próprios docentes.

Nunca teve diferenciação, dos alunos, funcionários ou professores, pelo contrário, quando os colegas souberam que eu sou bolsista se mostraram muito amigos emprestando livros e apostilas e os professores sempre foram muito atenciosos comigo. (Relato de um aluno bolsista do 7º período).

Todo mundo aqui sempre foi muito solidário, sempre participei das atividades determinadas pelos professores, como por exemplo os trabalhos em grupo na sala de aula. Tudo normal. Nunca me senti com vergonha ou fui tratado de forma diferente do colega que paga a mensalidade. O pessoal sempre foi muito bacana comigo. (Relato de um aluno bolsista do 6º período).

O sistema de subvenção com financiamento por meio de voucher também tem sido muito criticado por endividar os estudantes que, depois de formados devem ressarcir aos cofres públicos os valores gastos com sua formação. Neste ponto aparece a principal diferença com o PROUNI, pois no caso deste, uma vez que não se constitui num programa de financiamento e sim numa política afirmativa de auxílio aos estudantes carentes, não há necessidade de devolução de valores pelos alunos depois de formados.

3.6 O JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº3330 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em 21 de outubro do ano de 2014 a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN em litisconsórcio ativo com o Partido Democratas e A Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social – FENAFISP ingressaram perante o Supremo Tribunal Federal com Ação Direta de Inconstitucional, a qual recebeu o nº3330 tendo como relator o Ministro Carlos Ayres Britto a quem o feito foi distribuído tendo como objeto dispositivos da Medida Provisória nº213/2004 que instituiu o Programa Universidade para Todos - PROUNI posteriormente convertida na Lei nº11096 de 13 de janeiro de 2005.

Alegavam os acionantes que a Medida Provisória foi editada em desconformidade como os requisitos constitucionais da urgência e da relevância e que bem assim a União Federal carece de competência legislativa para dispor sobre educação mediante normas específicas e que em alguns de seus dispositivos, o ato legislativo em causa dispõe sobre matéria reservada à lei complementar. Mais ainda, argumentaram os autores que os textos normativos sob censura desrespeitaram os princípios da legalidade, da isonomia, da autonomia universitária, do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas.

Em sede de informações o Presidente da República rechaçou a tese de que a Medida Provisória desatende aos pressupostos constitucionais de sua edição. Afirmava, por outro lado, que esse ato normativo não dispõe sobre “educação, cultura e desporto” e tampouco instituíra novo requisito de enquadramento dos estabelecimentos de ensino superior como entidades beneficentes. Sustentava ainda que a Medida Provisória outorgava, em realidade, a isenção às universidades privadas não contempladas com a imunidade constitucional.

Nas suas informações ainda ia além afirmando que a alegação autoral de que a Medida Provisória nº213/2004 não teria invadido o campo de conformação normativa, que é próprio da lei complementar, devido a que somente nas hipóteses previstas pela Carta Federal é que se justifica a adoção desse último diploma legislativo. Instados a se manifestarem tanto o Advogado Geral da União como o Procurador Geral da República se posicionaram pela improcedência dos pedidos autorais.

O Ministro Carlos Ayres Brito, relator do caso, em seu voto assim se manifesta conforme trechos extraídos do julgamento da ação 3330:

Muito bem. Ultrapassada essa questão preliminar, começo por dizer que a Lei Republicana tem a educação em elevadíssimo apreço. Dela trata, inicialmente em seu artigo 6º, para erigi-la à condição de direito social. Já no inciso V do seu artigo 23, a Lei Federativo-Republicana trata de densificar esse direito, ao estabelecer que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar “*os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência*”. Donde a competência legislativa concorrente sobre a matéria, a teor do inciso IX do artigo constitucional de nº24. Isto de parilha com a competência legislativa da União para dispor, privativamente, sobre “*diretrizes e bases da educação*” (inciso XXIV do artigo 22 da Constituição Federal).

Esse desvelo para com a educação é tanto que o magno Texto dela também cuida em capítulo próprio, no título devotado à toda Ordem Social (Capítulo III do Título VIII). E o faz para dizer que “*a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*” (artigo 205).

Pois bem, da conexão de todos os dispositivos constitucionais até agora citados avulta a compreensão de que a educação, notadamente a escolar ou formal, é direito social que a todos deve alcançar. Por isso mesmo, dever do Estado e uma de suas políticas públicas de primeiríssima prioridade. Mas uma política pública necessariamente imbricada com ações da sociedade civil, pois o fato é que também da Constituição figuram normas que: a) impõe às famílias deveres para com ela, educação; b) fazem do ensino uma atividade franqueada à iniciativa, desde que atendidas as “*condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional mais a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público*” (artigo 209, *coerentemente, aliás, com o princípio igualmente constitucional da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino*”; c) ainda admitem a prestação do ensino por “*escolas comunitários, confessionais ou filantrópicas definidas em lei*” mediante o preenchimento de requisitos também expressamente indicados.

Considerando estas normas constitucionais o Ministro desenvolve o raciocínio de que o intérprete ao enfrentar locuções como ordem pública e interesse social precisa fazer a valoração de fatores objetivos e subjetivos presentes na realidade fática, de maneira a definir o verdadeiro sentido da norma e seu alcance ao considerar sua própria função, pois a nova sistemática constitucional deve exprimir algumas ideias ou valores fundamentais tal como a verdade, a solidariedade a continuação, a participação, a integração e a universalidade.

A Constituição em verdade deve corresponder de forma integral aos anseios e valores presentes na sociedade subjacente que ela pretende disciplinar, ou seja, deve ser um texto normativo íntegro e veraz, no qual exista uma identidade entre aquilo que se escreve e o que realmente se faz conferindo efetividade à norma prescrita.

O substantivo igualdade, mesmo significando qualidade das coisas iguais é valor que tem no combate aos fatores de desigualdade a proceder e justificar a imposição do valor da igualdade.

Com efeito, é pelo combate eficaz a situações de desigualdade que se concretiza, em regra, o valor da igualdade. Isto porque no ponto de partida das investigações metódicas sobre as coisas ditas humanas, ou seja, até onde chegam as lentes investigativas dos politicólogos, historiadores e sociólogos acerca das institucionalizadas relações de gênero humano, o que se comprova é um estilo de vida já identificado pela tarja das desigualdades (culturais, políticas, econômicas e sociais). O desigual a servir como empírico portal da investigação científica e, daí, como desafio de sua eliminação pelas normas jurídicas.

A premente necessidade de saneamento daquela genérica situação de desigualdade para cujo enfrentamento a Constituição vencida se revelou tão incapaz a ponto de ver esclerosadas as instituições nascidas sob o seu arcabouço ou guarda-chuva normativo. Não sendo outra razão que a nossa Constituição mesma (a de 1988) já coloca entre os objetivos fundamentais da República Federativa “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*” (inciso III do artigo 3º). Discurso que é retomado em outras passagens dela própria Constituição, como o dispositivo que inscreve nas competências materiais comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Nesse curso de pensamento a lógica que pode ser extraída da Constituição da República de 1988 é um conjunto de condicionantes à vida social e à atuação do Estado que se revistam do máximo de efetividade, pois corresponde a uma nova concepção de igualdade fundada na dignidade da pessoa humana, na equidade e solidariedade avançando sobre determinado caminho já percorrido, progredindo de forma eficaz e sem a possibilidade de retrocesso.

Ora bem, que é o desfavorecido senão o desigual por baixo? E quando esse tipo de desigualdade se generaliza e perdura o suficiente para se fazer de traço cultural de um povo, é dizer, quando a desigualdade se torna uma característica das relações sociais de base, uma verdadeira práxis, aí os segmentos humanos tidos por inferiores passam a experimentar um perturbador sentimento de baixa autoestima. Com seus deletérios efeitos na concretização dos valores humanistas que a Magna Lei brasileira bem sintetizou no objetivo fundamental de “*construir uma sociedade justa, livre e solidária*” (inciso I do artigo 3º). Pois como negar o fato de que o desigual por baixo, assim macrodimensionado e renitente, se configure como um fator de grave desequilíbrio social? A condenar inteiros setores populacionais a uma tão injusta quanto humilhante exclusão dos benefícios da própria vida humana em comum?

Não há dúvida quanto à preocupação do Senhor Ministro em reconhecer que os cidadãos, diversamente dos súditos são iguais e, assim, para que haja a quebra de perversas hegemonias de natureza política, social, econômica e cultural fundamenta seu voto com base em um mecanismo jurídico de se colocar a sociedade dentro de um eixo de horizontalidade. Ou seja, a possibilidade de o Direito legislado usar concessões de vantagens a alguém que se encontra em posição de desigualdade concedendo tratamento desigual para combater a

desigualdade buscando erradicar o desequilíbrio social para preservar a harmonia coletiva. A fundamentação aqui debatida está se referindo à distinção, e não à discriminação, pois esta sim é objeto de proibição.

Válido também destacar interessantes passagens do voto do Ministro Joaquim Barbosa no julgamento do referido feito:

As políticas sociais, que nada mais são do que tentativas de concretização da igualdade substancial ou material recebem a denominação de ação afirmativa, ou na terminologia do direito europeu, discriminação positiva. Seu objetivo é combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade, além de possuírem um caráter pedagógico, visando gerar transformações culturais e sociais relevantes, inculcando nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano. Nessa ordem de ideias, podemos inserir o Programa Universidade para Todos dentro de um conceito mais amplo de ação afirmativa. Isto porque todos nós conhecemos a natureza elitista e fundamentalmente excludente do nosso sistema educacional, se é que podemos qualificar como sistema o que era reservado há até não muito tempo a um pequeno grupo de ungidos. Para efeito de comparação, não devemos esquecer de que alguns dos nossos vizinhos sul americanos têm universidades que já caminham para os seus 300 anos de existência, ao passo que no Brasil, não só a educação superior era inexistente na época da colonização, como tivemos o infortúnio de ver paralisados subitamente os poucos nichos de educação ministrada pelos jesuítas. Pensem no seguinte Senhores Ministros: a nossa mais conhecida universidade mal passou dos 70 e poucos anos de existência!

A manifestação do Senhor Ministro é no sentido de que a Constituição Federal estabelece como um de seus fins essenciais a promoção dos direitos fundamentais, podendo-se afirmar com bastante tranquilidade que as valorações atuais passam a voltar-se para a dignidade da pessoa humana de cada indivíduo, da coletividade, dos direitos fundamentais do homem. Nessa ordem, a concepção constitucional como norma jurídica central a todos vincula dentro do Estado para a promoção e proteção dos direitos fundamentais, que devem seguir-se de ações geridas sobre a ótica da efetividade e da instrumentalização de políticas públicas para se conferir eficácia a todos os direitos fundamentais.

Neste diapasão o legislador constituinte brasileiro deu a solução justa e equilibrada para a questão da eficácia jurídica de tais direitos, fazendo caber aos poderes constituídos o cumprimento de metas para atendimento dos anseios da sociedade com a propositura e o constante aperfeiçoamento de ações afirmativas como forma de conferir eficácia aos direitos sociais.

A medida social embutida no PROUNI tem o nítido caráter de inserção de “empoderamento” de uma parcela numerosa da nossa população, sem que

dela decorram prejuízos para outros segmentos sociais, uma vez que o acesso ao ensino superior está igualmente franqueado a todos. O PROUNI realiza uma escolha, baseada em critérios preestabelecidos em lei, de beneficiários de bolsas de estudo.

Assim, também aqui a manifestação do Senhor Ministro é clara em rechaçar qualquer argumento de que o programa ofenda o princípio da isonomia. Pelo contrário, há uma clara manifestação no sentido de reconhecê-lo como ação afirmativa que encontra compatibilidade com as normas programáticas inseridas no próprio corpo da Constituição da República de 1988 que, por sua vez, faz uma opção pela igualdade substantiva, ou seja, a igualdade de oportunidades que pelo seu artigo 3º inclui como objetivos fundamentais do Estado promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade.

Pela mesma razão também se apresenta como de suma importância transcrever uma pequena parte do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux:

Senhor Presidente, eu, preliminarmente, gostaria de parafraseá-lo, de alguma sorte, nessa questão, quando Vossa Excelência afirma que há determinados processos que tramitam aqui no Supremo Tribunal Federal, que são autoevidentes quanto à sua constitucionalidade. Uma Constituição Federal, que traz no seu preâmbulo a promessa de construção de uma sociedade justa, solidária, com erradicação das desigualdades, não pode ser fundamento para se declarar inconstitucional um programa político, editado pelo Poder Público, que visa o acesso de todos ao ensino universitário.

Pois bem, fica absolutamente claro o reconhecimento pelo Senhor Ministro que o programa se constitui em verdadeira ação de fomento público de uma essencial atividade desenvolvida pelos particulares que é a educação, e por tal motivo não há que se falar em inconstitucionalidade pois, a ideia de nação que se quer, promotora de uma sociedade justa e solidária e com erradicação da pobreza, depende também dos estabelecimentos de ensino inclusivos de minorias pertencentes às etnias vulneráveis e estigmatizadas historicamente.

E assim, vencido o Ministro Marco Aurélio e autodeclarada impedida a Ministra Carmen Lúcia a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº3330 foi julgada improcedente declarando-se, por via de consequência, a constitucionalidade do PROUNI por maioria de votos dos Senhores Ministros e assim fundamentou-se o acórdão:

A FENAFISP não detém legitimidade para deflagrar o processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade. Isto porque, embora o inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal haja atribuído legitimidade ativa *ad causam* às entidades sindicais, restringiu essa prerrogativa processual às confederações sindicais. Precedentes. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.379 não conhecida. Participação da entidade no processo, na qualidade de *amicus curiae*. A conversão de medida provisória em lei não prejudica o

debate jurisdicional sobre o atendimento dos pressupostos de admissibilidade desse espécime de ato da ordem legislativa. Presentes, no caso, a urgência e relevância dos temas versados na Medida Provisória nº213/2004. A educação, notadamente a escolar ou formal, é direito social que a todos deve alcançar. Por isso mesmo, dever do Estado e uma de suas políticas públicas de primeiríssima prioridade. A Lei nº11096/2005 não laborou no campo material reservado à lei complementar. Tratou, tão somente, de erigir um critério objetivo de contabilidade compensatória da aplicação financeira em gratuidade por parte das instituições educacionais. Critério que, se atendido, possibilita o gozo integral da isenção quanto aos impostos e contribuições mencionados no art. 8º do texto impugnado. Não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo decidido combate aos fatores reais de desigualdade. O desvalor da desigualdade a proceder e justificar a imposição do valor da igualdade. A imperiosa luta contra as relações desigualitárias muito raro se dá pela via do descenso ou do rebaixamento puro e simples dos sujeitos favorecidos. Geralmente se verifica é pela ascensão das pessoas até então sob a hegemonia de outras. Que para tal viagem de verticalidade são compensadas com esse ou aquele fator de supremacia formal. Não é toda superioridade juridicamente conferida que implica negação ao princípio da igualdade. O típico da lei é fazer distinções. Diferenciações. Desigualações. E fazer desigualações para contrabater renitentes desigualações. A lei existe para, diante dessa ou daquela desigualação que se revele densamente perturbadora da harmonia ou do equilíbrio social, impor uma outra desigualação compensatória. A lei como instrumento de reequilíbrio social. Toda a axiologia constitucional é tutelar de segmentos sociais brasileiros historicamente desfavorecidos, culturalmente sacrificados e até perseguidos, como, *verbi gratia*, o segmento dos negros e dos índios. Não por coincidência os que mais se alocam nos patamares patrimonialmente inferiores da pirâmide social. A desigualação em favor dos estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas e os egressos de escolas privadas que hajam sido contemplados com bolsa integral não ofende a Constituição pátria, porquanto se trata de um descrímen que acompanha a toada da compensação de uma anterior e factual inferioridade (ciclos cumulativos de desvantagens competitivas). Com o que se homenageia a insuperável máxima aristotélica de que a verdadeira igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, máxima que Ruy Barbosa interpretou como o ideal de tratar igualmente os iguais, porém na medida em que se igualem; e tratar desigualmente os desiguais, também na medida em que se desigualem. O PROUNI é um programa de ações afirmativas, que se operacionaliza mediante concessão de bolsas a alunos de baixa renda e diminuto grau de patrimonilização. Mas um programa concebido para operar por ato de adesão ou participação absolutamente voluntária, incompatível, portanto, com qualquer ideia de vinculação forçada. Inexistência de violação aos princípios constitucionais da autonomia universitária (art. 207) e da livre iniciativa (art. 170). O art. 9º da Lei nº 11.096 /2005 não desrespeita o inciso XXXIX do art. 5º da Constituição Federal, porque a matéria nele (no art. 9º) versada não é de natureza penal, mas, sim, administrativa. Trata-se das únicas sanções aplicáveis aos casos de descumprimento das obrigações, assumidas pelos estabelecimentos de ensino superior, após a assinatura do termo de adesão ao programa. Sancionamento a cargo do Ministério da Educação, condicionado à abertura de processo administrativo, com total observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Ação Direta de

Inconstitucionalidade nº3.379 não conhecida. ADIs 3.314 e 3.330 julgadas improcedentes.

Assim, do exame dos fragmentos dos votos dos Senhores Ministros bem como do próprio acórdão resulta que o PROUNI, sem sombra de qualquer questionamento, trata-se em verdade de uma política pública de largo aspecto que contempla o acesso e democratização do ensino universitário alcançando, a partir de critérios sociais, de deficiência física e raciais, o atendimento da educação como necessidade coletivamente sentida e como primeiro dos direitos sociais listados no artigo 6º da Constituição da República de 1988, porque é por meio dela que todos os demais direitos poderão ser mais consciente e qualificadamente desfrutados.

CONCLUSÃO

Esta dissertação tem como proposta demonstrar o impacto transformador do PROUNI como política pública educacional inicialmente traçando um estudo, ainda que em bases teóricas e doutrinárias acerca dos direitos humanos e dos direitos sociais passando para uma apresentação das normas de conteúdo programático como sendo aquelas que traçam para o Estado a missão de implementar programas sociais mas que embora não possuam sanção pelo seu não cumprimento são dotadas de efetividade pelos simples fato de que estão positivadas na Magna Carta. Por outro lado, em contraponto são apresentadas as limitações que estas normas enfrentam na medida de que dependem da iniciativa do legislador infraconstitucional, a quem se confia a missão de produção da referida e ainda das limitações de natureza orçamentária que não raras vezes impede que seu objetivo seja alcançado de forma ampla e irrestrita.

No ponto seguinte é apresentada a experiência pretérita do Estado brasileiro com as políticas para a educação superior iniciando-se pelos elementos históricos da educação superior no Brasil passando para um relato do malsucedido programa de crédito educativo em que se expõe a realidade vivenciada à época.

Posteriormente, sendo utilizado o método descritivo a pesquisa objetiva expor as características gerais do PROUNI como política pública de ação afirmativa educacional, suas etapas e em um viés exploratório com a apresentação de números representados por meio de gráficos obtidos em órgãos oficiais e que demonstram de forma expressiva o aumento da oferta de vagas no ensino superior através da concessão de bolsas de estudo a fim de atingir uma população específica carecedora da intervenção estatal como fenômeno de resgate da dignidade desta.

Na oportunidade, também foi retratada a experiência e trajetória de beneficiários do programa, oriundos das camadas populares, permitindo conhecer a visão destes egressos que de forma simultânea dialogam com a percepção sobre tal política pública.

Por sua repercussão à época retratou-se parte dos votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Brito, Joaquim Barbosa e Luiz Fux os quais se debruçaram sobre os fatos e fundamentos deduzidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº3330 e após análise e manifestações julgaram pelo seu indeferimento e reconheceram, para o bem da sociedade, a constitucionalidade do Programa Universidade para Todos – PROUNI, espancando assim qualquer dúvida que ainda pudesse pairar quanto a não compatibilidade do programa com os princípios fundamentais assentados na Carta da República de 1988.

Desse modo, o PROUNI surgiu em meio a discussão mais ampla do Sistema Federal do Ensino Superior, que seria regularizado pelo Projeto de Lei da Reforma Universitária, e até então a Educação e o Ensino Superior no Brasil que viviam intenso processo de reformas e alterações constitucionais, nos anos 90, sob a influência da economia política e da globalização em detrimento da expansão das universidades públicas no país.

Daí nasceu o foco desta pesquisa que pretendeu compreender uma política pública de ação afirmativa que promove o acesso dos meios populares oriundos de escolas públicas, negros, índios, pessoas com deficiência e professores da rede pública, no Ensino Superior Privado com troca de bolsas de estudos concedidas para as camadas populares pela isenção de impostos para as Instituições de Ensino Superior particulares, tendo em vista que parte destas são beneficentes, comunitárias ou confessionais sem fins lucrativos, que já se beneficiavam da renúncia fiscal, isentando-as de alguns impostos pela sua função de filantropia e assistência social desde as primeiras legislações educacionais.

Desta primeira questão de pesquisa, constatou-se que as associações, os movimentos sociais, as entidades de classe e as categorias profissionais construíram uma pauta de reivindicações que incluíam os direitos civis, políticos e sociais como a melhoria das condições de vida, de salário, de saúde e não menos importante, a educação. Tais manifestações, capitaneadas por estes personagens acabaram por criar uma agenda de transformações que desaguaram na elaboração da nova carta constitucional promulgada no ano de 1988, inaugurando assim uma nova ordem democrática. Assim, a Constituição da República de 1988 concedeu grande relevância aos direitos fundamentais da pessoa humana posicionando-os com destaque logo no início do texto constitucional e de pronto listando um amplo rol de direitos e garantias fundamentais.

Nesse sentido, MIRANDA (2000, p.326) salienta que a ideia foi fortalecer o Estado constitucional que com muita propriedade Jorge Miranda destaca: “O Estado constitucional é o que entrega à Constituição o prosseguir a salvaguarda da liberdade e dos direitos dos cidadãos, depositando as virtualidades de melhoramento na observância dos seus preceitos, por ela ser a primeira garantia desses direitos”.

A política de desenvolvimento social com inclusão deve procurar romper com a lógica adotada pelo Estado brasileiro no passado, que se baseava na tutela do Estado sobre as iniciativas da sociedade civil, pois mesmo quando atuava para proteger direitos, essa visão patriarcal e autoritária negava a participação popular ao impedir a construção de uma consciência pública. Com uma atuação corporativa que substituía a ação independente das associações de classe, o Estado brasileiro sempre defendeu, sob a aparência de um Estado

“protetor”, os interesses de oligarquias portadoras da cultura do privilégio. Desse modo, o que sempre imperou foi o modelo de desenvolvimento de reprodução de desigualdades sociais.

O papel do Estado no desenvolvimento social fica bastante evidenciado ao assumir uma posição ativa na promoção da inclusão social e do desenvolvimento humano, pois o direito de ser livre da pobreza extrema, assegurado pelo mínimo existencial, não pode ser negligenciado pelos poderes constituídos ora pela total falta de normas claras ora pela execução de políticas públicas, que fundadas em critérios altamente restritos, acabam por gerar dificuldades de acesso ou manutenção do benefício para as pessoas carentes.

Não raras vezes ainda surgem dificuldades formais e materiais para que seja assegurada a implementação de tais políticas com a efetivação da inclusão social e dos valores materiais assentados na Constituição da República, os quais não podem sofrer qualquer espécie de afastamento.

Ao bem da verdade, deve ainda ser ressaltado que os objetivos primordiais de concretização do Estado Social, estabelecidos no texto constitucional, ainda não se encontram acabados para conferir cidadania a todos.

As políticas públicas com vistas à erradicação da pobreza e da marginalidade, a fim de garantir ao ser humano um tratamento digno não podem apresentar falhas de organização e cumprimento de suas metas por ausência de interesse político.

Os meios de desenvolvimento exigem que a liberdade seja elevada a um patamar de destaque, pois as pessoas envolvidas devem ter a oportunidade de traçarem seus caminhos, seguirem seus destinos, e não apenas serem tratadas como meros beneficiários passivos de programas de desenvolvimento. Neste ponto, tanto o Estado como a sociedade em geral devem assumir papéis de sustentação, de engajamento pois a falta de conhecimentos acerca dos direitos humanos também acaba por contribuir para que as políticas públicas não sejam reconhecidas como forma de se exigir o cumprimento dos deveres e realização de direitos.

A garantia do acesso à educação, saúde, cultura, moradia, lazer e alimentação ainda padece do devido reconhecimento como direitos fundamentais, não se permitindo ao Estado brasileiro conferir-lhes uma natureza por demais paternalista e assistencialista a tais políticas transformando-as em ações de caridade, políticas ou ainda um privilégio para certas pessoas. Por tais razões é que as omissões perante o direito fundamental devem sobremaneira ser impedidas.

O que se espera e deseja é a adoção de medidas concretas de modo a se efetivarem os princípios constitucionais de valorização da vida e respeito à dignidade humana como assim está previsto na Magna Carta de 1988.²¹

Diante desta realidade os mais pobres ficam privados do acesso às melhores oportunidades de emprego, pois o próprio mercado os exclui em virtude da baixa formação e capacidade, visto que o acesso limitado à educação de qualidade torna quase impossível a obtenção de um trabalho digno e com uma remuneração justa que seja capaz de proporcionar uma melhoria na qualidade de vida.

Ao viverem em condições marginais, sem recursos e com deficiências em serviços de saúde, baixa nutrição e diante de condições de moradia sem qualquer infraestrutura, a superação desta realidade excludente torna-se absolutamente impossível sem que o Estado atue de maneira a resgatar estes indivíduos, até mesmo porque a sociedade e as próprias instituições tendem a excluir os mais pobres da participação nos processos decisórios que versam sobre o desenvolvimento econômico e social. A temática a ser discutida tem como objetivo apresentar oportunidades que permitam as pessoas serem ou fazerem coisas valiosas.

Logo, o Estado, como o principal responsável, tem como missão desenvolver em sua capacidade máxima as adequadas políticas de eliminação da pobreza, definindo metas para seu cumprimento e responsabilidades para sua execução.

Aqueles que se vêm diante da extrema pobreza acabam perdendo qualquer expectativa de uma vida melhor, sendo impossível a assunção de responsabilidades em suas vidas e para com seus dependentes. Por consequência, passa a existir uma exclusão e marginalização enfraquecendo as relações sociais e o desenvolvimento humano, tornando-se impossível o desenvolvimento intelectual e cultural.

Toda política pública é originada de um pensamento e este de um princípio, de uma pressuposição ou de uma vontade. Nesse sentido, a palavra princípio não carrega consigo apenas o significado literal do termo, mas algo mais, o contexto dos fatores determinantes que dão origem a uma ideia de política pública, como o caso da conjugação de interesses, as inserções ideológicas, as concepções científicas e as correlações de forças sociais.

²¹É preciso ressaltar que quando presente um cenário de situação de pobreza extrema, contrária ao direito de um adequado patamar de vida, haverá a violação do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Artigo XXV 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em 13/09/2014

Diante disto, para que haja uma distribuição igualitária e não discriminatória torna-se imperioso que o Estado adote políticas de universalização da educação por meio de medidas legislativas e administrativas como tentativas de fazer frente à discriminação.

Com fundamento ao que preceitua o Artigo 205 da Constituição da República de 1988 a educação deve ser incentivada e promovida com base nas seguintes diretrizes: pleno desenvolvimento da pessoa; preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

Assim como ocorre com o restante da ordem social a maior parte das normas referentes à educação tem natureza principiológica, ou seja, são mandamentos de otimização que necessitam de regulamentação legal, e enquanto direito de todos e dever do Estado e da família a educação encontra-se baseada no princípio da universalidade, cabendo ao Estado a tarefa de torná-la efetiva mediante a implementação das garantias previstas no Artigo 208 da Constituição da República de 1988.

Como destacado por TEIXEIRA (1956, pp. 8 e 31) “a educação como processo de reconstrução da experiência é um atributo da pessoa humana e, por isso, tem que ser comum a todos”. Segundo SILVA (1988, p.800) “é essa a concepção que a Constituição agasalha nos artigos 205 a 214 quando declara que a educação é um direito de todos e dever do Estado”. Esta concepção resulta em elevar a educação a um patamar de serviço essencial, impondo-se ao poder público a obrigação de garanti-la a todos.

Ainda conforme TEIXEIRA (1957, p.80) obrigatória, gratuita e universal a educação só poderia ser ministrada pelo Estado. Impossível deixá-la confiada a particulares, pois estes somente podiam oferecê-la aos que tivessem posses (ou a “protegidos”) e daí operar antes para perpetuar as desigualdades sociais, que para removê-las. A escola pública, comum a todos, não seria assim, o instrumento de benevolência de uma classe dominante, tomada de generosidade ou de medo, mas um direito do povo, sobretudo, das classes trabalhadoras, para que, na ordem capitalista, o trabalho (não se trata, com efeito, de nenhuma doutrina socialista, mas do melhor capitalismo) não se conservasse servil, submetido e degradado, mas, igual ao capital na consciência de suas reivindicações e dos seus direitos.

A gratuidade do ensino oficial sempre foi uma antiga tradição no sistema educacional brasileiro e nesta medida é possível afirmar que esta tradição se revelou uma projeção futura para se ajustar à evolução que tornaria a educação um serviço público integrante dos fins do Estado Democrático, e por isso que a Constituição ao acolher tal evolução acaba por elevar a educação à categoria de direito de todos e dever do Estado.

Apesar disso sempre surgiram questionamentos condenando esta tradição e sua evolução, postulando-se o ensino pago como o melhor caminho a ser trilhado para realizar a justiça social uma vez que haveria uma profunda desigualdade entre a situação dos alunos pobres, obrigados a pagar anuidades em estabelecimentos particulares e alunos ricos que estariam dispensados de fazê-lo quando matriculados em instituições de ensino superior oficiais.

BRITTO (1981, p.27) aponta como fato relevante que de acordo com tal entendimento quando exigido o pagamento nas instituições oficiais esta injustiça estaria corrigida, pois a receita obtida dos alunos mais abastados financiaria o acesso e manutenção de maior número de estudantes carentes. Esta desigualdade apontada entre alunos pobres pagando as mensalidades de instituições de ensino superior privadas e os alunos ricos obtendo a gratuidade nas instituições públicas se alicerça na tese de que as instituições públicas são de alcance muito mais fácil para os alunos ricos, que dispõem de meios muito mais favoráveis para custear uma melhor preparação com vistas a superar mais tranquilamente as provas de ingresso nas instituições públicas de ensino superior.

É bem verdade que o entendimento citado despreza a igualdade de alunos pobres e ricos recebendo o ensino gratuito nas instituições públicas e por outra face pagando igualmente nas instituições privadas de nível superior as mensalidades.

Entretanto, deve ser ressaltado, como muito bem lembra Luiz Navarro de Britto, que a injustiça social e a desigualdade não decorrem da vida escolar de ambas as classes. Ela se instaura a partir da fase da pré-escola, ou mesmo antes, acumulando e estreitando de forma progressiva as possibilidades de acesso até o nível superior, e não será o ensino pago nas instituições públicas que será capaz de corrigir a injustiça e as discriminações impostas pela estrutura socioeconômica da comunidade. É aqui que repousa a injustiça e desigualdade de tratamento, pois compete ao poder público desde a pré-escola, ou antes desta, proporcionar aos alunos pobres as condições de igualdade para que possam concorrer com aqueles mais abastados em situação de plena equivalência.

A persistência de enormes desigualdades sociais no tocante ao acesso e à permanência no nível de ensino superior segue um desafio a ser enfrentado, pois segundo o censo da educação superior, realizado em 2013, o percentual de pessoas frequentando o ensino superior se encontra em 30% (trinta) por cento da população brasileira na faixa etária de 18 a 24 anos e em torno de 15% (quinze por cento) está na idade teoricamente adequada para cursar esse nível de ensino.

A realidade é essa e os desafios, grandes e recorrentes, são o da expansão da matrícula com democratização de acesso, com diferenciação de oferta de maneira a permitir o atendimento das demandas sociais e econômicas, da excelência da formação oferecida e uma adequação de financiamento da expansão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIOU, Lea das Graças. Metodologia de ensino na universidade brasileira. In: CASTANHO, Sérgio; CASTANHO, Maria Eugênia (Org.) *Temas e textos em metodologia do ensino superior*. Campinas, SP: Papyrus, 2001.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1974.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional. Programa Universidade para Todos – PROUNI e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES. Brasília, 2009.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação – 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996. Brasília, 1996.

_____. Lei 11.096 de 12/01/2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Brasília, 2005.

_____. Medida Provisória 213 de 10/09/2004. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Brasília, 2004.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Decreto 2.306/97. Brasília, 1997.

BRITTO, Luiz Navarro de, “Declaração de Voto”, *Documenta*, Separata n.249, 1981.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Carmello. O PROUNI como Política de Inclusão: estudo de campo sobre as dimensões institucionais e intersubjetivas da inclusão universitária junto a 400 bolsistas no biênio 2005-2006. *GT: Política de Educação Superior*. n. 11, 2006.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. PROUNI: democratização de acesso às Instituições de Ensino Superior? *Educar*, Curitiba, nº28, p.125-140, 2006.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 2004.

CUNHA, Luiz Antonio. *A universidade temporã: o ensino superior da colônia à era Vargas*. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2007.

CUNHA, Maria Isabel da; PINTO, Marialva Moog. Qualidade e educação superior no Brasil e o desfecho da inclusão social na perspectiva epistemológica e ética. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 90, nº 226, p. 571-591, set./dez.2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n.124, p.11-32 jan./abr.2005.

EMERIQUE, Lilian Balmant. *Neoconstitucionalismo e Direitos Sociais*. Um contributo para a luta contra a pobreza. FAPERJ. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2009.

FÁVERO, Maria de Lourdes. A universidade no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo, n.10, p.2, jan./abr.1999.

FERNANDES, Antonio Teixeira. Formas e mecanismos de exclusão social. (1991). Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo3031.pdf>>. Acessado em 17 de janeiro de 2014.

GONZAGA, Leandro Albano Monzo; OLIVEIRA, Fátima Bayma de. Impacto Socioeconômico do Programa Universidade para Todos (PROUNI): uma análise da política pública em uma instituição de ensino superior do Rio de Janeiro. *Meta: Avaliação*. Rio de Janeiro, v. 4, nº 11, p. 210-227, mai./ago.2012.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 13 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Liberdades públicas e processo penal*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

GUERRA, Sidney. *Direitos Humanos*. Curso Elementar. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUTIÉRREZ, Ignacio. *Dignidad de La persona y derechos fundamentales*. Madri: Marcial Pons, 2005.

HABERMAS, Jurgen. *Sobre a Constituição da Europa*. São Paulo: Ed Unesp, 2011.

HIDALGO, Angela Maria. Globalitarismo, Estado mínimo e Gestão compartilhada. In: LIMA, Antônio Bosco de. *Estado, Políticas Educacionais e Gestão compartilhada*. São Paulo: Xamã Editora, 2004.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. *Los derechos fundamentales*. 7. ed. Madri: Técnos, 1998.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. t. IV. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Senac, 2001.

NOGUEIRA, Alberto. *A reconstrução dos direitos humanos da tributação*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

PINTO, Marialva Moog. Política de acesso e democratização da educação superior: o PROUNI. (2009). Disponível em: <<http://ojs.cesuca.edu.br/index.php/educacaoemrede/article/download/434/229>>. Acessado em: 17 de janeiro de 2015.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ROCHA, Antônia Rosimar Machado e. *Programa Universidade para Todos – PROUNI e a Pseudo Democratização na Contra Reforma da Educação Superior no Brasil*. 2009. 217 f. Tese. (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira, Fortaleza-CE, 2009. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/3066>>. Acessado em: 18 de janeiro de 2015

SANTOS, Clarissa Tagliari. Ações afirmativas no ensino superior: análise do perfil socioeconômico e da experiência universitária de bolsistas do PROUNI na PUC-Rio. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 93, nº 235, p. 770-790, set./dez. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. ed. revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. *Direitos fundamentais e sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. *Jurisdição e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SGUISSARDI, Valdemar. A Universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: FÁVERO, Maria de Lourdes. *Universidade: políticas e avaliação docente*. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1988.

SOUZA, Marcio Rodrigo de Araújo. Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando? *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.* Rio de Janeiro, v.22, n.84, p. 609-634, jul./set. 2014.

TEIXEIRA, Anísio. “A pedagogia de Dewey”. In: *John Dewey, Vida e Educação*, 5ª ed., São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1956.

_____. *A educação e a crise brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.

_____. *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.

TRINDADE, Héglio. Universidade em perspectiva: sociedade, conhecimento e poder. In: *Reunião Anual da ANPED*, 21. Trabalho apresentado. Política de Educação Superior. Caxambu, set. 1998. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em 18 de dezembro de 2014.