

PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI – COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Liana Maria Feix Suski¹

RESUMO

O presente estudo busca analisar o Programa Universidade Para Todos – PROUNI – como política pública de democratização do acesso ao ensino superior no Brasil. Para tanto, discorrer-se-á sobre a educação como direito fundamental de todos os cidadãos e as políticas públicas de acesso ao ensino superior no Brasil; ao final, será analisado o Programa Universidade Para Todos – PROUNI como ferramenta de efetivação de tal direito. Nessa perspectiva, o PROUNI, apesar de estar entre as políticas de concretização do direito à educação, consolidou-se muito mais como forma de expansão do ensino superior privado. Na pesquisa de cunho bibliográfico, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, como método de procedimento o analítico e a técnica de pesquisa documental indireta.

Palavras-chave: Democratização do Ensino Superior. Políticas públicas educacionais. PROUNI.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho, ainda que sucintamente, tem como propósito ampliar os conhecimentos sobre as políticas públicas de acesso ao ensino superior no Brasil, dando ênfase ao Programa Universidade Para Todos – PROUNI como ferramenta de efetivação do direito fundamental à educação.

A Constituição Federal de 1988 trouxe importantes alterações no processo educacional brasileiro e, em consequência disso, a exigências na qualidade do ensino das instituições públicas e privadas tornaram-se mais rigorosas. A nova realidade nacional priorizava (e ainda priorizada) a formação do cidadão como meio de proporcionar uma melhoria em todo o âmbito da vida.

Passaram-se mais de 29 anos da promulgação da Carta Constituinte e a análise do direito a educação ainda se faz pertinente. A razão que motivo a pesquisa é justamente a necessidade de compreender se a oferta do ensino superior no país atende aos preceitos do Estado Democrático de Direito.

O aspecto a ser analisado é se, dentre as políticas públicas educacionais, o Programa Universidade Para Todos – PROUNI – pode ser considerado uma ferramenta de

¹ Doutoranda (2017-), Mestre (2012) e Bacharela (2009) em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), campus de Santo Ângelo, RS. Professora e coordenadora do NUPEDIR – Núcleo de Pesquisa e Extensão do Curso de Direito do Centro Universitário FAI. E-mail: lianasuski@gmail.com

democratização do acesso ao ensino superior no Brasil ou apenas uma forma de ampliação de vagas, atendendo aos interesses nacionais.

Dessa forma, parte-se do conceito de direito fundamental à educação como um princípio basilar para atender aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, sendo direito de todos e dever do Estado provê-lo. Em seguida, será explanado sobre as políticas públicas educacionais que possibilitam ao Estado garantir a todos o acesso à educação. Ao final, o intuito é verificar se o PROUNI pode ser considerado como exemplo de política pública educacional para a democratização do acesso ao ensino superior.

A pesquisa é cunho bibliográfico. Utilizou-se como método de abordagem o dedutivo, partindo dos conceitos de direito fundamental à educação e políticas públicas com o intuito de compreender o PROUNI como instrumento daqueles. O método de procedimento é o analítico e a técnica de pesquisa documental indireta. Para atingir os objetivos propostos realizou-se uma revisão bibliográfica em busca de literaturas pertinentes, em especial, na área das ciências sociais jurídicas, de modo a resgatar os conceitos básicos da temática.

DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

A atual Constituição Federal brasileira consagra um vasto elenco de direitos sociais na qualidade de direitos fundamentais e, dentre eles, está o direito à educação. Consagrado como direito fundamental no sistema jurídico brasileiro, a educação tem importante papel na transformação e melhoria da vida humana.

Fundamental para a formação do cidadão, é através da educação que este pode desenvolver-se e contribuir para o desenvolvimento da sociedade. Como direito social, está previsto no artigo 6º² da Carta Magna e objetiva criar condições para que cada cidadão adquira o mínimo necessário para viver. Silva esclarece o papel dos direitos fundamentais:

Direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualitativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual,

² Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. Do homem, não como macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana. Direitos fundamentais do homem significa direitos fundamentais da pessoa humana ou direitos fundamentais. [...] (SILVA, 2006, p. 178)

Portanto, os direitos sociais adquirem status de fundamentais por serem essenciais a uma vida digna, que somente é possível diante de condições mínimas de subsistência, garantidas através dos direitos fundamentais. Imprescindível frisar, que o desenvolvimento da educação faz enriquecer os valores culturais, sociais e morais de uma sociedade. Para Kanthack “educação, quando adquirida é um fator que fortalece a democracia, o desenvolvimento, o respeito, a justiça, enfim é o direito que permite a vida com qualidade.” (2007, p. 84)

Com a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu um crescimento do sistema de ensino superior brasileiro, inaugurando uma nova fase, da autonomia universitária, da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e da participação do setor privado na oferta de ensino superior. Todos estes previstos na Título VIII, Da Ordem Social, que “tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (artigo 193, CF).

Tendo em vista relevância e o que preceitua o texto constitucional, 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” (art. 205, CF). Assim, numa concepção jurídica, a educação deve ser materializada através de políticas sociais, relacionadas com os fundamentos³ e os objetivos⁴ da República Federativa do Brasil.

Outrossim, a educação tem como resultado a igualdade:

As sociedades democráticas, apoiadas na concepção soberana do indivíduo, têm na educação seu mais importante instrumento de afirmação de valores e princípios. A partir das premissas da igualdade perante a lei e da irredutibilidade do indivíduo, as sociedades democráticas apostam no valor eqüitativo da educação: cada um de acordo com seus méritos terá acesso ao conjunto de direitos e oportunidades

³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

⁴ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

reservadas aos seus cidadãos educados. Acessar a educação é premissa para ter acesso à condição de cidadão de pleno direito. (LÁZARO, 2008, p. 26)

Indiscutível é o papel da Constituição Federal no processo educacional, cumprindo a função no que tange à proteção jurídica desse bem comum. A educação não é apenas um direito, ela é a ferramenta à inclusão social e de desenvolvimento da nação, exigindo do Estado prestações positivas no sentido de assegurar a todos o acesso à educação através de políticas públicas. Essa é a preocupação da sociedade hoje, efetivar o notório direito de acesso ao ensino.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

A educação é fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social do país, sendo, portanto, essencial que todos tenham acesso ao ensino e possam preparar-se para contribuir com o crescimento nacional. Contudo, historicamente, o acesso ao ensino superior encontra limitações inerente ao baixo número de vagas combinado com o alto custo nas instituições privadas.

O processo de industrialização e o crescimento econômico, a partir da década de 50, levou a uma toma de consciência para as mudanças que deveriam acontecer nas universidades brasileira. As mudanças que seguiram foram além das questões relacionadas à estrutura e organização do setor educacional, os debates diziam respeito ao importante papel que as universidades têm dentro da sociedade. Nesse período já se questionava a problemática do “aumento de vagas e a conseqüente ampliação ou expansão dos cursos, aliados à qualidade do ensino superior” (FÁVERO, 1977, p.44).

Nos anos seguintes, com o aumento relevante no número de estudantes, iniciou-se, ainda que timidamente, uma democratização do acesso ao ensino superior que ganhou destaque na década de 90 com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e diversas leis e decretos. A mudança no regime jurídico demonstrava a preocupação que o acesso ao ensino, com qualidade, é direito de todos.

As mudanças na legislação educacional brasileira e uma nova percepção das necessidades do ensino superior permitiram uma nova realidade na oferta do Ensino superior. Essa nova realidade evidencia-se pelo aumento no número de instituições e, como consequência, na oferta cada vez maior do número de vagas, essas, por sua vez, conseqüentes da ampliação da oferta de novos cursos. (VALLE, 2009, p. 58)

A busca elevada por parte dos jovens e de uma população fora da faixa etária (demanda reprimida acumulada) fez crescer o número de cursos ofertados por instituições privadas, tendo em vista o limite de vagas oferecidos pelas instituições públicas.

Contudo, a problemática não se resumia ao simples aumento da oferta e medidas para garantir a qualidade do ensino. A preocupação também estava ligada a permanência efetiva, até a conclusão do curso, desses estudantes, ou seja, à capacidade de sustentabilidade durante o período de formação, exigindo uma postura ativa do Estado para garantir sua efetiva realização.

A implementação de políticas públicas com o objetivo de assegurar a todos o exercício dos direitos fundamentais, dentre eles, o direito a educação, tornaram-se necessárias para consagrar a democratização do ensino. As políticas públicas estão diretamente ligadas a implantação dos direitos sociais, ou seja, normas programáticas que exigem do Estado uma postura ativa para garantir a concretização destes direitos.

No Brasil é recente a preocupação com implantação de políticas públicas, um produto do processo do estabelecimento de uma nova organização política do Estado, fundamentada na descentralização, passando o Município a ser reconhecido pela Constituição de 1988 ao lado da União, como um dos membros da Federação, como os Estados e Distrito Federal.

As políticas públicas têm, em cada Estado, o respaldo legal da Constituição Federal, da Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município. Podem ser definidas como o conjunto de programas de ação governamental voltados à concretização de direitos sociais. Caracterizam-se como um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. (MOURA, 2014, p. 8)

Sua finalidade é promover condições para que o cidadão possa usufruir de seu direito, por isso, é possível entender por política pública as ações determinadas e realizadas pelo Estado (governo) para se atingir determinada meta econômica ou social. É tudo aquilo que o governo faz para atingir os objetivos da ordem social.

Para Boneti,

[...] é possível compreender como políticas públicas as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulação administrativa. Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. (2006, p. 74)

A função social do Estado é garantir aos indivíduos o acesso aos seus direitos, por meio de um conjunto de ações políticas voltadas ao atendimento de demandas sociais, dentre elas o acesso ao ensino superior.

Diante da nova realidade, o governo federal, principalmente, além dos governos estaduais e de alguns governos municipais que oferecem educação superior, passaram a implementar e a ampliar programas de democratização do acesso ao ensino universitário. Assim, “após décadas de baixos investimentos na educação superior, registrados nos governos de Fernando Henrique Cardoso e seus antecessores, a retomada da valorização e do crescimento desse nível de ensino ocorreu nos dois mandatos do governo Lula” (CARMO et al, 2015, p. 18), quando foram criados e ampliados programas de incentivo ao acesso e à permanência do estudante na universidade. Dentre este, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)⁵.

PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI

Dentre as políticas públicas educacionais de acesso ao ensino superior desenvolvidas pelo Estado está o PROUNI⁶, que visa a inclusão de jovens no ensino superior. No âmbito das políticas de inclusão educacional, o programa está voltado para as pessoas de baixa renda que se encontram à margem do processo da garantia de seus direitos, consistindo numa política voltada à garantia do acesso e permanência dessa parcela da população.

O Programa Universidade para Todos, criado por meio da Medida Provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, é um programa do Ministério da Educação (MEC), destinado a oferecer bolsas de estudos em instituições de educação superior privadas, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior.

Subsidiado pelo governo federal, oferece dois tipos de bolsa, integral e parcial. A bolsa integral é destinada para estudantes que possuem renda familiar, por pessoa, de até um

⁵ Criado em 1999, o Fies possibilita que estudantes de sem condições de custar sua formação em instituição privada possam fazê-lo, por meio de financiamento.

⁶ Página oficial do PROUNI – Programa Universidade para Todos: <http://prouniportal.mec.gov.br/index.php>

salário mínimo e meio e, a bolsa parcial⁷ de 50% é para estudantes que possuem renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos.

É um programa dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais. Estes serão selecionado pela nota obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), ou seja, os resultados do Enem são usados como critério para a distribuição das bolsas de estudos.

Desde 2004 o programa sofreu diversas alterações, influenciadas pelas instituições de ensino, uma vez que as IES (Instituições de Ensino Superior) que aderem ao programa gozam do direito de isenção no pagamento de alguns tributos ao governo federal. Isso “representou, também, um estímulo à ampliação das IES privadas” (CATANI et al, 2006, p. 126).

Um dos primeiros passos da Reforma Universitária foi a edição de medidas que suprissem a necessidade de ampliação da rede de ensino superior, e, ao mesmo tempo, não implicassem gastos para a União, o que levou o governo a lançar o PROUNI.

Faz-se necessário considerar que o crescimento da educação superior brasileira ocorreu, em grande medida, a partir das IES privadas, apontando para um possível equívoco quando a democratização do ensino.

O Prouni é comumente visto como mais uma política pública, particularmente por abrigar o preceito das cotas, mas destaca-se o fato de manter um sistema de ensino nos moldes privatizantes traçados durante os anos 1990. Nesse sentido, traz uma noção falsa de democratização, pois legitima a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições (prioridade para a inserção precária dos pobres no espaço privado), ou seja, contribui para a manutenção da estratificação social existente. (CATANI et al, 2006, p. 136)

No contexto da Reforma Universitária, questiona-se se este programa realmente atende a proposta de democratização de acesso ao ensino ou se seria apenas uma forma de estimular a expansão das instituições privadas.

Fato é que as ações, fundamentadas no discurso da democratização do ensino, atenderam às demandas de acesso ao ensino superior com baixo custo para o governo e o interesse específico da iniciativa privada no que tange ao preenchimento de suas vagas ociosas, que se originaram com a ampliação dessas instituições em virtude dos incentivos fiscais.

⁷ Os alunos que possuem bolsa de 50% poderão financiar o restante através do Fies.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à educação é um tema que sempre mereceu espaço especial nos debates sociais. Indiscutível é sua importância na formação do cidadão capaz de contribuir para o desenvolvimento nacional e apto a alcançar os recursos necessários para atender o mínimo existencial. A polêmica versa sobre as prioridades e os programas que surgem no Estado relacionados à acessibilidade do ensino.

Nas últimas décadas, ocorreu significativo aumento de ingressantes no ensino superior, confirmando que as ações afirmativas propostas pelo governo têm oportunizado que pessoas com baixa renda familiar tivessem acesso à educação superior. Imprescindível ao desenvolvimento da sociedade brasileira como um todo, representou um avanço do Estado na expansão de programas que visam dar maior efetividade aos direitos fundamentais.

O PROUNI é, sem dúvida, uma política pública criada pelo governo que se destaca ao ofertar bolsas de estudo a estudantes com baixa renda familiar, estimulando a inclusão social e contribuindo para o desenvolvimento econômico nacional. A expansão no aumento de vagas, nas instituições privadas, é resultado da busca pela democratização do ensino.

Contudo, o simples ingresso nas instituições de ensino privadas não é a solução para o direito à educação. O PROUNI é uma medida louvável para o Estado Democrático de Direito que vem recebendo inúmeras críticas, seja por representar a privatização do ensino superior, seja por ampliar a vagas de acesso a uma parcela da população, e não democratizar o ingresso a educação.

As breves ideias acima lançadas nos impelem a uma reflexão crítica dos problemas sociais, em particular para este estudo, o problema da desigualdade na concretização do direito fundamental à educação. A satisfação de um direito fundamental abrange uma prestação positiva por parte do poder público, sendo essenciais para a concretização de uma sociedade justa e igualitária, compatível com os princípios do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BERGAMO, Edmir Aparecido; MELLO, Cleverson Molinari; MELLO, Roseli Aparecida de. **Políticas públicas de educação: PROUNI, Conselhos escolares e educação a distância**. Curitiba: Camões, 2009.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/mariadallari.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

CARMO, Erinaldo Ferreira et al. Discutindo as políticas públicas de acesso ao ensino superior. **Revista Educação**. v. 10. n. 1. 2015. Disponível em: <<http://flacso.org.br/files/2016/10/discutindo-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. Prouni: democratização do acesso às instituições de ensino superior? **Educar**. Curitiba, n. 28, p. 125-140, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a09n28>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

CHAMBOULEYRON, Ivan. **Mais vagas com qualidade: O desafio do ensino superior no Brasil**. São Paulo: UNICAMP, 2001.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva; TERRA, Rosane Beatris Mariano da Rocha Barcellos. **Direitos sociais, trabalho e educação**. Curitiba: Multideia, 2011.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **A universidade brasileira em busca de sua identidade**. Petrópolis: Editora Vozes LTDA, 1977.

GORCZEWSKI, Clovis. **Direito & educação: A questão da educação com enfoque jurídico**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

GORCZEWSKI, Clovis. **Direitos humanos, educação e cidadania**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

KANTHACK, Elizabeth Dias. **Direito à educação: o real, o possível e o necessário**. A doutrina da proteção integral. 2007. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

LÁZARO, André. Educação e desigualdade: o papel do PROUNI. **Revista ProUni** – MEC/SESu. Edição 01/2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prouni/arquivos/pdf/Revista_ProUni/Revista_ProUni.pdf> Acesso em: 1 jan. 2018.

MOURA, Daiana Malheiros de. Políticas Públicas Educacionais PROUNI e FIES: democratização do acesso ao ensino superior. **XI Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e VII Mostra Internacional de Trabalhos Científicos**. Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

VALLE, Marcos José. **PROUNI**: política pública de acesso ao ensino superior ou privatização? 2009. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação). Universidade Tuiuti do Paraná, 2009.