

ACESSO AO ENSINO SUPERIOR E PROUNI: apontamentos sobre sua (in)sustentabilidade e (in)eficácia

ACCESS TO HIGHER EDUCATION AND PROUNI: notes on its (un)sustainability and (in)effectiveness

Filipe Regne Mamede¹

Resumo: Através do ensino passamos nossos conhecimentos e nossa cultura, buscando desenvolvimento pessoal e social, pelo que é inegável a relevância do direito de acesso e permanência a uma educação de qualidade. Recaindo tal obrigação sobre o Estado, exige-se deste a formulação e implementação de políticas públicas que promovam, ainda que progressivamente, a expansão da oferta regular de ensino aos cidadãos, inclusive no nível superior, observando-se as necessidades reais da situação brasileira, em que optou-se há muito pelo modelo privado de expansão do ensino superior. A principal ação estatal com esta finalidade é o Programa Universidade para Todos, justificando constante atenção à capacidade desta política de produzir resultados efetivos e manter-se sustentável ao garantir a expansão do acesso e permanência, àqueles que se demonstrarem aptos, aos mais elevados níveis de ensino.

Palavras-chave: Educação - Ensino Superior - Políticas Públicas - PROUNI - Sustentabilidade - Eficácia.

Abstract: Through teaching we share our knowledge and our culture, seeking personal and social development, for what it is of undeniable relevance the right to access and maintain a quality education. Such obligation fall upon the State, demanding the formulation and implementation of public policies that expands, even if progressively, the offer of higher education to all citizens, minding the real needs of the Brazilian situation, where it has been long chosen to expand higher education through private institutions. The main State action to this end is the University For All Program, justifying constant attention to the capacity of this policy to produce effective results and maintaining it's self sustainable in assuring the expansion of access and permanence, to those who prove apt, to higher levels of education.

Key-words: Education - Higher Education - Public Policies - PROUNI - Sustainability - Effectiveness

1 INTRODUÇÃO

É inegável a centralidade da educação para o modelo de evolução e desenvolvimento das sociedades. Através do sistema educacional transferimos conhecimentos e culturas, bem como preparamos os educandos para o convívio social adequado e o exercício de algum ofício, permitindo-o contribuir para a evolução geral da sociedade em que se insere.

¹ Mestre em Regulação e Autonomia Privada pela Universidade FUMEC. Professor de Direito e Coordenador do Núcleo de Pesquisa da Nova Faculdade, Contagem/MG. Advogado.

Neste quadro o ensino superior é crucial, não apenas na preparação para determinadas profissões de maior conhecimento técnico exigido, mas também para a própria evolução do saber humano, através das atividades de pesquisa, permitindo-nos quebrar as barreiras do estado da arte do saber humano, aumentando a compreensão geral do homem sobre o meio em que se insere e as formas de convívio e relações sociais.

Contudo, o Brasil amarga baixíssimas taxas de penetração do ensino superior dentre a população em idade adequada, quando comparado com outros países da América Latina, bem como vive um momento em que há fortes críticas quanto à qualidade dos estabelecimentos de ensino superior e, conseqüentemente, dos profissionais postos no mercado a cada ano.

Em sendo a educação um assunto de premente interesse público, caberia, principalmente, ao Estado garantir meios para que se promovesse o amplo acesso qualitativo à educação superior, sendo certo que a elevação dos níveis de instrução geral da população ocasionaria uma melhora no nível geral de qualidade de vida. Tal garantia, por parte do Estado, se opera através do investimento direto na educação pública, bem como através de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e avaliação da educação em âmbito privado que, como veremos, tornou-se o modelo de expansão preferencial da educação superior brasileira.

Nesta seara, as principais políticas públicas destinadas a promover o acesso e permanência nos níveis mais elevados de ensino são o Programa Universidade para Todos - PROUNI e o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, destinados à concessão de bolsas integrais ou parciais de estudo, bem como ao financiamento simplificado das mensalidades, com facilitação das condições de pagamento e baixas taxas de juros. Porém, como visto, já há muitos anos em vigor tais políticas, ainda não lograram promover uma maior difusão nos índices de penetração do ensino superior na população.

Muito relevante, portanto, a revisão periódica de tais políticas públicas, de modo a verificar sua viabilidade econômica, financeira e mesmo jurídica, buscando compreender possíveis razões para o fraco desempenho geral de tais ações estatais. É neste ponto que se insere o presente artigo, cujo principal objetivo está na verificação do quadro geral de evolução da educação superior no Brasil, face ao conteúdo jurídico do direito de acesso a este nível de ensino, bem como da capacidade do PROUNI em se postar como principal política pública destinada a esta finalidade e os possíveis pontos sensíveis do Programa, cuja evolução denotaria uma melhora geral no acesso ao ensino superior.

2 EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

O ser humano, desde os tempos mais remotos, indiscutivelmente, demanda o desenvolvimento, busca a melhora, a evolução. Esta concepção, portanto, acaba se tornando central em todos os aspectos da vida social. Destacando as lições de Celso Furtado, citado por Gustavo Henrique J. De Oliveira (2009, p. 2): “a idéia de desenvolvimento está no centro da visão do mundo que prevalece em nossa época. Nela se funda o processo de invenção cultural que permite ver o homem como um agente transformador do mundo.”

Aqui, vale destacar, percebe-se o homem não apenas como transformador do mundo, mas também, e não menos relevante, transformador de si mesmo face ao mundo, capaz de apreender e evoluir. Heidegger (*apud* COMPARATO, 1997) aponta na mesma direção ao indicar a essência do ser humano como um “poder-ser” constante, ou seja, reconhece no homem um estado de permanente inacabamento, um desconstruir-se e reconstruir-se que só vem a termo com a morte do indivíduo, esta tida, justamente, como um acabamento temporal e ontológico do ser humano.

Fábio Konder Comparato (1998), analisando a especificidade ontológica do homem para a antropologia filosófica, sobre a qual se funda sua dignidade no mundo, indica alguns caracteres que asseveram a relevância do desenvolvimento individual. Assim, reconhece cada homem como ser único e rigorosamente insubstituível no mundo, que possui consciência de sua própria subjetividade e capacidade de reflexão, pautando-se em sua autonomia de pensar e agir livremente para determinar seus juízos morais de consciência e embasar sua existência, eminentemente social.

Para o Direito, que vê a dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos centrais, o desenvolvimento não é de menor relevância. Veja-se, por exemplo, no âmbito internacional, que o desenvolvimento é tido como um direito humano inalienável, merecendo uma Declaração firmada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1986, conhecida como Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento².

A busca pelo desenvolvimento, assim como colocada na Declaração da ONU:

é um direito fundamental dos indivíduos, como também um direito e um dever do Estado, que, como maior defensor do interesse público, assume a função de promover o desenvolvimento geral da nação, bem como garantir a

² A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, conforme adotada pela Resolução nº41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 04 de dezembro de 1986, em seu artigo primeiro dita “O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.”

possibilidade de desenvolvimento individual por cada cidadão. (OLIVEIRA, 2009, p. 10)

Ao buscar efetividade nas obrigações do Estado em garantir o direito ao desenvolvimento para seus cidadãos, a Declaração da ONU menciona em seu art. 8º, parágrafo 1º, que:

Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, inter alia, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, **educação**, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda (grifo nosso)

Percebemos, portanto, o reconhecimento de que, dentre outros fatores necessários à implementação do direito ao desenvolvimento individual e coletivo, está o direito à educação, ao nosso ver, elemento de maior relevância e essencialidade neste propósito.

A ideia de centralidade da educação, no que toca ao desenvolvimento pessoal e coletivo de uma sociedade, não é novidade, já em voga o debate desde meados do século XIX. O sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall (1967), em emblemático ensaio acerca das relações entre a cidadania e a divisão de classes sociais, analisando o posicionamento doutrinário acerca da educação durante o século XIX, indica:

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. (...)A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil.” (MARSHALL, 1967, p. 73)

Contextualizando a análise, Carlos Roberto Jamil Cury adota postura semelhante, ao argumentar que:

Hoje, praticamente, não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação básica. Afinal, a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania, e tal princípio é indispensável para

políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos e, mesmo, para reinserção no mundo profissional. (CURY, 2002, p. 246)³

Toda esta importância atribuída à educação e à instrução se fazem transparecer no tratamento jurídico, político e social em torno de tal direito que, como passaremos a ver no próximo tópico, não apenas é central ao modelo humano de desenvolvimento, como é também um direito universal e prioritário, demonstrando amplo e complexo conteúdo jurídico.

3 CONTEÚDO JURÍDICO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Em nosso Ordenamento Constitucional o direito à educação é tratado, inicialmente, no art. 6º da Carta Política, que se insere no Título II, denominado “dos Direitos e Garantias Fundamentais”, Capítulo II, denominado “dos Direitos Sociais”. Mais à frente, desdobra-se em dispositivos de conteúdo mais aprofundado entre os arts. 205 e 214, situados no Título VIII, “da Ordem Social”. Já no plano internacional, há previsão de um direito à instrução na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu art. XXVI, bem como há previsão mais extensa do direito à educação no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, em seu art. 13. Esse último, promulgado no ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto Legislativo n. 592 de 1992, exerceu profundo impacto sobre a elaboração dos dispositivos próprios da Constituição Federal de 1988 acerca do direito à educação.

3.1 Natureza Jurídica e Características

Dado o enquadramento normativo do direito à educação, podemos afirmar, quanto à sua natureza jurídica, tratar-se de um direito fundamental de natureza social⁴.

Os Direitos Sociais, integrantes dos Direitos Fundamentais de 2ª Geração, se apresentam como um conjunto de normas programáticas vinculadas ao valor da igualdade e à busca de equiparação de condições sociais entre cidadãos mais ou menos privilegiados (PIACENTIN, 2013). Tendo surgido em meados do Séc. XIX, foram positivados

³ “A magnitude da educação é assim reconhecida por envolver todas as dimensões do ser humano: o singulus, o civis, e o socius. O singulus, por pertencer ao indivíduo como tal, o civis, por envolver a participação nos destinos de sua comunidade, e o socius, por significar a igualdade básica entre todos os homens. Essa conjunção dos três direitos na educação escolar será uma das características do século XX.” (2002, p. 254)

⁴ Neste sentido, conferir TAVARES, 2008, p. 777; PIACENTIN, 2013, p. 56; DUARTE, 2007, p. 692/693.

constitucionalmente pela primeira vez na Constituição Mexicana de 1917 e desde então adotados em um sem número de Constituições pelo mundo. Compõem-se, geralmente, de normas programáticas que, desprovidas de eficácia imediata sobre as relações sociais, se direcionam, antes, às autoridades públicas das quais exige-se, efetivamente, uma intervenção na ordem social em busca de igualdade material (PIACENTIN, 2013).

No campo dos direitos fundamentais, cuja tradição doutrinária divide em direitos de 1ª, 2ª ou 3ª geração, os direitos sociais podem ser facilmente indicados como pressupostos de validade dos direitos individuais, associados ao valor da liberdade e denominados de 1ª geração. Isto se dá, na visão de José Afonso da Silva (2013, p. 289), “na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade”. Mais ainda, portanto, pode-se caracterizar o direito à educação como um direito prioritário (MONTEIRO, 2003), não apenas por se tratar de um direito fundamental, ou mesmo por se tratar de um direito social, mas, como visto no tópico anterior, pela relevância que guarda com a própria característica evolutiva e desenvolvimentista da sociedade humana, bem como dos indivíduos que a compõem.

Sua fundamentalidade também é marcada pela característica da universalidade deste direito que, como dito em todos os instrumentos normativos que o preveem, é um *direito de todos*. Aqui, a expressão direito de todos deve ser vista da forma mais abrangente possível já que extrapola o mero direito de um sujeito à educação, vindo a alcançar o direito de qualquer cidadão à existência de um sistema educacional de qualidade, mesmo que esta pessoa não goze de tal faculdade individualmente.

Outra importante inferência acerca da universalidade do direito à educação está na seletividade prioritária das políticas públicas que visam promover o acesso a este direito (MONTEIRO, 2003). Ainda que seja um direito de todos, por se tratar de um direito social devemos reconhecer a possibilidade do direcionamento prioritário das políticas públicas de acesso àqueles em situação de carência ou vulnerabilidade, afastando preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (DUARTE, 2007).

Por fim, pode-se caracterizar o direito à educação como um direito progressivo, cabendo ao Estado acompanhar os princípios e normas programáticas estabelecidas e ampliar cada vez mais a possibilidade de todos terem acesso aos níveis mais elevados de educação (DUARTE, 2007). Em verdade, a progressividade é característica que marca todos os direitos sociais e, portanto, também aplicável ao direito à educação. É o que percebemos no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no art. 2º, item 1, quando determina que todos os Estados pactuantes comprometem-se “a adotar medidas, (...), até o

máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente pacto.”.

Tal progressividade, contudo, não é marca de autorização do Poder Público de furtar-se à efetivação dos direitos sociais. Primeiramente, há, sim, a obrigatoriedade de adoção de medidas concretas por parte do Estado, não se exigindo, porém, eficácia imediata e plena. Normas programáticas, como o próprio nome indica, são programas de implementação que se esticam no tempo, demandando ações progressivas em busca de um objetivo. Daí a relevância, também, da cláusula de proibição do retrocesso social, que decorre da progressividade dos direitos de segunda geração e determina que os avanços alcançados na implementação do programa normativo não podem ser reduzidos ou retirados (PIOVESAN, 2000).

Percebemos, assim, que o direito à educação é um direito complexo (MONTEIRO, 2003), cujo quadro normativo é integrado por normas internacionais, constitucionais e infraconstitucionais, tendo natureza jurídica de um direito fundamental de matiz social, caracterizado não apenas pela universalidade de seus destinatários, mas pela prioridade com que se deve garanti-lo, ainda que sua natureza programática determine a progressividade das medidas e ações concretas que visem a tal garantia, vedado, como já indicamos, qualquer retrocesso neste processo progressivo de implementação.

3.2 Princípios Estruturais do Direito à Educação

O artigo 206 da Constituição Federal de 1988 indica que o ensino deverá ser ministrado com base nos seguintes princípios: (i) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; (ii) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; (iii) pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas; (iv) gratuidade do ensino público; (v) valorização dos profissionais da educação escolar; (vi) gestão democrática do ensino público; (vii) garantia de padrão de qualidade e (viii) piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, principal instrumento normativo infraconstitucional no Ordenamento Jurídico Brasileiro a tratar sobre o direito à educação, por sua vez, repete todos estes princípios positivados na Constituição, acrescentando: (i) respeito à liberdade e apreço à tolerância; (ii) valorização da experiência extra-escolar; (iii) vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais e (iv) consideração com a diversidade étnico-racial.

Para além dos princípios positivados, e sem qualquer pretensão à exaustão da matéria ora tratada, há ainda uma miríade de outras características e princípios tratados em decisões judiciais e discursos doutrinários. Contudo, como acreditamos, alguns destes princípios merecem destaque especial por serem considerados estruturais do sistema normativo que gravita em torno do direito à educação.

O primeiro destes princípios estruturais é o que garante o acesso igualitário e a permanência na escola, sendo, não sem motivos, o primeiro a ser elencado na norma constitucional e na reprodução formulada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Como bem indica André Ramos Tavares (2008, p. 775) “o conteúdo inicial (mínimo) do direito à educação é o de acesso ao conhecimento básico e capacitações, que devem ser oferecidas de forma regular e organizada”. Cumpre notar aqui que o oferecimento do ensino de forma regular e organizada visa garantir a noção de permanência, ínsita e inseparável do direito de acesso à educação.

Ao pensarmos no princípio do acesso à educação, uma série de desdobramentos podem, e devem, ser apontados para a sua garantia. Inicialmente, acompanhando a determinação da alínea “a”, do item 2, do art. 13 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, há de se garantir o acesso obrigatório e gratuito à educação primária, ideia reproduzida pela CF 88 em seu art. 208, inciso I. Tais instrumentos normativos ainda indicam a obrigatoriedade do Estado em buscar a progressiva universalização do acesso e permanência no que toca ao ensino médio e aos níveis mais elevados de ensino, como o ensino superior.

Neste último, objeto específico de nosso estudo, o princípio do acesso e permanência demandam, primeiramente, em termos absolutos, a oferta geral de vagas no ensino superior, devendo o Estado buscar a expansão desta oferta para abarcar a totalidade da população que faz jus a tal modalidade de ensino. Contudo, sabe-se bem, não apenas a oferta absoluta de vagas logra franquear o amplo acesso buscado, pelo que outras preocupações devem ser consideradas no momento da formulação de normas e políticas públicas.

De nada adiantaria a maciça oferta de vagas no ensino superior, se a totalidade de vagas se encontrasse, por exemplo, única e exclusivamente situadas em capitais e centros econômicos, sendo certo que a garantia de acesso ao ensino no Brasil, um país de proporções continentais, depende da interiorização do ensino e, portanto, a garantia do princípio do acesso segundo critérios geográficos.

Há de se pensar, ainda, o princípio do acesso e permanência sob o enfoque econômico, dada a realidade atualmente vivenciada pelo sistema educacional brasileiro. Neste ponto, o princípio da gratuidade em estabelecimentos públicos, sobre o qual discorreremos mais à frente,

insere-se como relevante instrumento de acesso ao ensino. Com base na gratuidade visa-se, por exemplo, universalizar o acesso ao ensino básico, sendo adotado, ainda, progressivamente nos demais níveis de educação. No ensino superior, como veremos, há preocupação adicional quanto ao acesso e permanência sob o enfoque econômico, já que o modelo educacional superior brasileiro historicamente optou por um modelo de expansão baseado na iniciativa privada, que, geralmente, busca lucro em sua atividade.

Assim, cabe ao Estado bolar políticas públicas que solucionem o acesso e permanência no ensino superior àqueles mais carentes ou em situação de vulnerabilidade social, como a população negra e indígena. Aqui cumpre ressaltar, como bem adverte PIACENTIN (2013), não basta apenas franquear a gratuidade das mensalidades, mas deve-se ter em consideração as condições materiais de aproveitamento dos ensinos, como a aquisição de livros e materiais.

Como já mencionado acima, outro princípio que pode ser apontado como estruturante do direito à educação é o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, previsto no art. 206, inciso IV da Constituição Federal, que, segundo as lições de Clarice Seixas Duarte (2007, p. 705) “está intimamente ligado ao problema da democratização do acesso à educação e constitui um direito, não uma concessão ou um favorecimento.”

Para além da universalização gratuita do ensino fundamental e obrigatório, dever constitucional do Estado, há de se pensar ainda na progressiva universalização do ensino médio, como aponta a CF 88 no inciso II do art. 208, bem como nas políticas afirmativas de acesso aos níveis mais elevados do ensino. Neste último exemplo, mesmo que a Carta Política não traga previsão de gratuidade para o ensino superior, este princípio se aplica quanto à proibição do Poder Público de cobrar do indivíduo pelo oferecimento do ensino em estabelecimentos próprios (TAVARES, 2008), como também pela previsão de progressividade no oferecimento universal do ensino gratuito no nível superior, que é previsto em nosso ordenamento pela internalização do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais.

Há também, na condição de princípio estrutural do sistema normativo de garantia do direito à educação, o princípio da garantia do padrão de qualidade no ensino, previsto expressamente no art. 206, inciso VII, da Constituição. Também neste mesmo princípio poderíamos apontar o fundamento para a obrigação de garantia de piso salarial e valorização dos profissionais da educação, bem como as diversas normas infraconstitucionais de metas do sistema de ensino, como o Plano Nacional da Educação (Nota), ou de avaliação do desempenho de instituições de ensino.

A avaliação efetiva da qualidade do ensino parte dos objetivos traçados pelo Poder Constituinte, que no art. 205 da Carta Maior diz da educação visando ao “pleno

desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Na busca de tais objetivos, contudo, diversas regras apontam critérios mais objetivos a serem apurados na avaliação da qualidade de instituições de ensino e do desempenho de alunos, professores e demais artífices do sistema educacional. No ministério de PIACENTIN (2013, p. 63) a garantia de qualidade:

significa que o ensino tem a ver com duas dimensões: uma intelectual e outra material. Intelectual no sentido de que os professores devem ser muito bem preparados para o seu mister, como já dito, com bons salários, plano de carreira e formação de excelência em instituições de ensino de excelência. A outra, material, significa condições econômicas adequadas das famílias dos alunos e das condições materiais das escolas: em primeiríssimo lugar uma biblioteca completa, instalações de engenharia adequadas a cada realidade, acesso à informática e à tecnologia.

Obviamente, a manutenção de um elevado padrão de qualidade no sistema educacional demanda, portanto, uma grande quantidade de recursos materiais e financeiros. Não sem motivos a Constituição da República traz em seu art. 212 a obrigação de aplicação mínima de recursos no sistema educacional público pelos entes federados.

Assim, poderíamos resumir, a grosso modo, em uma afirmação categórica, a proteção constitucional ao direito à educação: *há de se garantir a todos, igualmente, o direito ao amplo acesso, e permanência, à educação de qualidade, recaindo tal obrigação, essencialmente, sobre o Estado*. Ademais, dada sua matiz social, ainda que um direito franqueado a todos, há de se reconhecer a especialidade na garantia de acesso àqueles que não possuam condições próprias de custear uma educação particular (TAVARES, 2008).

4 EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Ainda que a obrigação de promover o acesso ao ensino recaia sobre o Estado, o histórico das instituições de ensino, notadamente as de ensino superior, demonstra uma forte tendência ao favorecimento do modelo de exploração privada da educação. Já no século XVI, em tempos de Brasil Colônia, iniciou-se a educação confessional no país, promovida exclusivamente por entidades religiosas. Gradativamente este ensino foi se tornando laico e, com poucas exceções, permaneceu fortemente em mãos particulares.

Como aponta Valdemar Sguissardi (2008), em 1964 inicia-se no Brasil um forte movimento de privatização da educação superior. No ano em que foi implantada a ditadura

militar, haviam disponíveis um total de 142 mil vagas no ensino superior, divididas à razão de 61,6% em instituições públicas e apenas 38,4% em instituições privadas. Deste ponto em diante, o crescimento das instituições privadas, e das matrículas nestas, se deu de forma vertiginosa.

Após uma década impressionante, até 1974 as matrículas públicas em instituições de ensino superior cresceram 289,1%, patamar infinitamente aquém do absurdo crescimento de 990,1% das matrículas em instituições privadas. Ao final do regime militar, em 1984, a proporção de matrículas se dava entre 40,9% em instituições públicas e 59,1% para instituições privadas. Tal proporção permaneceria praticamente inalterada até o ano de 1994 (SGUISSARDI, 2008).

A década de 90, porém, marcaria o princípio de um movimento ainda maior de privatização do ensino superior, com a característica da exploração econômica da atividade educacional, por empresas com finalidade lucrativa. Em 1994 o Banco Mundial elaborou o documento “*Higher Education: the lessons of experience*” recomendando, entre outras coisas, uma “muito maior diferenciação institucional e diversificação de fontes de manutenção da educação” (SGUISSARDI, 2008), seguido pela Agenda dos Acordos Gerais do Comércio e dos Serviços, elaborada pela Organização Mundial do Comércio em 1996, que propunha o reconhecimento da atividade educacional como comercial, afastando a regulamentação estrita do Estado.

Já no ano 1999 o Brasil apresentava um total de 1.097 instituições de ensino superior, sendo apenas 17,5% públicas, 34,5% privadas, sem fins lucrativos, e 48% eram particulares, com finalidade lucrativa. Menos de dez anos depois, em 2006, as instituições privadas, sem fins lucrativos, haviam caído para 19%, face a um crescimento das instituições particulares para 70% do total. O ensino superior público, em 2006, era de apenas 11% do total de instituições existentes.

Atualmente, a leitura de Sguissardi (2008) indica um estado de “efervescência do mercado educacional”, marcado pela “presença de grandes fundos de investimento no chamado mercado educacional do país” e pelos movimentos de aquisição de pequenas e médias instituições por grandes conglomerados educacionais, muitas vezes com o auxílio de capital estrangeiro.

5 EDUCAÇÃO PRIVADA E A FUNÇÃO DO ESTADO

Contudo, ainda que tratemos aqui de um modelo quase inteiramente privado de exploração do ensino superior, não há que se falar em liberação do Estado em seu dever precípua de estimular e promover o acesso, e permanência, dos cidadãos ao nível universitário.

Como positivado no art. 6º da Constituição Federal de 1988, o direito à educação possui natureza jurídica de direito social, tendente à universalização, cujo dever de garantia recai sobre o Poder Público (DUARTE, 2007), que deverá organizar-se no sentido de promover o amplo acesso à educação, não apenas em seu grau básico, mas também ao ensino médio e ao ensino superior, dentro das diretrizes e orientações traçadas pela própria Constituição Federal, e legislação correlata.

Neste ponto, André Ramos Tavares (2008, p. 782) é incisivo:

Perante o direito à educação como direito fundamental ao Estado surge um dever de atuar positivamente, seja i) criando condições normativas adequadas ao exercício desse direito (legislação), seja ii) na criação de condições reais, com estruturas, instituições e recursos humanos (as chamadas garantias institucionais relacionadas diretamente a direitos fundamentais). Para desincumbir-se satisfatoriamente desse dever, o Estado deve, portanto, intervir positivamente (...).

Desta forma, cabe ao Estado a intervenção positiva, e racional, na promoção do acesso à educação, inclusive em nível universitário. Por essência, a ação estatal deverá se dar através de políticas públicas que, partindo da situação verificada na atualidade, promovam “um conjunto de ações que envolvem, além da escolha de prioridades, a implementação de medidas legislativas, administrativas e financeiras.” (DUARTE, 2007).

O primeiro elemento característico desta obrigação estatal recai sobre a garantia de promoção do acesso igualitário, em estabelecimentos de ensino suficientes a atender às necessidades da sociedade. A ideia de acesso igualitário, aqui, deve ser tratada levando-se em consideração a realidade brasileira, de enorme desigualdade social e de uma educação básica pública de baixíssima qualidade, bem como do já indicado quadro de extensiva promoção do ensino privado⁵.

O ensino superior público, ainda que marcado constitucionalmente pelo princípio da gratuidade, não converge em uma garantia de acesso igualitário já que, disponibilizando poucas

⁵ Há, inclusive, segundo Corbucci (2004, p. 682), um movimento político na estrutura de gestão da educação em nível federal, na década de 90, com o claro intuito de acelerar e facilitar os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições particulares.

vagas, cria um sistema de concorrência extremamente elevada por tais vagas, fazendo com que apenas aqueles submetidos a uma educação básica bem fundada consigam acessar as universidades públicas, sendo certo que não verificamos tal qualidade na educação básica pública. Desta forma, o ensino público gratuito e de qualidade apenas se afasta cada vez mais daqueles que mais necessitam desta gratuidade.

Por outro lado, o ensino superior em nível particular, para que mantenha o elevado nível de qualidade esperado pela sociedade, acaba incorrendo em altíssimos custos, pressionando para cima o valor das mensalidades e afastando o acesso à educação universitária daqueles em condições econômicas menos favorecidas. Paulo Roberto Corbucci já indicava, em 2004, um desdobramento deste problema:

Apesar de o crescimento das matrículas nos cursos de graduação ter sido expressivo nos últimos anos, a política de expansão pela via privada já tem dado mostras de seus limites. A primeira delas refere-se ao crescimento expressivo do percentual de vagas não preenchidas, (...). Outra evidência empírica dos limites da política encampada pelo MEC corresponde ao aumento dos índices de inadimplência dos estudantes matriculados nas instituições privadas. (CORBUCCI, 2004, p. 687)

Se atualizarmos os dados indicados acima, vemos que no ano de 2012 foi ofertado um total de 2.784.758 vagas, sendo preenchidas apenas 1.508.295, ou seja, pouco menos de 46% das vagas mantiveram-se ociosas nas instituições particulares de ensino superior⁶. Quanto aos dados de inadimplência para o ano, o índice geral foi calculado à proporção de 8,43%, sendo nas instituições de pequeno porte (até dois mil alunos) com o maior índice de inadimplência superior a 90 dias.

Retornando à pertinente análise de Corbucci:

Esses dados sugerem que o modelo de expansão do ensino superior, centrado na iniciativa privada, encontra limites que podem comprometer, em breve, a própria sustentabilidade da oferta, tendo em vista a capacidade de demanda da sociedade. Neste sentido, a ampliação da oferta de vagas per se não constitui condição suficiente para assegurar a democratização do acesso à formação em nível superior.” (CORBUCCI, 2004, p. 684)

⁶ Fonte: Censo da Educação Superior 2012, MEC/INEP.

O quadro apresentado até aqui, contudo, não implica em uma imediata presunção de mudança do paradigma de expansão do ensino superior brasileiro para o âmbito público. Apesar das dificuldades de financiamento vivenciadas pelas instituições particulares, associada a um mercado extremamente competitivo e a um público-alvo, geralmente, de baixa renda familiar disponível para investimento em educação, o modelo de exploração privada da educação superior possui diversas qualidades.

Instituições privadas, via de regra, não se vinculam a burocratizações desnecessárias, como é típico das instituições públicas, permitindo maior eficiência às atividades educacionais. Ainda, considerada a intensidade das descobertas científicas e das evoluções sociais, tão próximas dos objetivos do ensino superior, tornam necessária grande flexibilidade e adaptabilidade às instituições, características incomuns nos serviços públicos em geral.

Ademais, a convivência entre instituições públicas e privadas de ensino respeita o princípio constitucional apostado no art. 206, inciso III, favorecendo o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, bem como a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, como disposto no inciso II da mesma norma constitucional. A educação está intimamente vinculada ao conhecimento que, por sua essencialidade no desenvolvimento humano, não é passível de apropriação exclusiva, mesmo que pelo Poder Público, demandando a sua abertura e democratização.

A medida mais adequada, talvez, seja repensar o atual sistema de transferência de rendas públicas às atividades privadas de ensino superior, associada a políticas públicas inteligentes, que levem em consideração a realidade do mercado brasileiro e as exigências de qualidade na atividade educacional, equacionando custos e benefícios de forma a manter a sustentabilidade das instituições de ensino, principalmente àquelas vocacionadas ao recebimento de alunos advindos de extratos sociais mais desfavorecidos, geralmente excluídos do acesso à educação em nível superior de qualidade.

6 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE

Como pudemos perceber, não se trata de uma equação simples. É de suma importância a expansão do acesso ao ensino superior, mas não de qualquer ensino. Deve haver qualidade, sem a qual o acesso é inócuo. Tudo isto ainda deve ser balizado pela permanência do educando hoje, bem como pela permanência perene do próprio sistema educacional, de forma equilibrada,

garantindo-se o direito à educação hoje, sem descuidar do direito das gerações futuras de desfrutar deste mesmo direito. Aqui insere-se, portanto, a noção crucial de sustentabilidade.

A sustentabilidade é hoje um conceito chave em toda e qualquer reflexão realizada acerca não apenas de questões ambientais, mas de diversas outras searas, como as questões sociais. Seu primeiro grande foro de debate internacional se operou no seio da ONU, culminando na redação e divulgação do Relatório de Brundtland, no ano de 1987, segundo o qual pode-se definir a noção de desenvolvimento sustentável como aquele que “satisfaz às necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.” (MAMEDE, 2011)

Esta primeira conceituação, de ampla abstração e generalidade, atendeu ao claro propósito de estimular o debate e as reflexões sobre o conceito e seus desdobramentos lógicos em tantos ramos do conhecimento humano. Inicialmente vinculada, quase exclusivamente, à questões ambientais e econômicas, com o tempo a sustentabilidade, como concepção paradigmática que é, foi alcançando maior abrangência e hoje já é encarada por muitos juristas como um princípio constitucional sistêmico⁷, ou mesmo como um paradigma central do pensamento humano, como já defendemos em obra anterior⁸.

Segundo os dizeres de MELLO (2014), baseado nas lições magistrais de Juarez Freitas (2012), a sustentabilidade possui diversos pilares, ou dimensões, “que condicionam e informam o ordenamento jurídico como um todo, notadamente quanto ao agir estatal (daí o seu caráter sistêmico)”. Determina-se, assim, como o próprio autor indica, “que todos os atos jurídicos têm que ser vistos e avaliados sob uma perspectiva ampla de suas consequências a longo prazo; levando em conta a possibilidade de sua reprodução contínua(...)”.

Já tivemos a oportunidade de apontar que o direito à educação demanda, principalmente, um forte viés de ação estatal, contando com princípios constitucionais diversos que balizam sua aplicabilidade e o tipo de ação direcionada a tal fim. Atuando precipuamente através de políticas públicas de promoção do acesso e permanência ao ensino de qualidade, cabe ao Estado, também, um permanente controle sobre as ações voltadas ao sistema educacional, que devem obedecer ao princípio constitucional sistêmico da sustentabilidade.

⁷ Como indica MELLO (2014) “a Sustentabilidade exsurge, como Princípio Constitucional, transcendendo por completo o viés ambiental a que a mesma vem sendo normalmente restringida; e adotando uma postura proativa e protetiva da estabilidade e evolução da ordem social, influenciando, de forma sistêmica, todos os ramos do Direito.”

⁸ “notamos na sustentabilidade, muito mais que apenas um princípio ou uma norma, uma ideologia, uma determinação imperativa que, paulatinamente, vai alcançando e contaminando, com um conjunto de valores que lhe é próprio, os processos de decisão políticos e sociais, as novas teorias científicas, ou seja, num plano mais denso, integra-se e transforma-se em critério do próprio pensamento humano.” (MAMEDE, 2011, p. 63)

Clarice Seixas Duarte (2007), como já pontuamos em linhas anteriores, deixa clara a complexidade envolvida na elaboração de políticas públicas, que demandam não apenas a ação do Estado, mas um curso de ação racional envolvendo a escolha de prioridades, bem como a implementação de medidas legislativas, administrativas e financeiras. Nas palavras da citada autora:

O processo de elaboração de uma política pública deve ser equacionado, pois, levando-se em conta os ditames constitucionais, os compromissos assumidos internacionalmente e os espaços deixados à discricionariedade do administrador, envolvendo diferentes etapas: planejamento, fixação de objetivos, escolha dos meios adequados, definição de métodos de ação e destinação de recursos. (DUARTE, 2007, p. 707)

Desta forma, a formulação, planejamento, implementação e revisão de políticas públicas, necessariamente, devem se operar com grande cautela, de forma a permitir que tais políticas atendam de forma eficiente e adequada ao propósito a que se valem. Neste mister, a análise da sustentabilidade no desenho e controle das políticas públicas faz-se indispensável, permitindo que estas funcionem na forma de ciclo virtuoso e atendam a seus propósitos no presente, sem prejudicar outros importantes fatores sociais, ambientais ou financeiros ligados ao problema a ser solucionado, bem como que se suportem para o futuro, garantindo sua manutenção enquanto necessária (MELLO, 2014).

Novamente recorreremos a MELLO (2014), que acerta com precisão em seu comentário ao dispor que a sustentabilidade de uma política pública se dá “no sentido de que a mesma deve ser desenvolvida sem causar riscos à ordem social, seja por violação a direitos fundamentais, seja por exaurir a capacidade financeira do ente responsável.”. Transplantando a ideia para o caso ora em discussão, percebe-se a relevância do debate da sustentabilidade em torno do PROUNI, já que, ao que até aqui indicamos, parece-nos que o modelo se encaminha para uma política que, além de atender deficitariamente ao propósito a que se vale, já que goza de parca aderência pelo mercado, pode proporcionar a perda geral de qualidade no ensino superior, ou mesmo instaurar um quadro de insustentabilidade financeira das instituições de ensino.

7 SUSTENTABILIDADE E PROUNI

A principal política pública destinada a garantir o amplo acesso e permanência no ensino superior é o Programa Universidade para Todos - PROUNI, criado no ano de 2004

através da Medida Provisória nº. 213, posteriormente convertida na Lei 11.096 de 2005. O Programa destina bolsas de estudo, integrais ou parciais, em instituições privadas de ensino, a alunos não portadores de outro diploma de curso superior e que se enquadrem em determinado perfil socioeconômico previsto na legislação. Em contrapartida às bolsas concedidas, as instituições de ensino gozarão de determinado benefício fiscal, reduzindo sua carga tributária.

Desde sua criação, o PROUNI já concedeu mais de um milhão de bolsas⁹, entre parciais e integrais, para alunos de situação socioeconômica desprivilegiada, favorecendo-lhes o acesso e permanência no ensino universitário. Contudo, ainda muitos questionamentos pairam em torno do Programa e de suas vantagens ou desvantagens, ou mesmo sobre sua eficiência para lograr o aumento no acesso a um ensino superior de qualidade.

Avaliando, inicialmente, a capacidade do Programa de promover o amplo acesso ao ensino superior privado, surgem os primeiros apontamentos. O Censo da Educação Superior para o ano de 2012, levantada pelo MEC, indica um total de 2.784.758 vagas ofertadas em instituições privadas, vindo a ser ocupadas apenas 1.508.295. Para este mesmo ano, foram ofertadas 284.622 bolsas do PROUNI, ou seja, apenas 10% sobre o total de vagas abertas.

Percebemos, então, que o impacto do Programa sobre o total de vagas ofertadas no ensino superior privado é excessivamente diminuto, não se prestando a efetivamente promover o amplo acesso ao ensino superior àqueles sem condições financeiras de custear a educação privada. Também não se vale o Programa à esperada redução na taxa ociosa de vagas no setor, já que no ano de 2012, responsável pelo maior índice de bolsas ofertadas desde a criação do PROUNI, manteve-se com uma taxa de ocupação de vagas nas instituições privadas inferior a 50% do total disponível.

Não sem motivo, diversos estudos indicam, e o próprio MEC reconhece, que a taxa de penetração do ensino superior no Brasil é muito baixa quando comparada a outros países, mesmo da América Latina (SÉCCA; LEAL, 2009, p. 143). Para entendermos o motivo, basta verificarmos a realidade brasileira, de um povo, em sua grande maioria, de baixa renda familiar, associado a um ensino superior predominantemente privado, recaindo parte da solução sobre o PROUNI que, como começamos a perceber, necessita ser repensado quanto a sua atratividade para as instituições vinculadas.

Tratando sobre as vantagens do PROUNI para as instituições educacionais, o baixo índice de bolsas ofertadas pode indicar, em parte, um retorno financeiro inadequado para a

⁹ Fonte: Inep/MEC

manutenção de um ensino superior de qualidade, pelo que tais instituições, ciosas de sua sustentabilidade financeira, reduzem os índices de bolsas ofertadas por processo seletivo, evitando problemas futuros na manutenção de suas atividades.

Como já mencionado, o art. 206, inciso VII, da Constituição aponta para um princípio da garantia de padrão de qualidade na educação. Esta preocupação com a qualidade transparece em diversos dispositivos normativos verificados em nosso Ordenamento Jurídico, ultimando-se na avaliação constante da qualidade do ensino através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, orientada por diversos parâmetros objetivos como:

o grau de formação dos professores, a disponibilidade de material didático e de apoio, a adequação de currículos à realidade local, a implantação de sistemas de avaliação, sem falar na melhoria da remuneração e condições de trabalho dos professores, entre outros. (DUARTE, 2007, p. 706)

Dado o elevado custo da manutenção de um ensino de qualidade, muitos autores se mostraram críticos, já no início do PROUNI, acerca de sua viabilidade financeira. Corbucci (2004, p. 695), por exemplo, dizia que “para alguns críticos da proposta, o Estado estaria comprando vagas já existentes e ociosas, e ao mesmo tempo oferecendo um serviço de qualidade duvidosa.”. O mesmo apontamento é feito por José Marcelino de Rezende Pinto:

Portanto, vemos neste novo sistema um caminho a mais para gerar fraudes no sistema e degradação do ensino uma vez que o MEC avalia que cada vaga custará cerca de R\$ 406 ao ano, um valor que, claramente, não garante um ensino de qualidade, mesmo para as sofríveis condições de oferta de boa parte das instituições privadas. (PINTO, 2004, p. 750)

Até mesmo o Ministro Tarso Genro, responsável pela pasta da educação quando da implantação do Programa Universidade para Todos, não pretendia alçar o programa às raias da perfeição. Em entrevista concedida à Revista Ensino Superior, de 2004, o Ministro assim se pronunciou:

Vamos observar atentamente o funcionamento do programa Universidade para Todos. Com base nessa observação, nós vamos aperfeiçoá-lo. Temos a convicção de que é um programa positivo, que abre vagas e permite aos pobres que entrem na universidade. Depois faremos os ajustes e aperfeiçoamentos

que certamente, pela aplicação da norma, vão ser exigidos.” (RODRIGUES; TAQUARI, 2004)

Obviamente, um ensino superior de qualidade acarreta em elevadas despesas operacionais, cuja principal fonte de custeio, para instituições do âmbito privado, está no pagamento de mensalidades pelos alunos matriculados. Contudo, o benefício proporcionado pelo programa, numa primeira leitura, não parece equivaler aos dispêndios exigidos das instituições educacionais para manter este elevado nível de qualidade, pelo que aumentar o número de bolsas concedidas poderia ocasionar problemas financeiros às mantenedoras e arrisca prejudicar todo um sistema educacional em frágil situação. Ampliar o acesso ao ensino superior através do PROUNI, paradoxalmente, viria a prejudicar, no futuro, o próprio acesso e a permanência de tantos outros alunos, dada a insustentabilidade do sistema.

A percepção deste fato pelos atores do mercado da educação superior justifica os baixos índices de bolsas concedidas, se comparadas ao total de vagas nas instituições superiores privadas. Conforme já indicado acima, com dados referentes ao ano de 2012, foram concedidas 284.622 bolsas, o que se aproxima de 10% do total de vagas oferecidas no ensino superior para aquele ano. Se comparadas as bolsas concedidas com o total de ingressos em instituições de ensino superior privadas, a relação é de pouco mais de 18%. Aqui vale lembrar, o número de bolsas concedidas, mencionado acima, se refere ao total de bolsas, incluindo bolsas integrais, de 50% e de 25%.

No ano de 2009 foram concedidas 247.643 bolsas no total, num universo de um milhão e trezentos mil ingressos no ensino superior privado, portanto, em percentuais bem próximos dos evidenciados em 2012, denotando parca evolução da questão no tempo. No mesmo período foi apurado um gasto tributário da União de R\$ 481.894.418,00, que indica um custo anual por bolsa concedida de R\$ 1.945,92. Isto significa que cada bolsa PROUNI concedida naquele ano, custou à União, por mês, apenas R\$ 162,16¹⁰.

Fica escancarada a iniquidade do valor acima destacado, per si, em garantir o acesso a um ensino superior de qualidade. Principalmente em instituições de ensino superior voltadas ao público de situação econômica mais delicada, já que em tais estabelecimentos o valor da mensalidade é reduzido, não habilitando tais instituições a compensar os baixos valores de desoneração decorrentes do PROUNI com os ingressos de receitas oriundas de alunos pagantes. Esta indicação fica evidente quando vemos o total de investimento na educação superior

¹⁰ Fonte: INEP/MEC e Secretaria da Receita Federal

pública, que para o mesmo ano de 2009 alcançou a cifra de R\$ 17.576,00 por aluno. Comparando os valores, a desoneração decorrente do PROUNI fica em torno de 10% do valor total investido no ensino superior público por aluno para aquele ano.

Tais valores, ao que parece, indicam o principal motivo da manutenção das bolsas concedidas em um baixo patamar, bem próximo do mínimo determinado pela lei que instituiu o PROUNI, sendo certo que o valor mensal de desoneração por bolsa, caso concedidas em alto patamar face ao total de alunos matriculados na instituição, ocasionaria uma receita pífia, sem fazer frente aos elevados gastos necessários para a manutenção de um ensino superior em padrão de qualidade razoavelmente aceitável.

8 CONCLUSÃO

Das pesquisas até aqui empreendidas, podemos traçar algumas conclusões relevantes sobre a matéria em destaque. Primeiramente, é inegável a centralidade do direito à educação, marcado por extenso conteúdo jurídico principiológico, no modelo de desenvolvimento humano, permitindo não apenas a evolução da pessoa que se educa, mas a evolução social como um todo, pelo que justificado o interesse público deste direito e a consequente responsabilidade do Estado em franquear a todos, ainda que progressivamente, o acesso e permanência à educação de qualidade.

Contudo, como pudemos perceber, ainda que a principal responsabilidade de garantir o acesso à educação recaia sobre o Estado, a opção política assumida em nosso país, no que toca ao ensino superior, foi pelo desenvolvimento do modelo privado, estimulando a criação de instituições de ensino com finalidade lucrativa, sabendo-se que hoje a grande parte das matrículas se encontram nesta modalidade institucional.

A compreensão desta realidade é crucial, dado que a opção pelo modelo privado de expansão da educação superior não retira do Estado a responsabilidade de promover o acesso a este nível de ensino, mas apenas demanda a formulação de políticas públicas que se mostrem adequadas a alcançar esta finalidade, tendo por consideração o modelo existente.

Como vimos, portanto, há de se perquirir as principais políticas públicas voltadas à finalidade de promoção do acesso à educação qualitativa, sendo aqui relevante a verificação de sustentabilidade política das ações estatais, já que devem se mostrar aptas a alcançar a finalidade proposta no presente, de forma igualitária, sem que tal acesso possa prejudicar a

manutenção do próprio sistema de educação superior, vedando a capacidade de acesso a estes níveis de ensino para as gerações futuras.

Neste ponto é evidente, pelos dados até aqui demonstrados, que há muitas melhoras a serem promovidas no modelo de expansão do acesso ao ensino superior, que alcança pouca penetração no total da população apta a este nível de ensino. Em parte, tivemos a oportunidade de indicar que isto se dá em função de problemas na principal política pública voltada a este fim, o Programa Universidade para Todos - PROUNI.

Em um cenário composto por, em média, 70% das instituições de ensino superior com finalidade lucrativa, associado à situação econômica geral do país que, segundo dados do censo promovido pelo IBGE, compreende mais de 80% da população com renda per capita não superior a três salários mínimos, os índices de bolsas do PROUNI concedidas, não superiores a 10% do total de vagas disponíveis, acaba por demonstrar a ineficiência da política pública. Notamos que, em grande parte, isto se dá devido ao fraco retorno financeiro decorrente da desoneração tributária para as instituições que concedem as bolsas.

Ao contrário dos investimentos anuais em instituições públicas de ensino universitário, em torno de R\$ 18.000,00 por aluno, o retorno financeiro por bolsa concedida, ao ano, não ultrapassa os R\$ 2.000,00, valor notadamente insuficiente à manutenção de uma educação de qualidade, pelo que as instituições particulares acabam por manter a quantidade de bolsas concedidas próximo ao mínimo exigido pela legislação. Caso, buscando dar maior abrangência ao programa, as instituições aumentassem a porcentagem de bolsas concedidas, estariam fadadas a um ensino de baixa qualidade ou mesmo à insustentabilidade financeira e à falência eventual.

Portanto, à guisa de conclusão, faz-se imperioso revisar os critérios e funcionamento do Programa Universidade para Todos, tornando-o mais atrativo e sustentável para as instituições vinculadas, já que, se mantido como está, não evoluirá na finalidade buscada, que é progressivamente universalizar o acesso ao ensino superior de qualidade.

9 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino

superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 14 de jan. 2005.

_____. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Diário Oficial da União, 07 de jul. 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. Fundamento dos Direitos Humanos. *In*: MARCÍLIO, M.L.; PUSSOLI, L. (Coord.) **Cultura dos Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 1998.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e Democratização do Acesso à Educação Superior no Brasil: Da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 677-701, Especial - out. 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à Educação: Direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, Belo Horizonte, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

DUARTE, Clarice Seixas. A Educação como um Direito Fundamental de Natureza Social. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - especial, p. 691-713, out. 2007.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). **Resumo técnico do censo da educação superior de 2012**, Inep/MEC, Brasília, 2013.

MAMEDE, Filipe Regne. Compras Verdes: O paradigma da sustentabilidade aplicado às licitações públicas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 120, p. 60-71, dez. 2011.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELLO, João Augusto dos Anjos Bandeira de. **O Princípio Constitucional da Sustentabilidade como Princípio Informador da Gênese e Controle de Políticas Públicas**. 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=306ce8aa58eadd5a>>. Acesso em: 16 de julho de 2014.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. O Pão do Direito à Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 763-789, set./dez. 2003.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Direito ao Desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988. **Redae – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, nº 16, 2009. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-16-NOVEMBRO-2008-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf>>. Acesso em 15 de junho de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução nº. 41/128**: Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento. Nova Iorque, 1989.

_____. Assembleia Geral. **Resolução nº. 2200A**: Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais E Culturais. Nova Iorque, 1966.

PIACENTIN, Antônio Isidoro. O Direito à Educação na Constituição Democrática de 1988. In: PINTO, Daniella Basso Batista; CINTRA, Rodrigo Suzuki (orgs.). **Direito e Educação: Reflexões críticas para uma perspectiva interdisciplinar**, São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia Cristina. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 4. Ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

REZENDE PINTO, José Marcelino de. O Acesso à Educação Superior no Brasil. **Educação & Sociedade**, vol. 25, n. 88, p. 727-756, out. 2004.

RODRIGUES, Leandro; TAQUARI, Carlos. Reforma Universitária: Entrevista do ministro da educação, Tarso Genro. **Revista Ensino Superior**, Brasília, abr. 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/2004.6.3.10.9.5.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

SÉCCA, Rodrigo Ximenes & LEAL, Rodrigo Mendes. Análise do setor de ensino superior privado no Brasil. *In: BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, vol. 30, p. 103-156, set, 2009. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br>>.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de Expansão da Educação Superior no Brasil: Predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental a Educação. *In* SARMENTO, Daniel e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (coordenadores). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 771-788.