

# **ANÁLISE DO PROUNI COMO POLÍTICA PÚBLICA AFIRMATIVA**

## **ANALYZE OF PROUNI AS AN AFFIRMATIVE ACTION PUBLIC POLICY**

**ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA**

Doutora em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará. Professora Titular de Direito Constitucional da Faculdade Integrada Brasil Amazônia e Professora Adjunta III de Direito Constitucional da Faculdade Estácio do Pará.

### **RESUMO**

O presente artigo trata da descrição, análise jurídica e política do Programa Universidade Para Todos, criado pelo Governo Federal em 2004. O PROUNI é um Programa de acesso ao ensino superior para pessoas que tenham renda *per capita* familiar de até três salários mínimos. A análise do PROUNI abrange o levantamento de dados governamentais e os concernentes à política no âmbito local, por meio da realização da pesquisa documental em duas Instituições de Ensino Superior sobre os ingressantes de 2005 a 2012. Verificou-se o acesso, o desempenho acadêmico, o custo de oportunidade e a evasão do Programa, a fim de analisar a sua eficácia. A preocupação do artigo perpassa, também, pela busca dos resultados das políticas afirmativas étnicas inclusas nas políticas afirmativas socioeconômicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação; Políticas Públicas Afirmativas; PROUNI.

### **ABSTRACT**

This article refers to description, legal analysis and policy of the Program University Program For All-PROUNI, created by the Federal Government in 2004. The PROUNI is a program that allows an access for low-income people - family income in a

maximum of three minimum wages - to higher education. The PROUNI analysis includes a survey of government data and the policy related to the local level, through the realization of documentary research in two higher education institutions, regarding the students who started the University from 2005 to 2012. The aim is to verify the access, the academic performance, the opportunity cost and the program evasion in order to analyze its effectiveness. The concern of this article is also searching the results of ethnic affirmative action policies included in socioeconomic affirmative policies. The paper is organized into items: the first deals with the description of PROUNI; the second addresses the legal support of fundamental rights, of affirmative policies and of discussion of ADI Nº 3330/2004; the third shows national data registered by the Ministry of Education; and the fourth shows the data of the local research held in two IES of higher education.

**KEYWORDS:** Affirmative public policies; Education; PROUNI.

## INTRODUÇÃO

O acesso ao ensino superior no país está em plena discussão e, por isso, é tempo de se pesquisar, estudar e discutir as políticas de acesso ao ensino superior existentes no Brasil. O presente artigo aborda o Programa Universidade Para Todos como Programa que permite o acesso ao ensino superior a pessoas de baixa renda. O trabalho caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, bibliográfica e documental, descritiva e explicativa; de abordagem quanti-qualitativa.

Através do levantamento dos dados quantitativos, disponibilizados pelo Ministério da Educação, realizou-se uma leitura e interpretação qualitativa partindo da Política Pública de Ação Afirmativa para demonstrar os benefícios sociais, políticos e econômicos do PROUNI na sociedade brasileira, mais especificamente no Estado do Pará.

O artigo está organizado em quatro pontos de discussão: o *primeiro* ponto trata da descrição do PROUNI, destacando os critérios de acesso, os beneficiados com as classificações de tipos de bolsas; o *segundo*, aborda a sustentação jurídica internacional no âmbito dos Direito Humanos e no âmbito nacional dos Direitos

Sociais Fundamentais, das políticas afirmativas e da discussão da ADI nº 3330/2004, pautando-se em esclarecer a dúvida acerca de se há igualdade e que tipo de igualdade para políticas como a do PROUNI; o *terceiro*, demonstra dados nacionais registrados pelo Ministério da Educação, destacando-se a distribuição de bolsas por questões raciais, étnicas e para professores da rede pública; e o *quarto*, ocupa-se da verificação de dados da pesquisa local realizada em duas IES de ensino superior, desmitificando a questão do desempenho acadêmico na relação entre beneficiados e não beneficiados pelo Programa.

## **1. PROUNI – PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS<sup>1</sup>**

O Programa Universidade Para Todos – PROUNI – é uma política pública afirmativa em que o Estado, com a adesão de Instituições de Ensino Superior com e sem fins lucrativos, institui bolsas integrais e parciais para brasileiros de baixa renda, especificamente para os não diplomados que tenham renda *per capita* familiar de até três salários mínimos, para os não diplomados que tenham obtido o mínimo de quatrocentos pontos no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM – e não tenham obtido zero na prova de redação, que tenham realizado o ensino médio em escola pública ou da rede privada na condição de bolsista integral. O Programa, além de se constituir em cotas sociais e econômicas, propõe cotas étnicas, raciais e para pessoas com deficiência. Proporciona, também, sem considerar a questão da vulnerabilidade econômica, bolsas para a formação de professores vinculados à rede pública a fim de aumentar o número de professores qualificados para atuarem na formação da educação de base, para cursos de graduação sequenciais, de formação específica na forma presencial e a distância.

O PROUNI foi criado pela Medida Provisória nº 213/2014, convertida na Lei nº 11.096/2005. Além da lei, o Programa é regulamentado a cada semestre por Portarias e Decretos emitidos pelo Ministério da Educação. Os processos seletivos são determinados, normalmente, por Portarias Normativas que indicam como os candidatos devem realizar a inscrição (inclusive com a indicação de vagas para os

---

<sup>1</sup> As informações acerca do PROUNI descritas neste item foram extraídas das seguintes Portarias Normativas do MEC: nº 1.515/2006; nº 01/2008; nº19/2008; nº 381/2010; nº12/2012; nº 20/2012; e nº 22/2012.

grupos vulneráveis, étnicos, raciais e com deficiência, além das vagas trabalhistas e para professores da rede pública), os documentos que devem apresentar, para comprovar que atendem aos critérios da lei, às Instituições de Ensino Superior aderentes. A Portaria que define o Processo Seletivo indica as etapas de seleção e pré-seleção e oportuniza aos candidatos a inscrição em até duas IES, em cursos e turnos e modalidades de bolsas disponíveis.

As IES aderem ao PROUNI semestralmente, desde que tenham nota mínima 3 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. As vagas ofertadas são calculadas pelo Ministério da Educação, totalizando 10,7 % em relação ao número de vagas que a IES pode oferecer. Importante observar que não há reserva de vaga, mas aumento de vagas, ou seja, se a IES tem autorização para ofertar 100 (cem) vagas, ela oferecerá 11 (onze) vagas a mais para os candidatos PROUNI, considerando que 10,7% conduzem a 11 (onze) vagas em razão de arredondamento. Em troca das bolsas concedidas, o Governo Federal isenta quatro tipos de tributos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; e a Contribuição para o Programa de Integração Social. O processo de manutenção das bolsas é semestral e realizado pelas IES via *site* do MEC, especificamente pelo Sistema do PROUNI.

As bolsas podem ser integrais e parciais de 50% e de 25%, dependendo da renda *per capita* familiar.

Além da definição de percentuais (integral, parcial), as bolsas podem ainda ser classificadas em categorias próprias: para grupos vulneráveis (negros, índios e pessoas com deficiência, de acordo com o percentual apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE); para professores da rede pública (independentemente da renda *per capita* familiar); vagas para trabalhadores e dependentes dos vinculados às IES, desde que estabelecidas em Convenção Coletiva; internacionais (estudantes brasileiros podem ser enviados para IES no estrangeiro e as IES brasileiras podem receber estudantes estrangeiros).

Para auxiliar os beneficiados de bolsas do PROUNI, o Governo Federal dispõe de bolsas para permanência no curso de graduação. Ocorre que as referidas

bolsas são concedidas para cursos que tenham carga horária diária de seis horas, sendo contemplados, nesse caso, os cursos da área de saúde.

## **2. SUSTENTAÇÃO JURÍDICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DA PRESTAÇÃO POSITIVA POR PARTE DO ESTADO PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS AFIRMATIVAS NO BRASIL**

Analisar a Constituição Brasileira deslocada do contexto internacional é o tipo de raciocínio que está em declínio, visto que não há mais como separar a confluência criada entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional. Desse modo, partindo de um raciocínio dedutivo, do geral para o particular, constatam-se as bases jurídicas internacionais que preconizam os Direitos Humanos, especialmente o Direito à Educação, objeto da política pública afirmativa investigada, que pode ser encontrado nas seguintes legislações internacionais: no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos; na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, parágrafo XII; na Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação (como abrangente qualquer alternativa que:... b) limitar a nível inferior a educação de qualquer pessoa ou grupo); e no artigo 13 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

De acordo com Hesse (2009, p. 24-25) o avanço da universalização dos Direitos Humanos, traduzido para o Direito Constitucional nacional, transforma-se nominalmente em Direitos Fundamentais, mas esse avanço não exclui as diferenças materiais de concepção e de garantia dos Direitos Fundamentais. Tais legislações internacionais, ratificadas pelo Estado brasileiro, conduziram à articulação interna dos Direitos Fundamentais Sociais, dentre os quais o Direito à Educação. O ressaltado Direito à Educação, como qualificação para o trabalho e como possível ponto de largada para colaborar com a redução das desigualdades sociais, representa uma dimensão de responsabilidade estatal de países classificados na condição de 'em desenvolvimento', porque não pode mais o Estado apenas agir negativamente: ele tem a responsabilidade de agir positivamente para garantir os Direitos Fundamentais.

As formas de garantir os Direitos Sociais Fundamentais podem ser diferentes, de acordo com a conceituação, interpretação e modos de satisfazê-los.

Para Sarlet (2009, p. 27-29), no Brasil a concretização de tais direitos na esfera administrativa, não contenciosa é verificada pela aplicação de políticas públicas, principalmente as afirmativas que respondem aos direitos de pessoas historicamente marginalizadas ou desrespeitadas em algum aspecto de sua dignidade na dimensão histórico-cultural.

É preciso explicar que o Direito à Educação como Direito Fundamental é aquele que se refere aos ensinos fundamentais 1º e 2º ciclos, sendo em caráter de universalização o oferecimento do ensino médio e, na medida do possível, o acesso aos níveis mais elevados, como é o caso do ensino superior.

O fato é que, para consolidar a satisfação dos objetivos da República Federativa do Brasil e promover a qualificação para o trabalho, conduzindo a mobilidade social a melhores condições de vida, é preciso investir no acesso ao ensino superior, por isso, ainda que este não seja Direito Fundamental, conduz à consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil.

No âmbito interno, a Constituição Brasileira de 1988 prevê a base jurídica das políticas públicas afirmativas nos seguintes dispositivos: artigo 1º, inciso II e III (cidadania e dignidade da pessoa humana); artigo 3º, incisos I, II, III e IV (construir uma sociedade livre justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.) Além dos princípios fundamentais, a Constituição determina, no Capítulo III, a Educação, compreendendo os artigos 205 a 214, incluindo o tratamento para o ensino superior.

As prestações positivas por parte do Estado viabilizam a concretude da aplicação prática da dignidade, atendendo às demandas de Estados como o Brasil (em desenvolvimento) para promover o desenvolvimento no âmbito nacional. A interpretação sistematizada da Constituição permite a integração entre o capítulo específico que trata da educação e os objetivos da República Federativa do Brasil, visto que vislumbra a igualdade material (de direitos, acesso a bens e recursos, além de oportunidades), garantindo o autor respeito às pessoas, preconizados também pelo princípio da igualdade de condições de acesso e permanência na escola (artigo

206, inciso I), que se aplica, como princípio, ao acesso e permanência no ensino superior.

Construídos os argumentos de sustentabilidade filosófico-política da adoção de Direitos Humanos configurados como Direitos Fundamentais, baseada no liberalismo político (liberalismo de princípio), demonstrada a necessidade de prestação positiva por parte do Estado para a satisfação de tais direitos e preocupando-se com os objetivos escolhidos pelo constituinte originário, pode-se dizer que o PROUNI é uma política pública afirmativa (porque inclui pessoas em situação de renitente exclusão social e economicamente) que promove o acesso ao Ensino Superior para qualificar os beneficiados para o trabalho e conduzir a redução das desigualdades sociais e regionais, colaborando para o desenvolvimento nacional. O Programa institui o acesso ao ensino superior para pessoas de baixa renda, sendo categorizadas como pertencentes a grupos vulneráveis, denominados cotas sociais e econômicas, além de prever, nessas cotas, subcotas, as cotas étnicas, raciais e para pessoas com deficiência.

Como parte da análise jurídica do PROUNI, há que se tratar da ADIN nº 3330/2004, proposta pelo Partido da Frente Liberal – PFL, que impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, posteriormente convertida na Lei nº 11.096/2005, com fundamento nos artigos 3º, inciso VIII e artigo 102, inciso I, alínea “a” e “p”, da Constituição Brasileira de 1988 e na Lei nº 9.868/1999. Em 21 de outubro de 2004, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEM, entidade Sindical de 3º grau, representativa em nível nacional da categoria econômica dos estabelecimentos particulares de ensino, impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Medida Provisória nº 213/2004. As ações impetradas pelo Partido da Frente Liberal – PFL e pela CONFENEM foram aglutinadas em único processo, em virtude de se tratar de igual matéria, ou seja, da Inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 213/2004. A CONFENEM ressaltou que a inconstitucionalidade deveria ser observada, em especial para as IES beneficentes de assistência social, porque a MP nº 213/2004, segundo a Confederação, criou requisitos para a concessão da imunidade tributária dessas IES.

O Ministro Carlos Ayres Britto foi o relator do processo e iniciou sua exposição pelo relato do processo e, posteriormente, apresentou seu voto, em que considerou os seguintes argumentos:

1) A educação é direito social, dever do Estado e da família, podendo atuar em sua execução a iniciativa privada, destacando-se que o ensino fundamental é obrigatório e gratuito e que o oferecimento do ensino médio será progressivo e o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística se efetivará segundo a capacidade de cada um;

2) O dispositivo constitucional que trata da imunidade das entidades beneficentes de assistência social deve satisfazer a requisitos estabelecidos em lei. O Ministro relator entendeu que o § 7º do art.195 do Magno Texto Federal conferiu à lei ordinária o poder estatal de imposição tributária e a configuração de determinadas entidades privadas como de beneficência no campo da assistência social para poderem fazer jus a uma desoneração antecipadamente criada. O Ministro relator esclareceu que as entidades beneficentes de assistência social são instituições privadas que se somam ao Estado para o desempenho de atividades tanto de inclusão e promoção social quanto de integração comunitária, conforme art. 203 da Constituição de 1988. O art. 8º da Lei nº 11.096/2005 tratou de erigir um critério objetivo de contabilidade compensatória da aplicação financeira em gratuidade por parte das instituições educacionais e esses critérios, uma vez atendidos, possibilitam o gozo integral da isenção quanto aos impostos e contribuições mencionados na referida Lei;

3) Quanto à violação do princípio da igualdade, afirmou que não há violação, seja do ponto de vista interpretativo conceitual de igualdade, seja do ponto de vista da conformação constitucional, visto que, segundo o referido Ministro Relator, "...não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo decidido combate aos fatores reais de desigualdade." (BRASIL, 2012, p. 24).

Destacou, também, o compromisso da República Federativa em erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Ressaltou, ainda, a competência concorrente material da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios em combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Nesse sentido, ele questionou: quem é o desfavorecido, senão o desigual por baixo? Nesse momento, o relator destacou que o tempo de duração das desigualdades cria o traço cultural de um povo que é humilhado e excluído dos benefícios da própria vida humana comum. E, depois de demonstrar exemplos de ações afirmativas repressivas e de ação, como a previsão de direitos subjetivos do trabalhador, a diminuição de cinco anos para a aposentadoria das mulheres em relação aos homens, a salvaguarda da não discriminação dos negros e outros, o Ministro Relator concluiu que

“...não é toda superioridade juridicamente conferida que implica negação ao princípio da igualdade. A superioridade jurídica bem pode ser a própria condição lógica da quebra de iníquas hegemonias política, social, econômica e cultural. Um mecanismo jurídico de se colocar a sociedade nos eixos de uma genérica horizontalidade como postura de vida cidadã (o cidadão, ao contrário do súdito, é um igual)”. (BRASIL, 2012, p. 26).

Na esteira da discussão acerca da desigualdade, o referido Ministro defende que não há ofensa ao princípio da igualdade, visto que a desigualdade deve ser compensada pela inferioridade renitente dos vulneráveis social e economicamente, dos negros e dos índios.

4) No que concerne ao princípio da autonomia universitária, não há violação, porque o Programa opera por ato de adesão ou com participação absolutamente voluntária;

5) A livre iniciativa defendida pela ADI nº 3330/2004 tem por finalidade, conjuntamente com a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano, assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social;

6) A matéria de que trata a penalidade constante no art. 9º da Lei nº 11.096/2005 é de natureza administrativa, sendo observados o contraditório e a ampla defesa, não se tratando, portanto, de matéria penal, como aludido na ADI nº 3330/2004.

Diante dos argumentos apresentados, o Ministro Relator Carlos Ayres Britto julgou improcedente o pedido da Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei nº 11.096/2005, iniciando-se a exposição dos demais votos, que, de alguma forma, apontaram para a aprovação do raciocínio do Relator, sendo o único divergente o Ministro Marco Aurélio. A Suprema Corte, por maioria de votos, julgou (por sete votos contra um) a ADI nº 3330/2004 improcedente, vencido o Ministro Marco Aurélio, impedida a Ministra Cármen Lúcia e ausentes, justificadamente, os Ministros Celso Mello e Ricardo Lewandowski. A presidência do caso foi do Ministro Ayres Britto e estiveram presentes ao julgamento os Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, César Peluso, Joaquim Barbosa, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux e Rosa Weber.

### **3. ANÁLISES DE DADOS GOVERNAMENTAIS DO PROUNI**

As análises foram realizadas através do método dedutivo, no sentido de observar os percentuais encontrados pelo Governo Federal e disponibilizados pelo Sistema do PROUNI. O levantamento dos dados foi realizado em nível nacional e inclui o número de vagas disponíveis, a ocupação por parte dos grupos vulneráveis e de professores da rede pública, disponível no *site* do Ministério da Educação entre os anos de 2005-2012.

#### **a. Bolsas para Grupos Vulneráveis**

O PROUNI é uma política que também promove o acesso ao ensino superior de pessoas com deficiência, autodeclarados negros, pardos ou pretos e indígenas. O percentual de bolsas destinado a todas essas pessoas deve constar do *Termo de Adesão* ao PROUNI. O percentual de bolsas para essas finalidades deve ser igual ao de cidadãos autodeclarados negros, pardos ou pretos e indígenas, de acordo com a unidade da Federação e para o percentual constatado de pessoas com deficiência no último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Em termos de percentuais de pessoas com deficiência, o censo 2010 do IBGE apresenta imprecisões quanto à determinação da deficiência, o que implicará possível equívoco na oferta de vagas. Quanto aos autodeclarados negros e pardos, o problema consiste não na apuração de percentuais, mas na forma de manutenção e de permanência dos beneficiados. Os indígenas precisam de todo tipo de atenção e de acolhimento, desde a moradia até o processo de nivelamento. Embora o PROUNI seja uma política de acesso ao Ensino Superior, para conduzir à inclusão social depende de que o acesso se transforme em permanência e conclusão desse nível de ensino e da inserção no mercado de trabalho, visto que é considerado critério de qualificação para tal mercado.

Ao final de 2015, essa política completará dez anos, o que tornará possível iniciar o processo de busca de dados a respeito da inclusão desses alunos, já formados, no mercado de trabalho.

O percentual de bolsas do Programa assume um papel além das condições de acesso financeiro: o de inclusão de pessoas alijadas socialmente pela péssima condição de formação educacional, por sofrerem discriminação social velada e pela falta de condição financeira. O percentual de bolsistas de raça<sup>2</sup> branca ainda é bastante elevado, mas, se comparado com o percentual de bolsistas de 2005 – 1º/2011<sup>3</sup>, já apresenta uma ligeira queda de 0,8%; um aumento do percentual de pardos em 1,6%; a manutenção dos percentuais de negros e amarelos; diminuição de índios em 0,1%; e diminuição de 5,31% dos percentuais de não informados.

Apesar do aumento do percentual de pardos, a diminuição do percentual de indígenas demonstra a dificuldade de acesso e permanência destes como beneficiados do Programa. A seguir, será mostrado o Gráfico 01, que se refere ao percentual de bolsistas classificados pelo MEC como “bolsistas por raça”, que, neste

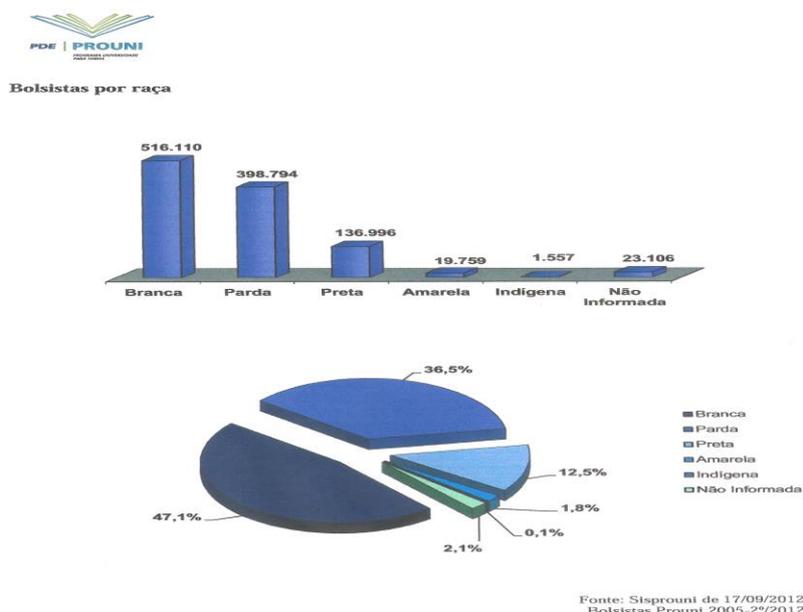
---

<sup>2</sup> É de conhecimento público que estudos científicos comprovam que não existe raça pura, ou seja, a cor da pele não pode segregar seres humanos do ponto de vista genético, porque o que os vincula é serem seres humanos. Para efeito da pesquisa, a expressão ‘raça’ é utilizada para indicar a cor da pele para se poder lançar mão dos dados dispostos pelo Governo Federal, que usa a expressão no sentido de ‘cor de pele’.

<sup>3</sup> Em gráfico apresentado pelo SISPROUNI de bolsistas 2005/1º/2011, o percentual de brancos era de 47,9%; o de pardos era de 34,9%; negros, 12,5%; amarelos, 1,8%; indígenas, 0,2% e não informados, 7,41%. Percentual de bolsistas por raça. Revista do ProUni de 2008. Disponível em: <[http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Revista\\_ProUni/Revista\\_ProUni.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Revista_ProUni/Revista_ProUni.pdf)>. Acesso em 24/05/2011.

item, estão classificados como bolsistas por Grupo Vulnerável, que engloba as questões étnicas e das pessoas com deficiência.

Gráfico 01 – Bolsistas por raça<sup>4</sup>



O percentual de bolsas do PROUNI para políticas destinadas a grupos vulneráveis em decorrência da raça deve ser, no mínimo, o percentual de cidadãos autodeclarados indígenas e negros por unidade da Federação, a partir de dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

No último censo, realizado em 2010, 96,7 milhões de pessoas declararam-se negras (pretos e pardos), representando 51,7% da população brasileira; 91 milhões se consideraram brancas, o equivalente a 47,7%; 2 milhões, isto é, 1,1% da

<sup>4</sup>O gráfico apresentado, que considera o período de 2005/2 a 2012, apresenta 3,81% a maior de ocupação de vagas por negros em relação aos brancos, o que indica o alcance e fortalecimento das políticas afirmativas. Disponível em <[http://siteprouni.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsistas\\_por\\_raca.pdf](http://siteprouni.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_raca.pdf)> Acesso em 30/12/2012.

população, se autodeclararam amarelas; e 817,9 mil, 0,4% se declararam indígenas. Os negros no Brasil são maioria, no que se refere à raça (BRASIL, 2011).

Ao se comparar os percentuais de bolsas por raça aos percentuais apresentados pelo IBGE, observa-se uma redução de percentuais de brancos atendidos pelo PROUNI na ordem de 0,6%. Quanto aos negros e pardos, ainda há um déficit de 2% e, em relação aos indígenas, a diferença a menor em termos de adequação do percentual é de 0,3%. Esta análise demonstra que é necessário que seja realizado algum tipo de ajuste em termos de viabilização do acesso ao PROUNI aos grupos vulneráveis, de modo a atender a demanda existente para ter o acesso ao ensino superior. É preciso destacar também que as Instituições de Ensino Superior podem auxiliar no esclarecimento e na publicidade do enquadramento em termos de raça, porque viabilizará a coleta de dados de forma mais clara e auxiliará o MEC e as próprias IES a saberem se conseguem cumprir seu papel social na inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Consideram-se como parte dos grupos vulneráveis as pessoas com deficiência. O percentual de bolsistas com deficiência ainda é incipiente, compreendendo 1% de bolsistas do PROUNI.

Apesar de o levantamento do Censo 2010 realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) ser passível de críticas pelo fato de que a realização da coleta de informações ocorre a cada dez anos e por tipo de dificuldade, constatou-se, em termos percentuais, que, 6,7% da população brasileira têm algum tipo de deficiência severa, o que demanda uma nova atitude das IES brasileiras, no sentido de buscar mecanismos de inclusão, e influencia no número de vagas que deve ser ofertado pelo PROUNI, porque, dentro dessa política de acesso ao Ensino Superior, deve estar presente o percentual de vagas proporcional ao número de pessoas com deficiência, equivalente ao percentual registrado pelo Censo 2010. Em termos percentuais, as pessoas apresentam alguma dificuldade: visual, 15,3%; auditiva, 4,0%; motora, 4,6%. No caso das questões mentais, a pesquisa mostra o percentual de grande dificuldade em 1,4% (BRASIL, 2011).

É possível observar a dificuldade em se estabelecer qual percentual de qual deficiência deve constar no Termo de Adesão das Instituições, em virtude do tipo de levantamento utilizado como referência.

Apesar de o Programa apresentar o propósito de incluir grupos vulneráveis, os números ainda são tímidos e levam a alguns questionamentos: o número reduzido de beneficiados é consequência da falta de publicidade? É consequência da falta de bolsa permanência para todos os cursos? O fato de os percentuais de bolsistas brancos ser ainda elevado compromete a eficácia do Programa em termos de inclusão dos grupos vulneráveis? Nos dados locais, é possível observar que não houve preocupação por parte das IES em relação aos beneficiados deficientes, no sentido de levantar dados para o aperfeiçoamento do atendimento, caso fosse necessário (BRASIL, 2011). O atendimento a deficientes foi declarado como existente, mas não houve levantamento apropriado para fins de acompanhamento. Os casos estavam tendo acompanhamento de forma desintegrada em termos de informação.

### 3.2 BOLSAS PARA PROFESSORES DA REDE PÚBLICA

As bolsas destinadas a professores da rede pública independem do critério de renda, desde que os candidatos a bolsistas façam parte do quadro ativo de professores da rede pública, estejam vinculados ao efetivo exercício do magistério da educação básica e integrem o quadro de pessoal permanente da instituição pública, para poderem realizar cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia voltados para a educação básica.

O percentual de bolsistas professores da Educação Básica Pública ainda é de 1% (BRASIL, 2011), bem tímido em relação aos demais tipos de bolsistas, mas já inicia o processo de qualificação desses professores, a fim de que, por eles, se possa ter algum reflexo na educação de base. O PROUNI concentra-se na questão da qualidade do ensino quando qualifica os professores que atuam na educação de base. É um passo importante e que responde à demanda social no sentido de resgatar a qualidade do ensino público, outrora tão elevado, e que pode incluir muitos brasileiros no processo de instrução e qualificação. Sem dúvida, a educação é a única forma de alavancar o desenvolvimento de um país, é uma forma de libertação.

#### **4 ANÁLISE DE DADOS DE PESQUISA DE CAMPO LOCAL ACERCA DO PROUNI**

Os dados apresentados neste item foram selecionados no levantamento de dados da tese de Doutorado “A EFICÁCIA DO PROUNI COMO PROGRAMA DE INCLUSÃO SOCIAL”, defendida por esta autora junto à Universidade Federal do Pará em 22/08/2014, e que analisou dentre teorias, leis, conteúdos diversos, a coleta de dados em duas Instituições de Ensino Superior: uma, com fins lucrativos, denominada, a partir de agora, de IES nº 01; e outra, sem fins lucrativos, denominada IES nº 02. O período de realização documental da pesquisa abrange os ingressantes de 2005 a 2007 e considera a análise até o primeiro semestre de 2012, porque é o período previsto de conclusão do curso de graduação em Direito (período padrão para conclusão dos cursos superiores).

Para a análise principal, serão demonstrados os percentuais com cálculo de indicadores de eficácia relativos ao desempenho acadêmico de beneficiados e de cálculo de evasão do Programa. O critério de eficácia foi criado por BRITO FILHO em seus estudos acerca da Teoria da Igualdade de Recursos de Ronald Dworkin.

Para BRITO FILHO (2012, p.73) as ações afirmativas só são consideradas justas se cumprirem três critérios: a justiça, a compatibilidade e a eficácia. Este último critério funciona como princípio de avaliação de resultado de uma política com o máximo de incidência sobre a categoria a ser beneficiada, mas com o menor impacto negativo possível. Que impacto negativo poderia ser esse? O impacto do custo de oportunidade é o que deve ser analisado, porque, de forma objetiva, pode-se verificar o custo econômico e o social com a quebra de preconceitos, com o esclarecimento do significado da igualdade material para a sociedade por meio do acesso ao Ensino Superior pelo PROUNI. O custo de oportunidade também deve considerar as isenções dos seguintes tributos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; Contribuição para o Programa de Integração Social. Além das isenções, deve ser considerado no cálculo o valor das bolsas concedidas.

#### 4.1 ANÁLISES DE UTILIZAÇÃO DAS BOLSAS E DOS TIPOS DE BOLSAS

O PROUNI é um Programa de acesso ao ensino superior por meio da concessão de bolsas integrais, parciais de 50% e de 25%. A totalização das bolsas, conforme a Lei nº 11.096/2005, deve corresponder a 10,7% de bolsas de 100%, podendo ser dividido o percentual de bolsas em bolsas integrais e parciais, desde que indicado no Termo de Adesão ao PROUNI. De acordo com a pesquisa realizada localmente em duas IES em Belém do Pará, as bolsas em grande parte foram de 100%, conforme opção das IES. Naquela ocasião e por força da lei, as IES que ofertassem bolsas parciais tinham prioridade em ofertar a complementação, da parte que seria paga pelo beneficiado, pelo financiamento do FIES (Financiamento ao Estudante do Ensino Superior).

Atualmente, por questões orçamentárias e políticas, é provável que a concessão do Financiamento seja realocada em virtude dos custos dos dois Programas. Publicamente se tem notícia dessa reorganização de custos por parte do Governo Federal, que deve determinar novos ajustes ao orçamento público. A discussão dos Programas passou por um forte debate em Audiência Pública ocorrida no dia 20/03/2015 na Assembleia Legislativa do Estado do Pará. O auxílio para complementação de bolsas de 50% PROUNI com o FIES vai ser reduzido, visto que a agenda política atual retirou o curso de graduação em Direito e privilegiou outros em que, segundo o governo, há falta de profissionais, como é o caso do curso de bacharelado em Engenharia.

Com olhar estatístico, veja-se que a distribuição de bolsas a seguir, relacionadas à IES nº 01, demonstra a opção preferencial pela oferta de bolsas integrais.

**TABELA 21 - Cálculo de bolsas integrais considerando 1 (uma) bolsa  
Para cada 10,7 (dez inteiros e sete décimos) alunos  
Pagantes matriculados  
Da IES nº 02 – 2005/1 a 2007/2**

<b>Semestre</b>	<b>Bolsas 100% Ofertadas</b>	<b>Beneficiados</b>	<b>Bolsas de 100% preenchidas</b>
<b>2005/1</b>	18	08	05
<b>2005/2</b>	-	01	-

<b>2006/1</b>	11	10	10
<b>2006/2</b>	08	08	08
<b>2007/1</b>	10	10	10
<b>2007/2</b>	05	07	07

**Fonte:** Dados das bolsas preenchidas fornecidos pela Secretaria Acadêmica da IES nº 02, de Fevereiro a Abril de 2013.

A análise da Tabela 21 permite observar que, no início do Programa de 2005, talvez por falta de conhecimento do público, em 2005/1 não houve preenchimento de todas as vagas ofertadas.

A pesquisa e os estudos realizados demonstraram a importância da oferta de tais Programas governamentais em parceria com a rede privada de ensino, visto que alcançar a meta do Plano Nacional de Educação para o próximo decênio, exige uma política positiva do Governo, da sociedade e dos possíveis beneficiados para realocar a posição do Brasil no cenário mundial e demonstrar a redução das injustiças sociais corriqueiras em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

A educação como processo de inclusão social e econômica para gerações futuras depende do desenvolvimento da igualdade, da liberdade e, especialmente, da fraternidade, em tempos de escassez descontrolada.

A inclusão social efetiva, neste caso, depende de quatro estágios: 1) o diagnóstico da necessidade de formulação de política de inclusão; a construção da política afirmativa (no caso); 2) o ingresso pela política; 3) a permanência e a conclusão do propósito (conclusão do ensino superior); 4) inserção no mercado de trabalho pela qualificação adquirida. Analisando os estágios 2 e 3, veja-se os números a seguir.

**TABELA 13 - Distribuição de Bolsas dos Beneficiados Cotistas Concluintes da IES nº 01 – 2005/1 a 2012/1**

<b>Semestre</b>	<b>Bolsas ofertadas</b>	<b>Bolsas ofertadas</b>	<b>Cotistas</b>	<b>Concluintes</b>	<b>% de Bolsas</b>	
	<b>100%</b>	<b>50%</b>			<b>100%</b>	<b>50%</b>
<b>2005/1</b>	11	02	02	-	-	-

<b>2005/2</b>	29	04	-	-	-	-
<b>2006/1</b>	24	-	01	01	-	01
<b>2006/2</b>	27	-	13	12	12	-
<b>2007/1</b>	24	-	11	04	04	-
<b>2007/2</b>	28	-	22	17	15	02

**Fonte:** Dados obtidos junto à Secretaria Acadêmica da IES nº 01, em janeiro de 2014.

Os dados organizados demonstram que os cotistas ainda demandam atenção por parte da aplicação e dos atores da política, visto que, dos períodos indicados, apenas em dois deles (2006/2 e 2007/2 – período de ingresso) houve relativo êxito percentual com relação à permanência e conclusão do Curso. Cotistas aqui não são os beneficiados apenas pela questão socioeconômica, mas porque representam grupos étnicos e pessoas com deficiência em circunstância também de vulnerabilidade econômica.

#### 4.2 ANÁLISE MERITOCRÁTICA

A análise meritocrática envolve aspectos que precisam ser pensados, questionados e respondidos. Primeiro, é necessário esclarecer que as cotas sociais ou étnicas, ou, ainda, para pessoas com deficiência, são formas de o Governo e a iniciativa privada promoverem os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como a diminuição das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza, promovendo para além da igualdade formal, a igualdade material, ou seja, substancial, real do ponto de vista de que as pessoas devem ter iguais direitos do ponto de largada, a fim de prosseguirem em busca da realização de seus planos de vida.

A desigualdade no acesso à educação é um entrave para esse ponto de largado, caracterizando falta de igualdade material que pode ser corrigida por meio de políticas públicas. A meritocracia não mais afeta o senso de justiça distributiva aristotélica, mas o pressuposto de que a aprendizagem é fruto do processo educacional demanda uma métrica para a elevação de um grau de ensino para

outro, ou, ainda, de um mínimo de preparação para o acesso ao ensino superior. Apenas para resgatar o raciocínio, existe para o acesso ao PROUNI a realização do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) com aproveitamento de 400 (quatrocentos pontos). Atualmente, a pontuação mínima foi elevada para a 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos. A meritocracia na pesquisa passa da descrição do acesso para a permanência e para dimensionar a conclusão do curso. A fim de manter-se no Ensino Superior, o bolsista deve ser aprovado em 75% dos conteúdos do semestre cursado e, para concluir o curso, deve conseguir a aprovação em todos os componentes curriculares do Projeto Pedagógico, no caso, do Curso de Graduação em Direito. A pergunta que as pessoas podem se fazer para negar as políticas públicas afirmativas de acesso ao Ensino Superior é: será que os cotistas socioeconômicos, étnicos e com deficiência apresentam igual desempenho acadêmico em relação aos não beneficiados pelo Programa do PROUNI? Para chegar a uma conclusão, satisfatória vejamos os dados:

**TABELA 11 Desenvolvimento Acadêmico dos ingressantes beneficiados e não beneficiados pelo PROUNI da IES nº 01 – 2005/1 a 2012/1**

Semestr e	Beneficia dos Aprovado s	Não beneficia dos Aprovado s	Beneficia dos Reprova dos	Não Beneficia dos Reprova dos	Beneficia dos Retidos	Não Beneficia dos Retidos
<b>2005/1</b>	56%	53,71%	44%	35,37%	-	10,92%
<b>2005/2</b>	50%	54,58%	50%	34,30%	-	11,12%
<b>2006/1</b>	51,85%	60,45%	37,03%	30,90%	11,11%	8,65%
<b>2006/2</b>	58,06%	49,16%	35,49%	40,83%	6,45%	10,01%
<b>2007/1</b>	72,72%	50,43%	22,72%	39,92%	4,54%	9,65%
<b>2007/2</b>	67,75%	48,60%	12,9%	39,10%	19,35%	12,30%

**Fonte:** Dados obtidos junto à Secretaria Acadêmica da IES nº 01, no período de Fevereiro a Abril de 2013.

Para compreender a Tabela 11, é necessário que seja esclarecido aos que não estejam afeitos ao vocabulário acadêmico utilizado os termos que serão empregados. Primeiro, a comparação está para mostrar o desempenho acadêmico

de beneficiados e não beneficiados. Segundo, os termos reprovados e retidos significam, respectivamente: reprovados em até duas disciplinas, mas aprovados de uma série para outra com dependência(s); retidos, presos ao semestre por terem sido reprovados em mais de duas disciplinas e não poderem ser promovidos ao semestre seguinte. Feitos esses esclarecimentos quanto à comparação entre aprovados e reprovados e os retidos, chega-se à conclusão de que apenas em 2006/1 e em 2007/2 os beneficiados ficaram com percentual maior do que os não beneficiados, ou seja, na IES nº 01 os beneficiados alcançaram nesse espaço de tempo (2005 a 2012/1) melhor desempenho acadêmico.

Em relação à IES nº 02, observa-se que, das sete entradas analisadas, em cinco delas não houve beneficiados retidos, porém em 2006/2 e em 2007/2, o percentual de retenção dos beneficiados foi muito elevado, demonstrando algum tipo de sinal a ser interpretado, pelos menos no campo das hipóteses, visto que a pesquisa foi documental. A hipótese 1 é a de que os beneficiados não tinham condições intelectivas de acompanhar os ensinamentos; a hipótese 2 diz respeito ao tipo de escrutínio, conforme pesquisado, que é muito mais apertado do que o da IES nº 01, em função do tipo de cálculo estabelecido para a aprovação, considerando o cálculo para aprovação com recuperação. Para demonstrar a análise realizada, veja-se a Tabela 22.

**TABELA 22 Desenvolvimento Acadêmico dos ingressantes Beneficiados e não beneficiados pelo PROUNI da IES nº 02 - 2005/1 a 2012/1**

<b>Semes tre</b>	<b>Beneficia dos Aprovados</b>	<b>Não beneficia dos Aprovados</b>	<b>Beneficia dos Reprovados</b>	<b>Não Beneficia dos Reprovados</b>	<b>Beneficia dos Retidos</b>	<b>Não Beneficiados Retidos</b>
<b>2005/1</b>	40%	51,76%	60%	42,35%	-	5,89%
<b>2005/2</b>	-	33,87%	-	50%	-	16,13%
<b>2006/1</b>	50%	66,95%	50%	24,35%	-	8,7%
<b>2006/2</b>	-	41,30%	66,66%	50%	33,34%	8,7%
<b>2007/1</b>	50%	40%	50%	45,45%	-	14,55%
<b>2007/2</b>	-	17,39%	50%	54,35%	50%	28,26%

**Fonte:** Dados obtidos junto à Secretaria Acadêmica da IES nº 02, no período de Fevereiro a Abril de 2013.

Na análise entre os aprovados, ou seja, sem qualquer tipo de reprovação para beneficiados e não beneficiados, observa-se que o único percentual de beneficiados aprovados maior em relação aos não beneficiados aprovados foi o de 2007/1.

#### 4.3 ANÁLISE DE EVASÃO

Para o cálculo da efetividade do Programa há que se analisar também a evasão e a relação desta com a perda de bolsa por falta de rendimento acadêmico. A Tabela 12 mostra que houve relação entre a evasão e a perda de bolsas por falta de rendimento acadêmico na IES nº 01.

**TABELA 12 Evasão dos beneficiados da IES nº 01 – 2005/1 a 2012/1**

<b>Semestre</b>	<b>Beneficiados</b>	<b>Evadidos</b>	<b>Perda de bolsa por falta de rendimento acadêmico</b>
<b>2005/1</b>	36	10	08
<b>2005/2</b>	14	-	-
<b>2006/1</b>	29	02	01
<b>2006/2</b>	41	05	03
<b>2007/1</b>	32	09	06
<b>2007/2</b>	42	08	05

**Fonte:** Dados obtidos junto à Secretaria Acadêmica da IES nº 01, no período de Fevereiro a Abril de 2013.

A certeza maior da relação entre a evasão e a perda de bolsa por falta de rendimento acadêmico está demonstrada na Tabela 23, relativa aos dados levantados na IES nº 02.

**TABELA 23 Evasões dos Beneficiados da IES nº 02 – 2005/1 a 2012/1**

<b>Semestre</b>	<b>Beneficiados</b>	<b>Evadidos</b>	<b>Perda de bolsa por falta de rendimento acadêmico</b>
<b>2005/1</b>	08	03	02
<b>2005/2</b>	01	01	01
<b>2006/1</b>	10	02	01
<b>2006/2</b>	08	04	03

<b>2007/1</b>	10	06	06
<b>2007/2</b>	07	03	02

**Fonte:** Dados obtidos junto à Secretaria Acadêmica da IES nº 02, no período de Fevereiro a Abril de 2013.

Observa-se que mais de 50% do percentual de evadidos está relacionado à perda de bolsa por falta de rendimento acadêmico.

Constata-se que o mérito é avaliado e que o critério de justiça, em termos de corte, foi aplicado. Será mantido aquele beneficiado que tem bom desempenho acadêmico.

#### 4.4 ANÁLISE DE CUSTO DE OPORTUNIDADE

O custo de oportunidade considerou o cálculo da isenção dos tributos (Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; Contribuição para o Programa de Integração Social) e o valor das bolsas concedidas por IES, no período de usufruto das bolsas. Na IES nº 01, não foi possível verificar o custo individualizado por curso, visto que a contabilidade da IES não divide o custo por Curso, porém, para não se perder a oportunidade de analisar o custo de oportunidade da política pública afirmativa, os custos foram levantados e analisados, considerando todas as bolsas ofertadas para todos os cursos existentes na IES.

Na análise específica dos tipos de tributo, pode-se inferir que dois deles dependem de lucro das Instituições de Ensino Superior: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Feito esse esclarecimento, pode-se dizer que a IES nº 01 passou por problemas de gestão a partir do segundo semestre de 2008, de modo que para o cálculo dessas isenções deixou-se de considerar os referidos tributos dependentes de lucro. Na avaliação de todos os tributos e do cálculo, considerando a somatória de tributos isentos menos as bolsas concedidas, o resultado para IES nº 01 foi negativo. A Tabela nº 01 foi criada para este artigo, a fim demonstrar de forma simplificada o resultado de todos os anos pesquisados.

#### **TABELA Nº 01 – Cálculo Simplificado do Custo de Oportunidade da IES Nº 01**

<b>ANOS</b>	<b>TOTAL DE TRIBUTOS ISENTOS POR ANO</b>	<b>BOLSAS CONCEDIDAS POR ANO</b>	<b>TOTAL DO CUSTO ESTIMADO DE OPORTUNIDADE</b>
<b>2005</b>	+R\$ 4.662.781,14	- R\$ 2.102.009,67	+ R\$ 2.560.771,47
<b>2006</b>	+R\$ 5.544.658,66	- R\$ 5.282.947,54	+ R\$ 261.711,12
<b>2007</b>	+R\$ 4.511.557,84	- R\$ 6.294.262,22	- R\$ 1.782.704,38
<b>2008</b>	+R\$ 3.221.970,99	- R\$ 7.265.478,65	- R\$ 4.043.507,66
<b>2009</b>	+R\$ 3.086.404,22	- R\$ 7.645.739,86	- R\$ 4.559.335,64
<b>2010</b>	+R\$ 2.805.423,63	- R\$ 8.085.180,14	- R\$ 5.279.756,51
<b>2011</b>	+R\$ 2.934.913,63	- R\$ 9.147.729,66	- R\$ 6.212.816,03
<b>2012</b>	+R\$ 3.025.564,92	- R\$ 8.330.841,30	- R\$ 5.305.276,38
<b>TOTAL DO CUSTO DE OPORTUNIDADE PARA O GOVERNO E PARA A SOCIEDADE</b>			<b>-R\$ 24.360.914,08</b>

**FONTE:** Tese de doutorado intitulada "A eficácia do PROUNI como Programa de inclusão social", defendida por esta autora junto à Universidade Federal do Pará em 22/08/2014.

Para calcular o custo de oportunidade da IES nº 02, é preciso ressaltar que ela é sem fins lucrativos, portanto não goza de isenção dos tributos referidos e que o cálculo foi realizado observando-se o valor das bolsas concedidas, tendo resultado positivo para o governo, negativo para a IES e positivo para os beneficiados. Destaque-se também que na IES nº 02 foi possível realizar o levantamento de custo determinado ao Curso de Graduação em Direito, porque foi calculado sobre o valor da semestralidade escolar dos beneficiados.

**TABELA Nº 02 – Cálculo Simplificado do Custo de Oportunidade da IES Nº 02**

<b>ANO DE INGRESSO</b>	<b>BOLSAS CONCEDIDAS NO PERÍODO DE 2005 A 2012/1</b>
<b>2005/1</b>	<b>R\$ 188.607,36</b>
<b>2005/2</b>	<b>R\$ 399.391,68</b>
<b>2006/1</b>	<b>R\$ 154.321,92</b>

<b>2007/1</b>	<b>R\$ 211.829,28</b>
<b>2007/2</b>	<b>R\$ 218.527,92</b>
<b>TOTAL GERAL DO CUSTO DE OPORTUNIDADE SOBRE A IES</b>	
<b>- R\$ 954.150,24</b>	

**FONTE:** Tese de doutorado intitulada "A eficácia do PROUNI como Programa de inclusão social", defendida por esta autora junto à Universidade Federal do Pará em 22/08/2014.

Como está expresso nas Tabelas nº 01 e nº 02, produzidas para simplificar os cálculos dos custos de oportunidade diretos do PROUNI, para as IES os resultados não foram favoráveis em termos financeiros e, embora tendo a responsabilidade social instalada, não há como impor às IES que continuem aderindo a Programas sem conseguir ao menos arcar com os custos médios do oferecimento das vagas. Ainda assim, o PROUNI apresenta para a sociedade um custo médio suportável, mas que precisa de ajustes urgentes para que as IES continuem parceiras do governo no processo de expansão do acesso ao ensino superior, o que parece estar um pouco longe de ser resolvido no momento.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A composição jurídica de um Estado, principalmente em seu ponto de fundamentação, como centro de todo o ordenamento jurídico nacional, é concentrada na Constituição. Ocorre que, antes de se iniciar o ordenamento jurídico de um Estado, várias concepções políticas, filosóficas, sociológicas, de justiça e outras concorrem para o processo de discussão e para a construção do arcabouço filosófico-político que deve ser o fundamento, a base da construção de todos os ordenamentos jurídicos de todos os Estados Constitucionais. Assim, tratando da concepção pré-constituição, é necessário localizar a Constituição Brasileira de 1988 como aquela que buscou fortalecer a redemocratização do Estado após a abertura política de 1985. A atual Constituição carrega consigo as influências no aumento da esfera de proteção dos direitos sociais, por isso a cobrança pela efetividade de tais direitos é muito mais vigorosa, visto que não se pode negar que o Estado deve não só agir negativamente para permitir a liberdade de seus cidadãos na realização de

seus planos de vida, mas também na atuação pró-realização de direitos fundamentais, entre eles, os direitos sociais.

Nesse sentido, a *Teoria de Justiça* que se adequa como fundo pré-constituição é o liberalismo político, o liberalismo de princípio, porque essa filosofia política determina cláusulas de direitos e deveres fundamentais dos indivíduos desde seu surgimento com John Locke, até ser ampliada com John Rawls e com novos expoentes, Ronald Dworkin e Amartya Sen, uma vez que o Estado está limitado por uma Constituição, não podendo agir negativamente, no sentido de retirar direitos, mas apenas positivamente para promover os direitos fundamentais.

É inaceitável que o Estado Contemporâneo mantenha posição neutra ou negativa em uma sociedade que ainda não consegue, no grau de responsabilidade, satisfazer seus próprios planos de vida, considerando as pessoas que se encontram na denominada baixa renda.

O PROUNI – Programa Universidade Para Todos – é uma política afirmativa que permite o acesso ao Ensino Superior de pessoas de baixa renda com renda *per capita* familiar de até três salários mínimos, para brasileiros não diplomados que tenham concluído o ensino médio na rede pública ou na rede privada, na condição de bolsistas integrais.

O mérito acadêmico é avaliado para o acesso ao PROUNI quando os candidatos têm que a submeter ao ENEM e ser aprovados com 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos na redação, não podem ter nota zero na prova. Desse modo, há critério meritocrático de acesso. Além do acesso, a permanência no Programa depende de aprovação em 75% dos conteúdos de cada semestre.

As políticas públicas afirmativas encontram guarida jurídica na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu artigo 3º, incisos I, II, III e IV, visto que a construção de uma sociedade livre, justa e solidária depende da adoção da justiça social (distributiva) de direitos, bens e oportunidades escassos, como o acesso ao Ensino Superior. Nesse raciocínio, mitigar as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceito demanda atitude positiva por parte do Estado, que promove políticas públicas afirmativas para esse fim, coadunando-se mais uma vez com o caráter jurídico de sustentação do Programa. A questão da constitucionalidade do PROUNI já foi discutida pela máxima corte

brasileira, que resguardou um dos mais importantes princípios da Constituição Brasileira de 1988: o princípio da igualdade material.

Os dados governamentais comprovam que há um aumento no percentual de acesso ao Ensino Superior por meio do PROUNI para pessoas vulneráveis etnicamente e para pessoas com deficiência. Os dados da pesquisa local nas duas IES obtidos pela autora demonstram que o desempenho acadêmico dos beneficiados na primeira foi melhor do que o dos não beneficiados; e no caso da IES nº 02, os beneficiados tiveram pior desempenho. Apesar disso, calculando o percentual de evasão e dos concluintes relativo aos beneficiados (demonstrado pela somatória dos aprovados e reprovados) das IES, pode-se afirmar que o PROUNI é uma política pública afirmativa eficaz. Coincidentemente, após este estudo, a IES nº 02 encerrou, em dezembro de 2014, sua parceria com o governo em relação ao oferecimento de bolsas PROUNI e FIES. As bolsas foram canceladas antes mesmo do ajuste do FIES. É preciso destacar que o papel das IES é de fundamental importância, mas que elas não têm como arcar com as responsabilidades constitucionalmente estatais. O Brasil é um país de liberais de princípios, mas não de libertários, o que acarreta a manutenção de responsabilidade estatal ampliada.<sup>5</sup>

O papel das IES da rede privada é fundamental para o cumprimento da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação. Elas têm função social de destaque e devem consolidar-se nessa posição. A responsabilidade social das IES é demonstrada pela parceria com o Governo Federal na realização do PROUNI e isso precisa ser destacado e ampliado para a sensibilização da sociedade, em termos de atuação conjunta na construção de novos rumos sociais de desenvolvimento não só econômico, mas, principalmente, social. Ocorre que a problemática econômica atingiu diretamente os Programas Educacionais, quando a economia é abatida os primeiros direitos reduzidos são os sociais de médio e longo prazo, como é o caso da Educação. Deve-se buscar junto ao governo saídas comuns para evitar a quebra da inclusão social por meio da Educação.

---

<sup>5</sup> Liberais de princípios, porque verifica-se a distribuição de responsabilidades com pesos diferentes em termos de direito à educação entre os atores sociais (pessoa, sociedade e Estado), ao passo que, em países libertários, as responsabilidades apresentam pesos praticamente iguais, ou seja, se a família não se prepara financeiramente para arcar com custos da educação, o Estado não terá, sempre, obrigação em arcar com esse custo, apenas em casos específicos.

Apesar de essas políticas de incentivo à educação serem antigas (considerando o crédito educativo), o reconhecimento social é relativamente recente. A divulgação e discussão a esse respeito são consequência mais de uma expansão de Instituições de Ensino Superior Privadas. A expansão na última década foi de 10% com aumento de 73% das matrículas nas IES particulares, e, no ano de 2010, em levantamento realizado pelo MEC verificou-se que os contratos realizados com o PROUNI e FIES eram correspondentes a 11%, aumentando para 31% em 2014.

Os dados do Censo da Educação Superior de 2012, elaborado pelo Ministério da Educação e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), deixam evidente esse aumento significativo que está relacionando fatores como mudança de consciência e, principalmente, a confiança nas políticas de Ação Afirmativa como meio de atingir esses resultados que também só tendem a crescer, em razão da meta do Plano Nacional de Educação 2011 – 2020 em elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade ofertada.

Não há como se conceber o retrocesso em todo esse processo. Deve-se planejar a inclusão social pela educação, especialmente pelo acesso ao ensino superior. O Brasil está no ‘presente de seu futuro’, não há mais espaço para voltar para o estado de “em desenvolvimento”. O Brasil tem condições de chegar ao patamar de desenvolvido, portanto resta aos estudiosos, pesquisadores, IES, empresas, às pessoas, à sociedade não permitirem a volta do passado. A finalidade tem que ser uma só: desenvolver para realizar uma sociedade mais justa, igualitária, respeitando diferenças construídas por questões de mercado, de diferenças de talentos, mas, sobretudo, igualada pela fraternidade.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALMEIDA, Paulo Roberto. **O custo da ignorância. 2006.** Ano 3. Edição 20 - 913/2006. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1804:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1804:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 11/10/2013.

ARISTÓTELES, 348 - 322 a. C. **Metafísica: livro 1 e livro 2. Ética a Nicômaco; Poética.** [Traduções de] Vincenzo Cocco [et al]. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

**A expansão do sistema federal de educação superior no período de 2003 a 2012.** p. 12-15. Disponível em: <[www.portal.mec.gov.br](http://www.portal.mec.gov.br)>. Acessado em: 29/12/2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Nº 3330/2004.** Brasília, 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2251887>>. Acesso em: 09/10/2013.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Ação Afirmativa:** primeira análise da medida adotada pela Universidade Federal do Pará para os cursos de graduação. A Leitura. Caderno da Escola Superior da Magistratura do Estado do Pará. Belém: Pará, Volume 1, nº 1, p. 40 – 48, 2008.

\_\_\_\_\_. **Trabalho Decente.** 2ª ed. São Paulo: LTr, 2010.

\_\_\_\_\_. **Ações Afirmativas.** São Paulo: LTr, 2012.

BULOS, Uadi, Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

**Censo de 2010.** Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 26/05/2011.

**Censo da educação superior: 2011 - resumo técnico.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira, 2013. 113 p. ISBN: 987-85-7863-022. Disponível em:

<[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2011.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2011.pdf)>. Acesso em: 29/12/2013.

**Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira, 2013. 41p. ISBN 978-85-7863-023-2. Disponível em:

<[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumos\\_tecnicos/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2012.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2012.pdf)>. Acesso em: 29/12/2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** São Paulo: Saraiva, 1999.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e prática da igualdade.** Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação Afirmativa e princípio da igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

HESSE, Konrad. **Constituição e direito constitucional.** In Significado dos Direitos Fundamentais. Tradução Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2009.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e outros escritos.** São Paulo: Martin Claret, 2008.

LIDA, Anna Maria Faria (organizadora). **Números do Ensino Superior Privado no Brasil 2012: ano base 2011.** Brasília: ABMES Editora. 2012. 44 p. Disponível em: <[http://www.abmes.org.br/abásmes/public/arquivos/publicacoes/numeros\\_2012\\_com\\_pleto.pdf](http://www.abmes.org.br/abásmes/public/arquivos/publicacoes/numeros_2012_com_pleto.pdf)>. Acesso em: 29/12/2013.

LIMA JR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais.** São Paulo: Editora Renovar, 2001.

**Maior população negra do país.** Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 1991 e 2000; Fundação Seade. p. 2. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/idr/download/populacao.pdf>>. Acesso em: 13/01/2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

**Plano Nacional de Educação de 2011 a 2020.** Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=16478&Itemid=1107](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16478&Itemid=1107)>. Acesso em: 31/12/2013.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

**Relatório do Desenvolvimento Humano 2013. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num mundo diversificado**. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr2013\\_portuguese.pdf](http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr2013_portuguese.pdf)>.

Acessado em 13/09/2013.

**Retratos da deficiência no Brasil**. Capítulo 2 – Retratos da Deficiência. p. 18. Disponível em:

<[http://www.cps.fgv.br/cps/deficiencia\\_br/PDF/CAP%C3%8DTULO%202.pdf](http://www.cps.fgv.br/cps/deficiencia_br/PDF/CAP%C3%8DTULO%202.pdf)>.

Acessado em: 13/01/2013.

RIPSTEIN, Arthur. **Ronald Dworkin**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

ROCHA, Cámen Lúcia Antunes. **Parecer – Consulente: CONFENEN – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO**. Belo Horizonte, 2004. p. 234 - 297. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2251887>>. Acesso em: 05/10/2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora Ltda, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SEN, AMARTYA. **Desigualdade reexaminada**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

\_\_\_\_\_. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

**Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2012**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2012. p. 03, 06 e 129. Disponível em:

<[ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores Sociais/Sintese de Indicadores Sociais 2012/SIS\\_2012.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/SIS_2012.pdf)>. Acesso em: 26/11/2013.

Sisprouni. **Bolsistas por modalidade de ensino**. Brasília. 2005 – 2º /2013.

Disponível em:

<[http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes graficas/bolsistas por modalidade de ensino1.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_modalidade_de_ensino1.pdf)>. Acesso em: 09/02/2013.

Sisprouni. **Percentual de bolsistas por raça**. Revista do ProUni de 2008.

Disponível em:

<[http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Revista ProUni/Revista ProUni.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Revista_ProUni/Revista_ProUni.pdf)>. Acesso em: 24/05/2011.

Sisprouni. **Bolsistas por raça**. Brasília 2005 – 2º/2013. Disponível em:

<[http://siteprouni.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes graficas/bolsistas por raca.pdf](http://siteprouni.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_raca.pdf)>. Acesso em: 30/12/2012.

Sisprouni. **Bolsistas – Pessoas com deficiência**. Brasília. 2005 – 2º /2013.

Disponível em:

<[http://siteprouni.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes graficas/bolsistas pessoas deficiencia.pdf](http://siteprouni.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_pessoas_deficiencia.pdf)>. Acesso em: 01/01/2013.

Sisprouni. **Número de bolsas ofertadas pelo PROUNI para o primeiro semestre de 2011. Quadros informativos**. Disponível em:

<[http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Quadros\\_informativos/numero\\_bolsas\\_ofertadas\\_por\\_uf\\_primeiro\\_semestre\\_2011.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Quadros_informativos/numero_bolsas_ofertadas_por_uf_primeiro_semestre_2011.pdf)>. Acesso em: 29/12/2013.

Sisprouni. **Número de bolsas ofertadas pelo PROUNI para o segundo semestre de 2011. Quadros informativos**. Disponível em:

<[http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Quadros\\_informativos/numero\\_bolsas\\_ofertadas\\_por\\_uf\\_segundo\\_semestre\\_2011.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Quadros_informativos/numero_bolsas_ofertadas_por_uf_segundo_semestre_2011.pdf)>. Acesso em: 29/12/2013.

Sisprouni. **Bolsistas – Professores da educação básica pública**. Disponível em:

<[http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes graficas/bolsistas as professores da educacao basica.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_professores_da_educacao_basica.pdf)>. Acesso em: 21/01/2013.

TEIXEIRA, Eliana M<sup>a</sup>. De S. F. **O direito à educação nas constituições brasileiras**. Belém/PA: Editora UNAMA, 2001.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

