

## INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR: O PROUNI E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

## INSTITUTIONS PRIVATE HIGHER EDUCATION: THE PROUNI AND QUALITY OF EDUCATION

<sup>1</sup>Valeria Jabur Maluf Mavuchian Lourenço  
<sup>2</sup>Vladmir Oliveira da Silveira

### RESUMO

Instituições de ensino superior privadas exercem atividade empresária e o múnus público de cumprir o preceito constitucional do direito fundamental à educação. Nesse sentido, o governo federal instituiu o PROUNI, com o fim de promover a inclusão social da população de baixa renda, disponibilizando bolsas de estudo, proporcionando o acesso ao ensino superior nessas instituições. O presente trabalho, utilizando método hipotético dedutivo, bibliografia e dados, busca responder não só quanto ao acesso à educação superior pelo programa e a distribuição das bolsas, bem como o ensino de qualidade, no exercício da função social pelas instituições de ensino superior, como empresas.

**Palavras-chave:** Instituição de ensino superior, Prouni, Função social, Inclusão social

### ABSTRACT

Private higher education institutions have business activity and the public mission of fulfilling the constitutional principle of the fundamental right to education. In this sense, the federal government instituted the PROUNI, in order to promote social inclusion of low-income people by providing scholarships, providing access to higher education in these institutions. This study, using hypothetical deductive method, bibliography and data, seeks to respond not only with regard to access to higher education by the program and the distribution of grants, as well as the quality of teaching in the exercise of the social function by higher education institutions, as companies.

**Keywords:** Institution of higher education, Prouni, Social role, Social inclusion

<sup>1</sup> Mestranda em Direito na Universidade Nove de Julho – UNINOVE, São Paulo – SP (Brasil).

E-mail: [valjabur@gmail.com](mailto:valjabur@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica - PUC, São Paulo – SP (Brasil). Professor Pontifícia Universidade Católica - PUC, São Paulo – SP (Brasil). E-mail: [vladmir@aus.com.br](mailto:vladmir@aus.com.br)



## INTRODUÇÃO

Instituições de ensino diante de sua constituição e organização são consideradas empresas. O lucro, objetivo do fenômeno econômico empresa, pode não ser objeto de persecução dos estabelecimentos de ensino, mas, obviamente não deixa de ser meio alcançado no exercício de suas funções.

Diante de tal característica que lhe é inerente, analisaremos na primeira parte a teoria da empresa tendo como parâmetro as instituições de ensino, sua função social, no que tange ao seu múnus público, haja vista ser *longa manus* do Estado no cumprimento do preceito constitucional da garantia fundamental à educação, com o fim para o desenvolvimento humano, exercício da cidadania e capacitação para o trabalho.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394 de 1996, em seu artigo 1º confirma referido objetivo, ditando que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Na segunda parte analisaremos o PROUNI – Programa Universidade para todos, instituído pelo Governo Federal, com o fim de promover o desenvolvimento e a inclusão social. A proposta trouxe a possibilidade de acesso ao ensino superior pela população de baixa renda. São concedidas bolsas integrais e parciais em instituições de ensino superior privadas, a fim de disponibilizar vagas e oportunidades para o público alvo, no intuito de promover o acesso e permanência no ensino superior.

Não obstante, o processo seletivo, forma de ingresso e meio classificatório para acesso ao benefício, se dá por intermédio do ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio. De outra sorte, o candidato deve se enquadrar dentro dos pressupostos, diante da comprovação de rendimento familiar per capita previsto na lei. Analisaremos também a distribuição das bolsas no território nacional, se ocorrem de maneira equânime.

Em contrapartida, pela disponibilidade de vagas a título gratuito ou com bolsas parciais que pode ser de 50% e 25%, as instituições de ensino superior recebem um incentivo fiscal na forma de isenção tributária. Para aderirem ao programa, estas também são avaliadas e devem manter padrão de qualidade a fim de permanecerem dentro do programa e serem beneficiadas pela isenção dos tributos.



Sua avaliação se dá por meio de índices estabelecidos por meio de portarias e decretos que avaliam, classificam, regulamentam, além de conferir também aos órgãos do Ministério da Educação a supervisão, fiscalização e a tomada de medidas sancionatórias, com o fim de assegurar a qualidade na prestação de serviços educacionais.

Por fim, no terceiro capítulo será tratado o quadro atual da qualidade da educação nas instituições de ensino superior diante da função sócio solidária que exercem, objetivando sua adesão ao PROUNI.

Utilizando o método hipotético dedutivo, por pesquisa doutrinária e pesquisa de dados, apresentaremos a conclusão do presente trabalho, onde se pretende responder ao questionamento quanto às instituições de ensino superior, como empresas, se primam pela qualidade de ensino, no exercício de sua função social, tendo como parâmetro a adesão o PROUNI, e a equidade na oferta de bolsas do programa.

## **1. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: EMPRESAS COM FUNÇÃO SÓCIO SOLIDÁRIA**

A empresa possui papel de relevância socioeconômica, ativando e movimentando a economia, pois gera empregos, por meio do empreendedorismo do empresário, insere no mercado produtos e serviços, promovendo o consumo, o recolhimento de tributos, fomenta o avanço tecnológico, incentiva a educação e pesquisa, enfim, traz vida à sociedade.

Nesse sentido, José Renato Nalini afirma “por haver sobrevivido às intempéries, a instituição que pode ser considerada vencedora no século XXI é a empresa.”<sup>1</sup>

O desenvolvimento da sociedade está diretamente vinculado à sua economia, e, em particular, possui papel relevante, pois é responsável por produzir e fazer circular riquezas. Não obstante, o autor, com muita propriedade, ao reportar-se aos autores do anteprojeto da Lei 6.404 de 1976, ressalta o caráter fundamental da empresa ali considerado, nos seguintes termos:

Hoje, a empresa – a grande empresa – é célula base de toda economia industrial. Em economia de mercado, é, com efeito, no nível da empresa que se efetua a maior parte das escolhas que comandam o desenvolvimento econômico: definição de produtos, orientação de investimento e repartição primária de rendas, esse papel-motor da empresa é, por certo, um dos traços dominantes de nosso modelo econômico: por seu poder de iniciativa, a empresa está na origem da criação constante da riqueza nacional; ela é, também, o lugar da inovação e da renovação.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> LUCCA, Newton de. Da Ética Geral à Ética Empresarial – São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 312

<sup>2</sup> LUCCA, Newton de. Da Ética Geral à Ética Empresarial – São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 313.



É o local onde se passa a maior parte do dia ao longo de muitos anos da vida do homem comum, sendo certo que é onde se produz, se cria, desenvolve e aprimoram-se habilidades intelectuais e práticas.

Nesse sentido, torna-se latente sua função social, pois é socialmente responsável e capaz de ouvir interesses diversos, tais como de seus acionistas, funcionários, prestadores de serviços, fornecedores, consumidores, governo e meio ambiente. Por outro lado, a empresa é fruto da sociedade, pois tira dela seu sustento, e, portanto, com ela deve interagir por meio de ações sociais.

Em que pese tal fato, Arnaldo Wald afirma que na empresa se conciliam hoje interesses aparentemente conflitantes, mas materialmente convergentes de investidores, administradores, empregados e consumidores que constituem os grandes setores da vida nacional.<sup>3</sup>

Desse modo podemos observar a importância vital desta instituição no contexto histórico e social.

Fábio Konder Comparato aduz que tanto as escolas quanto as universidades, hospitais e os centros de pesquisa médica, as associações artísticas e os clubes desportivos, os profissionais liberais e as forças armadas – todo esse mundo tradicionalmente avesso aos negócios viu-se englobado na vasta área de atuação da empresa.<sup>4</sup>

Ao tratar sobre a reforma da empresa, Comparato afirma, quanto à evolução jurídica contemporânea na tendência de romper com o esquema clássico público-privado:

Entre as áreas próprias, quer do Estado, quer dos particulares, vai se afirmando a esfera do social, o campo dos interesses comuns do povo, dos bens ou valores coletivos, insuscetíveis de apropriação excludente. Ai, nem o Estado nem os particulares podem pleitear prioridades, hegemonias ou poderes adquiridos. Todos são compelidos a exibir, como título de legitimação à sua iniciativa empreendedora, tão só a aptidão a satisfazer as necessidades e os interesses comuns do povo.<sup>5</sup>

Dada a relevância da função social das instituições de ensino privadas, é visível seu múnus público, visto desenvolverem atividade social de suma importância, visando o exercício do direito fundamental, sujeitando-se à prévia autorização administrativa e à fiscalização do poder público, conforme previsto na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

<sup>3</sup> WALT, Arnaldo. *Direito Empresarial: teoria geral*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 32.

<sup>4</sup> LUCCA, Newton de. *Da Ética Geral à Ética Empresarial* – São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 313.

<sup>5</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A reforma da empresa*. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico, Financeiro*. Ano XXIII, n. 50, abril/junho de 1983. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: 1983. p. 60



A prestação do serviço público da educação por particular é característica de serviço público estatal não privativo, que objetiva o cumprimento dos fundamentos constitucionais previstos nos artigos 1º e 3º a fim de projetar o desenvolvimento do país, garantindo a ordem econômica e existência digna, consubstanciando serviço existencial pertinente à sociedade, indispensável ao desenvolvimento e interdependência social. Nesse sentido afirma Eros Roberto Grau:

Daí por que a preservação dos vínculos sociais e a promoção da coesão social pelo Estado assumem enorme relevância no Brasil, a ele incumbindo a responsabilidade pela provisão, à sociedade, como serviço público, de todas as parcelas da atividade econômica em sentido amplo que sejam tidas como indispensáveis à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social.<sup>6</sup>

Podemos considerar o múnus público da prestação de serviços educacionais por particulares sob dois ângulos, quais sejam, o prisma do prestador de serviço, enquanto empresa, e, o prisma social, diante da função do particular prestador de serviços educacionais perante a sociedade.

A educação, nos ditames do artigo 205, da Constituição Federal, é “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

A função social dos estabelecimentos de ensino, ocorre na forma da prestação de serviços de grande relevância social à coletividade e fomenta a empregabilidade de várias pessoas.

Contudo, como é notório, em um país em desenvolvimento o Estado não consegue cumprir, de maneira integral e suficiente, com este que é o mais básico de seus deveres, diante do direito fundamental à educação.

Diante das limitações estatais há a previsão da participação da iniciativa privada em tal atividade, determinando, no artigo 209, da Carta Magna que “o ensino é livre à iniciativa privada” desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e sob autorização e avaliação de qualidade pelo poder público. Nesse sentido as instituições privadas de ensino vêm preencher essa lacuna, ofertando aos interessados serviços educacionais.

Contudo, como se denota da disposição constitucional acima, tal prestação de serviço não é ao livre alvedrio do particular que se dispõe a tanto. Senão ao contrário, deve seguir os

<sup>6</sup> GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2015. P.127.



ditames da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e labutar sob autorização prévia e ter a qualidade de seu ensino avaliada e fiscalizada pelo Estado.

A existência das instituições de ensino superior depende de autorização para tanto pela Secretaria de Educação do Estado membro onde está instalada, cumprindo todas as exigências legais pertinentes, sob os mais diversos aspectos, desde a grade curricular até a segurança de suas instalações físicas. Com efeito, há uma miríade de ditames, regras e obrigações das mais diversas a serem observadas pelo prestador de serviços educacionais, sob escopo da irregularidade.

Desse modo, esses dois prismas, aparentemente dissonantes, se encontram nos particulares que prestam serviços educacionais.

Para Saviani, o mister das instituições educacionais, dentre as quais, obviamente, se encaixam os particulares que a tal ofício se dedicam, é “ordenar e sistematizar as relações homem-meio para criar as condições ótimas de desenvolvimento das novas gerações [...]. Portanto, o sentido da educação, a sua finalidade, é o próprio homem, quer dizer, a sua promoção”. E promover o homem significa “torná-lo cada vez mais capaz de conhecer os elementos de sua situação a fim de poder intervir nela transformando-a no sentido da ampliação da liberdade, comunicação e colaboração entre os homens”.<sup>7</sup>

Cotejando tal responsabilidade com o fato da unânime conclusão da educação ser a mola-mestra do desenvolvimento econômico e social do país, é patente a relevância e o peso do múnus público que paira sobre o particular que exerce tal labor.

Deve também cumprir as normas da LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação e pela legislação dos Estados, do Ensino Fundamental em diante, ou dos Municípios, na educação infantil: berçários, creches, jardins, parquinhos, pré-escolas e quaisquer outras denominações. A par disso se submetem, nos termos da prescrição constitucional prevista no artigo 209, à avaliação de qualidade, consistente em avaliar suas condições de permanência de funcionamento.

Como exemplo para o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, há o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, vinculado ao MEC, que realiza anualmente o Censo Escolar e aplica a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar para escolas dos Municípios, e o Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, para as escolas dos Estados e em nível federal, realizados a cada dois anos. Também há a aplicação do Exame

7 SAVIANI, Dermeval. Educação: do senso comum à consciência filosófica. Pp. 51-52, Cortez Autores Associados, 1980.



Nacional do Ensino Médio – ENEM, que consiste numa prova anual, elaborada pelo Ministério da Educação a fim de averiguar o domínio de competências e habilidades dos estudantes que concluíram o Ensino Médio.

Portanto, como visto, a prestação de serviços educacionais por particulares possui múnus público dada a incomparável relevância social de sua atividade, na qual se coaduna, de maneira ímpar, os aspectos da empresa com as especificidades de sua inigualável função social no cumprimento do direito fundamental à educação.

## 2. O PROUNI E A EXPANSÃO DO ENSINO

Dentre os direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição Federal, o direito à educação é um direito fundamental, no qual o Estado deve promover e implementá-la com o fim de beneficiar o indivíduo para que este tenha a garantia do mínimo para uma existência digna. É instrumento para o exercício da cidadania e para que se exercite outros direitos, tais como trabalho, saúde, moradia, assistência social, previdência social e segurança. Tem a finalidade de buscar a atenuação das desigualdades e a promoção do bem-estar, a inclusão social e a dignidade da pessoa humana e o pleno desenvolvimento e qualificação para o trabalho.

O artigo 170 da Carta Magna prevê em seu dispositivo, no que tange à ordem econômica, no inciso VII, a redução das desigualdades regionais e sociais. Nesse sentido Vladimir Oliveira da Silveira afirma:

Com efeito, o artigo 170 da Constituição de 1988, em conformidade com os artigos 1º, III e IV, assim como 3º, I, II, III e IV, todos da Constituição, determina que a ordem econômica, também entendida como o direito econômico, tem como finalidade assegurar a todos existência digna, conforme a justiça social. Desse modo, pode-se dizer que mesmo a ordem econômica tutela pessoas – a população – e não a riqueza. De acordo com essa decisão constitucional, vislumbra-se que a finalidade do direito econômico é a existência digna, conforme preceitos da justiça social, ou seja, a meta constitucional de inclusão social.<sup>8</sup>

Nesse sentido, o governo federal implementou política pública a fim de expandir e tornar acessível vagas no ensino superior, com o Programa Universidade para Todos – PROUNI.

8 SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. O direito ao desenvolvimento na doutrina humanista do direito econômico. 2006. 382f. Dissertação (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.



## 2.1 O programa

Instituído pela Lei 11.096 de 13 de janeiro de 2005, tem relevância e grande importância no cenário nacional, pois visa tornar acessível o ensino superior. Através do programa, o Estado financia a formação superior de baixa renda, promovendo o oferecimento de bolsas de estudo gratuitas nas instituições de ensino superior privadas, e, em contrapartida, concede a estas isenções tributárias deixando de arrecadar tributos. O acesso destes estudantes aos benefícios das bolsas se dá através do Ensino Nacional do Ensino Médio – ENEM.

As bolsas de estudos, conforme disposto no artigo 5º, parágrafo 5º, podem ser de três tipos: a integral, na qual há total isenção da mensalidade; a parcial de 50%, na qual o aluno pagará apenas a metade da mensalidade, e, por fim, a parcial de 25%, na qual o aluno pagará 75% da mensalidade.

O aluno candidato à bolsa deve preencher alguns requisitos, quais sejam: ter renda mensal per capita menor que três salários mínimos; não ser graduado, ter cursado ensino médio na rede pública ou em estabelecimento privado com bolsa, ser portador de necessidade especial, ser professor da rede pública sem formação superior na área em que atua. Se a renda familiar per capita do aluno for menor que um salário mínimo e meio, poderá pleitear bolsa integral. Se a renda familiar per capita for de um a três salários mínimos, poderá pleitear bolsa parcial. Quanto às instituições de ensino superior, devem disponibilizar vagas aos candidatos que obtiveram aprovação no ENEM, os quais preencherão formulários socioeconômicos a fim de confirmar o perfil para o programa do PROUNI.

Em relação à distribuição de bolsas, a instituição poderá ocupar 1 para cada 10,7 (dez inteiros e sete décimos) de alunos pagantes, para bolsas integrais, devendo oferecer bolsas parciais, para que a soma dos benefícios concedidos na forma da lei atinja até 8,5% de gratuidade, tendo como referência seu faturamento com cursos de graduação. A fim de se credenciarem no PROUNI as instituições de ensino superior também passam por avaliação, segundo critérios do SINAES – Sistema de Avaliação da Educação Superior, sendo certo que o curso considerado insuficiente deve ser desvinculado.

No que tange o controle ou supervisão do ensino superior, afirmam Vladimir Oliveira da Silveira e Irene Patrícia Nohara:<sup>9</sup>

9 SILVEIRA, Vladimir Oliveira da, NOHARA, Irene Patrícia. Supervisão do ensino superior de direito no contexto federativo e complexidades do controle da pós-graduação *stricto sensu*. Revista de Direito Educacional. Revista dos Tribunais: São Paulo, ano 3, vol. 5, jan-jun 2012.p. 284-285





De acordo com o art. 209 da CF/1988, a supervisão recai não só sobre o conteúdo acadêmico dos cursos superiores, mas também sobre a autorização e o reconhecimento dos cursos. Assim, no caso do curso de Direito de instituições privadas, por exemplo, na visita *in loco* realizada pelos avaliadores *ad hoc* credenciados e treinados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), há a verificação se os currículos dos cursos contemplam os conteúdos mínimos exigidos pela Res. CNE 9/2004, mas também existem diversas outras dimensões que são avaliadas, de acordo com o instrumento de avaliação atual, tais como: a organização didático-pedagógica, que contempla o conteúdo pedagógico, os objetivos do curso, o número de vagas, o currículo, a metodologia e o sistema de atendimento ao discente; o corpo docente, tendo em vista sua titulação, o regime de trabalho, o tempo de experiência no magistério superior, profissional e produção acadêmica; e as condições de infraestrutura e acessibilidade, o que inclui o número de periódicos e livros na biblioteca em relação aos alunos matriculados.

São avaliados, também, os seguintes aspectos: responsabilidade social da instituição, comunicação com a sociedade, políticas de pessoal, carreiras e condições de trabalho, organização e gestão institucional, tendo em vista a representatividade dos colegiados e participação de segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios, infraestrutura física, planejamento e avaliação, políticas de atendimento aos estudantes e sustentabilidade financeira da instituição.

O termo de adesão destas com o programa tem validade de 10 anos e recebem, como benefício, a isenção tributária dos seguintes tributos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social - COFINS, Contribuição para o Programa de Integração Social - PIS, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL.

Os artigos 205 a 214 da Constituição Federal referem-se à educação, a qual é dever do Estado, que deve promovê-la de maneira gratuita e obrigatória a todos, sem distinção, em condições de igualdade, liberdade de ensinar, aprender, pesquisar e disseminar o saber, em instituições de ensino públicas ou privadas, valorizando profissionais da educação e garantindo padrão de qualidade.

Desse modo, de um lado temos o Estado deixando de arrecadar tributos e investindo nas instituições de ensino privado. Por outro lado, há a promoção de políticas públicas efetivas para a educação no país, tais como reformas e construção de novos estabelecimentos de ensino, qualificação e melhores salários para o magistério, promoção no aperfeiçoamento da infraestrutura na rede de ensino já existente, efetivamente promover a inclusão social para a educação em todo o território nacional, dentre outras.

De certa forma, as instituições contempladas por tamanho benefício tributário e por lapso temporal considerável, devem ter a primazia da qualidade de ensino ofertada, infraestrutura adequada e corpo docente qualificado. Devem exercer sua função solidária,<sup>10</sup>

10 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. Revista de Estudos Politécnicos. Volume VIII, n. 13. São Paulo, 2010. P. 7-18.



exercendo a sustentabilidade em sentido amplo, segundo Canotilho, sob os três pilares da sustentabilidade, quais sejam, a sustentabilidade ambiental, preservando recursos naturais para as próximas gerações; a sustentabilidade econômica, tendo em vista as necessidades da organização e a sustentabilidade social, preocupando-se com o ser humano e a comunidade, por meio do desenvolvimento social e respeito aos direitos humanos integrando a gestão da empresa educacional e praticar ações de interesse social.

Nesse sentido, afirma Vladimir Oliveira da Silveira e Samyra Napolini Sanches<sup>11</sup>:

A empresa cumpre relevante papel social e econômico, produzindo bens e serviços, fazendo circular o capital, criando empregos, diretos ou indiretos, e gerando a arrecadação tributária para o Estado. Além disso, várias das atividades outrora exclusivamente estatais (saúde, educação, transporte, previdência) foram transferidas aos titulares da livre iniciativa econômica. Doravante, o acesso a bens essenciais não é feito na qualidade de cidadão social, mas sim como consumidor de serviços concedidos pelo poder estatal.

No mister de dar concretude ao direito à educação, as instituições de ensino superior devem primar pela sustentabilidade empresarial no exercício de suas funções, no sentido de ter equilíbrio entre as questões sociais, ambientais e econômicas, sendo socialmente responsável, auferir lucro, atender às exigências legais e à ética.

## 2.2 Os ganhos e a inclusão das classes "C" e "D"

Ao falarmos da inclusão social para educação, com vistas ao desenvolvimento, fator preponderante do programa, observamos diante das estatísticas seu desempenho, bem como sua realidade. Tal fato também é relevante no sentido da efetividade das políticas públicas para educação, diante dos investimentos efetuados a fim de se alcançar a meta proposta pelo Plano Nacional da Educação quanto ao acesso da população ao ensino superior, devendo serem direcionados de maneira contundente ao ensino básico e fundamental, no claro intuito de proporcionar a estes candidatos condições efetivas de concorrer a vagas gratuitas, não só pelas bolsas PROUNI como também nas demais instituições de ensino superior no país.

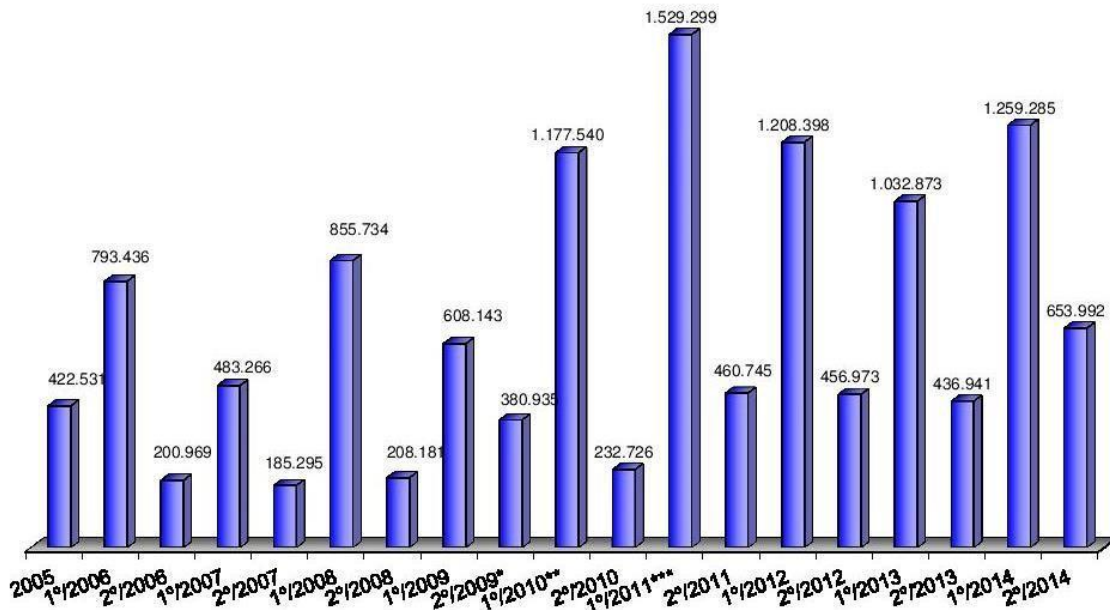
Desde os primórdios há um considerável crescimento quanto à procura do PROUNI por estudantes em todo território nacional. Conforme previsão legal, para cumprimento dos

<sup>11</sup> SILVEIRA, Vladimir Oliviera da; SANCHES, Samyra H. D. F. Napolini. A função sócio-solidária da empresa privada e o desenvolvimento sustentável. Empresa, Funcionalização do Direito e Sustentabilidade: função sócio-solidária da empresa e desenvolvimento [recurso eletrônico]. Vladimir Oliveira da Silveira, Orides Mezzaroba, Mônica Bonetti Couto Samyra Haydêe Del Farra Nasponili Sanches [coord.] – Curitiba: Clássica, 2013. p. 121.



pressupostos a fim de se concorrer à bolsa PROUNI, os candidatos são oriundos, em elevada porcentagem, do ensino médio público, senão, tiveram toda sua vida escolar na rede pública de ensino.

### Inscritos por Processo Seletivo

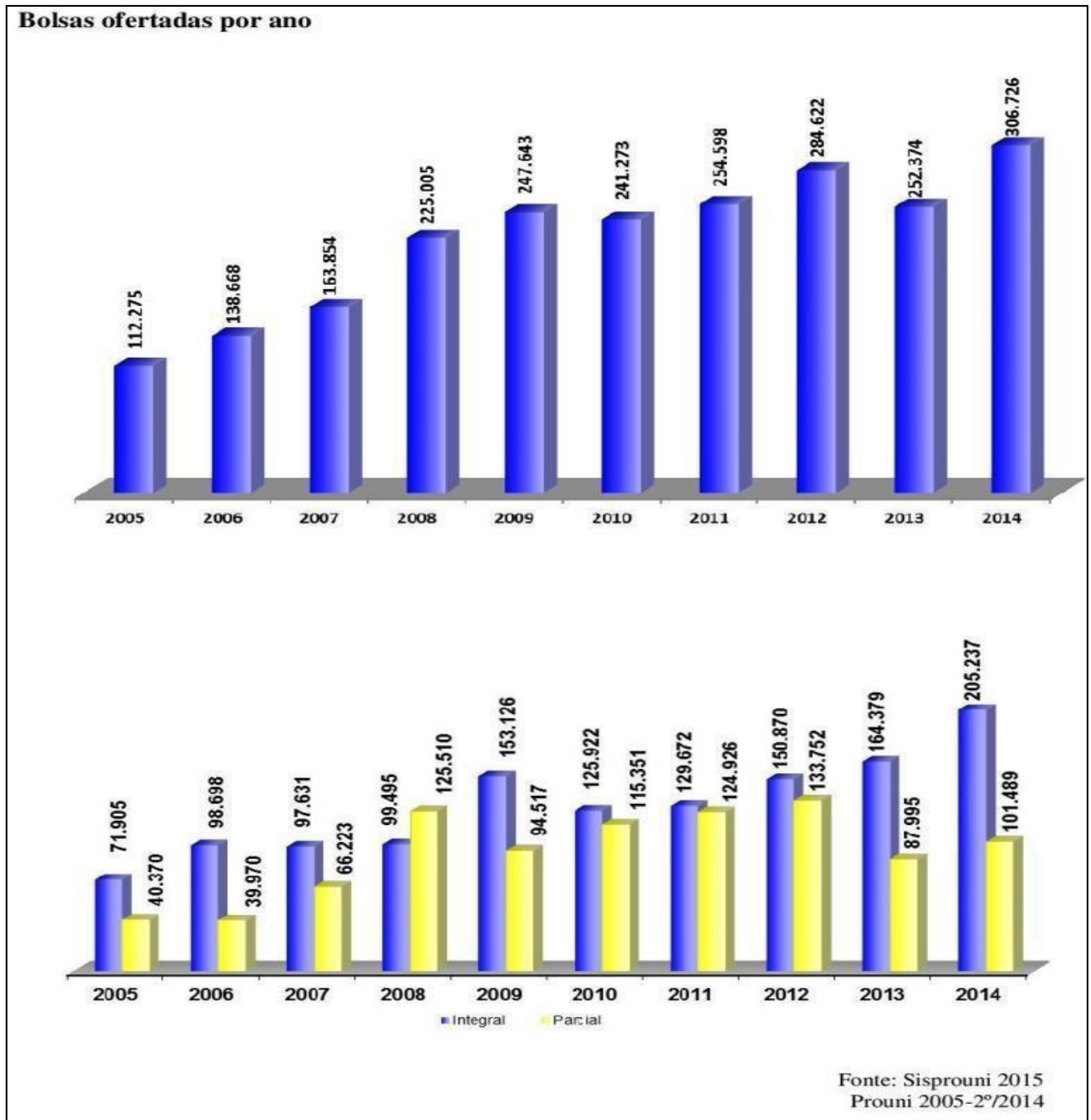


Por outro lado, observamos que a oferta de bolsas também tem aumentado. No entanto a desproporção entre a procura e oferta é latente. No ano de 2014 houve a procura para o processo seletivo de quase dois milhões de estudantes, sendo certo que a oferta de bolsas, mesmo que em número crescente, foi de aproximadamente de trezentas mil.<sup>12</sup>

Neste sentido, cumpre ressaltar que da demanda por inclusão social, pelo acesso ao ensino superior pelas vias do programa federal, presumindo-se que os estudantes candidatos tenham preenchido o mínimo de exigências do processo seletivo pelo ENEM, por meio dos gráficos apresentados, tendo como referencial o ano de 2014, aproximadamente trezentas mil bolsas foram concedidas, sendo dois terços de bolsas integrais um terço de bolsas parciais. Desse modo, constata-se que apenas 15% (quinze por cento) é contemplada pelo programa. Não

<sup>12</sup> <http://prouniportal.mec.gov.br>, fonte: Sisprouni de 06/01/2015, inscritos para o processo seletivo, acesso em 03/08/2015.

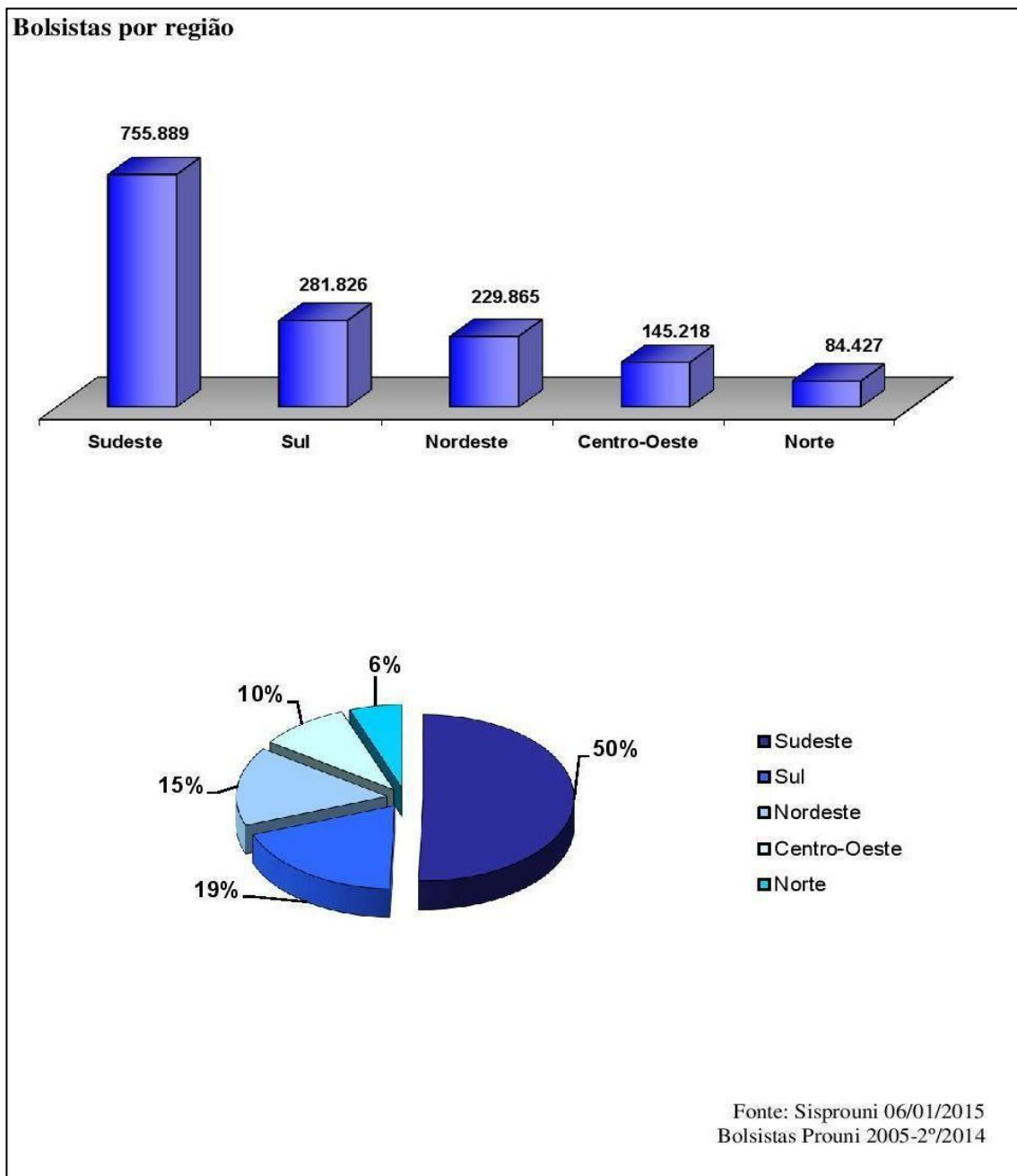
obstante, sabendo-se que a renda familiar per capita dos candidatos, de acordo com as exigências do programa, varia entre um e meio e três salários mínimos, vê-se claramente que 85% não é contemplada, de modo que a inclusão da grande maioria se torna prejudicada.



Fonte: Sisprouni 2015, Prouni 2005-2º/2014



Tem se observado claramente sensível aumento na busca pelo programa ao longo dos anos, sendo certo que nos primeiros semestres de cada ano a procura torna-se escancaradamente maior. Devemos observar no gráfico que a quantidade de bolsas ofertadas, diante do quadro socioeconômico no país, é ainda muito ínfima.





Ao constatarmos a oferta de bolsas por região no Brasil<sup>13</sup>, temos a oferta de 50% para região Sudeste, 19% para região Sul, 15% para região Nordeste, 10% para região Centro-Oeste e 6% para região Norte. Observa-se claramente que a região mais favorecida é a sudeste com 50%, fato que pode ser justificado pela alta densidade demográfica, e conseqüentemente com Estados mais populosos.

No entanto, observa-se que em relação às outras regiões, como por exemplo, região Norte, que recebe 6% das bolsas, e sabidamente com IDH menor que a região sudeste, portanto com população mais carente, apesar da densidade demográfica ser menor, questiona-se se o número de bolsas por habitante corresponderia ao mesmo do Sudeste, por exemplo, fator este não divulgado nos gráficos.

Dessa forma, cumpre interpelar a efetividade da função social e da inclusão proposta pelo programa e pelas instituições de ensino superior quanto à oferta de vagas de modo proporcional em todo território nacional diante da elevada procura e a concessão das bolsas no país.

### 3. QUADRO ATUAL DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO

A educação tem papel fundamental para o desenvolvimento humano. Nesse sentido, cumpre ressaltar os princípios da educação elencados no artigo 206 da Constituição Federal, que devem concretizar o direito ao ensino para um sistema educacional democrático, conforme ensina José Afonso da Silva:

*...igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais do ensino garantido na forma da lei; planos de carreira para o magistério público, com piso salarial e profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; gestão democrática; garantia de padrão de qualidade.*<sup>14</sup>

Referidos princípios visam atender dois fundamentos do Estado Democrático de Direito quais sejam, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido Vladimir Oliveira da Silveira ensina:

<sup>13</sup> <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/10-representacoes-graficas>, acesso em 10/04/2016.

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros. São Paulo. 2004. p. 838





O fundamento próximo, imediato ou direto dos direitos humanos está no valor “segurança”, na necessidade de garanti-la para poder respeitar a dignidade da pessoa humana e os valores que dela derivam – isto é, os direitos humanos enquanto concretização dos valores de justiça, vida, liberdade, igualdade e solidariedade.<sup>15</sup>

Desse modo, a qualidade no ensino superior é primordial e de supra relevância. Ao tratarmos do PROUNI, no que tange à qualidade da educação, encontra-se claramente um abrandamento nas exigências para uma prestação de serviços educacionais de qualidade, como veremos a seguir.

A princípio, pelo projeto de Lei 3.582 de 2004, a instituição de ensino superior que apresentasse avaliação nota menor que 3 no SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior pelo período de 2 anos consecutivos teria seu credenciamento realizado e perderia a isenção tributária concedida em virtude da adesão do programa.

No entanto, com a MP 213 de 2004 houve a modificação do critério, alargando as possibilidades de avaliação, facilitando a falta de qualidade nos estabelecimentos de ensino superior. De fato, as instituições de ensino superior avaliadas como insuficientes, razão pela qual justificaria seu credenciamento do programa foram contempladas com a ampliação de de duas para três avaliações. Por outro lado, houve a supressão da desvinculação da instituição, estabelecendo-se que apenas os cursos que apresentassem avaliações insuficientes seriam credenciados.

Tal fato vem confrontar o interesse público, verdadeira razão da existência do programa, bem como o mandamento constitucional da educação com qualidade em prol do interesse privado das instituições de ensino superior que se beneficiam do programa com a isenção tributária sem ter a efetividade do viés sancionatório que a lei a princípio propôs com a finalidade da prestação de serviços educacionais com padrão de qualidade.

A conduta destas instituições deve ser coerente com a ética e sustentabilidade no cumprimento do múnus público e de sua relevante função social, de modo a não trazer prejuízo aos beneficiários de bolsas PROUNI, nem à sociedade, real financiadora de tal projeto. Não é cabível que, com este abrandamento da lei, tanto na questão da avaliação, que foi ampliada, quanto na do credenciamento, que atualmente restringe-se ao curso e não à instituição, a

---

15 SILVEIRA, Vladimir Oliveira da, ROCASOLANO, Maria Mendez. Direitos Humanos. Conceitos, significados e funções. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 224.



educação seja abordada como uma linha de montagem, cujo único objetivo seria a produção de diplomas. Cumpre observar que devido aos benefícios tributários que desfrutam referidas instituições, empresas como são, não deixam de auferir lucro de sua atividade, ao contrário, há a possibilidade deste vir a aumentar. Tendo em vista tal fato, no exercício de sua função social, há de se questionar se o aumento dos dividendos de seus sócios tem tido relação direta com a promoção dos investimentos na qualidade da educação.

Como assertivamente afirma Norberto Bobbio:

Mas uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido.<sup>16</sup>

Quanto à avaliação do ensino superior, em 2004 foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, através da Lei 10.861, que tem por fim avaliar as instituições de ensino superior, bem como os cursos de graduação e também o desempenho dos estudantes, visando a qualidade do ensino superior no território nacional. Esta avaliação consiste em quatro fases avaliatórias, quais sejam, a autoavaliação, avaliação externa, o censo e o cadastro. Desta avaliação são obtidos resultados que fundamentam a regulação e supervisão da instituição, que envolve desde a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação, bem como credenciamento e recredenciamento da mesma. De outra sorte, a avaliação dos estudantes se dá pela aplicação do Exame Nacional de Desempenho do Estudante - ENADE.

É de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP em conjunto com a Secretaria de Educação Superior – SESu a supervisão do SINAES. Está a cargo da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, a operacionalização, segundo o artigo 3º, parágrafo 1º da lei 10.861 de 2004, a avaliação das instituições de universidade, segundo critérios estabelecidos em regulamento, e, também pontua, em uma escala com 5 (cinco) níveis, os programas de pós-graduação, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

16 BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. P. 10.





O Conceito Preliminar de Curso - CPC e o Índice Geral de Cursos – IGC foram instituídos em 2008, com as portarias 4 e 12 de 2008. A fim de facultar a avaliação *in loco* nos processos de renovação de reconhecimento de cursos superiores, constante do SINAES é que foi instituído o CPC.

São três os fatores que o compõem, quais sejam, primeiramente os insumos, que dizem respeito à infraestrutura e instalações físicas; segundo, os recursos didático-pedagógicos; e por fim, o corpo docente e titulação do mesmo, o regime de trabalho e nota ENADE e IDD, que é a diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso.

Por outro lado, o IGC consolida as informações constantes no INEP e na CAPES. Este é calculado pela média do CPC considerando o número de matrículas em cada um dos cursos de graduação e a média das notas dos programas de pós-graduação, ponderando-se o número de matrículas em cada um dos cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu* correspondentes.

Portanto, como visto, quanto à prestação de serviços educacionais por particulares, o *múnus público* tem grande importância em sua atividade, diante da pessoa jurídica de direito privado, com as especificidades da inigualável função social dos estabelecimentos de ensino, no exercício de sua atividade empresarial, prestando serviços de grande relevância social à coletividade e fomentando a empregabilidade de várias pessoas.

Nesse sentido, torna-se pertinente citar Fábio Konder Comparato:

Se quiser indicar uma instituição social que, pela sua influência, dinamismo e poder de transformação, sirva como elemento explicativo e definidor da civilização contemporânea, a escolha é indubitável: essa instituição é a empresa.<sup>17</sup>

Não obstante, preceitua ainda:

A função social da empresa é um dos desdobramentos da função social da propriedade. Esclarece: "Observe-se, antes de mais nada, que o conceito constitucional de propriedade é bem mais amplo que o tradicional do direito civil. Segundo o consenso geral da melhor doutrina, incluem-se na proteção constitucional da propriedade bens patrimoniais sobre os quais o titular não exerce nenhum direito real, no preciso sentido do técnico do termo, como as pensões devidas pelo Estado, ou as contas bancárias de depósito. Em consequência, também o poder de controle empresarial, o qual não pode ser qualificado como um *ius in re*, há de ser incluído na abrangência do conceito constitucional da propriedade."<sup>18</sup>

17 COMPARATO, Fábio Konder. A Reforma da empresa, São Paulo: Saraiva, 1990, p.3

18 COMPARATO, Fábio Konder. Estado, empresa e função social, Revista dos Tribunais, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 85, n. 732, out. 1996, p. 43-44.



A função social da empresa implica na necessidade de valorização do trabalho do cidadão, aliado às políticas públicas de pleno emprego implementadas pelo governo e são um valioso instrumento na busca da redução das desigualdades sociais e à promoção da dignidade da pessoa humana, preconizada na Constituição Federal.

Segundo Newton De Lucca, a empresa socialmente responsável é capaz de ouvir os interesses de seus acionistas, funcionários, prestadores de serviço, fornecedores, consumidores, do governo e do meio ambiente.<sup>19</sup> Ainda, continua o autor, no que diz respeito à ética empresarial, que a empresa é fruto da sociedade, tira dela seu sustento e com ela deve interagir por meio de intensa ação social. Tem o dever ético, do ponto de vista interno, em relação aos seus trabalhadores, quanto às tomadas de decisões, bem como quanto ao aperfeiçoamento profissional de seus funcionários. Tais características se aplicam perfeitamente às instituições de ensino privadas, como empresas que são, trazendo não só o conceito ético, mas também de sustentabilidade social.

Também, do ponto de vista externo, tem o dever ético com seus consumidores, fornecedores e clientela. Nesse ponto cumpre ressaltar a responsabilidade dos estabelecimentos de ensino no sentido da prestação de serviços de qualidade aos seus alunos, oferecimento de insumos, quais sejam, aqueles que constituem a infraestrutura na oferta da educação, como bibliotecas, laboratórios, ambientes propícios à pesquisa, entre outras.

Neste contexto, a ética se caracteriza pela busca da excelência pela empresa, instituição de ensino superior, ultrapassando a organização econômica, tendo em vista a vida social, cultural e preservação do meio ambiente. Ao falarmos em ética empresarial, falamos da prática dos bons negócios, que está atrelada a dois fatores. O primeiro, se refere aos custos, devendo haver um controle, no viés da sustentabilidade social, econômica e ambiental, que, se realmente levada adiante, prescindiria de meios de controle e vigilância. De outro lado, há o consequente aumento da produtividade, e, no caso em tela, da qualidade da prestação de serviços educacionais, seria fator natural decorrente da ética empresarial, onde o trabalhador se identifica com o dever moral, com os princípios éticos da empresa, aqui, estabelecimento de ensino, produzindo com maior desempenho e qualidade seu mister educacional com bons resultados para si, para a instituição, para o aluno, para a comunidade.

---

19 LUCCA, Newton De. Da Ética Geral à Ética Empresarial – São Paulo: Quartier Latin, 2009



## CONCLUSÃO

Na primeira parte do trabalho discorreremos sobre as características das instituições de ensino superior, organizadas como empresas, não restando dúvida de que assim devem ser consideradas. Pudemos observar que a teoria da empresa perfeitamente se aplica a elas, tendo em vista seu fundamento econômico, mesmo que o lucro em si não seja um fim, mas com certeza um meio.

De outra sorte, exercem o múnus público quanto à prática do ensino, contribuindo para o desenvolvimento, cidadania e qualificação para o trabalho, nos termos da Carta Magna.

Visando tal perfil e a imprescindível função social que exercem, na segunda parte do trabalho, abordamos sobre o PROUNI, programa do governo federal, instituído em 2004 com o intuito de tornar acessível a educação à população de baixa renda, trazendo a proposta considerável da isenção tributária àquelas que aderissem ao programa concedendo bolsas de estudo integrais ou parciais, numa porcentagem vantajosa e a princípio ínfima, diante do benefício recebido.

Pudemos observar diante dos gráficos utilizados que a demanda pela procura do programa, cujo fim é a inclusão social e atendimento ao princípio constitucional da promoção da acessibilidade e permanência na escola, que a oferta em todo o país não tem sido suficiente. Há também grande disparidade no acesso ao ensino superior nas diversas regiões do Brasil.

Não obstante, vimos que a concretude da efetividade deste direito social fundamental por vezes é questionável no contexto do programa, haja vista que a discricionariedade quanto a oferta de cursos, turnos e unidades fica a critério da instituição superior de ensino, sendo certo que por vezes podem ser ofertados cursos cuja demanda é baixa e sobram vagas diante dos cursos mais concorridos e com custo elevado de manutenção, que podem ser deixados de lado na oferta, ferindo os princípios da proporcionalidade e equidade.

Ademais a fiscalização do programa pelo MEC quanto a este fato ainda é escusa, sendo certo que o que tem sido avaliada é a qualidade de ensino, por meio de índices preestabelecidos por lei, tais como ENADE, SINAES, CPC E IGC, por intermédio dos quais pode-se averiguar a se a instituição de ensino oferece o padrão mínimo de qualidade a fim de ser incluído no programa e conseqüentemente usufruir do benefício tributário. Não obstante, do resultado destes índices avaliatórios, diante da periodicidade de sua aplicação, pode haver descredenciamento do programa e conseqüente perda do referido benefício se houver queda da qualidade.



No entanto, a quebra do vínculo com o programa por parte das instituições de ensino pela perda de qualidade, como vimos apenas está restrito ao descredenciamento do curso mal avaliado, o que prejudica em muito o viés sancionatório da lei, alargando as possibilidades de falhas quanto à excelência da educação.

No último item, vimos que a educação com padrão de qualidade, direito humano fundamental, assim deve ser praticada. A ética e a sustentabilidade social na gestão dos recursos do programa, em relação à razoabilidade quanto a oferta de cursos, turnos e unidades, bem como quanto à efetiva prestação de serviços educacionais devem também ser sujeitos passivos de fiscalização e eventuais sanções legais. Diante das proporções territoriais, das diferenças regionais, sociais, econômicas, culturais, o Prouni como meio de inclusão social e acesso ao ensino superior necessita de aprimoramento diante das desigualdades estabelecidas no país de modo a cumprir os objetivos da Constituição Federal a fim de assegurar que os princípios constitucionais sejam cumpridos quanto à igualdade, acesso e permanência na escola, educação de qualidade, na busca da justiça social.

Dessa forma podemos concluir que as instituições de ensino superior são empresas e por exercerem atividade empresarial e possuírem função social no exercício do mister constitucional da concretude do direito à educação e habilitação para o trabalho, são aptas a aderirem a políticas públicas inclusivas, como o PROUNI, que objetiva democratizar o acesso e permanência no ensino superior à população de baixa renda, recebendo em contrapartida benefícios tributários.

Não obstante a concessão de bolsas gratuitas ou parciais pelo programa, que, como vimos, ainda não correspondem à demanda da população brasileira nas diversas regiões do país, fator que ainda deverá ser aperfeiçoado ao longo dos anos, as IES devem primar pela qualidade na prestação dos serviços educacionais, a fim de permanecerem com seus cursos vinculados ao PROUNI, e usufruindo dos benefícios que são ofertados pelo programa, bem como diante de seu papel social e econômico, primando pelo desenvolvimento sustentável, diante dos pilares ecológico, econômico e social da sustentabilidade.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASQUINI, Alberto. “Profili dell’impresa”, traduzido por Fábio Konder Comparato, Revista de Direito Mercantil nº 104, v. 35, pp.109-126, Editora Revista dos Tribunais, 1996.

ANCONA, Adriana; et all. Financiamento estudantil federal nos cursos jurídicos brasileiros. Observatório do Ensino de Direito, São Paulo: FGV, volume 2, nº 2, 2015.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. Revista de Estudos Politécnicos. Volume VIII, n. 13. São Paulo, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. A reforma da empresa. Revista de Direito Mercantil, Industrial Econômico Financeiro. v.50. São Paulo: RT, 1983.

\_\_\_\_\_. Função Social da Propriedade dos Bens de Produção. Revista de Direito Mercantil, Industrial Econômico Financeiro, v. 63, 1986.

\_\_\_\_\_. Perfis da empresa. Revista de Direito Mercantil, Industrial Econômico Financeiro. v.104. São Paulo: RT, 1996.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2013.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2015.

LUCCA, Newton de. Da Ética Geral à Ética Empresarial – São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

NALINI, José Renato. Ética geral e profissional. Revista dos Tribunais, São Paulo:2009.

SAVIANI, Dermeval. Educação: do senso comum à consciência filosófica. Pp. 51-52, Cortez Autores Associados, 1980.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros.São Paulo. 2004.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. O direito ao desenvolvimento na doutrina humanista do direito econômico. 2006. 382f. Dissertação (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.



SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; NOHARA, Irene Patrícia. Supervisão do ensino superior de direito no contexto federativo e complexidades do controle da pós-graduação stricto sensu. *Revista de Direito Educacional. Revista dos Tribunais: São Paulo*, ano 3, vol. 5, jan-jun 2012.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos Humanos. Conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVEIRA, Vladimir Oliviera da; SANCHES, Samyra H. D. F. Naspolini. *A função sócio-solidária da empresa privada e o desenvolvimento sustentável. Empresa, Funcionalização do Direito e Sustentabilidade: função sócio-solidária da empresa e desenvolvimento* [recurso eletrônico]. Vladimir Oliveira da Silveira, Orides Mezzaroba, Mônica Bonetti Couto Samyra Haydêe Del Farra Nasponili Sanches [coord.] – Curitiba: Clássica, 2013.

WALD, Arnaldo. *Direito Empresarial: teoria geral*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

[www.prouniportal.mec.gov.br](http://www.prouniportal.mec.gov.br)