

AS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE APOIO AO ESTUDANTE DE ENSINO SUPERIOR E SEUS BENEFÍCIOS SOCIAIS

Regina Maura REZENDE*

Paulo Henrique Miotto DONADELI¹

- **RESUMO:** O presente artigo tem por objetivo analisar as competências educacionais do Município, previstas constitucionalmente e regulamentadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, verificando a possibilidade de atuação do Município no apoio ao estudante de ensino superior, por meio de políticas educacionais de concessão de bolsas de estudos, com recursos próprios ou por meio da adoção de programas de incentivos fiscais direcionados a iniciativa privada, estimulando empresas a patrocinarem estudantes universitários. O artigo não se preocupa apenas com a análise jurídica do tema, mas visa também verificar os benefícios sociais resultante da implantação dessas medidas, na formação e capacitação de jovens e adultos carentes para o crescimento econômico e cultural da sociedade.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Competências Municipais; Ensino Superior; Políticas Educacionais; Benefícios Sociais.

Introdução

A finalidade do ensino superior não se resume apenas em formar técnicos para o mercado de trabalho, mas busca construir cidadãos conscientes, críticos, flexíveis e tolerantes, que reflitam a sociedade como um sistema amplo e diversificado e que contribuam para o seu crescimento, para o fortalecimento das relações sociais harmônicas e, principalmente, para a efetivação das igualdades e oportunidades para todos. Por isso, não se pode permitir que apenas pequena parte da sociedade usufrua dos benefícios da educação superior.

Considerando que, atualmente, muitos são os obstáculos existentes na realidade brasileira, que impedem o ingresso de muitas pessoas no ensino superior, o Estado tem que buscar alternativas soluções urgentes, para favorecer o ingresso das

* Doutora em Serviço Social pela UNESP; Docente e Diretora do IMESB, Bebedouro, SP; Membro do Grupo de Estudos “Saúde, Qualidade de Vida e Relações de Trabalho” – QUAVISSS – UNESP – Franca/SP.

¹ Advogado, Mestre em Direito do Estado e Professor do Curso de Direito do IMESB, Bebedouro/SP.

peças nas universidades e faculdades do país, quer oferecendo um maior número de vagas em instituições oficiais, quer por meio de políticas educacionais específicas.

Estudar temas relativos a educação superior é sempre atual e de grande validade para a vida social. Por isso, o presente trabalho quer analisar a contribuição que o Município pode oferecer na difusão do ensino superior no país, com o objetivo de congregar um entendimento interdisciplinar, de forma a contribuir para o engrandecimento das Ciências Sociais Aplicadas, apresentando e fomentando idéias socialmente viáveis e juridicamente possíveis, sem que isto represente violações as competências educacionais do Município estabelecidas constitucionalmente.

O direito ao ensino superior

A Educação como direito de todos e dever do Estado e da família está consagrada pelo artigo 205 da Constituição Federal.

A Constituição Federal eleger o ensino fundamental obrigatório e gratuito como um direito público subjetivo, conforme prescreve o § 1º do artigo 208, colocando a disposição das pessoas uma tutela judicial para fazer valer na prática o direito legalmente reconhecido (HORTA, 1998, p. 8), o que permitiu ao titular do direito exigir a sua matrícula na escola pública ou requerer que lhe conceda bolsa de estudos em escola particular se houver falta de vagas nos cursos oficiais (FERREIRA FILHO, 1995, p. 320).

Essa medida foi um grande passo do legislador constituinte, pois reconhece o ensino obrigatório e gratuito como um serviço público essencial, de real responsabilidade do Estado, o que implicou na afirmação de que o indivíduo dispõe de uma esfera de ação inviolável, em cujo âmbito o Poder Público não pode penetrar.

A Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 5º, possibilita a qualquer cidadão, grupo de cidadãos, centro comunitário, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, ao Ministério Público, peticionar ao Poder Judiciário para exigir uma ordem que garanta a efetivação do ensino obrigatório e gratuito, responsabilizando a autoridade competente que foi omissa ou teve uma conduta irregular quanto as obrigações educacionais do Estado.

A preocupação do constituinte em garantir um ensino fundamental para todos se explica na necessidade de se escolarizar a população, considerando que a educação é fonte geradora de inúmeros benefícios para o homem e para a sociedade, pois ela é primordial para reforçar os alicerces sociais, para alcançar a dignidade da pessoa humana e para atingir a justiça e a igualdade entre os integrantes da sociedade. (GOLDEMBERG; DURHAM, 1993, p. 169).

No que se refere aos ensinos médio e superior, a Constituição Federal não concedeu este privilégio de ser um direito público subjetivo.

O artigo 208, III, da Constituição Federal previu apenas a necessidade de se universalizar a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino médio, como uma meta educacional a ser atingida no futuro, buscando aprofundar o nível de escolaridade da população. Esse compromisso do Estado é uma exigência mundial do mercado de trabalho.

Em relação ao ensino superior apenas mencionou, no art. 208, V, que é obrigação do Estado garantir o ingresso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. O preceito deixa claro que em referência ao ensino superior o Estado não tem a condições de oferecê-lo a todos, especialmente, por questão de ordem financeira.

Mas, a Constituição Federal, no artigo 206, IV, reforçou a parcela de contribuição do Estado para com o ensino superior ao estabelecer a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, não podendo as instituições federais, estaduais ou municipais cobrarem qualquer pagamento dos alunos pelo estudo oferecido. Essa norma visa garantir o ingresso no ensino superior das pessoas que não tiverem condições de arcar com os custos educacionais, visando oferecer aos estudantes de classe social menos favorecida, o direito de continuar seus estudos, atingindo os níveis mais elevados do ensino.

A exceção a essa regra está prevista no art. 242 da CF, que diz: “O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos”. Nesse caso, as autarquias e fundações de ensino

superior instituídas por municípios antes de 1988 podem continuar legalmente a cobrar mensalidades, pois muitos municípios não teriam condições financeiras de mantê-las com recursos de seus orçamentos.

Muitos defendem a privatização do ensino superior ou a instituição da cobrança de mensalidades para auxiliar o custeio das universidades e faculdades públicas, alegando que em vários países o ensino superior é pago.

Sobre a gratuidade no ensino superior nos estabelecimentos oficiais Manuel Gonçalves Ferreira Filho tece um comentário:

a realidade brasileira mostra que a gratuidade do ensino superior beneficia especialmente os filhos das classes mais abastadas, raramente os verdadeiramente pobres. Sim, porque nos estabelecimentos públicos e gratuitos, em regra geral os de melhor nível de ensino, somente entram os bem preparados – os quais triunfam no exame vestibular. Ora, estes são o mais das vezes formados em caras escolas particulares de primeiro e segundo grau, quando não têm, ainda a complementação de um “cursinho” preparatório para o vestibular. Os mais pobres mal preparados nas deficientes escolas públicas de primeiro e segundo grau se quiserem fazer curso superior, tem de entrar nas escolas do sistema privado (1995, p. 70).

O presente trabalho tem o intuito de reforçar a opinião da necessidade de se garantir a gratuidade do ensino superior nos estabelecimentos oficiais e de se pensar em alternativas que aumente as oportunidades de pessoas ingressarem no ensino superior, inclusive por meio de bolsas de estudos, custeadas pelo Estado ou pela iniciativa privada. Não é porque atualmente o ensino em instituições oficiais está beneficiando uma parcela economicamente mais favorecida, que a única solução para acabar com a injustiça é o fim da gratuidade.

O sistema superior de ensino

A educação escolar sistemática, aquela dada por meio de um sistema de ensino, compõe-se da educação básica (formada

pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e pelo ensino superior.

O ensino fundamental objetiva a formação básica do cidadão, completando a educação dada no seio da família, tendo em vista a aquisição de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores. O ensino médio tem por finalidade a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, preparando o aluno para o exercício consciente da cidadania. Por fim, a educação superior visa a formação intelectual e a qualificação para o trabalho dos indivíduos, nas diversas áreas do conhecimento.

O sistema de ensino não pode ser visto apenas como um agregado de instituições educativas de caráter isolado unidas por uma norma ou força política, sob um regime administrativo. Mas, fundamentalmente, é um conjunto de instituições com identidade própria, refletindo a cultura, a história, a ideologia, as condições de vida, as aspirações comuns da população de onde está inserido (LOURENÇO FILHO, 1961, p. 15).

Cada sistema de ensino pode ser caracterizado como uma complexa unidade, que ocupa um espaço limitado dentro de certo território, formado por escolas e serviços ligados, que tem por finalidade o oferecimento da educação (LOURENÇO FILHO, 1961, p. 32).

O Sistema Nacional de Ensino é representado pela somatória de vários sistemas, quais sejam: o federal, o estadual e o municipal, o que caracteriza uma descentralização articulada na área educacional. Essa estrutura reforça o princípio federativo e favorece o regime de colaboração (BASTOS; MARTINS, 1998, p. 610).

Compete a União, além da função normativa, organizar e financiar seu próprio sistema de ensino e dos territórios e coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino, como forma de garantir a equalização das oportunidades educacionais, a redução das desigualdades existentes e a persecução de um padrão de qualidade do ensino em todo o país. Cabe aos Estados e o Distrito Federal, conforme dispõe o § 3 do art. 211 da Constituição Federal, atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio, o que não impede de investirem em ensino superior.

As instituições de ensino superior federais, mantidas como

recursos orçamentários da União, e as instituições de ensino superior privadas em todo país pertencem ao Sistema Federal de Ensino e são regidas pela legislação federal e pelas normas do Conselho Federal de Ensino, vinculado ao Ministério da Educação. As instituições de ensino superior estaduais, mantidas com recursos orçamentários dos Estados, e as instituições municipais de ensino superior, constituídas na forma de autarquias ou fundações, fazem parte do Sistema Estadual de Ensino e são regidas pelas leis federais e estaduais e pelas normas do Conselho Estadual da Educação. Percebe-se que o município não tem competência para reger o ensino superior, mesmo que criem e mantenham instituições municipais de ensino superior.

As competências do município na área educacional e a participação do município no ensino superior

O Município, segundo prescreve o art. 211, § 2, da Constituição Federal, tem a obrigação de atuar diretamente no ensino fundamental e na educação infantil. Entende-se que o Município não pode investir em outra etapa do ensino, médio ou superior, sem antes cumprir adequadamente este preceito.

O constituinte, ao atribuir essa missão aos Municípios, teve como preocupação a necessidade de realizar uma ampla ação de difusão do ensino básico a toda a sociedade, perseguindo o objetivo primordial da erradicação do analfabetismo da população brasileira.

A Constituição Federal, de forma inovadora, permitiu ao Município o organizar seu próprio sistema de ensino, uma vez que antes de 1988, apenas contava com uma estrutura administrativa, o que não lhe dava o direito de estabelecer normas educacionais de caráter local. Hoje, o Município recebeu atribuições próprias na esfera educacional, o que foi muito positivo para o fortalecimento das ações e medidas na área educacional.

Com isso, o Município passou a ter a competência para suplementar a legislação federal e estadual educacional no que couber (art. 30, II), devendo, para tanto, obedecer a hierarquia das normas, especialmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, como também, os regulamentos e resoluções dos Conselhos Federal e Estadual de Educação (SILVA, 2000, p. 506). Na verdade, os Municípios

deverão aproveitar a legislação conexas, que terá vigência na área de cada um, e baixar as normas complementares para o bom funcionamento de suas organizações educacionais (MOTTA, 1997, p. 159).

Os sistemas municipais de ensino compreendem: as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada; e os órgãos municipais de educação. Mesmo que o Município implante ou mantenha escolas de ensino superior, por meio de autarquias ou fundações municipais, elas pertencerão aos sistemas de educação estadual.

O art. 11 da LDB dispõe que aos Municípios incumbem as seguintes atribuições educacionais:

- I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- V – oferecer à educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental permitido a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os Municípios poderão optar por se integrar ao Sistema Estadual de Ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. Se o Município não organizar seu sistema de ensino, as instituições de educação integrarão, automaticamente, o sistema estadual respectivo.

A não existência do sistema municipal de ensino não exige o Município da aplicação do mínimo exigido da receita municipal na manutenção e no desenvolvimento do ensino, sob pena de intervenção por parte do Estado a que pertença.

Isto não impede do Município de investir em educação superior, como se mostrará neste trabalho, pelo contrário, o Município cabe atender a todas as reivindicações de seus habitantes, inclusive o direito de freqüentarem os níveis mais elevados do ensino.

O que o Município não pode é investir no ensino superior contabilizando os gastos nos vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, destinadas ao desenvolvimento e manutenção do ensino, de acordo com que dispõe o art. 212 da Constituição Federal. Mas, os gastos em educação não precisam ficar limitados a esse percentual.

Para que o município colabore com a formação superior de pessoas residentes em seu território, que não dispõem de condições próprias para bancar seus estudos, é indicada a aprovação de leis que conceda bolsas de estudos ou que institua programas de incentivo fiscal para que a iniciativa privada financie o estudo de alunos carentes.

O Poder Executivo Municipal, por meio de lei específica, poderá constar no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentária e na Lei Orçamentária Anual do Município, a previsão de dotação própria para aplicar em concessão de bolsas de estudo no ensino superior para alunos que atenderem a requisitos pré-estabelecidos em lei.

Para facilitar o custeio das bolsas universitárias é indicado ao Município a criação de um Fundo de Apoio ao Aluno de Ensino Superior, formado por recursos advindos de fontes de receitas municipais, previamente repassados para essa finalidade. O referido Fundo pode ser alimentado por certa porcentagem da receita arrecadada com impostos de competência municipal (IPTU; ISS; e ITBI) e da receita arrecadada com a transferência estadual do ICMS – Imposto sobre mercadorias e serviços, ou outro imposto. Com base no valor existente no Fundo a Prefeitura Municipal irá estabelecer o número de bolsas a serem concedidas anualmente.

A Prefeitura Municipal repassará os valores das mensalidades escolares, referente às bolsas concedidas aos alunos beneficiados, diretamente para as instituições de ensino superior, podendo exigir delas algumas contrapartidas, previamente contratadas.

Os alunos beneficiados pela doação da bolsa de estudo municipal não terão nenhuma contrapartida financeira, mas tem a obrigação de serem aprovados em todas as disciplinas que estiverem cursando, caso contrário perderão o benefício estudantil.

A Prefeitura Municipal, por meio da Secretária Municipal de Educação, em conjunto com a Coordenadoria de Pesquisa e Extensão da IES, poderá inserir os alunos beneficiados em grupos de apoio a atividades educacionais, realizadas no Município, fora do horário normal de aula, desde que não atrapalhem as atividades laborais dos alunos, e que tenham compatibilidades com as aptidões de cada um, com o intuito de criar um sentimento de responsabilidade social no acadêmico beneficiado.

Ou melhor, a sociedade, por meio dos tributos arrecadados, custeia o ensino superior de algumas pessoas e elas retribuem a comunidade em forma de serviços prestados de cunho social ou cultural, dando a sua parcela de contribuição para o engrandecimento comum. Essa parceria entre sociedade e acadêmicos só pode trazer benefícios para todos.

O ensino superior no Brasil e a política neoliberal

Atualmente, em todo o mundo está ocorrendo um afastamento do Estado das atividades de ensino superior, em razão dos imperativos da política neoliberal. O neoliberalismo é uma ideologia econômica contrária ao Estado intervencionista, tendo como alguns de seus fundamentos a remercantilização dos bens sociais e a inovação das formas de apropriação do capital.

Por influência dos organismos econômicos internacionais, vários países, inclusive o Brasil, passaram a empreender reformas para adequar o Estado e a sociedade à nova ordem mundial, ganhando a economia papel de realce.

Com isso, a educação superior teve de se adequar aos novos imperativos, o que causou uma diversificação institucional, baseada na competitividade e na contínua avaliação de rendimento e resultado, visando atender as exigências do mercado. O Estado passou de agente financiador para agente fiscalizador, permitindo um crescimento do setor educacional privado, que tem encontrado uma sustentação jurídica para expandir.

Os investimentos em ensino superior são altos e, por isso, são contrários à rigidez da política fiscal e da racionalização e

controle dos gastos público, que colocam em risco o pagamento dos juros da dívida internacional.

Em razão disso, os orçamentos estatais para o ensino superior tem sofrido constantes cortes, o que mostra a ocorrência do fenômeno da privatização branda ou pseudoprivatização. Isto é preocupante, pois a realização da pesquisa e da ciência é de extrema importância para a garantia do crescimento econômico e social do país, bem como, para o fortalecimento de sua independência frente a outros povos. Para continuarem seus trabalhos muitas universidades precisam prestar serviços de pesquisa de interesses de empresas privadas.

O ensino superior tem perdido seu sentido social e público e muitas são as pressões para a privatização das universidades e faculdades federais, estaduais e municipais.

Nos últimos anos, em razão do crescimento do ensino médio fez nascer uma procura maior pelo ensino superior, mas por falta de vagas nas universidades federais e estaduais, muitas pessoas tiveram que recorrer ao ensino particular.

No entanto, a maioria dos alunos advém das classes menos abastadas, e não tem condições financeiras de arcar com os gastos de seus estudos. Isto gerou uma situação complicada, pois ao mesmo tempo em que se tem um crescimento do número de vagas no ensino superior privado, tem-se vagas ociosas que não são preenchidas. Isso gera um problema financeiro nas instituições de ensino superior, que não conseguem abrir turmas ou tem que manter salas com poucos alunos e, o que é pior, enfrentam altas inadimplências.

O Governo Federal tem tentado resolver esta questão com a criação e implantação de programas de auxílio ao estudante de ensino superior, como o FIES, Financiamento do Ensino Superior, que abre créditos para que o aluno consiga se formar e venha a pagar com um prazo de carência para começar a trabalhar na área.

Também, é um outro exemplo o Prouni, Programa Universidade para Todos, que oferece bolsas de estudo no ensino superior, a título gratuito, sem retorno posterior, a alunos que preencherem certas condições estabelecidas em lei. Mas, ainda, essas alternativas são tímidas e precisam de incrementos, que poderão ser realizados por Estados e Municípios e pela iniciativa privada.

Apenas 12% da população brasileira, segundo dados do

censo da educação superior do ano de 2000, tinha graduação de nível superior. Isto mostra uma total exclusão de muitas pessoas do ensino superior. Por isso, é necessário ações para popularizar os cursos superiores.

Considerações Finais

O trabalho trouxe a discussão sobre a necessidade do Município de atuar mais diretamente em ensino superior, pois muitos são os benefícios trazidos pela expansão do ensino superior para a sociedade.

É importante formar uma consciência política de que os gastos em educação são investimentos prioritários e eficazes, pois melhora o padrão de vida da população. Investir em educação é o primeiro passo para o crescimento econômico de qualquer nação.

Ampliar a oferta de oportunidades, através de iniciativas inclusivas para a inserção de cidadãos ao ensino superior é um desafio a ser perseguido. Fomentar e implantar projetos integradores deve se constituir em objetivos dos municípios responsável, cujo resgate resultará na edificação de cidadãos críticos e propositivos de uma nova ordem social.

Fomentar a discussão nessa linha é urgente e exige não menos que o tenaz esforço do segmento, bem como dos poderes instituídos. Considerar-se-á a importante contribuição do Ensino Superior no processo de formação de agentes sociais críticos, capazes de romper com as simplistas opiniões apressadas, mas de precipitar amplas reflexões acerca da realidade social. Daí o desabafo: não será uma forma de emperrar a formação de agentes sociais o não investimento no Ensino Superior?

Não nos cabe, nesse momento, tecer juízos de valores nessa ordem, mas trazer a luz perguntas a serem respondidas no caminhar da história. Cabe-nos a função de potencializar o destaque da importância de investimentos, por parte dos segmentos Federais, Estaduais e Municipais.

REZENDE, R. M.; DONADELI, P. H. M. The municipal politics of support to the student of higher education and their social benefits. *Serviço Social & Realidade* (Franca), v. 16, n. 2, p. 171-182, 2007.

- *ABSTRACT: The present article has the objective to analyze the education competences of the Municipal district, constitutionally*
Serviço Social & Realidade, Franca, 16(2): 171-182, 2007

foreseen and regulated by the Law of Guidelines and Bases of the National Education, verifying the possibility of performance of the Municipal district in the support to the higher education student, through educational politics of concession of scholarships, with own resources or through the adoption of programs of fiscal benefits addressed to the private initiative, stimulating companies to sponsor academic students. The article does not just concern about the juridical analysis of the theme, but it also seeks to verify the social benefits resulting from the implantation of those actions, in the formation and training of lacking youth and adults for the economical and cultural growth of the society.

- **KEYWORDS:** *Municipal Competences; Higher Education; Educational Politics; Social Benefits.*

Referências

BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1998. 8 v.

FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GOLDEMBERG, J.; DURHAM, E. A educação na reforma constitucional. In: L. F. D'Ávilla (Org.). *As constituições brasileiras: análise e proposta de mudança*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

HORTA, J. S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 104, p. 5-33, jun. 1998.

LOURENÇO FILHO, M. B. *Educação comparada*. São Paulo: Melhoramentos, 1961.

MOTTA, E. O. *Direito educacional: educação no século XXI*. Brasília: UNESCO, 1997.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.