

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32-A, DE 1999, DO SR. POMPEO DE MATTOS, QUE "DETERMINA A CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDOS E CRÉDITO EDUCATIVO PARA O ENSINO MÉDIO E SUPERIOR AOS ESTUDANTES CARENTES EM INSTITUIÇÕES PRIVADAS, ACRESCENTANDO INCISO VIII AO ART. 208 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL"

(apensadas as Propostas de Emenda à Constituição nº 27, de 2003; nº 28, de 2003; nº 82, de 2003; nº 102, de 2003; e nº 209, de 2007)

AUTORES: DEPUTADO POMPEO DE MATTOS E OUTROS

RELATOR: DEPUTADO JORGINHO MELLO

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 1999, que tem como primeiro signatário o Deputado Pompeo de Mattos, pretende acrescentar o inciso VIII ao art. 208 da Constituição Federal, determinando a oferta de bolsas de estudos e crédito educativo ao estudante carente do ensino médio e superior, em instituições privadas, na forma da lei.

A esta proposição, encontram-se apensadas cinco outras propostas de emenda constitucional. A PEC nº 27, de 2003, cujo primeiro autor é o Deputado Mendes Ribeiro Filho, também acrescenta inciso VIII ao art. 208 da Constituição Federal, porém dispondo que, na inexistência de vagas na rede pública de ensino fundamental, médio e superior, o Poder Público deverá

promover compra de vagas, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, em especial em escolas confessionais e comunitárias.

A segunda PEC apensada, de nº 28, de 2003, do mesmo primeiro autor, por sua vez, busca alterar a redação do § 1º do art. 213, para acrescentar o ensino superior entre as possibilidades de concessão de recursos públicos, na forma de bolsas de estudos, para estudantes que comprovarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares na rede pública da localidade de residência do educando. No § 2º, que trata do apoio financeiro do Poder Público às atividades universitárias de pesquisa e extensão, acrescenta o termo “também”.

A terceira PEC apensada, de nº 82, de 2003, de iniciativa do Deputado Osvaldo Biolchi e outros, também adiciona inciso VIII ao art. 208, determinando, contudo, financiamento aos alunos comprovadamente carentes do ensino superior, público ou particular, na forma da lei.

A quarta PEC apensada, de nº 102, de 2003, de autoria do Deputado Wilson Santiago e outros, altera a redação do § 1º do art 213, para acrescentar o ensino superior entre as possibilidades de concessão de recursos públicos, na forma de bolsas de estudos, para estudantes que comprovarem insuficiência de recursos. Retira desse parágrafo, transformando em novo § 3º, a condição, para concessão, de falta de vagas e cursos regulares na rede pública na localidade de residência do educando, mantendo essa condição apenas para o ensino fundamental e médio.

A última PEC apensada, de nº 209, de 2007, cujo primeiro autor é o Deputado Osório Adriano, altera a redação do “caput” do art. 213 para acrescentar os tomadores de serviços educacionais como destinatários de recursos públicos. No § 1º, reúne o ensino fundamental e médio sob o título de ensino básico (acrescentando, portanto, a educação infantil) e insere o ensino superior para o caso de destinação de recursos públicos, sob a forma de bolsas de estudos, para os estudantes com insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas na localidade de residência do educando. Também acrescenta, nesse parágrafo, a alternativa de destinação dos recursos aos tomadores de serviços educacionais para a contratação desses serviços.

Este é o conjunto de proposições que compõe a matéria sob exame desta Comissão Especial, criada por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, datado de 1º de setembro de 2011, e constituída por Ato similar datado de 6 de novembro de 2012.

Para bem cumprir a tarefa para a qual foi instituída, a Comissão realizou seis reuniões deliberativas ordinárias, duas audiências públicas e quatro seminários regionais (Distrito Federal, Maranhão, Rondônia e Santa Catarina).

Na audiência pública realizada no dia 20 de fevereiro de 2013, apresentaram seus posicionamentos representantes da Associação Brasileira de Universidades Comunitárias - ABRUC; da Associação Brasileira de Mantenedoras da Educação Superior - ABMES; Associação Brasileira de Universidades Privadas - ANUP; da Associação Nacional dos Centros Universitários - ANACEU; e da Associação Brasileira de Faculdades Isoladas e Integradas – ABRAFI. Como regra geral, os participantes manifestaram posição favorável à inserção do financiamento estudantil para o ensino superior e para o ensino médio.

Na audiência pública realizada no dia 20 de março de 2013, a Comissão ouviu os representantes do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB; da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN; da Federação Nacional de Escolas Particulares – FENEP; da União Nacional dos Estudantes – UNE; e da União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES. Os representantes das instituições de ensino manifestaram-se favoráveis, respectivamente, à inserção do benefício de financiamento e bolsas no texto constitucional, com relação aos respectivos níveis de ensino, superior e médio.

Em 18 de abril de 2013, realizou-se o seminário em São Luís, no Estado do Maranhão. Coordenado pelo Deputado Cleber Verde, o evento contou com a participação da Deputada estadual Francisca Primo; dos Vereadores Ricardo Diniz e Bispo Paulo; dos representantes de estabelecimentos de ensino Marcelo Barreto (Escola Adventista), Ir. Luiz André (Colégio Marista), Carla Maria (Centro Educacional São Francisco) e Herminio de Sousa Lima (Faculdade Atenas Maranhense – FAMA); e do representante da União Estadual dos Estudantes, Jorge Gabina. Os representantes das entidades se manifestaram favoráveis à inserção, no texto constitucional, da obrigação do Poder Público em conceder financiamento e bolsas de estudos para estudantes carentes de ensino superior e médio.

Em 24 de abril de 2013, realizou-se o seminário em Florianópolis, no Estado de Santa Catarina, na sede de sua Assembleia Legislativa. Liderado pelo Deputado Jorginho Mello, o evento contou com a participação do Professor Gilberto Agnolin, representante da Secretaria de

Estado da Educação; do Reitor Mario Cesar dos Santos, presidente da Associação Catarinense de Fundações Educacionais (ACAFE); e do professor Giancarlo Moser, representante da Associação de Mantenedoras Particulares de Ensino Superior de Santa Catarina (AMPESC). Fizeram-se presentes prefeitos, vereadores, secretários e interessados originários de diversos municípios do estado. Os convidados expuseram as posições de suas respectivas instituições, que convergiram favoravelmente no sentido de assegurar o financiamento para estudantes de educação superior economicamente carentes.

Em 29 de abril de 2013, realizou-se o seminário em Porto Velho, no Estado de Rondônia. O evento, liderado pelo Deputado Marcos Rogério, foi acolhido pela Assembleia Legislativa do estado, nele se fazendo presentes a Deputada estadual Epifânia Barbosa, Presidente da Comissão de Educação da Assembleia, e o Professor Daniel Gomes, Secretário de Estado adjunto da Educação, bem como prefeitos, vereadores e secretários de diversos municípios. As discussões apontaram na direção de uma visão favorável às iniciativas de financiamento para o ensino médio e superior, embora com grande preocupação em relação às responsabilidades do estado em relação ao primeiro desses níveis educacionais.

Em 9 de maio de 2013, realizou-se o seminário em Brasília, no Distrito Federal. Coordenado pelo Deputado Izalci, contou com a participação dos professores Fátima de Mello Franco, Álvaro Moreira Domingues Júnior e Enéas de Assis Portugal, representantes do Sindicato de Estabelecimentos de Ensino Particulares do Distrito Federal (SINEPE); da professores Amábil Pacios, representante da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP); do professor Maurício de Sousa Neves Filho, representante do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos Particulares de Ensino Superior do Distrito Federal (SINDEPES); e do doutor Valério Alvarenga Monteiro de Castro, do escritório de advocacia Silva, Castro e Mello Franco. Estiveram presentes gestores educacionais, presidentes de federação e sindicato patronais, especialistas em finanças e direito educacional. Os posicionamentos, em geral, foram favoráveis às propostas de financiamento e de bolsas para o ensino superior e para o ensino médio. Houve preocupação em discutir a clareza de critérios de concessão, a prevalência do mérito associado à carência, as garantias de autonomia das escolas particulares em selecionar seus candidatos e a importância de evitar discriminação de estudantes que necessitem dos benefícios, especialmente se

cursaram anteriormente o ensino privado. Houve também sugestão de estender o benefício ao ensino fundamental ou mesmo à pré-escola.

Este é o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A PEC nº 32, de 1999, principal, eleva ao nível constitucional o que hoje é feito para o ensino superior, por meio de programas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). A extensão de financiamento para o ensino médio, contudo, parece contrariar a obrigatoriedade, a gratuidade e a universalidade de oferta desse nível de ensino pelo Poder Público, além de desconsiderar que a matéria, no que é cabível, já se encontra disposta no § 1º do art. 213 (concessão de bolsa em caso de falta de vagas na rede pública em localidade próxima à residência do educando). Finalmente, a previsão de que a concessão de financiamento seja feita na forma da lei permite modular a aplicação da obrigação constitucional sugerida.

A PEC nº 27, de 2003, traz para o art. 208 da Constituição, tema que já é tratado, para o ensino fundamental e médio, no § 1º do art. 213. Esta última disposição é justificável por ser este o ensino obrigatório. Não parece, contudo, necessário, reproduzi-la no art. 208. Com relação ao ensino superior, que não é obrigatório, a norma proposta obrigaria o Poder Público a financiar todos os estudantes economicamente carentes, sem considerar as possibilidades do orçamento público. Além disso, ao nominar apenas as escolas confessionais e comunitárias, discrimina o restante das instituições particulares, sem enunciar critério que fundamente esta seleção.

A PEC nº 28, de 2003, propõe alteração constitucional que desconsidera o fato de que a rede pública de educação superior é

minoritária no País e, portanto, torna regra quase geral o que, no espírito do dispositivo hoje vigente, deve ser a exceção (que é o que ocorre no caso do ensino fundamental e médio). Além disso, não leva em conta a possibilidade do crédito educativo.

A PEC nº 82, de 2003, apresenta teor que se aproxima da PEC principal, sem especificar os instrumentos (bolsa ou empréstimo), além de propor o auxílio também para o estudante do ensino público. A previsão de que a concessão do benefício seja feita na forma da lei permite modular a aplicação da obrigação constitucional sugerida.

A PEC nº 102, de 2003, embora corrija a distorção apontada na análise da PEC nº 28, de 2003, reservando a condição de universalidade apenas para o ensino obrigatório (básico), segue desconsiderando a possibilidade do crédito educativo.

A PEC nº 209, de 2007, no caso da concessão de bolsas de estudos, apresenta a mesma dificuldade daquela apontada para a PEC nº 28, de 2003: a alteração desconsidera o fato de que a rede pública de educação superior é minoritária no País e, portanto, torna regra quase geral o que, no espírito do dispositivo hoje vigente, deve ser a exceção (que é o que ocorre no caso do ensino fundamental e médio). Também não leva em conta a possibilidade do crédito educativo. A alternativa de repasse de recursos às famílias para que contratem os serviços educacionais em escolas públicas ou particulares encontra dificuldades operacionais efetivas e contraria o princípio da universalidade do ensino básico público. As escolas públicas não são entes administrativos e financeiramente autônomos e o ensino por elas oferecido, por força do inciso IV do art. 206, deve ser gratuito. Não há como receber recursos das famílias, ainda que por meio de *voucher* ou outra forma de pagamento fornecido pelo próprio Poder Público. Tampouco parece possível compatibilizar a manutenção direta das escolas públicas com essa modalidade de financiamento.

Levando em conta o teor das proposições e as manifestações colhidas nas audiências públicas e nos seminários realizados, é preciso ponderar, com relação ao ensino médio, que o atendimento pelo Poder Público tende a se universalizar, inclusive por mandamento constitucional, a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009. De fato, de acordo com o Censo Escolar de 2012, realizado pelo Ministério da Educação, dos quase 8,4 milhões de matrículas observadas no ensino médio regular, 87% se encontravam nas redes públicas de ensino. Na educação de jovens e

adultos, havia cerca de 1,4 milhões de matrículas, das quais 93% em escolas públicas.

A Constituição Federal, por sua vez, determina, em seu art. 208, I, a educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade. Os três últimos anos dessa faixa etária correspondem à idade certa para cursar o ensino médio. Nesse artigo, em seu inciso II, inscreve-se a progressiva universalização do ensino médio gratuito. No § 1º, desse mesmo artigo, lê-se que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. Nos termos da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, até 2016, será assegurada a oferta universal e gratuita de educação básica até os 17 anos de idade e para aqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria, incluindo, portanto, o ensino médio. Finalmente, o § 1º do art. 213 assegura a concessão de bolsas de estudos para o caso de falta de vagas no ensino médio público. Conclui-se, portanto, que essa etapa da educação básica já se encontra devidamente protegida por diversos dispositivos constitucionais, que apontam de modo irrefutável a obrigação do Estado em prover o ensino médio gratuito e universal.

Outra é a situação da educação superior. De acordo com os resultados do último Censo da Educação Superior, também realizado pelo Ministério da Educação, relativo a 2011, havia no Brasil 2.365 instituições de ensino superior, das quais 2.081 (88% do total) mantidas pela iniciativa privada. Dos 6,7 milhões de matrículas nos cursos de graduação (presenciais e à distância), praticamente 5 milhões (74% do total) se encontravam em instituições particulares.

A demanda por bolsas do Programa Universidade para Todos – PROUNI bem atesta as necessidades de financiamento para os estudantes carentes em instituições não estatais. Desde 2005, foram concedidas mais de 1 milhão de bolsas. No primeiro semestre de 2013, para uma oferta de cerca de 90 mil novas bolsas, a procura atingiu a quase 200 mil candidatos.

O número de contratos firmados no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES também vem crescendo. Em 2012, foram firmados 368 mil novos contratos, caracterizando um crescimento de 140% em relação ao ano anterior, durante o qual o número de novos contratos foi igual a 153 mil. O FIES é sucessor do Crédito Educativo que, lançado em 1975 como programa de governo, foi definitivamente institucionalizado pela Lei nº 8.436,

de 25 de junho de 1992. Mais adiante, pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, foi ele substituído pelo FIES.

Também constitui evidência o funcionamento exitoso de programas de âmbito estadual, como aquele que se utiliza de parcela de recursos do FUNDOSOCIAL do Estado de Santa Catarina para oferecer, desde 2009, bolsas integrais de estudo nas universidades vinculadas à Associação Catarinense de Fundações Educacionais – ACADE e à Associação de Mantenedoras Particulares de Ensino Superior de Santa Catarina – AMPESC.

Recentemente, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES) adotou o mecanismo de conversão de dívidas tributárias com a União pela concessão de bolsas de estudos a estudantes carentes.

Enfim, existe um elenco razoável de instrumentos de políticas públicas que reconhecem a necessidade de ampliar o acesso a educação superior para os estudantes economicamente carentes, aproveitando a competência e a disponibilidade de vagas das instituições particulares de boa qualidade.

Ora, os dados fornecidos pelo censo realizado pelo Ministério da Educação evidenciam, historicamente, que a participação do setor privado na oferta desse nível de ensino permanecerá não só expressiva como seguirá sendo majoritária.

Faz sentido, portanto, considerar que as garantias de acesso à educação superior, hoje providas por programas previstos em lei, tenham sua continuidade assegurada para que a sociedade brasileira, por intermédio do Poder Público, nos termos do inciso V do art. 208 da Constituição Federal, siga promovendo, sobretudo para os mais pobres, o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”.

Ademais, destaco a necessidade de que essa distribuição e oferta de bolsas seja feita conforme necessidade regional, ou seja, de acordo com a carência profissional de cada região. Essa medida tem como escopo atender o caráter programático da nossa constituição. Atentando-se que a educação é fundamental para o desenvolvimento de qualquer país uma vez que forma os profissionais do futuro.

Tendo em vista o exposto, voto pela aprovação das Propostas de Emenda Constitucional nº 32, de 1999, e nº 82, de 2003, nos termos do Substitutivo anexo, e pela rejeição das Propostas de Emenda Constitucional nº 27, de 2003; nº 28, de 2003; nº 102, de 2003; e nº 209, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2014

Deputado JORGINHO MELLO

Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32-A, DE 1999, DO SR. POMPEO DE MATTOS, QUE "DETERMINA A CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDOS E CRÉDITO EDUCATIVO PARA O ENSINO MÉDIO E SUPERIOR AOS ESTUDANTES CARENTES EM INSTITUIÇÕES PRIVADAS, ACRESCENTANDO INCISO VIII AO ART. 208 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL"

SUBSTITUTIVO ÀS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO NºS 32, DE 1999 E 82, DE 2003.

Acrescenta inciso VIII ao art. 208 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 208 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 208
.....

VIII – concessão de bolsas de estudos e financiamento de ensino superior para estudantes economicamente carentes, conforme necessidade profissional regional, na forma da lei.

.....” (NR)

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2014

Deputado JORGINHO MELLO

Relator