



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

TOMÁS GONÇALVES KLINK

**O DIREITO À EDUCAÇÃO E OS CRITÉRIOS DOS PROGRAMAS DE
ACESSO E PERMANÊNCIA AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL**

BRASÍLIA – DF

2016

TOMÁS GONÇALVES KLINK

**O DIREITO À EDUCAÇÃO E OS CRITÉRIOS DOS PROGRAMAS DE
ACESSO E PERMANÊNCIA AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientadora: Prof. Maria Edelvacy Pinto
Marinho.

BRASÍLIA – DF

2016

TOMÁS GONÇALVES KLINK

**O DIREITO À EDUCAÇÃO E OS CRITÉRIOS DOS PROGRAMAS DE
ACESSO E PERMANÊNCIA AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientadora: Prof^a. Dra. Maria Edelvacy Pinto
Marinho.

Brasília, _____ de _____ de 2016.

Banca Examinadora

Prof^a. Dra. Maria Edelvacy Pinto Marinho
Orientadora

Prof^a. Anna Luiza de Castro Gianasi, Me.
Examinadora

Prof. Dr. Eduardo Bastos Furtado de Mendonça
Examinador

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar o contexto dos programas sociais de acesso e permanência ao Ensino Superior no Brasil e a comparação das nuances deparadas neste cenário e das demandas provenientes do mercado. Parte-se, inicialmente, de uma tentativa de identificar o conteúdo do Direito à Educação, visto como um direito social a ser provido pelo Estado, em relação à Educação Superior, já que permeia um tratamento diferenciado daquele dado ao grau fundamental e médio. O direito ao acesso a uma educação de nível superior perde o caráter de fundamentalidade, já que o direito à Educação, direito social de segunda geração é concebido em níveis mínimos, abarcando o ensino fundamental e médio. Assim, não representa, como verificado na pesquisa, um direito obrigatoriamente necessário a ser provido diretamente pelo Estado. O acesso a Instituições de Ensino Superior está atrelado às capacidades individuais do beneficiário. Junto a esta investigação inicial, busca-se contextualizar o cenário das instituições superiores privadas a partir de uma análise histórica da regulação do setor nas últimas décadas e as perspectivas advindas das constatações feitas. Nota-se que existe hoje, no Brasil, um número elevado de instituições superiores particulares, muitas recipientes de recursos públicos, direta ou indiretamente, em face da opção política atual de promover a formação acadêmica superior a um maior percentual da população brasileira. O cenário do Ensino Superior, especialmente no que tange às instituições privadas, demonstra uma valoração quantitativa, e não qualitativa, do Ensino Superior no Brasil, principalmente em face do número de vagas proporcionados por políticas educacionais como o ProUni e o FIES. Dessa forma, buscando embasamento nas metas visadas pelas políticas públicas e nos critérios estabelecidos pelas mesmas, parte-se, na presente pesquisa, para uma conclusão quanto à necessidade de uma melhor distribuição dos ingressantes em Instituições de Ensino Superior para cursos que demonstrem melhores perspectivas de formação e consolidação das metas almejadas. A metodologia adotada visa analisar tais políticas do ponto de vista da Análise Econômica do Direito, em questão de efetividade de alocação de recursos, prezando buscar uma maior eficiência do investimento público, a partir da consonância com as demandas do mercado de trabalho, visando sempre fomentar a formação de indivíduos em áreas deficitárias da economia, que requisitam trabalhadores.

Palavras-chave: Direito à Educação Superior. Políticas Públicas. Direito e Economia.

ABSTRACT

The present research project intends to analyze the educational programs established in Brazil that aim to provide ample access for the population in Higher Education institutions. These programs objectively establish means to enroll underprivileged students in college courses as well as indulge the necessary actions to keep the students attending classes. The project looks to compare the nuanced details encountered in this context with the demands voiced by the Brazilian job market. We start by first identifying the contents of the social Right to Education, a right to be amply supplied by the State. It is then discovered that the fundamentality of this right is not extended to the Higher Education levels, differentiating in the way these rights are treated. The right to Education, a social right of the denominated “2nd Generation” of Human Rights, is conceived in the minimal levels, regarding only an Elementary, Middle and High School education. Therefore, as attested in the present research, the right to a Higher Education is not included in the public agenda of obligatory policies to come through fruition by direct Government provisions. The access to a college level education depends on the individual means of each person. Along with this initial investigation, we look to understand the current situation of private institutions dedicated to providing this service, basing our analysis in a historical examination of the regulation of the sector in the previous decades, as well as the perspectives encountered in the Brazilian college education landscape. Today, in Brazil, there are many private institutions; most of them are recipients of public funds (directly or indirectly). This high quantity of institutions reflect the political strategy adopted in the previous decades that aspired to increase the number of college educated people, promoting the means necessary through the private sector. It is noticeably demonstrated that the option was to increase the quantity of institutions, without necessarily increasing the quality of the content administered. This is further attested by the number of registered students in the Higher Education policies adopted in the later years, specifically the Programs: University for All (ProUni) and the Student Financial Aid Fund (Fies). In this sense, we looked to compare the goals intended by these public policies and the established criteria in enrolling students in private institutions. The conclusion arrived assures that there needs to be a better way of distributing the enrolled students in the institutions, establishing a preferential system for students that wish to work on majors that demonstrate better perspectives of achieving the goals perceived by the policies. The methodology applied to the research, the Economic Analysis of Law, helps identify that the efficiency of the public investment should be top priority, seeing that it is a matter of allocation of public resources, and that investment should be in accordance to the demands voiced by the job market and the necessary position that need to be filled in the Brazilian economy.

Keywords: Social Right to a Higher Education. Public Policies. Law and Economics.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 O CONTEÚDO DO DIREITO À EDUCAÇÃO	8
1.1 Direito à Educação como um Direito Social Fundamental.....	12
1.2 Direito à Educação Superior	22
2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS FIES E PROUNI.....	25
2.1 Contexto da Educação Superior no Brasil – Histórico das Instituições de Ensino Superior (IES).....	26
2.2 Panorama atual da relação Universidade-Sociedade-Empresa	33
2.3 Critérios do Programa Universidade para Todos – ProUni	38
2.4 Critérios do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies	40
2.5 Análise Econômica do Direito – AED	42
3 ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DO FIES E O PROUNI.....	44
3.1 Resultados das Políticas Públicas	45
3.2 Análise dos critérios das Políticas Públicas	47
3.3 Problemática da falta de recursos humanos estratégicos	51
CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar o amplo contexto brasileiro de Instituições de Ensino Superior – IES particulares e as políticas públicas destinadas a fomentar o ingresso e a permanência de alunos nestes estabelecimentos de ensino, partindo-se de uma análise factual e histórica e prosseguindo com uma investigação crítica de políticas públicas destinadas a este setor.

Na estrutura constitucional protetiva brasileira, o Direito à Educação representa um direito fundamental, essencial ao desenvolvimento do indivíduo como cidadão, como pertencente a determinada sociedade. Contudo, conforme investigado, tal atribuição refere-se ao Ensino Fundamental, básico, não estendendo tal aspecto de “fundamental” ao Terceiro Grau, o Ensino Superior. Em relação a este último, sua função fica atrelada ao papel de promover o aumento do número de agentes “socialmente críticos e tecnicamente capacitados”¹, para transformarem a realidade brasileira, com intuito de crescimento econômico com redução da pobreza.

O Ensino Superior no Brasil reflete um contexto peculiar do nosso país, que escolheu adotar uma estrutura de regulações e incentivos à educação de Terceiro Grau que diverge de muitos países no mundo. Buscou-se massificar e diversificar o acesso e a permanência a Instituições de Ensino Superior através do setor privado, priorizando um crescimento quantitativo, sem necessariamente haver um acompanhamento qualitativo.

Coube à Educação Superior ampliar e qualificar a formação de quadros técnico-profissionais demandados principalmente pelos setores de ciência e tecnologia, educacional, governamental e produtivo. Visa-se oferecer ao país os recursos humanos de acordo com um modelo econômico delimitado².

O principal problema notado no contexto brasileiro é que apesar da alocação concentrada de recursos financeiros para a pesquisa em áreas específicas, estratégicas, há uma concentração significativa de recursos humanos alocados em campos de pesquisa diversos, não estratégicos. Isto obviamente não condiz com as diretrizes de *catch-up* necessárias para que o Brasil possa se tornar um polo criador de novos conhecimentos e tecnologias, de forma a inserir-se globalmente como uma forte economia inovadora.

¹ CORBUCCI, Paulo R. *Texto para Discussão (TD) 1287: Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil*. Brasília, p. 07-32, 2007.

² *Ibidem*.

Percebe-se, como será apontado, que a preferência de matrículas em áreas não estratégicas demonstra que o Brasil não conseguiu montar um setor produtivo forte focado em pesquisa e desenvolvimento com o intuito de inovação. Isso reflete o “traço pouco inovador da indústria brasileira”³, predominantemente dominado por processos típicos de economias imitadoras, que apenas absorvem e aperfeiçoam inovações geradas no exterior.

Diante do contexto deparado, buscou-se realizar uma investigação analítica dos critérios das principais políticas públicas destinadas às Instituições de Ensino Superior particulares, FIES e ProUni, devido ao papel central que estas exercem no âmbito do Terceiro Grau no Brasil. Devido ao fato que estas políticas visam massificar e diversificar o acesso ao Ensino Superior, transferindo recursos públicos a IES privadas, conforme a estratégia nacional de expansão pelo setor privado.

Assim, visou-se analisar os critérios destas políticas usando o ferramental teórico providenciado pela Análise Econômica do Direito, devido ao fato destas políticas envolverem a injeção de recursos públicos, direta ou indiretamente, no setor privado, pois tais políticas requisitam uma devida investigação quanto aos objetivos visados e aos meios disponíveis. A investigação, assim, deve atestar sobre a eficiência de tais políticas e os possíveis pontos de melhoria a evitar desperdícios e procurar efetivar resultados de boa qualidade, consolidados por uma boa qualidade de educação, que envolve o ensino, pesquisa e extensão.

A utilização de tal ferramental se justifica pela maior aproximação destas Instituições de Ensino Superior privadas e o mercado de trabalho, já que, muitas vezes, a iniciativa privada atua diretamente nestas instituições buscando incentivar alunos a ingressarem em carreiras de seus escalões. Isto também está em consonância com o parâmetro do mercado, utilizado em face da ausência de uma obrigatoriedade normativa quanto ao suprimento deste direito à Educação Superior.

Deve-se observar tais políticas a partir de parâmetros de alocação atinentes às necessidades sociais prioritárias, como já mencionado. Para isso, o critério de alocação econômica racional, em contraposição à escassez de recursos, públicos ou não, serve como norte da análise, pois a importância dos custos de implementação de tais políticas deve ser fator central para considerações acerca da efetividade das mesmas.

³ CORBUCCI, Paulo R. *Texto para Discussão (TD) 1287: Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil*. Brasília, p. 07-32, 2007.

1 O CONTEÚDO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Em face do desenvolvimento histórico dos direitos humanos, direitos estes que adquirem a característica de “fundamentais” quando devidamente positivados no texto constitucional, encontra-se o Direito à Educação como pertencente ao rol destes direitos⁴. Representa um direito fundamental não só pelas suas características intrínsecas que o tornam “verdadeiramente fundamental”, mas, formalmente, por estar expressamente previsto em dispositivo constitucional:

“Art. 205 – A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a elaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”⁵

Na bibliografia teórica referencial para a presente pesquisa entende-se a educação como, de fato, um direito fundamental por esta ser “imprescindível para o exercício pleno da cidadania, sob o manto do princípio da dignidade humana”⁶. A atividade educacional deve ser promovida sob a justificativa de possibilitar o desenvolvimento pleno da personalidade humana, de ser um requisito indispensável à concretização da cidadania, é parcela indissociável do denominado mínimo existencial.

O acesso à educação representa uma oportunidade diferenciada de desenvolvimento do país ao passo que promove o crescimento individual de seus cidadãos. Este direito tem o intuito de estabelecer um saber sistemático difuso na sociedade, não sendo apenas uma “herança cultural”. Trata-se de um meio que propicia o desenvolvimento social e econômico, além de consolidar demais direitos individuais e sociais:

“[...] O direito à educação passa a ser politicamente exigido como uma arma não violenta de reivindicação e de participação política. Desse modo, a educação como direito e sua efetivação em práticas sociais se convertem em instrumento de redução das desigualdades e das discriminações e possibilitam uma aproximação pacífica entre os povos de todo o mundo.”⁷

⁴ SIMÃO FILHO, A.; LEHFELD, L. de S.; LEHFELD, N. A. de S. O Direito Constitucional à Educação Superior de Qualidade. *Revista de Direito Constitucional*. São Paulo, v. 19, n. 74, p. 131-183, 2011.

⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁶ SIMÃO FILHO, A.; LEHFELD, L. de S.; LEHFELD, N. A. de S. *op. cit.*

⁷ CURY, Carlos R. J. Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Caderno de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas*. São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002.

O direito à educação fundamental integra, dessa forma, o denominado mínimo existencial. O mínimo existencial indica um conteúdo “aglutinador da essência dos direitos fundamentais”⁸, sendo exigida a imposição de prestações positivas ao Poder Público para fornecer as condições mínimas ao indivíduo e, ao mesmo tempo, vedada qualquer medida estatal que vise limitar ou evitar a concreção do rol mínimo de direitos.

Este direito, especificamente, enseja a contrapartida da prestação estatal, necessariamente observando os princípios regentes quanto aos serviços públicos essenciais. A opção do constituinte implica na situação em que fica vedada a desafetação ou transmissão desta responsabilidade à iniciativa privada, sendo atividade prioritária no âmbito do Poder Público.

“Integrando a educação fundamental o mínimo existencial e sendo dever do Poder Público o atendimento prioritário às crianças e aos adolescentes, somente em situações excepcionalíssimas será possível, em um juízo de ponderação, prestigiar interesses outros, com o consequente comprometimento dos recursos existentes.”⁹

Com intuito de especificação, no contexto do presente trabalho entende-se como “Direitos Sociais” aqueles que exigem um “*facere* do Estado, vale dizer, uma ação positiva com o fim de propiciar melhores condições de vida (*lato sensu*) à pessoa humana e diminuir as desigualdades sociais”¹⁰. Entendidos como efetivos limites de ordem material, são inscritos em normas programáticas a serem efetivadas, com vistas à garantia de seu cumprimento.

Tais normas, quando atinentes a questões primordiais, na verdade, representam prioridades consagradas, que exigem programas governamentais para serem efetivados, onde “é praticamente suprimido o espectro de discricionariedade política do administrador público”¹¹.

A educação, especificamente, apresentada como uma “dimensão fundante da cidadania”, representa um princípio indispensável para políticas públicas com o intuito de viabilizar a participação de todos no exercício da cidadania, participação nos espaços sociais e

⁸ GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 383, p. 83-112, 2006.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

políticos, além da inserção no mercado de trabalho¹². Logo, adquire a característica de ser uma prioridade consagrada que necessariamente deve ser promovida por ações governamentais.

O intuito do fomento à educação, enquanto direito social facilitador da consolidação dos demais direitos, é buscar atingir um nível social meritocrático, com igualdade de oportunidades, a fim de que o indivíduo consiga prover e garantir suas próprias condições ideais de vida. Assim, a importância da educação reside no fato desta representar condição necessária para impulsionar o indivíduo à sua própria emancipação:

“Para participar livremente das tomadas de decisões era preciso ser cidadão e este não se constitui sem o desenvolvimento de sua marca registrada: a razão. A propriedade de si expressa-se na efetivação da razão. Seria, pois, preciso desenvolvê-la e estimulá-la, no mínimo combatendo a ignorância.”¹³

A evolução histórica do direito à educação como direito humano, como direito fundamental, demonstra este ser um produto dos processos sociais levados pela classe trabalhadora, como forma de efetivar a participação nos diferentes aspectos da vida em sociedade, aspectos econômicos, sociais e políticos.

Da mesma forma como o Estado visou regular as relações de trabalho, houve a imposição da obrigatoriedade e gratuidade da educação escolar como via de diminuição das desigualdades sociais já existentes. Visava-se a transformação social através do “canal de acesso” da educação acessível e difundida para todos os setores da sociedade.

Dessa forma, como já previsto, a inscrição de tal princípio em lei de caráter nacional se torna imprescindível para efetivar a sua garantia como direito social. A lei representa um instrumento viável para criar condições propícias à difusão da educação como direito social, democratizando o acesso a este direito, promovendo a “socialização de gerações mais iguais e menos injustas”¹⁴.

Deve-se ressaltar, novamente, a importância da educação como forma de garantia dos demais direitos subjetivos dos indivíduos, já que ela dá os meios para que cada cidadão seja capaz de garantir a si mesmo, e aos seus dependentes, as condições necessárias sob um cenário de iguais oportunidades, tudo avançando em direção a uma sociedade remunerada

¹² CURY, Carlos R. J. Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Caderno de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas*. São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

conforme a meritocracia. Identificando estes ganhos potenciais advindos com o fomento da educação:

“Não existe atualmente nenhuma carta de direitos que não reconheça o direito à instrução – crescente, de resto, de sociedade para sociedade – primeiro, elementar, depois secundária, e pouco a pouco, até mesmo universitária.”¹⁵

É relevante destacar que a legitimidade para o efetivo fornecimento da educação baseia-se no próprio texto constitucional, a obrigatoriedade reside no próprio conteúdo da Constituição, que deixa de ser norma puramente fundamental. “Vincula o legislador e o seu intérprete, superando o posicionamento doutrinário que classifica algumas de suas normas como programáticas, negando-lhes caráter cogente”¹⁶. Estas normas possuem um atributo de imperatividade, exigem que todos os atos emanados do Poder Público sejam compatíveis com estas, além de ensejarem a necessária demanda por meios de efetivação.

Perante a constatação de que os direitos sociais contidos no texto constitucional requisitam medidas de efetivação para exercerem força vinculativa, pode-se remeter ao Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) como diplomas importantes que reforçaram a garantia do direito à educação básica. Ambas as leis reiteram, respectivamente em seus artigos 208 e 5º, o ensino fundamental obrigatório como direito subjetivo público, além de garantir o acesso ao Poder Judiciário para exigí-lo.

Sob outra lente, nota-se, no histórico de países colonizados como o Brasil, que a conquista do direito à educação se deu de forma mais lenta, convivendo com imensas desigualdades sociais características destes países. Estes países não contaram, desde logo, com processos de industrialização e constituição de uma classe operária forte, além de se notar que para as elites a educação não representava uma necessidade urgente, para todos.

Combinado com a escravidão, a estrutura agrário-exportadora e uma visão preconceituosa, aspectos estes comumente identificados nos países referenciados, criou-se o cenário inicial que propiciou as desigualdades vistas nos dias atuais.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 79-80.

¹⁶ SIMÃO FILHO, A.; LEHFELD, L. de S.; LEHFELD, N. A. de S. O Direito Constitucional à Educação Superior de Qualidade. *Revista de Direito Constitucional*. São Paulo, v. 19, n. 74, p. 131-183, 2011.

“Mesmo com declarações e inscrição em lei, o direito à educação ainda não se efetivou na maior parte dos países que sofreram a colonização. As consequências da colonização e escravatura, associadas às múltiplas formas de não acesso à propriedade da terra, a ausência de um sistema contratual de mercado e uma fraca intervenção do Estado no sistema de estratificação social produzirão sociedades cheias de contrastes, gritantes diferenças, próprias da desigualdade social. A persistência desta situação de base continua a produzir pessoas ou que estão ‘fora do contrato’ ou que não estão tendo oportunidade de ter acesso a postos de trabalho e bens sociais mínimos.”¹⁷

Em face de todas as considerações já feitas, pode-se concluir que este direito social é identificado como, de fato, um dever do Estado, permitindo que “o indivíduo pudesse se autogovernar como ente dotado de liberdade e capaz de participar de uma sociedade de pessoas livres”¹⁸.

Apesar disso, o principal problema encontrado, no contexto da presente pesquisa, é que tal imprescindibilidade do direito à educação restringe-se à educação de níveis primário e secundário, básicos. Ou seja, o Estado encontra-se legalmente obrigado apenas a prover o acesso difundido e gratuito apenas para o nível mínimo de educação, conforme preconizado inicialmente no contexto de consolidação dos direitos sociais, não existindo uma obrigação estrita para o provimento do Ensino Superior.

1.1 Direito à Educação como um Direito Social Fundamental

Conforme já identificado, o Direito à Educação é categorizado como um importante “Direito Social”, o que o diferencia da classe dos direitos individuais, sendo importante aprofundar e delimitar quais são os reflexos e as consequências desta classificação.

Os direitos sociais estão amplamente associados a um contexto histórico reacionário às desigualdades sociais promovidas por Estados puramente liberais, em que não há a efetiva concretização deste rol importante de direitos. Logo relacionam-se primordialmente ao modelo de Estado do Bem-Estar Social que se preocupa em suprir desigualdades materiais por meio da própria intervenção estatal, por meio de um Estado provedor, de forma a assegurar um patamar mínimo de condições para uma vida digna.

¹⁷ CURY, Carlos R. J. Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Caderno de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas*. São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002.

¹⁸ *Ibidem*.

Estão interligados à concretização da ideia de igualdade, da busca deste conceito substancial, em que a indispensabilidade da prestação estatal de índole material visa aproximar a realidade a esta condição fundamental. A simples inscrição de tais direitos em um rol determinado de direitos fundamentais não é suficiente para transformar a realidade fática da sociedade, a questão central acerca desta categoria é justamente em garantir a sua efetividade.

Assim, são direitos cuja titularidade, a primeiro ver, pertence a uma coletividade determinável, em que a tutela jurisdicional detém tanto uma índole normativa (formal), na medida em que são previstos constitucionalmente, quanto uma material, na medida em que as prestações de tais direitos necessitam efetivamente serem concretizadas por ações específicas dos agentes.

Em face da constitucionalização de direitos e deveres em matéria social, a Constituição brasileira de 1988 fomentou o sistema internacional de tutela dos direitos humanos, inserindo tais direitos de forma a assegurar a legitimação destes como direitos fundamentais. Apesar disso, existem divergências doutrinárias que questionam a própria constitucionalização de tais direitos ou que, embora admitam a possibilidade da previsão de constitucional dos mesmos, refutam a condição de autênticos direitos fundamentais¹⁹.

Entende-se que a presença de forte divergência doutrinária quanto à categorização dos direitos sociais, de “segunda geração”, como fundamentais, se dá justamente por serem “radicalmente diversos” aos direitos individuais de “primeira geração”, por estes primeiros não incluírem “informação sobre quem é o sujeito obrigado”. Para ilustrar tal posicionamento, foi selecionado o trabalho do Professor Fernando Atria intitulado “Existem Direitos Sociais”²⁰, trabalho este de onde se retirou as referências abaixo colocadas.

A percepção desta corrente enxerga as demandas por direitos sociais de forma política e comunitária, necessitando de regulação fora do direito. Entende-se como problemática as discussões referentes a estes direitos no âmbito de tribunais, sendo que tradicionalmente eram decididas por assembleias representativas. Preza-se pela superação da sujeição do direito à política, buscam recuperar um certo “potencial emancipador” do direito. De forma ilustrativa:

¹⁹ SARLET, Ingo W. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?* Porto Alegre-Belo Horizonte, p. 163-206, 2008.

²⁰ ATRIA, Fernando. Existem Direitos Sociais? In: *MELLO, Cláudio Ari (Coord.), Os Desafios dos Direitos Sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 09-46, 2005.

“A forma de comunidade a que apelam os direitos sociais, enquanto ‘conquista clamorosa da esquerda’, é como a solidariedade, o amor dos cônjuges ou a amizade: não pode ser juridificada sem ser desnaturalizada. Os direitos sociais apelam a uma ideia de comunidade cujo requerimento central é que as pessoas se importem, e quando seja necessário e possível, se preocupem com a sorte das demais. E também que se importem em preocupar-se uns com os outros.”²¹

Esta posição defende que os direitos sociais não poderiam ser exigíveis como direitos subjetivos, “para fazer dos direitos sociais direitos juridicamente exigíveis é necessário dessocializá-los”. Assim, o *locus* constitucional dos direitos sociais seria considerado impróprio em um contexto em que “a reflexão e a discussão políticas concebe os cidadãos primariamente como portadores de direito”. Logo, os direitos a serem defendidos são justamente os “naturais”, em oposição aos artificialmente criados pelos Estados ou por associações políticas, sendo que “os direitos das partes afetam uma determinada ação ou situação”.

Em face da discussão acima apresentada, seria plausível, portanto, apaziguar tais objeções apresentadas, de forma a providenciar uma linha conceitual específica para o presente trabalho, de forma a superar tal questão da fundamentalidade dos direitos sociais e prosseguir à identificação dos problemas centrais vinculados à teoria e prática destes no âmbito do sistema constitucional brasileiro. Para embasar tal posicionamento, foi escolhido o trabalho do Professor Ingo Sarlet, intitulado “Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988”, de forma a defender o reconhecimento dos direitos sociais como fundamentais ²².

Cabe destacar, inicialmente, que a Constituição de 1988 estabeleceu a garantia dos direitos individuais e sociais como objetivos permanentes do Estado brasileiro. Há uma forte vinculação dos direitos fundamentais sociais com a concepção de Estado consagrada pela CF/88. Os princípios do Estado Social e os direitos sociais convivem com os princípios e direitos advindos do Estado Liberal e isso forma a identidade da nossa Constituição.

A Carta Magna arguiu, não só, de forma literal em seu art. 5º, § 2º, que os direitos e garantias fundamentais não são estritamente excludentes, mas a sustentação da fundamentalidade formal e material de todos os direitos sociais está baseada numa

²¹ SARLET, Ingo W. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?* Porto Alegre-Belo Horizonte, p. 163-206, 2008.

²² *Ibidem*.

interpretação constitucional sistemática. Partindo de uma leitura constitucionalmente adequada, é necessário respeitar a vontade expressamente enunciada do Constituinte:

“O Poder Constituinte de 1988 acabou por reconhecer, sob o rótulo de direitos sociais, um conjunto heterogêneo e abrangente de direitos (fundamentais), o que, sem que se deixe de admitir a existência de diversos problemas ligados a uma precária técnica legislativa e sofrível sistematização (que, de resto, não constituem uma particularidade do texto constitucional, considerando o universo legislativo brasileiro) acaba por gerar consequências relevantes para a compreensão do que são, afinal de contas, os direitos sociais como direitos fundamentais.”²³

Desde o pacto constitucional fundante, esta categoria de direitos já recebeu a proteção e força normativa reforçada e peculiar dada aos direitos fundamentais, em face da relevância dos bens jurídicos contidos nestes. São considerados fundamentais no sentido em que visam assegurar a concretização de bens jurídicos extremamente relevantes, buscando atingir sua máxima eficácia e efetividade, englobados pelo regime da dupla fundamentalidade (formal e material).

Percebe-se, de forma sistemática, que não é possível extrair-se um regime diferenciado entre os direitos individuais e os sociais, a titularidade não serve de fator que estabeleça uma “dualidade” entre as categorias de direitos.

Dessa forma, fica assegurado a estes direitos um regime jurídico privilegiado no contexto do ordenamento constitucional do Brasil, são direitos com posição jurídica relevante de forma a não serem facilmente alterados por maiorias parlamentares simples. Ao designar-se tais direitos como cláusulas pétreas, estes devem ter sua normatividade totalmente assegurada e devem estar blindados contra possíveis supressões por parte dos poderes constituídos.

Este regime assim deve ser considerado:

“O reconhecimento de um regime jurídico substancialmente uniforme (especialmente no concernente à abertura material, aplicabilidade direta e proteção) para a totalidade dos direitos fundamentais, revela que, entre nós, não há que falar – pelo menos assim segue sendo o nosso entendimento – numa espécie de “esquizofrenia constitucional”, decorrente de um tratamento diferenciado – dicotômico e mesmo conflitante – dos direitos sociais, no sentido de estarem sujeitos, de forma generalizada, a um regime

²³ SARLET, Ingo W. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?* Porto Alegre-Belo Horizonte, p. 163-206, 2008.

jurídico distinto e menos robusto em relação aos demais direitos fundamentais, em particular os assim designados direitos civis e políticos.”²⁴

Os direitos fundamentais representam a positivação dos direitos humanos. Os direitos fundamentais, considerados internos ao ordenamento de determinado Estado que os reconhece, se fundamentam nessa essência universal representada pelos direitos humanos²⁵. Dessa forma, conforme será apontado, não se utilizam as regras usuais de hermenêutica quando diante de uma colisão entre direitos fundamentais.

Superada esta divergência inicialmente remetida, cabe elencar questões relevantes quanto às características dos direitos sociais, utilizando-se, novamente, a referência do texto do Professor Ingo Sarlet como a base principal para o presente embasamento teórico.

Primeiramente, é interessante expor que, apesar destes direitos serem normalmente associados a um *facere* estatal, são direitos notoriamente prestacionais (positivos), em que sua efetivação necessita de uma atuação positiva do Estado e da sociedade, os direitos sociais abrangem também aspectos defensivos (negativos), “notadamente quando se cuida de sua proteção contra ingerências indevidas por parte dos órgãos estatais, [...] de organizações sociais e de particulares”²⁶.

Isto significa que a categoria de “direitos sociais” não está exclusivamente vinculada a uma atuação positiva do Estado como “instrumento de compensação de desigualdades fáticas manifestas”²⁷, mas também abrangem os direitos que protegem determinados bens jurídicos para determinados segmentos da sociedade. Inclusive, os direitos sociais têm sido considerados plenamente aptos a receberem tutela jurisdicional contra intervenções ilegítimas por parte de terceiros (particulares ou o próprio Estado), sendo constantemente tratados como direitos subjetivos, em si.

Ademais a estes direitos também se aplica a norma contida no art. 5º, § 1º da CF, visto que, são, de fato “normas de direitos e garantias fundamentais”, tornando amplo o seu âmbito de aplicação imediata. Não há qualquer óbice no texto constitucional quanto a esta extensão

²⁴ SARLET, Ingo W. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?* Porto Alegre-Belo Horizonte, p. 163-206, 2008.

²⁵ ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Tradução/Organização de Luís Afonso Heck. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

²⁶ SARLET, Ingo W. *op. cit.*

²⁷ *Ibidem.*

do regime material da aplicabilidade imediata, harmonizando com a concepção dos direitos fundamentais definidos de forma material.

Pelo fato destes direitos terem por objeto “prestações estatais vinculadas diretamente à destinação, distribuição (e redistribuição), bem como à criação de bens materiais”²⁸, nota-se a relevante dimensão econômica de seus desdobramentos. A partir do momento em que se implica um custo a estes direitos, esta dimensão assume grande relevância no âmbito da efetivação e eficácia dos mesmos.

Ao se determinar a alocação de recursos, por parte poder público, para efetivar a realização das prestações reclamadas, também se abre a possibilidade dos órgãos jurisdicionais imporem a satisfação destas prestações ao Poder Executivo. Assim, os desenrolares prestacionais destes direitos encontram-se “na dependência da real existência dos meios para cumprir com sua obrigação”²⁹.

Em face dessa capacidade limitada do Estado para dispor recursos para prestações reconhecidas pelas normas de direitos sociais, o instituto da “reserva do possível” se torna amplamente relevante quando se discute acerca de tais direitos fundamentais. Tal instituto representa limite jurídico da efetividade dos direitos sociais sob a reserva das capacidades financeiras do estado, já que tais direitos são financiados pelos cofres públicos. Esta seria apresentada como:

“A assim designada reserva do possível, especialmente se compreendida em sentido mais amplo, apresenta pelo menos uma dimensão tríplice, que abrange a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade.”³⁰

²⁸ SARLET, Ingo W. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?* Porto Alegre-Belo Horizonte, p. 163-206, 2008.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

A disponibilidade dos recursos estaria “localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público”³¹, de forma que a prestação realizada, e reclamada pela sociedade, deve corresponder ao que o indivíduo possa exigir razoavelmente da sociedade. “A realização dos direitos sociais e econômicos, por depender da implementação de políticas públicas, é tarefa que depende sobretudo do governo e das pressões da sociedade civil mobilizada”³².

Um problema clássico que este limite fático e jurídico busca solucionar é a crise de efetividade advinda da prestação individual desenfreada pelo Judiciário de matérias concernentes a direitos sociais, sem haver respeito às condições sociais e econômicas do país, traduzidas por meio do orçamento aprovado no Legislativo.

Contudo, é relevante demonstrar que não é possível que direitos sociais sejam tratados como se tivessem a mesma estrutura dos direitos individuais (civis e políticos), não se pode ignorar as políticas públicas já existentes. Há uma grande diferença, em termos de alocação de recursos públicos entre decisões que visem garantir direitos civis ou políticos e decisões que visem garantir direitos sociais³³.

É comprovado que o provimento individual de direitos sociais (pagar remédios, construir escolas e hospitais, etc.) custa mais dinheiro do que exigir o cumprimento de um direito individual (exigir uma abstenção social, por exemplo). Assim, o problema se encontra no fato de que num cenário de recursos escassos, o provimento de decisões judiciais requisitará o dinheiro que será necessariamente retirado de outros programas.

Diante da judicialização dos direitos sociais, ao tratar os problemas dos direitos sociais como se fossem semelhantes aos dos direitos individuais, ignora-se o caráter coletivo dos primeiros. “Esse caráter coletivo exige, como não poderia deixar de ser, políticas que são pensadas coletivamente, algo que os juízes não fazem”³⁴.

Deste modo, fica clara a necessidade de buscar o aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público além de uma preferência pela tutela coletiva, de

³¹ SARLET, Ingo W. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?* Porto Alegre-Belo Horizonte, p. 163-206, 2008.

³² SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e o obstáculo à realização dos direitos sociais. In: *SOUZA, Cláudio Pereira de & SARMENTO, Daniel (Org.), Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 587-599, 2008.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

forma a reduzir os efeitos colaterais dessa litigância individual descontrolada. Busca-se um tratamento mais isonômico e racional sobre o sistema de políticas públicas, destacando-se a cautela e responsabilidade que devem pautar a atuação dos órgãos do Poder Judiciário.

Contudo, cabe defender que a “reserva do possível” não deve ser usada como “argumento impeditivo da intervenção judicial e desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, especialmente de cunho social”³⁵. Este instituto não pode ser reduzido a um simples limite orçamentário, pois nesse caso não haveria vinculação jurídica dos direitos sociais.

De forma a não incorrer neste outro extremo, preza-se por uma atuação estatal que respeite o notável princípio da proporcionalidade, de forma que culmine na observância de critérios adequados como a necessidade e proporcionalidade, em sentido estrito, respeitando sempre o núcleo essencial dos direitos a serem prestados.

Portanto, busca-se atingir um patamar minimamente eficiente de realização e garantia dos direitos fundamentais, controlando os critérios do princípio da proporcionalidade, não se justificando tanto a completa ausência de provimento das prestações sociais quanto o mau uso do princípio, em que há ausência de preocupações com a alocação de recursos, conforme registrado em muitas decisões judiciais. Conforme ressaltado pelo autor:

“Aferir a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito não dispensa considerações vinculadas à realidade – análise do impacto sobre o sistema de políticas públicas, por exemplo – e não se faz apenas no âmbito de uma análise “estritamente jurídica”, como se fosse possível, ainda mais neste plano, desvincular questões de fato e de Direito.”³⁶

A ponderação é o principal instrumental oferecido para possibilitar a compatibilidade entre direitos individuais, de liberdade, e os direitos sociais, de proteção social. Idealmente, deve-se atingir uma harmonia entre ambos estes polos. Logo, a teoria da ponderação de Alexy³⁷, principal teórico acerca dos direitos fundamentais, é de extrema relevância para que se atinja um ponto ótimo neste ditame.

³⁵ SARLET, Ingo W. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?* Porto Alegre-Belo Horizonte, p. 163-206, 2008.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ ALEXY, Robert. Teoria do Discurso e Direitos Fundamentais. In: HECK, Luís Afonso (Org.), *Direito Natural, Direito Positivo, Direito Discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

Para Alexy³⁸, princípios como o da proporcionalidade e ponderação representam “mandamentos de otimização” que podem ser realizados em graus diferentes, dependendo simultaneamente das possibilidades fáticas e jurídicas, não contendo mandamentos definitivos.

A colisão entre princípios é resolvida sem a extirpação de uma das normas conflitantes do ordenamento. Determina-se, por meio da ponderação, a precedência de um sobre o outro. A ponderação, assim proposta pelo autor, está embasada na observância de regras de argumentação atreladas à teoria do discurso prático racional³⁹.

Do mesmo modo como apontado, as colisões entre direitos fundamentais, sejam individuais ou sociais, podem ser resolvidas sem a exclusão de algum direito, do patamar “fundamental”, do ordenamento jurídico. Os direitos fundamentais não podem ter sua força vinculativa retirada, tais direitos necessitam de sua institucionalização de forma ampla para sua proteção, inclusive possibilitando a judicialização para tal.

Essa força vinculativa advinda do reconhecimento da fundamentalidade dos direitos sociais indica que, por estarem estes previstos da Constituição, não se pode desconsiderar sua importância, uma vez que caso o fizesse, tal desconsideração, também poderia ser ampliada as demais normas constitucionais⁴⁰.

Assim, a ponderação entre direitos fundamentais individuais e sociais detém um papel importante na medida em que se esteja diante de uma sociedade desigual. Uma “liberdade jurídica”, isto é, a liberdade para fazer ou deixar de fazer algo, não possui valor caso não esteja acompanhada de uma “liberdade fática”, isto é, de uma possibilidade real de atuação por parte do indivíduo⁴¹.

Assim, diante de uma sociedade moderna desigual, o papel do Estado é de suma relevância já que a liberdade fática da maioria dos titulares de direitos fundamentais depende justamente desta atuação. É nesta reflexão que se percebe a importância da realização dos direitos fundamentais sociais, que visam assegurar a realização da própria dignidade humana.

³⁸ ALEXY, Robert. Teoria do Discurso e Direitos Fundamentais. In: HECK, Luís Afonso (Org.), *Direito Natural, Direito Positivo, Direito Discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

³⁹ *Idem*. *Direito, Razão, Discurso: Estudos para a Filosofia do Direito*. Tradução de Luís Afonso Heck. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

⁴⁰ *Idem*. *Constitucionalismo Discursivo*. Tradução/Organização de Luís Afonso Heck. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

⁴¹ *Idem*. Teoria do Discurso e Direitos Fundamentais. In: HECK, Luís Afonso (Org.), *Direito Natural, Direito Positivo, Direito Discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

Para uma pessoa hipossuficiente, necessitada, a possibilidade de sair de sua situação é mais relevante do que apenas considerar-se detentor de liberdades jurídicas vazias, devido à carência de seu contexto. Ao garantir a dignidade humana como direito fundamental, busca-se garantir ao indivíduo uma possibilidade de desenvolvimento livre de sua personalidade, envolvendo a liberdade fática e a jurídica⁴².

Contudo, conforme já preceituado, a realização de tais direitos também pode gerar colisões entre direitos fundamentais individuais e sociais, devendo-se recorrer à ponderação de princípios para atingir eventuais soluções. Ao verificar-se que os direitos sociais devem passar por esta ponderação, identifica-se que para se chegar a um provimento definitivo, é necessário passar por esta para possibilitar a harmonia entre os direitos a serem prestados e a circunstâncias fáticas que limitam sua efetivação, como fatores políticos, econômicos e jurídicos⁴³.

Obviamente, não há uma fórmula para realizar a ponderação, contudo, conforme atesta Alexy⁴⁴, deve-se utilizar um parâmetro de “mínimo existencial” para condicionar a proporção dos direitos. Assim, caberia ao Estado garantir ao cidadão as condições básicas para uma existência digna, o “mínimo existencial” equivaleria à garantia de meios necessários para que indivíduo passe a atuar de forma autônoma.

Idealmente preza-se pelo controle jurisdicional ponderado das decisões políticas acerca da alocação de recursos, já que a satisfação dos direitos constitucionais “guarda vinculação com escolhas estratégicas sobre qual a melhor forma de aplicar os recursos públicos”⁴⁵. Deste modo, sempre deve-se ater ao fato de que as decisões sobre quais direitos efetivar devem ser feitas do modo mais aberto possível, com ampla informação à população.

Concluindo o presente embasamento teórico acerca dos direitos sociais, cabe, por fim, destacar o papel que o princípio da subsidiariedade assume diante de tais direitos. Este princípio assegura um espaço de liberdade pessoal, fundamentado em uma “primazia da auto-

⁴² ALEXY, Robert. Teoria do Discurso e Direitos Fundamentais. In: HECK, Luís Afonso (Org.), *Direito Natural, Direito Positivo, Direito Discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Idem*. *Direito, Razão, Discurso: Estudos para a Filosofia do Direito*. Tradução de Luís Afonso Heck. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

⁴⁵ SARLET, Ingo W. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?* Porto Alegre-Belo Horizonte, p. 163-206, 2008.

responsabilidade”⁴⁶, implicando que o indivíduo detém o dever de zelar pelo seu próprio sustento e o de sua família.

Em termos mais específicos, este princípio visa ressaltar que é necessário observar, por parte do Estado, as peculiaridades da distribuição de encargos para a efetivação de padrões mínimos de justiça social. Há uma exigência do exercício efetivo da autonomia por parte dos indivíduos inseridos na sociedade, havendo uma certa corresponsabilidade pessoal dos mesmos.

Isto significa que para ser alvo de políticas públicas do Estado ou demandar judicialmente direitos sociais, o indivíduo deve demonstrar sua efetiva hipossuficiência, ou seja, o acesso aos recursos destinados à prestação destes direitos deve ser prioritariamente disponibilizado às camadas mais necessitadas da população. Tal princípio remete a uma importante situação atrelada aos direitos sociais, trata-se de uma responsabilidade compartilhada entre indivíduos e Estado.

Finaliza-se apenas ressaltando que a previsão de direitos sociais na Constituição, por si só, não é suficiente para assegurar uma “vida digna”, apesar dessa tutela constitucional ser fato relevante como pauta de reivindicações na esfera das políticas públicas. É necessário aliar a atuação positiva estatal ao “empoderamento” do cidadão individual e coletivamente, imprimindo uma maior noção de cidadania⁴⁷.

1.2 Direito à Educação Superior

Em consonância com o marco inicial de lutas por direitos sociais, os precursores iniciais do direito à educação, partidos socialistas europeus ao longo do século XIX e início do século XX, lutaram não só pela educação primária obrigatória e gratuita, mas a sua extensão a níveis superiores. Contudo, tais idealizações não foram totalmente adaptadas às concepções atuais deste direito social quanto ao Ensino Superior.

É dever do Estado, conforme o art. 208 da Constituição Federal de 1988, garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, ao passo que o mesmo dispositivo indica que o acesso aos níveis mais elevados de educação, da

⁴⁶ SARLET, Ingo W. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?* Porto Alegre-Belo Horizonte, p. 163-206, 2008.

⁴⁷ *Ibidem*.

pesquisa e da criação artística estará disposto segundo a capacidade de cada um. Isso representa um importante foco da presente pesquisa, pois a instrução técnico-profissional e a superior estão baseadas no mérito, em função das capacidades individuais.

Contudo, como claramente atestado na história de lutas que ensejaram na conquista do direito à educação em sua totalidade, o quadro social dos países, especialmente do Brasil, demonstra uma profunda desigualdade de capacitação autônoma individual, o que incutirá em uma debilidade no acesso ao Ensino Superior neste contexto.

Desta forma, o que esta disposição constitucional implica é que toda política afirmativa no sentido de prover mais formas de acesso ao Ensino Superior representará uma opção política com o intuito de minimizar desigualdades inerentes e providenciar uma homogeneidade de oportunidades para acesso a tal nível educacional. Isto tudo com vistas a atingir a almejada emancipação do indivíduo, permitindo sua autoconstrução, a oportunidade de seu crescimento.

O acesso ao ensino fundamental, obrigatório e gratuito, representa direito subjetivo público, conforme o próprio § 1º do art. 208 da CF/1988, por estar incluído no rol de dimensões do mínimo existencial. Tratando-se de outros níveis de educação não previstos neste artigo, a exigibilidade de implementação dependerá do atendimento de outros direitos igualmente integrantes do mínimo existencial, correspondentes a valores fundamentais e prioritários a serem atingidos inicialmente.

Dependerão, também, de uma ponderação em relação a outros princípios igualmente importantes. “Torna-se necessária a análise das possibilidades materiais do ente estatal, o que permitirá a transposição dos direitos normativamente previstos de um campo dominado pela retórica para uma seara ao alcance da realidade e da fruição social”⁴⁸.

Assim, as políticas que prezam por uma igualdade de oportunidades de acesso ao Ensino Superior brasileiro, representam um tratamento diferenciado justificado pela circunstância fática e jurídica que possibilita tal política. Isto está em consonância com os esforços de combater a estratificação social hierárquica estabelecida desde os tempos

⁴⁸ GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, vol. 383, p. 83-112, 2006.

coloniais do Brasil, em que se atesta que “a pirâmide educacional acompanha muito de perto a pirâmide da distribuição da renda e da riqueza”⁴⁹.

A grande diferença sinalada entre políticas destinadas ao cumprimento do dever legal de garantir a educação básica, acessível e obrigatória para todos, e políticas destinadas a garantir o acesso e, principalmente, a permanência da população mais carente a níveis superiores de ensino se encontra no fato das primeiras estarem baseadas em uma declaração explícita, na Carta Constitucional, do dever estatal a ser realizado. A declaração e garantia de tal direito tem a finalidade de assegurar e proclamar a necessidade de amparar tal direito público subjetivo, de forma a ser exigível a qualquer momento perante o Estado.

O mesmo não se atesta às políticas relacionadas a níveis superiores de educação. Estas representam escolhas incluídas no Plano Nacional de Educação para fins de apaziguar os problemas enfrentados no período temporal vigente, apesar da própria Constituição destacar a autonomia universitária como aspecto de extrema relevância para estruturar o Ensino Superior brasileiro. Contudo, tal inclusão apenas tem o intuito de estabelecer os ditames estruturais das Instituições de Ensino Superior no Brasil, não existindo mecanismos de exigir a efetividade de normas programáticas.

Não há uma norma constitucional definidora de um direito fundamental à Educação Superior, logo não se pode falar de uma aplicabilidade imediata independente de concretização legislativa. Os programas públicos estabelecidos para o Ensino Superior exigem tal formalidade política para efetivamente concretizar este direito que pode ser entendido como uma extensão da educação básica, já que, nos parâmetros atuais, também está voltado ao pleno exercício da cidadania e qualificação para um trabalho digno.

Nota-se, assim, que a introdução, no Brasil da noção do acesso ao direito a educação em nível superior pode ser lido por meio das políticas públicas até então desenvolvidas e das decisões do Supremo. É manifesto que este acesso à Educação Superior seja materializado na medida do mérito daquele que o pleiteia, pois o Estado não se obriga além de garantir vias de acesso. Assim, deverão ser disciplinadas as formas de preencher as vagas oferecidas, segundo critérios que viabilizem a melhor distribuição possível.

⁴⁹ CURY, Carlos R. J. Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Caderno de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas*. São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS FIES E PROUNI

Após a detalhada conceituação teórica apresentada, caberia compilar, a seguir, uma reflexão analítica dos critérios adotados pelas principais políticas públicas direcionadas ao Ensino Superior. São os programas de ação afirmativa que colaboram para a ocupação das vagas ociosas nas IES privadas, aliada à ampliação das mesmas, quais sejam: o Programa Universidade para Todos – ProUni e o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies.

Quanto à metodologia adotada no presente trabalho, em consonância com a realidade fática deparada, decidiu-se optar por uma provocação teórica a partir da pesquisa do conteúdo do Direito à Educação Superior. Buscou-se analisar os critérios de políticas públicas educacionais, destinadas a IES particulares, de forma generalizada.

Adicionou-se, como foco de pesquisa, o Programa Universidade para Todos – ProUni, e o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies ao rol a ser analisado no presente trabalho. A escolha de ambas as políticas foi feita em face do momento atual no cenário brasileiro de Ensino Superior, onde, nos últimos meses, estas políticas têm ganhado destaque midiático e acadêmico.

Neste momento do trabalho busca-se justamente analisar os critérios das políticas públicas visadas, o ProUni e o FIES, e a relação destas no cenário atual das IES particulares. Foram utilizadas fontes estatísticas e teóricas para embasar a análise pretendida, com destaque aos dados obtidos junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep, em seu sítio eletrônico.

Para isso, é importante, em primeiro lugar, tratar do panorama atual em que estas políticas estão inseridas, as características intrínsecas ao Ensino Superior no Brasil e sua importância para a sociedade brasileira, analisando também as conjunturas do mercado de trabalho.

Por fim, cabe expor que a análise de tais critérios foi feita de acordo com o ferramental fornecido pela Análise Econômica do Direito – AED, após uma pesquisa teórica sobre tais instrumentos. O intuito da presente pesquisa foi, em suma, analisar a escolha de critérios das políticas, inicialmente feita pelo Estado, e o impacto gerado no quadro massificado das IES privadas.

2.1 Contexto da Educação Superior no Brasil – Histórico das Instituições de Ensino Superior (IES)

Para analisar o contexto fático estabelecido das Instituições de Ensino Superior no Brasil, a principal publicação utilizada foi a pesquisa realizada pelo Professor Dr. Edson de Oliveira Nunes, como parte de seu trabalho junto ao Observatório Universitário, intitula “Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro”⁵⁰. Este trabalho busca analisar o contexto brasileiro de Ensino Superior, enquanto foco de interesse estratégico nacional.

A primeira importante consideração feita sobre o Ensino Superior brasileiro é ausência de uma codificação precisa para regular o setor, não houve uma definição precisa de metas e dispositivos para tratar os caminhos a serem tomados. O que se nota é a deliberação sobre a possibilidade e expansão do Ensino Superior por meio do setor privado, contudo, como será atestado, não houve uma devida administração do setor por parte do Estado.

Entende-se que a Educação Superior no Brasil se desenvolveu de forma tardia, refletindo os baixos índices de escolaridade da população brasileira ao longo de sua história. A Estruturação inicial da educação se deu a partir de escolas e faculdades isoladas. A educação universitária foi desenvolvida a partir da década de 1930, fortalecendo-se posteriormente com a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1961 e a reforma de 1968.

O marco de regulação adveio com o reconhecimento da debilidade da porcentagem da população brasileira portadora de diploma superior, o que ensejou a aprovação, a partir de 2001, do Plano Nacional de Educação (PNE), do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Projeto de Lei 7.200/2006 (“Lei Orgânica” do Ensino Superior), do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), etc.

A estratégia brasileira, como já mencionado, foi incentivar o incremento de IES privadas para massificar e diversificar o alunado do Ensino Superior. Tal estratégia detém, de fato, embasamento na própria Constituição Federal de 1988 que diz a educação ser “livre à iniciativa privada”, desde que atendido as normas gerais da educação nacional e que seja autorizado e avaliado pelo Poder Público (Art. 209, CF/1988).

⁵⁰ NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 103-147, 2007.

Assim, por um desencadeamento lógico, pode-se remeter ao período de 1980 a 2005 como o principal espaço de tempo de incentivo à Educação Superior privada, período este com o aumento significativo do número de IES.

Esta opção brasileira estava atrelada a uma idealização de que “a educação superior deveria ser ministrada em instituições com variados graus de abrangência ou especialização, sejam elas públicas e privadas”. Assim, a criação de centros universitários e centros federais de educação tecnológica (Cefets), IES dotadas de estruturas menos onerosas e com menos prerrogativas em comparação às universidades, foi difundida no cenário nacional.

Contudo, como será seguidamente apresentado, o próprio autor adverte sobre a ausência de uma visão estratégica em relação à educação superior pelo crescimento massificado das IES privadas distanciadas das entidades representativas do Ensino Superior. Existem claros problemas com as opções regulatórias adotadas pelo Brasil perante o setor, porém, estes marcos regulatórios serão tratados mais adiante.

Cabe, de forma antecipada, observar o desenvolvimento do Ensino Superior na Década de 90, uma vez que as peculiaridades enfrentadas neste período de tempo estão intimamente conectadas às opções políticas e econômicas subsequentes.

No começo deste período, entre 1990 e 1993, o incremento de estudantes matriculados permaneceu em níveis baixos. A partir de 1994 é que se deu uma tendência de crescimento contínuo, acima de 4% ao ano⁵¹.

Deste modo, cresce em larga escala o número de candidatos por vaga oferecida nas instituições públicas, ao passo que na esfera privada acontece o inverso, há uma ociosidade de vagas não preenchidas. Acredita-se que isso reflete a perda de poder aquisitivo da classe média neste período em questão⁵².

Assim, nota-se que a oferta de vagas nas IES públicas é fator limitante ao acesso ao Ensino Superior, culminado por outro mecanismo seletivo que eram os processos de admissão internos⁵³. Assim, a ampliação das oportunidades de acesso ao nível superior de educação pelo sistema privado foi a opção estratégica feita de forma a garantir uma melhoria na situação relatada.

⁵¹ CORBUCCI, Paulo R. O Ensino Superior Brasileiro na Década de 90. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Brasília, n. 2, p. 105-108, 2001.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

Em 1999, o Ensino Superior atendia cerca de 2,38 milhões de alunos, desse total, 65% estavam matriculados em instituições privadas, demonstrando que o ritmo de crescimento da matrícula na esfera privada mostrou-se bem mais intenso que o conjunto das redes públicas, tudo em consonância com a política do MEC de estimular essa expansão⁵⁴.

Abriu-se a possibilidade de atendimento da demanda pela via privada, acarretando na flexibilização dos requisitos para a criação de cursos e instituições, agilizando e facilitando processos de reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado por parte do Conselho Nacional de Educação (CNE). Além disso, houve uma redução de investimentos em infraestrutura e capital nas Instituições Federais de Ensino Superior, na segunda metade dos anos 1990⁵⁵.

Conforme este cenário desenhado da década de 90, optou-se por incentivos diretos e regulatórios do Ensino Superior privado, aumentando em 145% o número total de IES no período de 25 anos (o total de IES passou de 882 para 2.166 entre 1980 e 2005).

O número de IES continuou aumentando sendo de forma bem mais acelerada no setor privado, chegando-se à porcentagem de 87,4% de IES privadas do total das IES em atividade no ano de 2014, ano este que será utilizado como ano paradigmático para o presente trabalho pois é o final da década de 2003-2014 analisada pela Secretaria de Educação Superior:

Gráfico 1 – Percentual de instituições de educação superior por categoria administrativa – Brasil – 2014

Fonte: MEC/Inep/Deed.

⁵⁴ CORBUCCI, Paulo R. O Ensino Superior Brasileiro na Década de 90. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Brasília, n. 2, p. 105-108, 2001.

⁵⁵ *Ibidem*.

Também deve-se ressaltar que, em 2005, 73% dos estudantes matriculados (3.260.967) eram de IES privadas, porcentagem esta que permaneceu praticamente inalterada nos últimos dados de 2014, constatando-se apenas o aumento do número total de estudantes matriculados (5.867.011), resultando numa participação das instituições privada de 74,9% do total:

Gráfico 2 – Número de matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa – Brasil – 2003-2014

Fonte: MEC/Inep/Deed.

Isto significa que a maior parte da Educação Superior no Brasil é provida por entidades particulares independentes do Estado. Em termos internacionais, o Brasil é um dos casos singulares devido a todos estes dados peculiares.

Além disso, outro fator que torna o caso brasileiro um caso desviante da maior parte dos países do mundo é representado pelo estímulo à constituição de entidades educacionais com fins lucrativos (Associações de utilidade pública; Sociedades civis; Sociedades mercantis ou comerciais), nos últimos anos. É explicitamente aprovado, na Medida Provisória nº 1.477-39 e no Decreto nº 2.306, ambos de 1997, que o setor privado de Ensino Superior poderia se organizar com finalidades lucrativas.

O número de entidades com fins lucrativos já alcançava, desde 2007, 48% das IES privadas no Brasil. Explicita o autor que esta peculiaridade é ainda mais relevante quando se investiga que a participação das instituições públicas e sem fins lucrativos vem se reduzindo progressivamente, ou seja, a tendência é o incremento no número de IES privadas com fins lucrativos.

O crescimento do setor privado representava, em um primeiro momento, um complemento ao desenvolvimento do setor público. Contudo, com o “esgotamento da capacidade de investimento” do Estado brasileiro, a expansão da educação superior estagnou-se e o quadro atual foi consolidado.

O grande problema advém do fato da definição do que é uma universidade no Brasil ser matéria de lei, especificamente da LDB em linha com a Constituição. Não se define uma universidade de forma qualitativa, com base no fundamento acadêmico, e isto é extremamente problemático. Segundo o Professor Nunes, quanto aos critérios de definição de universidades:

“O que se pede na lei é absolutamente insuficiente para qualquer universidade que se queira, em termos comparativos, ser considerada como tal. Entretanto, a grande maioria do setor privado brasileiro não conseguiria demonstrar esse mínimo determinado, se lhe fosse requerida a demonstração.”⁵⁶

Outra “gafe” cometida no Brasil, como aponta o texto, foi a denominada “esquizofrenia institucional” quanto às decisões de expandir a oferta de Educação Superior. A decisão inicial foi de crescer a oferta por meio do setor privado, dando incentivos suficientes para aumentar o número de Instituições de Ensino Superior (IES) particulares.

Prosseguiu-se estimulando a existência de empresas educacionais, com finalidades lucrativas, com o intuito de fomentar ainda mais a expansão do setor sob a perspectiva mercadológica, focando-se no nicho do fornecimento de um serviço por entidade privada. Contudo, por fim, foi decidido homogeneizar as categorias, igualando-se as entidades privadas e públicas, apesar de constituírem nichos totalmente diferentes, apesar de complementares.

No Brasil, as estruturas das IES são classificadas conforme a função desempenhada pela instituição, requisitando-se, sob o modelo regulatório atual que as entidades privadas adiram aos modelos estruturais e de governança corporativa aos moldes do setor público.

Como o próprio autor coloca:

“Universidades e instituições de ensino superior lucrativas e públicas são, aos olhos da administração pública brasileira, animais idênticos, aparentemente, porque ambas militam na oferta de Educação Superior. Entretanto, se observados os valores implementados pelos aparatos organizacionais, a cultura nos quais se apoiam, as finalidades que buscam, o

⁵⁶ NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 103-147, 2007.

produto que geram, será possível dizer exatamente o contrário: embora os dois tipos de instituição militem na oferta de ensino superior, elas acabam constituindo entidades fundamentalmente distintas e, certamente, complementares desde o ponto de vista global e estratégico, desde que sejam percebidas como diferentes.”⁵⁷

Nota-se que houve, de fato, uma decisão institucionalizada para permitir a expansão do Ensino Superior por meio de IES particulares. Houve uma escolha pelo setor privado, contudo, não se ponderou as vantagens e alternativas proporcionadas por esta mesma escolha.

O autor argui que idealmente realizar-se-ia uma “Divisão Social do Trabalho” acadêmico. Enquanto o setor público se responsabilizaria com fundamentos da vida universitária e científica, o setor privado se encarregaria da oferta massificada de educação de boa qualidade, necessitando, para isso, adequadas supervisão e avaliações.

O que visualizamos no contexto brasileiro, conforme destacado pelo Professor Edson Nunes, são dois pontos do espectro: há a presença de IES privadas com distintas naturezas, lucrativas e não lucrativas, que se aproximam das IES públicas. A estrutura decorre da condição mantenedora da instituição. Enquanto as IES privadas lucrativas fundamentam-se em práticas mercadológicas, as não lucrativas são, geralmente, caracterizadas pela presença de órgãos colegiados encarregados da gestão.

Dessa forma, como se vem demonstrando, a pretensão estatal de massificar e diversificar os alunos do Ensino Superior deve se deparar com os problemas inerentes. Atualmente, o número de pessoas que querem cursar o terceiro grau tem crescido consideravelmente. Não só no cenário brasileiro, mas internacionalmente o número de jovens em idade universitária com aptidão e pretensão de ingressarem no terceiro tem crescido consideravelmente.

Por outro lado, ao mesmo tempo, o perfil de renda domiciliar dos estudantes da Educação Superior é significativamente superior ao dos estudantes de nível fundamental e médio, o que significa que, sem políticas de incentivo, dificilmente mudará o cenário, sendo constatado que a opção brasileira foi, principalmente, incentivar o ingresso em IES privadas.

Como o próprio autor adverte:

“Os governos (atual e anteriores) identificaram a importância de se desenvolver a educação superior, mas não conseguem lidar com o tamanho e

⁵⁷ NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 103-147, 2007.

a complexidade hoje existente. Entre as consequências disso, ora vem um excesso de regulamentações e controle, ora uma fragilidade nas ações efetivas de supervisão do setor, ou seja, uma fragilidade em conseguir fazer cumprir o que propuseram.”⁵⁸.

Por outro lado, é interessante partir para uma investigação da formação pretendida com esse incremento na quantidade de IES brasileiras, a partir da análise relativos aos concluintes dos cursos de graduação. Por esta análise pretende-se perceber a relação entre oferta de profissionais e as demandas de mercado, considerando a capacidade de oferta das IES e os interesses econômicos condicionantes da expansão do sistema de Ensino Superior⁵⁹.

No período de 1985/1994 verificou-se que na medida em que o PIB brasileiro cresceu 22,5%, o número de concluintes dos cursos de graduação no país aumentou em apenas 5,0%. Na década subsequente (1994/2004), enquanto que a variação do PIB foi praticamente a mesma, a taxa de crescimento de concluintes foi substancial, da ordem de 155,0%⁶⁰.

O grande fator mais destoante que se encontra diante da situação das IES privadas no Brasil está na desproporcionalidade da escolha dos cursos, conforme os dados apresentados:

Tabela 1 – Número de Concluintes dos Cursos de Graduação Presenciais, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa das IES – Brasil – 2014

Áreas Gerais, Áreas Detalhadas e Programas e/ou Cursos	Número de Concluintes em Cursos de Graduação Presenciais				
	Total				
	Total	Pública			Privada
Federal		Estadual	Municipal		
Total	837,304	119,988	82,076	23,650	611,590
Educação	142,184	31,892	34,587	5,330	70,375
Humanidades e Artes	27,788	5,161	2,702	391	19,534
Ciências Sociais, Negócios e Direito	362,352	26,536	17,383	10,387	308,046
Ciências, Matemática e Computação	53,127	10,988	5,829	922	35,388
Engenharia, Produção e Construção	86,346	17,421	8,593	2,588	57,744
Agricultura e Veterinária	19,716	7,836	3,615	767	7,498
Saúde e Bem-Estar Social	122,423	17,869	8,060	2,995	93,499
Serviços	23,348	2,265	1,307	270	19,506

Fonte: MEC/Inep/Deed.

⁵⁸ NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 103-147, 2007.

⁵⁹ CORBUCCI, Paulo R. *Texto para Discussão (TD) 1287: Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil*. Brasília, p. 07-32, 2007.

⁶⁰ *Ibidem*.

Conforme dados do Inep de 2014 dos 837.304 alunos cuja graduação estava prevista para este ano analisado, 532.324 (aproximadamente 63,57%) saíram dos cursos nas áreas de Educação; Humanidades e Artes; Ciências Sociais, Negócios e Direito.

Tal fato é extremamente preocupante e relevante, sendo dedicado ampla parte do presente trabalho para sua discussão, visto que a debilidade brasileira em setores estratégicos (Engenharias; Ciências Exatas e da Terra; etc.) demonstra claramente a necessidade de implementar formas de incentivos aos alunos de Ensino Superior diferentes das vigentes.

No momento, também se discute a reforma universitária no sentido de regulação, com base no contraponto discutido entre a massificação da educação e a perda de qualidade. Este debate engajado entre o Executivo, o Legislativo e a sociedade, porém, não será objeto a ser analisado na presente pesquisa. Contudo, tal necessidade de um novo marco regulatório enseja a conclusão de que a “opção pelo mercado transformou-se em escolha permanente, de modo a melhor formular argumentos conducentes a um marco regulatório”⁶¹.

Deve-se concluir que a necessidade de regulação do setor, com reformas necessárias das bases regulatórias e supervisão governamental, advém das distintas naturezas das entidades lucrativas e públicas. A grande dificuldade do governo brasileiro é lidar com a expansão acelerada da educação superior e a diversificação das instituições de educação, o que tem gerado marcos regulatórios muitas vezes contraditórios entre si, não dando prosseguimento ao caminho para o desenvolvimento do país.

2.2 Panorama atual da relação Universidade-Sociedade-Empresa

Passa-se então para apontar algumas considerações sobre a relação entre as IES privadas e o mercado, em si, em face da evidência empírica que aponta para a materialidade da decisão estratégica de expansão do setor pela iniciativa privada. A importância econômica do setor educacional está embasada no fato de que não se trata de uma concessão pública, mas a educação é, de fato, livre à iniciativa privada. Deve-se notar que o próprio setor educacional tem um porte significativo, seja quanto à receita, seja quanto à geração de empregos⁶².

Nota-se que a opção estratégica adotada está atinente à já explicitada “Divisão do Trabalho” educacional. Ao identificar que cerca de 74% do alunado do Terceiro Grau no

⁶¹ NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 103-147, 2007.

⁶² *Ibidem*.

Brasil está matriculado em IES privadas, houve uma “opção pelo mercado”, de forma a garantir a oferta massificada de educação. Isto não significa que a constituição de um setor educacional empresarial pode ser isento de revisão ou regulação, apenas indica a maior consonância entre estas IES privadas e as demandas do mercado de trabalho.

Dessa forma, faz-se necessário traçar o panorama atual do mercado de trabalho no Brasil, e as demandas apresentadas às IES privadas, estas mais atentas à proposta de massificação do Ensino Superior. Trata-se de uma dinâmica de interação social e profissional característica dos tempos atuais, conforme a seguir apresentado.

O contexto do mercado de trabalho, no mundo, pode ser compilado em um conceito importantíssimo: inovação. Notam-se, nos tempos atuais, transformações profundas e radicais processadas em períodos cada vez mais curtos de tempo, com a substituição cada vez mais rápida de gerações de indivíduos e consumidores⁶³. A devida atenção à inovação requer uma atitude ativa por parte das IES, no intuito de propiciar um ambiente favorável para tornar este contexto uma realidade.

O fato é que o cenário atual se destaca de forma única, pois convivem, na sociedade e na empresa contemporâneas, várias gerações ativas em um mesmo mercado de trabalho. A era da internet promoveu uma alta velocidade de mudanças, consolidadas no paradigma da inovação tecnológica e estrutural de todos os aspectos da vida em sociedade.

Vivemos em uma era em que há uma produção e disseminação intensa de informação, culminando em um acúmulo igualmente intenso de conhecimento, resultando numa vasta gama de inovações, propícias a alterar, sem sombra de dúvidas, costumes e culturas tradicionais. As fontes de aumento de produtividade, na economia global, estão dependentes da informação e do conhecimento, sendo que “a produção nas sociedades capitalistas avançadas mudou de bens materiais para atividades de processamento de informações”⁶⁴.

Dentro do quadro de crescimento acelerado atual e as constantes transformações, há a necessidade de se adaptar as organizações à realidade. Estas organizações precisam se tornar mais participativas e formadoras, em contraposição à estrutura tradicional hierárquica e controladora, para devidamente se inserirem na era do conhecimento⁶⁵.

⁶³ BARTSCH, Aleksandra S. Educação Superior Tecnológica: Desenvolvimento de competências para as novas gerações. *Observatório Universitário – Documento de Trabalho n. 103*. Rio de Janeiro, p. 1-45, 2012.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

O papel central do conhecimento incute, também, em uma transformação na maneira de formar futuros profissionais, para que consigam lidar com um panorama de constantes mudanças. Esta série de tendências demanda novas modalidades de formação profissional, assim como constatado no desenvolvimento da Educação Superior Técnica.

Quanto à produção de conhecimento, é imprescindível destacar importantes dados quanto à alocação de recursos humanos e financeiros quando se trata de pesquisas fomentadas por políticas econômicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Para fomentar o desenvolvimento de tais políticas, foram criados fundos setoriais para financiar atividades ligadas a estas áreas de CT&I, com foco no estímulo ao desenvolvimento de pesquisa científica pelo setor produtivo⁶⁶.

É relevante notar que o Brasil ampliou sua participação na produção científica mundial entre 1985 e 2002 de 0,5% para 1,8% do total de artigos publicados em periódicos, em face de investimentos em pesquisa, pelo setor público, representado por 0,8% do PIB brasileiro⁶⁷. Cabe notar, contudo, que nos demais países da denominada OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) os investimentos foram (a título de exemplo): 3,1% do PIB nos EUA, 2,6 % do PIB no Canadá, 2,4% do PIB na Coreia e até 2,0% do PIB no Chile⁶⁸.

A partir de 2003, a importância dos setores de CT&I ganharam significativo espaço, resultando na criação da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, além da Política Industrial Tecnológica de Comércio Exterior (PINTEC), políticas estas que priorizavam outras áreas para o desenvolvimento brasileiro no setor da inovação.

Foram definidas como áreas estratégicas as seguintes áreas de conhecimento: Ciências Agrárias; Ciências Exatas e da Terra; Engenharia; Ciências da Saúde. As demais áreas (Ciências Biológicas; Ciências Sociais Aplicadas; Ciências Humanas; Linguística, Letras e Artes) não foram contempladas como áreas estratégicas relevantes para o desenvolvimento industrial e tecnológico do Brasil⁶⁹. Justifica-se tal seleção:

⁶⁶ BARTSCH, Aleksandra S. Educação Superior Tecnológica: Desenvolvimento de competências para as novas gerações. *Observatório Universitário – Documento de Trabalho n. 103*. Rio de Janeiro, p. 1-45, 2012.

⁶⁷ CORBUCCI, Paulo R. *Texto para Discussão (TD) 1287: Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil*. Brasília, p. 07-32, 2007.

⁶⁸ OECD (2010). *Education at a glance. Organisation for Economic Co-operation and Development*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/45/39/45926093.pdf>>. Acesso em: 29 de ago. 2016.

⁶⁹ CHIARINI, Tulio; VIEIRA, Karina P. Universidades como Produtoras de Conhecimento para o Desenvolvimento Econômico: Sistema Superior de Ensino e as Políticas de CT&I. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, p. 117-132, 2012.

“Busca-se enfatizar a importância de um maior foco sobre as pesquisas desenvolvidas pelas IES em áreas prioritárias ao desenvolvimento científico e tecnológico, uma vez que esta visão vai de encontro com os temas de Sistemas de Inovação e é apoiada pela experiência de países que incentivaram formação acadêmica em ciência e tecnologia.”⁷⁰

A Educação Profissional Técnica, por exemplo, representa um importante marco na formação de profissionais no Brasil, pela estrutura compacta e pela natureza interdisciplinar inerente aos cursos assim denominados. Com o intuito de promover uma habilitação profissional diferenciada da educação tecnológica tradicional, de cursos de nível superior, focando numa estrutura de aprendizado que valoriza aspectos práticos para resolver problemas concretos. E percebe-se que este segmento tem avançado de forma exemplar nos últimos anos, sendo atrativo para vários integrantes da geração mais nova, que está ingressando agora no mercado de trabalho (Geração Z)⁷¹.

O novo paradigma de supremacia do capital intelectual requisita uma visão especializada, porém interdisciplinar, em resposta a problemas enfrentados cotidianamente. Em referência ao apontado:

“Atuar de maneira competitiva neste mercado de tantos desejos, formar profissionais capazes de perceber a essência desta natureza humana que, ao mesmo tempo em que se apresenta imutável em seus valores mais profundos, se transforma numa velocidade sem precedentes em atitudes múltiplas, constitui-se num dos grandes desafios das instituições atualmente.

No caso do ambiente educacional, as instituições precisam redirecionar suas práticas de modo a formarem profissionais que possam responder às demandas desta sociedade considerando todas as nuances que este ambiente lhes confere.”⁷²

Isto é, o conhecimento científico-tecnológico é um fator competitivo para a capacidade inovadora, requer um processo dinâmico de desenvolvimento, resultando da interação de diferentes agentes econômicos, sendo um deles a universidade. O sistema educacional detém papel essencial em construir competências e formar as bases do processo de inovação, as IES em geral têm caráter vital na formação de recursos humanos (mão de obra qualificada) e na

⁷⁰ BARTSCH, Aleksandra S. Educação Superior Tecnológica: Desenvolvimento de competências para as novas gerações. *Observatório Universitário – Documento de Trabalho n. 103*. Rio de Janeiro, p. 1-45, 2012.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*.

geração de conhecimentos técnico-científicos (pesquisa e desenvolvimento), sendo agentes estratégicos de *catch-up*, ou seja, de alcance das economias⁷³.

No contexto brasileiro, o papel das universidades no processo de inovação assume uma dimensão diferenciada especialmente conforme a configuração diferenciada entre instituições públicas e privadas, conforme largamente discorrido:

“Ao dar relevância ex ante ao papel das universidades no processo inovativo, deve-se atentar que seu papel é mais ou menos intensificado de acordo com a dinâmica cultural, social, política, institucional e histórica onde as universidades estão inseridas, e nada garante, ex post, que o conhecimento ali gestado será revertido em ganhos inovativos para o país. No Brasil, por exemplo, as universidades não formam um grupo homogêneo de criação de conhecimento, havendo universidades mais intensivas na geração e produção de conhecimento científico e tecnológico que outras. No entanto, categoricamente, pode-se afirmar que, no Brasil, instituições privadas de ensino superior que se dedicam à pesquisa científica são raras exceções, ficando a produção de conhecimento científico a cargo principalmente das universidades públicas.”⁷⁴

Nota-se que no panorama atual a relação universidade-empresa “fomenta transbordamentos de conhecimento provenientes da pesquisa e desenvolvimento (P&D), corporificando-se em novos produtos e/ou novos processos”⁷⁵. Além desta troca de conhecimentos, também é óbvio a importância dessa relação para as empresas uma vez que as universidades formam profissionais qualificados que irão atuar nestas empresas.

Os profissionais de nível superior “elevam a capacidade da sociedade compreender tecnologias e conhecimentos externos (não produzidos nela)”⁷⁶, isto acaba abrangendo uma maior absorção de conhecimento pela sociedade, diminuindo a dependência de tecnologias externas, aumentando a competitividade de setores estratégicos da economia.

Por isso que as políticas de permanência à educação aqui analisadas devem ser contextualizadas pelo panorama apresentado, para evidenciar que estas políticas, para serem efetivas, devem ter em mente as configurações de tal panorama. As políticas garantem o acesso de um novo perfil estudantil à educação superior, grupos minoritários, que não teriam

⁷³ BARTSCH, Aleksandra S. Educação Superior Tecnológica: Desenvolvimento de competências para as novas gerações. *Observatório Universitário – Documento de Trabalho n. 103*. Rio de Janeiro, p. 1-45, 2012.

⁷⁴ CHIARINI, Tulio; VIEIRA, Karina P. Universidades como Produtoras de Conhecimento para o Desenvolvimento Econômico: Sistema Superior de Ensino e as Políticas de CT&I. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, p. 117-132, 2012.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

como ingressar na educação superior, ou nela permanecer, de forma a efetivamente contribuir para a formação de conhecimento⁷⁷.

2.3 Critérios do Programa Universidade para Todos – ProUni⁷⁸

A começar a análise pelo Programa Universidade para Todos – ProUni, criado pela Lei 11.096/2005, tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais (50% e 25%) a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em IES privadas, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos aquelas IES que aderirem ao Programa. O intuito do programa seria incentivar uma forma de criar novas vagas do Ensino Superior para alunos cotistas, sem nenhum investimento adicional por parte do governo federal.

A bolsa de estudo integral é concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até um salário-mínimo meio. As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) serão concedidas a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até três salários-mínimos.

Será unicamente destinada a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; a estudante portador de deficiência; a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, Normal Superior e Pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda.

Além disso, para concorrer a uma bolsa, o estudante deve participar do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), na edição imediatamente anterior ao processo seletivo do ProUni, e obter a nota mínima nesse exame, estabelecida pelo MEC (média aritmética das notas das provas de redação e conhecimentos gerais).

Também há a ressalva de cotas para pessoas com deficiência e aos autodeclarados negros, pardos ou índios. O percentual de bolsas destinadas aos cotistas é igual àquele de cidadãos pretos, pardos e índios, por Unidade da Federação, segundo o último censo do

⁷⁷ FELICETTI, Vera Lucia. Comprometimento do aluno ProUni: acesso, persistência e formação acadêmica. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 95, n. 241, p. 526-543, set.-dez., 2014.

⁷⁸ Dados obtidos junto ao Portal do ProUni <<http://siteprouni.mec.gov.br>>. Acesso em: 25 de ago. 2015.

IBGE. O candidato cotista também deve se enquadrar nos demais critérios de seleção do programa.

A seleção para a obtenção das bolsas se dá em quatro fases: 1) o estudante escolhe modalidade de bolsa e até cinco opções de IES, cursos, habilitações ou turnos (entre as disponíveis, conforme sua renda familiar e sua adequação aos critérios do programa; 2) o Sistema do ProUni (Sisprouni) classifica os estudantes de acordo com as opções e notas obtidas no Enem, gerando listagens públicas dos estudantes pré-selecionados; 3) os estudantes comparecem às IES, de posse dos documentos comprobatórios das informações prestadas, para intuito de aferição das mesmas; 4) as IES realizam a seleção em si, os estudantes poderão ser encaminhados para eventuais processos seletivos próprios, inserindo-os, caso aprovados, no programa mediante a emissão do correspondente Termo de Concessão de Bolsa.

As bolsas remanescentes, não preenchidas durante o processo seletivo regular, são preenchidas pelas próprias instituições, a partir dos mesmos critérios das demais bolsas. Têm prioridade na ocupação os professores da rede pública de ensino. As bolsas ainda assim não preenchidas são ofertadas novamente no próximo processo seletivo.

Quanto à permanência no programa, durante o curso, o bolsista do ProUni deverá apresentar aproveitamento acadêmico de, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) nas disciplinas cursadas em cada período letivo, sob pena de encerramento da bolsa. Em caso de aproveitamento acadêmico insuficiente, o coordenador do ProUni poderá ouvir o responsável pelas) disciplinas nas quais houve reprovação e autorizar, por uma única vez, a continuidade da bolsa.

O ProUni instituiu, em 2006, a Bolsa-Permanência, destinada a ajudar no custeio das despesas educacionais dos estudantes, representada por um benefício, de até R\$ 300,00 mensais, concedido a estudantes com bolsa integral em utilização, matriculados em cursos presenciais com no mínimo seis semestres de duração e cuja carga horária média seja superior ou igual a seis horas diárias de aula.

Cabe ressaltar que a bolsa é um benefício concedido ao estudante pelo Governo Federal e não está condicionada a nenhuma forma de restituição monetária ao governo, ao contrário da próxima política analisada.

2.4 Critérios do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies⁷⁹

O Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, criado pela Lei 10.260/2001, por sua vez, é um Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDUC) destinado a financiar a graduação no Ensino Superior de estudantes matriculados em IES privadas, desde que estes estudantes tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. Esse programa visa a melhoria da qualidade de estudo do país e é exclusivo para quem não tem recursos de custear os seus estudos, tornando o acesso e a permanência universidade mais fácil.

Há um subsídio para financiar o programa em que o governo federal lança títulos, em um contrato de financiamento, se comprometendo a remuneração abaixo da cobrada em contratos usuais deste tipo.

O Fies é operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e visa financiar prioritariamente estudantes de curso de graduação. Logo, destina-se aos estudantes regularmente matriculados em cursos de universidades pagas.

A única forma de ingresso no Programa é mediante participação em Processo Seletivo de candidatos ao financiamento, de modo a garantir a democratização do acesso ao FIES, sendo estes critérios de seleção definidos pelo MEC. Desde 2011, apenas os que concluíram o ensino médio no ano letivo do ano anterior no FIES e prestaram o Enem ou edições anteriores podem fazer o cadastro.

Como já mencionado, os cursos precisam obter avaliação positiva do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. É considerado curso com avaliação positiva, aquele que obteve conceito maior ou igual a 3 (três) na edição mais atualizada do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE. Além disso, a faculdade ou universidade também necessita estar cadastrada no próprio portal do Fies. Os professores de magistério da rede pública de ensino básico matriculados em cursos de licenciatura, Normal Superior ou Pedagogia também tem direito ao de se cadastrar no programa.

Para estudantes matriculados em cursos com avaliação inferior a 3 (três) no ENADE é vedada a concessão do financiamento até que o curso obtenha avaliação positiva, sem prejuízo de manutenção do financiamento regularmente concedido a estudantes já

⁷⁹ Dados obtidos junto ao Portal do Fies <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/index.html>>. Acesso em: 25 de ago. 2015.

contemplados. Também cabe destacar que os cursos não avaliados pelo ENADE poderão ser habilitados excepcionalmente para concessão do financiamento, a critério do MEC.

Estudantes que se encontram em situação de trancamento geral de disciplinas, ou que já fizeram uso do programa para concluir outro curso superior, ou ainda que ainda se encontrem em débito com o programa não podem se inscrever novamente no Fies.

Além disso, por medida de assegurar a efetividade do programa, para receber o financiamento, o estudante não pode estar inadimplente com o Programa de Crédito Educativo. O aluno que também possuir comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita inferior a 20% também não tem direito à inscrição.

A partir de 2010, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador do Programa para contratos formalizados a partir de 2010. Além disso, o percentual de financiamento subiu para até 100% e as inscrições passaram a ser feitas em fluxo contínuo, permitindo ao estudante o solicitar do financiamento em qualquer período do ano.

Além disso, a partir do segundo semestre de 2015, os financiamentos concedidos com recursos do Fies passaram a ter taxa de juros de 6,5%, com o intuito de contribuir para a sustentabilidade do programa, possibilitando sua continuidade. A finalidade é de também realizar um realinhamento da taxa de juros às condições existentes no cenário econômico e à necessidade de ajuste fiscal.

Assim, pode-se sumarizar as novas mudanças advindas a partir do segundo semestre de 2015: 1) durante o período de duração do curso, o estudante pagará, a cada três meses, o valor máximo de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), referente ao pagamento de juros incidentes sobre o financiamento; 2) após a conclusão do curso, o estudante terá 18 (dezoito) meses de carência para recompor seu orçamento, sendo que nesse período, o estudante pagará, a cada três meses, o mesmo valor máximo de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), referente ao pagamento de juros incidentes sobre o financiamento; 3) encerrado a etapa anterior, o saldo devedor do estudante será parcelado em até 3 (três) vezes o período financiado da duração regular do curso.

Por fim, um pouco sobre a intersecção entre o Fies e o ProUni, pode-se remeter ao fato que a prioridade na distribuição dos recursos do Fies será destinada às instituições participantes do ProUni, conforme estabelece o art. 14 da Lei 11.096/2005. Além disso, há a possibilidade de todos os bolsistas parciais de 50% contratarem junto ao Fies o financiamento

de metade da parcela da mensalidade que não é coberta pela bolsa. As regras do Fies são as mesmas para todos os estudantes, bolsistas do ProUni ou não. Contudo, cabe ressaltar que, para que o bolsista do ProUni possa contratar financiamento, a instituição de ensino deve aderir a processo específico do Fies.

2.5 Análise Econômica do Direito – AED

É em todo o cenário descrito até agora que se faz oportuna a análise a respeito dos critérios adotados para que seja garantido o acesso, e especialmente a permanência, ao Ensino Superior. Para tanto, adota-se o referencial de que o papel que a ciência econômica desempenha na análise “não é, portanto, o de explicar a posição jurídica, mas o de distinguir entre concepções econômicas e não econômicas de justiça”⁸⁰.

Como critério para análise dos dados coletados, foi eleita a Análise Econômica do Direito como o referencial do conhecimento humano, mais especificamente como expressão zetética e, portanto, interdisciplinar do Direito, ideal para desenvolver uma reflexão quanto a questão da efetividade do direito à educação e os recursos públicos disponíveis no contexto das Instituições de Ensino Superior particulares. Devido ao fato do direito à Educação Superior não estar incluído no rol de direitos contidos no mínimo existencial, visto que o Estado não se compromete propriamente com sua concretização a nível universal, mas apenas com a garantia de meios de acesso e permanência, as escolhas de alocação feitas exigem uma análise com base em critérios econômicos e racionais.

Este campo do conhecimento visa empregar os ferramentais teóricos e empíricos econômicos para expandir o alcance do direito, promovendo o desenvolvimento e avaliação de normas jurídicas. Esta análise interdisciplinar visa suprir uma teoria acerca do comportamento humano, muitas insuficiente quando de uma análise puramente jurídica, com o intuito de auxiliar a compreensão dos fatos sociais, além de análises consequencialistas das normas⁸¹.

Partindo-se dos ferramentais oferecidos quanto aos conceitos de escassez e alocação racional de recursos públicos, nota-se que o fornecimento de prestações estatais, como forma de consolidação de direitos sociais, sempre terão um custo. Apesar de ser importante constatar

⁸⁰ POSNER, Richard A. *A economia da justiça*; tradução Evandro Ferreira e Silva; revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

⁸¹ GICO JR., Ivo T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*. Brasília, v. 1, nº 1, p. 7-33, 2010.

que custo deve estar distribuído entre os cidadãos, as ações estatais de implementação também devem racionalmente identificar que os recursos são finitos e que necessitam de critérios para serem alocados⁸².

Conforme já introduzido em seção própria, a dogmática dos direitos sociais, no entanto, à medida que se aproxima de um ideal universal distancia-se dos seus limites fáticos. Diante da insuficiência normativa para solução de problemas sociais, a teoria do direito tem absorvido progressivamente conceitos e métodos de outras ciências, configurando o que se tem chamado de “o declínio do Direito como disciplina autônoma”⁸³. Ao contrário da dogmática, a análise dos custos dos direitos possui um viés descritivo, e não moral.

Outro importante ferramental a ser utilizado encontra-se na dicotomia estabelecida dentro da doutrina da AED quanto à eficiência e à justiça. A contribuição da AED visa buscar identificar o que é injusto, aproximando este conceito ao desperdício, realizando um exercício de ponderação acerca do resultado obtido com uma política pública e o custo de oportunidade inerente às decisões que levaram a esta.

“Uma vez escolhida uma política pública, seja ela qual for, não existe justificativa moral ou ética para que sua implementação seja realizada de forma a gerar desperdícios. Em um mundo onde os recursos são escassos e as necessidades humanas potencialmente ilimitadas, não existe nada mais injusto do que o desperdício.”⁸⁴

Perante a complexidade de medidas necessárias, deve-se ater que a manutenção de políticas públicas requer um orçamento delineado e devidamente alocado por parte do Estado. Os parâmetros de alocação devem estar atinentes às necessidades sociais prioritárias, visadas pelo Estado em busca do desenvolvimento nacional e demais objetivos almejados em função do bem estar social.

Então, o referencial da AED servirá de parâmetro para analisar as peculiaridades dos critérios de políticas públicas destinadas à Educação Superior, em específico quanto às Instituições de Ensino Superior privadas.

⁸² HOLMES, S; SUSTEIN, C. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2000.

⁸³ POSNER, Richard A. *A economia da justiça*; tradução Evandro Ferreira e Silva; revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

⁸⁴ GICO JR., Ivo T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*. Brasília, v. 1, nº 1, p. 7-33, 2010.

3 ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DO FIES E O PROUNI

Partindo-se para a investigação pretendida com base na AED e com foco nas políticas educacionais especificadas, o ProUni e o Fies, chega-se a diversas conclusões analíticas e possíveis propostas de sugestões à alocação eficiente de recursos públicos.

Deve-se considerar que, segundo o próprio Ipea, o custo médio por estudante brasileiro do Ensino Superior, com base no PIB per capita, é muito elevado, mais elevado do que na vasta maioria dos países do mundo⁸⁵. Dessa forma, tais políticas devem considerar este “investimento” tanto no momento de estabelecer critérios quanto na execução efetiva da política.

As políticas analisadas surgem para ampliar a presença de estudantes pertencentes aos estratos inferiores de renda no âmbito das IES privadas, visando expandir a educação superior no Brasil, como uma reação ao acesso restrito à Educação Superior no país, especialmente quando comparado ao de outros países, inclusive os latino-americanos. Atesta que “as condições socioeconômicas de parcela considerável dos que concluem o ensino médio, associadas à reduzida oferta de vagas pelos sistema públicos de ensino, constituem fatores limitantes de suas expectativas de acesso à educação superior”⁸⁶.

Por outro lado, a estratégia brasileira de proliferação e diversificação do Ensino Superior, por meio do setor privado, apesar de ideologicamente não demonstrar ser ideal, especialmente pela relatada “esquizofrenia” regulatória, é a forma prática adotada que destaca o Brasil no contexto internacional. Nota-se, novamente, que existem fortes críticas a esta escolha de rápida expansão pelo setor privado, estimulado pela facilitação na concessão de autorizações de funcionamento de cursos nestas instituições, especialmente por se ter perdido o controle sobre a qualidade dos cursos ofertados⁸⁷.

Contudo, a pretensão do presente trabalho não será de atribuir um juízo de valor, em si, a esta estratégia, pretende-se somente trabalhar com este fator relevante da realidade pesquisada. Cabe apenas propor que se encontre um equilíbrio entre um mínimo de qualidade

⁸⁵ NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 103-147, 2007.

⁸⁶ CORBUCCI, Paulo R. *Texto para Discussão (TD) 1287: Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil*. Brasília, p. 07-32, 2007.

⁸⁷ *Ibidem*.

da educação e a sustentabilidade das IES privadas para continuarem em atividade, “no intuito de colocar essa imensa rede de ensino a serviço do efetivo desenvolvimento societário”⁸⁸.

Dessa forma, atendo-se à opção feita de harmonização com o mercado de trabalho, que influencia, direta e indiretamente, as IES privadas as políticas educacionais estabelecidas devem se ater a uma alocação racional dos recursos, evitando, ao máximo, quaisquer desperdícios desnecessários. O intuito de estabelecer políticas ao modo do ProUni e do Fies é minimizar a debilidade de acesso da população ao Terceiro Grau, e realmente permanecer e concluir este grau, historicamente elitizado em nosso país.

Ao mesmo tempo em que se estabelece o embasamento ideológico desenvolvimentista, também deve-se ater à necessidade de aferir efetividade com os recursos gastos. As demandas por profissionais, estabelecidas pelo mercado, também devem ser consideradas para a estruturação e fornecimento das bolsas, resultando em uma ponderação complexa entre o eficiente, que trará mais resultados, e o ideológico, buscando sempre atingir um equilíbrio entre ambos os parâmetros. Parte-se então para uma análise concreta dos critérios previamente destrinchados.

3.1 Resultados das Políticas Públicas

A análise dos critérios das políticas públicas selecionadas deve ser embasada em dados resultantes da implementação das mesmas na última década. Como se trata de políticas que implicam na alocação de recursos públicos, é necessário investigar como a realização de tais políticas foi feita no período identificado.

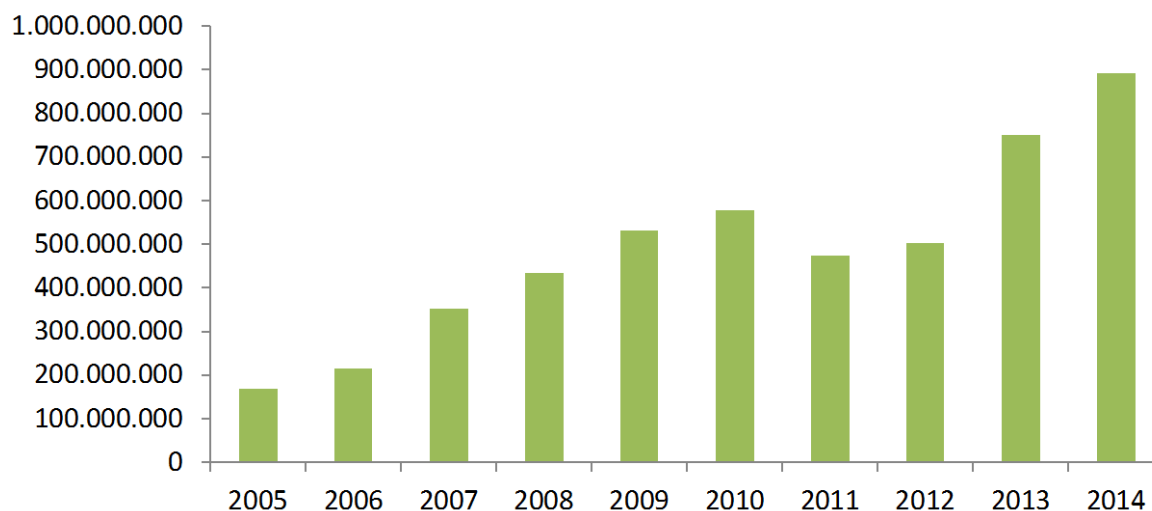
No presente momento, então, serão apresentados dados quantitativos⁸⁹ acerca do ProUni e do Fies, analisando o período de vigência dos programas na década de 2005 a 2014, além das respectivas considerações a serem feitas sobre os mesmos.

Iniciando-se pelo ProUni, cabe explicitar que apesar de não representar gastos diretos orçamentários, para viabilizar o programa, o governo federal investiu aproximadamente R\$ 750 milhões em 2013 e quase R\$ 900 milhões em 2014. Tratam-se de gastos consideravelmente altos destinados ao cumprimento destas políticas, especialmente quando se considera a quantidade de critérios inerentes à concessão das bolsas. Conforme o gráfico:

⁸⁸ CORBUCCI, Paulo R. *Texto para Discussão (TD) 1287: Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil*. Brasília, p. 07-32, 2007.

⁸⁹ Balanço Social obtido junto ao Portal do SESu/MEC <<http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/arquivos>>. Acesso em: 10 de set. 2016.

Gráfico 3 – Orçamento ProUni – Renúncia Fiscal – em R\$



Fonte: SIMEC/MEC

Desde o início do programa foram concedidas aproximadamente 1,46 milhão de bolsas, das quais 70% foram integrais, em que se cobria a totalidade das mensalidades. Positivamente, há uma preponderância de concessão de bolsas a estudantes matriculados em cursos presenciais, 86% do total, e dentre estes a maior parte está matriculada em cursos noturnos, 74% dos bolsistas.

O ProUni também representa uma importante política de inclusão na medida em que reserva cerca de metade das bolsas a estudantes com deficiência, afrodescendentes e indígenas, uma parcela da população que historicamente não tinha acesso ao Ensino Superior.

Para avaliar os resultados da política, foram realizados estudos sobre o resultado dos bolsistas no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE nos anos de 2006, 2007 e 2008, demonstrando que os beneficiados obtêm resultados satisfatórios e, muitas vezes, superiores aos dos demais estudantes⁹⁰.

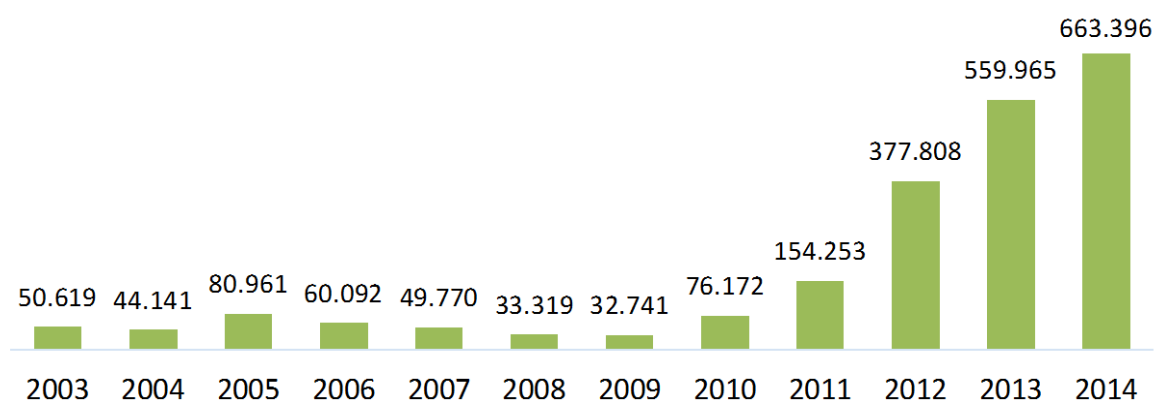
Além disso, em pesquisa realizada pelo Ibope, foi identificado que 80% dos beneficiados já estavam empregados após a graduação e apresentavam resultados positivos de satisfação profissional.

⁹⁰ VENDRAMINI, Claudette Maria Medeiros; LOPES, Fernanda Luzia. Desempenho no Enade de bolsistas ProUni. *Fractal: Revista de Psicologia*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 69-75, jan.-abr., 2016.

Partindo, por outro lado, para o Fies, nota-se que o Governo Federal assume os gastos com matrícula e mensalidades durante toda a graduação, financiando entre 50% a 100% do montante total, sendo o reembolso do financiamento se dá após a conclusão do curso.

O Fies foi aprimorado pela promulgação da Lei nº 12.202/2010 que realizou alterações nos critérios do programa, ampliando a participação de agentes financeiros, conforme já atestado. Estas mudanças resultaram no expressivo crescimento do número de financiamentos contratados atingindo, em 2014, mais de 660 mil estudantes. Conforme o Gráfico:

Gráfico 4 – Número de contratos FIES por ano



Fonte: DIPES/MEC

Isto representou um crescimento em 2026% entre 2009 e 2014, sendo que, em 2013, aproximadamente 21,74% das matrículas em cursos de graduação nas IES privadas correspondiam a estudantes atendidos pelo Fies, de acordo com dados do Censo da Educação Superior. Nota-se, então, a importância deste programa para a democratização da educação superior, em conjunto com o ProUni.

3.2 Análise dos critérios das Políticas Públicas

Visto os dados acerca dos imensos gastos com as políticas e do número de concessão de bolsas e contratos de financiamento, é de extrema relevância partir para uma análise incisiva acerca dos critérios dos programas, de forma a identificar qual seria a melhor forma de alocação dos recursos para tais políticas públicas.

O ProUni se caracteriza por uma renúncia fiscal em que a instituição de ensino superior deixa de recolher alguns tributos em troca de bolsas integrais ou parciais, representa, na verdade um “programa de compra de vagas pelo governo”⁹¹.

Apesar do programa apresentar uma série de problemas operacionais importantes, a legislação que dita as regras do mesmo é sólida e tem exigido uma contrapartida dos benefícios fiscais concedidos. O problema enfrentado não se encontra na estruturação do programa mas sim na sua fiscalização⁹².

Então, quanto aos critérios, o programa destaca-se positivamente em todos estes, especialmente por se tratar de uma estrutura de programa social que não requisita investimentos públicos adicionais. A perspectiva da forma adotada de isenção de impostos como incentivo à criação de novas vagas para beneficiários do programa demonstra todos os aspectos que devem ser visados por uma política pública eficiente. Trata-se de uma estratégia de incentivo que de fato equilibra as ponderações políticas, de inserção de uma maior população historicamente negligenciada no contexto do Ensino Superior, com a eficiência econômica.

Neste mesmo sentido, a restrição do Programa à parcela da população mais carente, de baixa renda, demonstra a pretensão política que visa um desenvolvimento homogêneo do país, em longo prazo. Este aspecto também é um ponto positivo da política por assegurar que os beneficiários da mesma realmente sejam parte de uma parcela necessitada do auxílio direto estatal, de forma a serem incluídos dentro do sofisticado mercado de trabalho inovador atual. Trata-se de um programa em que a ausência de restituição ao Estado se justifica pelos beneficiários alvos da política.

Desta forma a política cumpre seus objetivos ao contribuir para uma melhor formação profissional de grupos minoritários que nunca teriam acesso ao Ensino Superior, intervindo na colocação dos alunos prounistas no mercado de trabalho, resultando em uma melhoria de vida quase evidente. “As conquistas e/ou perspectivas de uma formação em nível terciário sinalizam melhorias econômicas no contexto familiar e também consolidam o ProUni na sociedade”⁹³.

⁹¹ PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação de recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas, v. 37, n. 134, p. 133-152, jan.-mar., 2016.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ FELICETTI, Vera Lucia. Comprometimento do aluno ProUni: acesso, persistência e formação acadêmica. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 95, n. 241, p. 526-543, set.-dez., 2014.

Os critérios de aproveitamento acadêmico, por sua vez, enquanto inicialmente apresentam-se como positivos, poderiam conter questões problemáticas afundo. O foco na qualidade deste aproveitamento, em que o aluno deve obter minimamente 75% de aproveitamento indica a preocupação com a eficiência da política, em que há a manutenção de beneficiários que realmente consigam exponencializar os ganhos obtidos com a experiência acadêmica. Trata-se de uma estrutura de controle razoável especialmente por conter uma margem de respaldo com a possibilidade em caso de inoportuna perda deste rendimento.

Nessa perspectiva, tal política é positiva uma vez que os estudantes conseguem se inserir no ensino superior com um bom desempenho acadêmico, conforme atestado pelos bons resultados no ENADE, além de se destacar a boa perspectiva do acesso e a permanência às IES conterem uma pré-seleção que avalia do desempenho do aluno no Enem⁹⁴. São estes aspectos muito positivos para atestar a efetividade da política.

O único aspecto problemático, a ser tratado por alto, por não haver pertinência com o presente objeto de pesquisa, seria a possibilidade de se atestar a baixa qualidade de cursos oferecidos por IES privadas quando houver um aproveitamento acadêmico incomum, superior à média percentual apontada. Possivelmente, este último critério pode demonstrar a carência qualitativa de determinadas instituições em face do crescimento quantitativo do número de vagas, crescimento este almejado segundo a estratégia estatal.

Contudo não se pode deixar de sustentar que os resultados positivos na formação de nível superior são percebidos pelo percurso acadêmico de cada aluno pronista que conquistou sua graduação⁹⁵. A satisfação com o trabalho após a formação acadêmica é um interessante contraponto à discussão acerca da qualidade da educação, pois tal conquista já é considerada como um grande passo para a melhoria de vida destes estudantes.

Partindo-se para a outra política, o Fies demonstra alguns outros questionamentos pertinentes. A princípio nota-se que não se trata, em si, de uma transferência de recursos públicos para o setor privado, “trata-se de um empréstimo bancário que, espera-se, será pago

⁹⁴ VENDRAMINI, Claudette Maria Medeiros; LOPES, Fernanda Luzia. Desempenho no Enade de bolsistas ProUni. *Fractal: Revista de Psicologia*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 69-75, jan.-abr., 2016.

⁹⁵ FELICETTI, Vera Lucia. Comprometimento do aluno ProUni: acesso, persistência e formação acadêmica. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 95, n. 241, p. 526-543, set.-dez., 2014.

após a formatura nos termos do contrato assinado”⁹⁶, contudo sua relevância é renomada no sentido em que é considerado como um investimento público em educação pelo art. 5º, § 4º do Plano Nacional de Educação.

Em relação à necessária restituição do “investimento” público consolidado, o Fies apresenta uma estrutura única de interação entre o Estado e o beneficiário. A necessária restituição com baixas taxas de juros anuais, por comparação, demonstra a preocupação estatal em expandir, de forma generalizada, o acesso e a permanência ao Ensino Superior, buscando garantir a permanência do alunado através de auxílios fiscais diretos.

Dessa forma, deve-se considerar como um aspecto positivo este retorno direto dos recursos públicos investidos, sem mensurar as demais vantagens obtidas com a formação de novos portadores de diplomas para o Brasil. A contribuição destes novos profissionais deve, em termos valorativos, ultrapassar a transferência inicial direta de recursos feita pelo Estado.

Por outro lado, a ressalva feita no presente contexto ao Fies seria a possibilidade de se realizar um controle mais incisivo na política. Por ela ser mais generalizada e aberta a uma gama maior de beneficiários, em comparação ao ProUni, esta política pode ensejar uma nova iniciativa estatal no sentido de efetivamente abordar as deficiências concretas do mercado de trabalho e da economia. Possivelmente poder-se-ia incentivar, por meio do Fies, o preenchimento de vagas em cursos deficitários e necessários para o panorama nacional. Porém, estas considerações ficarão a cargo de sugestões no presente trabalho.

Isso se torna especialmente relevante quando se depara ao fato de que o histórico dos programas de financiamento estudantil no Brasil, datados desde 1975, alinhado com a alta inadimplência constatada no programa de financiamento anterior (o denominado Crédito Educativo para Estudantes Carentes – CREDUC constatava em seu último ano, 1997, a inadimplência de 85%⁹⁷) deixaram grandes pendências que podem gerar o fim do FIES.

Do mesmo modo, assim como no ProUni, as fiscalizações do programa, cobradas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, não estão sendo sumamente atendidas. O MEC tem alegado a falta de disponibilização de informações e acesso ao sistema por parte da Caixa

⁹⁶ PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação de recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. Revista Educação e Sociedade. Campinas, v. 37, n. 134, p. 133-152, jan.-mar., 2016.

⁹⁷ PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação de recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. Revista Educação e Sociedade. Campinas, v. 37, n. 134, p. 133-152, jan.-mar., 2016.

Econômica Federal. Isso sem contar a rapidez da expansão dos contratos de financiamento no período de 2009 a 2014, se multiplicando em mais de dez vezes⁹⁸.

Assim, visto a problemática perante a situação tanto do FIES quanto do ProUni, preza-se pela recomendação para trazer uma maior efetividade à política, delimitando de melhor forma os critérios de sua alocação de recursos, visto que “uma enorme quantidade de recursos públicos tem sido destinada a instituições privadas lucrativas, muitas de qualidade duvidosa, sem qualquer controle e sem que elas tenham qualquer responsabilidade”⁹⁹.

O intuito de minimizar a hierarquia educacional, provendo um acesso em massa ao Ensino Superior demonstra a preocupação política brasileira em suprir um direito não obrigatoriamente imposto pela Carta Constitucional. As políticas de fato trouxeram para as IES novos públicos estudantis, pertencentes a grupos sociais, econômicos, étnicos e geracionais historicamente excluídos¹⁰⁰. Deste modo:

“O acesso, a despeito de ser apenas uma das dimensões de um processo mais amplo de democratização da universidade, é um elemento fundamental na medida em que desafia a IES a se conceber e a se realizar como um bem público a serviço da sociedade. A inclusão promove a justiça cognitiva, permite aos excluídos a apropriação dos saberes sistematizados, do conhecimento e da tecnologia historicamente construídos, essenciais ao mundo do trabalho e ao exercício da cidadania.”¹⁰¹

A iniciativa brasileira deve ser destacada pelo intuito de promover o desenvolvimento nacional de forma positiva e em um longo prazo. Desta forma, os ganhos a serem consolidados com estas escolhas podem ser imensuravelmente positivos desde que se adeque determinados pontos ineficientes de forma a propagar a máxima contribuição destas políticas.

3.3 Problemática da falta de recursos humanos estratégicos

O constatado baixo investimento em Educação Superior no Brasil, comparando-se com demais setores, ainda está pulverizado em diversas áreas do conhecimento, não privilegiando o que realmente o país precisa, já que a demanda dos estudantes por cursos

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação de recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas, v. 37, n. 134, p. 133-152, jan.-mar., 2016.

¹⁰⁰ NIEROTKA, Rosileia Lucia; TREVISOL, Joviles Vítório. Os jovens das camadas populares na universidade pública: acesso e permanência. *Revista Katálysis*. Florianópolis, v. 19, n. 1, p. 22-32, jan.-jun., 2016.

¹⁰¹ *Ibidem*.

superiores, conforme demonstrado em dado já inserido neste trabalho, está concentrada nas áreas de Administração, Direito e Pedagogia.

Estes dados ficam ainda mais agravados uma vez que no sistema universitário latino-americano, o que inclui o Brasil, “há baixa expectativa que o conhecimento gerado publicamente seja transferido para aplicações comerciais a fim de gerar ganhos de produtividade e competitividade”¹⁰², há um “*gap*” entre a produção científica e resultados efetivos em avanços tecnológicos.

Isto é, apesar das universidades serem os principais pontos de produção de conhecimento no Brasil e na América Latina, estas não compreendem em larga escala a dinâmica do mercado. Esta constatação aliada ao fato de que não há grandes inovações advindas de outros institutos da sociedade, a relação universidade-empresa fica enfraquecida, minimizando a comunicação entre estes polos. Isto vai contra a principal constatação sobre a inovação e o *catch-up*, pois demonstra a imaturidade do sistema de inovação brasileiro:

“O desenvolvimento científico-tecnológico é um processo dinâmico e é resultado de uma interação coletiva entre os diferentes agentes econômicos, especialmente porque os novos paradigmas tecnológicos são permeados por conhecimentos científicos de fronteira, assim deve-se promover um papel ativo das universidades e reforçar a rede universidade-empresa-governo.”¹⁰³

Contudo, não se pode olvidar que apesar desta imaturidade sistêmica, “caracterizado por fracas ligações entre infraestrutura científica e as atividades tecnológicas”¹⁰⁴, o país pode ser considerado uma nação científica emergente, relevante globalmente, pois o investimento em atividades científicas no país são significativos.

Este fato na verdade está de acordo com a constatação mais relevante feita acima, a maior parcela dos recursos humanos no Brasil, a maior parcela de grupos de pesquisa, está concentrada em Ciências Humanas, Sociais Aplicadas, Linguística e Artes, enquanto a parcela residual está alocada em Engenharia. Isso representa uma grande distorção uma vez que ao contrário do que acontece com essa enorme alocação de pessoas (recursos humanos), a estratégia nacional adotada busca alocar recursos financeiros principalmente em setores estratégicos para o país (Ciências Biológicas e Engenharias).

¹⁰² CHIARINI, Tulio; VIEIRA, Karina P. Universidades como Produtoras de Conhecimento para o Desenvolvimento Econômico: Sistema Superior de Ensino e as Políticas de CT&I. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, p. 117-132, 2012.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

Nota-se que esta configuração é plenamente condizente com a realidade brasileira, pois as IES privadas, maioria no Brasil, dedicam vagas e investimentos principalmente em áreas delimitadas como as de gestão, direito e demais ciências humanas, sendo residual suas atividade de pesquisa. Isto é, essa distorção está relacionada ao grande número de IES privadas oferecerem mais vagas em cursos nas áreas designadas de prioridade baixa (Ciências Humanas e Sociais Aplicada), uma vez que estes cursos demandam investimentos relativamente baixos em infraestrutura.

Isso resulta em uma “defasagem em inovação devido à falta de recursos humanos em áreas estratégicas, e não à má alocação dos gastos públicos no financiamento à pesquisa”¹⁰⁵. Tal dado solidifica essa característica contraditória do sistema brasileiro de Ensino Superior.

Quanto à questão da precedência dos cursos tecnológicos, importa salientar que um dos parâmetros que dispõe o nosso ordenamento, quando se fala em prioridade, seria o previsto no Decreto 7.642 de 2013, que institui o Programa Ciência sem Fronteiras com o objetivo de propiciar a formação e capacitação em áreas de conhecimento definidas como prioritárias¹⁰⁶.

Ao definir, então, quais seriam as áreas prioritárias e estratégicas para o Brasil, a Portaria Interministerial nº 1, de 9 de janeiro de 2013, assinada pelos Ministérios da Educação e da Tecnologia e Inovação, aponta para cursos eminentemente das ciências da natureza, quais sejam: engenharias e demais áreas tecnológicas; ciências exatas e da terra; biologia, ciências biomédicas e da saúde; computação e tecnologias da informação; tecnologia aeroespacial; fármacos; produção agrícola sustentável; petróleo, gás e carvão mineral; energias renováveis; tecnologia mineral; biotecnologia; nanotecnologia e novos materiais; tecnologias de prevenção e mitigação de desastres naturais; biodiversidade e bioprospecção; ciências do mar; indústria criativa; novas tecnologias de engenharia construtiva; e formação de tecnólogos.

Inclusive, a título de exemplo, tal constatação de que o Brasil necessita de profissionais de áreas da tecnologia foi tema central de matéria jornalística do mesmo ano da Portaria, comparando diferentes países no mundo e os profissionais estrangeiros mais procurados. No caso brasileiro, ficou clara a necessidade em importar profissionais como engenheiros mecânicos; profissionais de engenharia elétrica; engenheiros e analistas de TI;

¹⁰⁵ CHIARINI, Tulio; VIEIRA, Karina P. Universidades como Produtoras de Conhecimento para o Desenvolvimento Econômico: Sistema Superior de Ensino e as Políticas de CT&I. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, p. 117-132, 2012.

¹⁰⁶ Dados obtidos junto ao Portal do Programa Ciência sem Fronteiras. Acesso em: 25 de ago. 2015. < <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf>>. Acesso em: 29 ago. 2015.

profissionais de engenharia civil; profissionais de redes e base de dados (TI); engenheiros eletrônicos; e engenheiros de minas e petróleo¹⁰⁷.

O tema central trata da necessidade inerente à economia brasileira de importar profissionais em áreas deficitárias, com o intuito de preenchimento destas vagas relevantes e necessárias. Talvez a melhor estratégia a ser adotada, perante tal constatação fática do panorama econômico atual, seja o incentivo à formação de profissionais destas áreas no próprio sistema brasileiro.

Seria mais interessante ao Brasil providenciar o preenchimento destas vagas internamente, com nacionais brasileiros portadores de diplomas de cursos superiores nas áreas da tecnologia, especialmente quando se remete que tais áreas, por apresentarem uma grande demanda por profissionais, culminada com uma baixa oferta de mão de obra competente, demonstram-se extremamente prósperas e com perspectivas de carreiras promissoras. Efetivamente, estaria remetendo a um retorno exponencial do “investimento público” inicial em suprir estas posições.

Embora tal escolha possa ensejar ponderações quanto à necessidade de humanização da educação, bem como o desenvolvimento da produção de conhecimento das ciências humanas, ou até mesmo quanto à opção que cada indivíduo pode fazer sobre o curso superior que prefere se matricular, do ponto de vista institucional e político, notamos uma predileção a cursos tecnológicos, cuja coerência, em tese, presume-se que possa ser verificada no âmbito de programas educacionais de Ensino Superior, visto que também devem fazer distinção do que é prioritário e estratégico.

A premissa da escolha de prioridades é reforçada se considerada a orientação teórica da Análise Econômica do Direito deste trabalho. Para que uma política pública seja eficiente e efetiva, é necessário que haja racionalidade, coerência e compatibilidade entre os fins a que se quer chegar e os meios a que se quer chegar. Como tanto este como aquele são definidos por escolhas políticas, coube à presente pesquisa verificar como os programas educacionais dialogam em termos de técnica e coerência.

¹⁰⁷ COSTA, C.; SAAB, N.; REES, M. Os 20 profissionais estrangeiros mais procurados. *BBC Brasil*. Atualizado em 04/04/2013. Disponível em < http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/04/130326_wanted_migrants_clickable>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CONCLUSÃO

Em face de todos os critérios e dados analisados acima, busca-se, em sede de conclusões finais, colocar em foco as perspectivas analisadas de ambas as políticas e gerar, despretensiosamente, algumas sugestões que se seguem.

A título de destaque, antes de realizar as sugestões acerca das políticas, deve-se expor o fato de que ambas as políticas analisadas atualmente não estabelecem critérios para a seleção de cursos. A ausência desta definição nos critérios de cada política indica que ambas estão atinentes às escolhas dos beneficiários por quaisquer cursos oferecidos, e devidamente avaliados, dentro das IES privadas.

Nota-se que as políticas apresentadas visam garantir o acesso e permanência ao Ensino Superior a uma parcela da população historicamente excluída de tal patamar. O cumprimento do Direito à Educação Superior como um direito social está atrelado tanto às características de subsidiariedade e proporcionalidade, inerentes a direitos fundamentais deste molde, sendo tais políticas escolhas contextualizadas e de extrema relevância na trajetória desenvolvimentista do Brasil.

Partindo para a análise específica das políticas, quanto ao ProUni, pela característica intrínseca do programa em enfrentar a debilidade histórica de acesso e permanência das classes menos favorecidas ao Ensino Superior, recomendar-se-ia a manutenção equilibrada do programa, buscando a permanência de graus aceitáveis de eficiência quanto à alocação dos recursos e esforços necessários à sua continuidade.

Em um primeiro momento, não faria sentido restringir o direito de escolha dos ingressantes quanto ao curso selecionado nas IES privadas, vide que tal política providencia o acesso ao Ensino Superior para uma camada específica da população. Contudo, na medida em que se desenvolve a política, seria amplamente discutível implementar um critério direcionador da mesma para que esta priorize a concessão de vagas em cursos de tecnologia e inovação, de acordo com a delimitação estratégica para o país.

Neste sentido e de forma incisiva, quanto às eventuais vagas remanescentes, poder-se-ia estabelecer um critério de preferência para alunos que optem por cursos em áreas das engenharias e tecnologias, necessárias segundo as demandas do mercado de trabalho atual. Este critério poderia se sobrepor às demais regras, com o intuito de incentivar o crescimento do alunado nestes cursos, a fins de formação de profissionais competentes nestas áreas atualmente debilitadas na economia brasileira.

Quanto ao Fies, caso se dê continuação ao programa, a sugestão feita seria mais cautelosa. Como já relatado, por se tratar de um programa mais abrangente e generalizado, há a aplicação direta de recursos públicos para auxiliar no financiamento dos estudos dos beneficiários em IES particulares, sendo que estes beneficiários devem restituir o dinheiro emprestado. Assim, complica-se um pouco a percepção, uma vez que há uma contrapartida do particular em pagar o montante financiado. Contudo, novamente de forma equilibrada, poder-se-ia remeter a um maior controle estatal desta política para assegurar a preferência do financiamento a alunos que optem por cursos em áreas das engenharias e tecnologias, conforme a demanda do mercado de trabalho.

Possivelmente, uma opção em adotar critérios neste sentido poderia assegurar uma maior eficiência da alocação de recursos públicos, pois, assim, estar-se-ia “investindo” em cursos com grande perspectiva de crescimento na configuração atual da economia brasileira e global. A visão a ser buscada, caso assim for, seria de promover o crescimento de setores deficitários e que necessitam de uma mão de obra qualificada no contexto atual.

O importante é realizar uma alocação mais efetiva dos recursos de forma a evitar destinar dinheiro público a instituições privadas, muitas vezes lucrativas, de qualidade duvidosa, sem qualquer controle e sem que elas tenham qualquer responsabilidade. Idealmente deve-se priorizar a formação de estudantes capazes, com alto “valor acreditativo” junto ao mercado de trabalho¹⁰⁸.

Caso não mude este cenário, o futuro para a implementação do Plano Nacional de Educação é pouco promissor, ainda mais quando nos deparamos com o contexto de recessão econômica e desemprego que se propagou nos últimos anos.

De forma a reforçar as discussões feitas no presente trabalho, retornamos a uma sugestão feita pelo próprio Professor Dr. Edson Nunes quanto a esta possibilidade de foco nos profissionais da tecnologia:

“[Deve-se] alterar uma série de padrões vigentes e ‘naturais’, oferecendo mais educação aplicada e de orientação tecnológica, diminuindo, proporcionalmente, a supremacia acachapante das humanidades e das

¹⁰⁸ PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação de recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. Revista Educação e Sociedade. Campinas, v. 37, n. 134, p. 133-152, jan.-mar., 2016.

ciências sociais aplicadas no número total de estudantes de educação pós-secundária brasileira.”¹⁰⁹

O papel do Estado brasileiro perante seu sistema universitário é de fomentador da inovação em escala nacional. Para isso, cabe ressaltar a necessidade de combinar a formação de recursos humanos altamente qualificados com a produção de conhecimento através das universidades¹¹⁰.

Nota-se que há uma contradição ao identificar que as principais áreas de conhecimento em que o Brasil aloca recursos financeiros são as Ciências Biológicas e as Engenharias, o que está de acordo com as definições da Política de Inovação Tecnológica do país, pois estes representam setores estratégicos que devem ser fomentados. Contudo, de forma a complementar a contradição incitada, a alocação de recursos humanos para pesquisas reside, em sua maior parte, nas áreas de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.

Não se trata, conforme a estratégia brasileira adotada, “de apenas formar profissionais em número suficiente e tecnicamente habilitados para o desempenho de funções específicas, mas também preparados para atuar em contextos sociais extremamente adversos”¹¹¹. Busca-se atingir um nível qualitativamente alto dos formandos do Ensino Superior, de forma que certamente possam contribuir para a produção de conhecimento inovador para a economia brasileira.

Obviamente é compreensível que o nível qualitativo baixo, de forma generalizada, da maioria das IES privadas representa uma consequência sistêmica de um sistema educacional básico ainda, de certa forma, precário, deparando-se com um alunado de 3º grau, em grande medida, “abandonado à própria sorte” devido ao contexto escolar inserido. A melhoria na qualidade da educação básica acarretaria na reorientação curricular, haveria, claramente, uma adequação às características de um alunado melhor preparado a chegar a este nível superior de educação¹¹².

Contudo, deve-se focar no fato de que “o Brasil pode não estar produzindo quantidade relevante de recursos humanos necessários para competir nos mercados mundiais altamente

¹⁰⁹ NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 103-147, 2007.

¹¹⁰ CHIARINI, Tulio; VIEIRA, Karina P. Universidades como Produtoras de Conhecimento para o Desenvolvimento Econômico: Sistema Superior de Ensino e as Políticas de CT&I. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, p. 117-132, 2012.

¹¹¹ CORBUCCI, Paulo R. *Texto para Discussão (TD) 1287: Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil*. Brasília, p. 07-32, 2007.

¹¹² *Ibidem*.

tecnológicos”¹¹³, que é preocupante. O país precisa de pessoas pesquisando em áreas da tecnologia, caso contrário estará em um perpétuo processo de *catch-up* com economias mais avançadas, sendo sempre um receptor de tecnologias estrangeiras, sem apresentar uma faceta competitiva perante este mercado.

Trata-se da necessidade de incentivar a transformação do conhecimento providenciado pelas universidades em aplicações produtivas e inovadoras. É entendido que a inovação em processos e produtos representa um dos maiores desafios para a sociedade brasileira, porém a pretensão de ampliar a pauta de exportações de bens tecnológicos, com maior valor agregado, é extremamente importante, para evitar a perpetuação da posição brasileira como exportador quase exclusivo de *commodities* e importador destes bens com maior valor agregado.

Cabe então a proposição, conforme atestado em trabalho acadêmico paradigmático para a presente pesquisa¹¹⁴, da integração entre as políticas educacionais de Ensino Superior e as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Deve-se buscar a qualificação de mão de obra nestes setores estratégicos por meio da incorporação de políticas de CT&I às políticas educacionais já vigentes. Deve-se propor novas medidas que possibilitem tal integração, agregando às IES, públicas e privadas, a atuação como agentes estratégicos em educação e inovação, simultaneamente.

¹¹³ CHIARINI, Tulio; VIEIRA, Karina P. Universidades como Produtoras de Conhecimento para o Desenvolvimento Econômico: Sistema Superior de Ensino e as Políticas de CT&I. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, p. 117-132, 2012.

¹¹⁴ *Ibidem*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Tradução/Organização de Luís Afonso Heck. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

ALEXY, Robert. *Direito, Razão, Discurso: Estudos para a Filosofia do Direito*. Tradução de Luís Afonso Heck. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

ALEXY, Robert. Teoria do Discurso e Direitos Fundamentais. In: HECK, Luís Afonso (Org.), *Direito Natural, Direito Positivo, Direito Discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

ATRIA, Fernando. Existem Direitos Sociais. In: MELLO, Cláudio Ari (Coord.), *Os Desafios dos Direitos Sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 09-46, 2005.

BARTSCH, Aleksandra S. Educação Superior Tecnológica: Desenvolvimento de competências para as novas gerações. *Observatório Universitário – Documento de Trabalho n. 103*. Rio de Janeiro, p. 1-45, 2012. Disponível em: <<http://www.observatoriouniversitario.org.br/>>. Acesso em: 20 de nov. 2015.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, p. 79-80, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CHIARINI, Tulio; VIEIRA, Karina P. Universidades como Produtoras de Conhecimento para o Desenvolvimento Econômico: Sistema Superior de Ensino e as Políticas de CT&I. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, p. 117-132, 2012.

CORBUCCI, Paulo R. O Ensino Superior Brasileiro na Década de 90. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Brasília, n. 2, p. 105-108, 2001. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4774>>. Acesso em: 12 de jul. 2016.

CORBUCCI, Paulo R. *Texto para Discussão (TD) 1287: Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil*. Brasília, p. 07-32, 2007. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1887>>. Acesso em: 12 de jul. 2016.

COSTA, Camilla; SAAB, Nour; REES, Martyn. Os 20 profissionais estrangeiros mais procurados. *BBC Brasil*. Atualizado em 04/04/2013. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/04/130326_wanted_migrants_clickable>. Acesso em: 15 de ago. 2015.

CURY, Carlos R. J. Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Caderno de Pesquisa – Fundação Carlos Chagas*. São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002.

FELICETTI, Vera Lucia. Comprometimento do aluno ProUni: acesso, persistência e formação acadêmica. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 95, n. 241, p. 526-543, set.-dez., 2014.

GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 383, p. 83-112, 2006.

GICO JR., Ivo T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*. Brasília, v. 1, n. 1, p. 07-33, 2010.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2000.

NIEROTKA, Rosileia Lucia; TREVISOL, Joviles Vitório. Os jovens das camadas populares na universidade pública: acesso e permanência. *Revista Katálysis*. Florianópolis, v. 19, n. 1, p. 22-32, jan.-jun., 2016.

NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 103-147, 2007.

OECD (2010). Education at a glance. Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/45/39/45926093.pdf>>. Acesso em: 29 de ago. 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação de recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas, v. 37, n. 134, p. 133-152, jan.-mar., 2016.

POSNER, Richard A. *A economia da justiça*; tradução Evandro Ferreira e Silva; revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

SARLET, Ingo W. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?* Porto Alegre-Belo Horizonte, p. 163-206, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e o obstáculo à realização dos direitos sociais. In: *SOUZA, Cláudio Pereira de & SARMENTO Daniel (Org.), Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 587-599, 2008.

SIMÃO FILHO, Adalberto; LEHFELD, Lucas de Souza; LEHFELD; Neide Aparecida de Souza. O Direito Constitucional à Educação Superior de Qualidade: Uma análise reflexiva entre os objetivos propostos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes (Brasil) e as diretrizes previstas na Declaração de Bolonha da União Europeia. *Revista de Direito Constitucional*. São Paulo, v. 19, n. 74, p. 131-183, 2011.

VENDRAMINI, Claudette Maria Medeiros; LOPES, Fernanda Luzia. Desempenho no Enade de bolsistas ProUni. *Fractal: Revista de Psicologia*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 69-75, jan.-abr., 2016.