

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

JOÃO MARCELO DA COSTA E SILVA LIMA

**Compatibilizando meios com fins: é necessário regular a distribuição de bolsas do ProUni
por curso?**

Rio de Janeiro, novembro de 2014

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

**ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

JOÃO MARCELO DA COSTA E SILVA LIMA

**Compatibilizando meios com fins: é necessário regular a distribuição de bolsas do ProUni
por curso?**

Trabalho de Conclusão de Curso, sob
orientação do professor **Carlos
Emmanuel Joppert Ragazzo**
apresentado à FGV DIREITO RIO
como requisito parcial para obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Rio de Janeiro, novembro de 2014

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Título do trabalho: **Compatibilizando meios com fins: é necessário regular a distribuição de bolsas do ProUni por curso?**

Elaborado por JOÃO MARCELO DA COSTA E SILVA LIMA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à FGV DIREITO RIO
como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Comissão Examinadora:

Nome do orientador: _____

Nome do Examinador 1: _____

Nome do Examinador 2: _____

Assinaturas:

Professor Orientador

Examinador 1:

Examinador 2:

Nota Final: _____

Rio de Janeiro, _____ de _____ de 20__.

AGRADECIMENTOS

Sou muito grato a todos que colaboraram comigo na elaboração deste trabalho e contribuíram significativamente para a minha formação na FGV: Cássio Cavalli, Leandro Molhano, Patrícia Sampaio, Daniel Vargas, Vitor Chaves, Mário Machado, Márcio Grandchamp, Ronaldo Lemos e Gustavo Kloh e os “plays”, que sabem muito bem quem são.

Seria inconcebível, no entanto, não deixar registrado um agradecimento especial a Diego Werneck, que foi decisivo ao longo da elaboração deste trabalho.

Tampouco posso, claro, deixar de agradecer especialmente a Carlos Ragazzo, que há anos contribui significativamente para a minha formação com os seguintes ingredientes: muita exigência, excelentes conselhos e um grande exemplo. Graças ao Ragazzo, agora faço perguntas. O próximo passo será fazer as perguntas certas - e tenho certeza que Ragazzo será crucial para que consiga fazê-las.

Agradeço também imensamente a minha família: Elza, Antonio, Isabel, Alberto, Sérgio e Alice. Sem eles, tenho certeza de que seria uma pessoa deplorável.

Por fim, deixo um agradecimento especialíssimo a meu pai, João André, que não só leu o trabalho inteiro, como lê tudo que eu escrevo, acompanha de perto todos meus passos e torce sempre por mim, mesmo estando longe.

Muito obrigado!

RESUMO: Este trabalho demonstrará, em um primeiro momento, como o Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar a lei que instituiu o ProUni em sede de controle constitucional abstrato, alterou o objetivo atribuído ao programa pelo Poder Executivo. Argumenta-se que, se levada a sério, a decisão do STF, embora tenha declarado constitucional o ProUni, traz consigo consequências normativas que exigem alterações no desenho do ProUni, que agora passa a ter um compromisso com a empregabilidade de seus beneficiários. Em seguida, este trabalho avaliará a compatibilidade do ProUni com seu “novo” objetivo normativo e, ao cumprir essa tarefa, chamará atenção para o seguinte problema: embora o ProUni impacte positivamente no índice de empregabilidade dos alunos, não os direciona às carreias mais valoradas no mercado de trabalho. Por fim, sustentar-se-á que se a alteração do objetivo normativo do Programa feita pelo STF for levada a sério, há indícios de que a distribuição de bolsas do ProUni precisaria ser alterada para passar a priorizar cursos “estratégicos”. Isso porque – segue o argumento – ao conferir ao Programa a tarefa de “reduzir desigualdades sociais”, o STF incorporou ao ProUni um novo compromisso, o de garantir que todos (ou quase todos) seus beneficiários concluam seus cursos de educação superior e passem a ocupar vagas de trabalho bem-remuneradas.

PALAVRAS-CHAVE: Objetivo normativo. STF. Educação Superior. ProUni. Empregabilidade.

ABSTRACT: This paper shall first show how the Brazilian Supreme Court (STF), when reviewing the constitutionality of the law that created ProUni, altered the normative objective conferred to this public policy by the Executive. It is argued that, if taken seriously, the decision delivered by STF brings about normative consequences that may require changes in ProUni's design, which now has to focus on the employment of its beneficiaries. This paper will then go on to evaluate ProUni's compatibility with its "new" normative objective. In doing so, we will call attention to an underlying problem: although ProUni has a positive impact on the employment of its beneficiaries, it does not sufficiently direct them to the careers the labour market values the most. Finally, this paper will conclude stating that, if the normative task STF has put on ProUni is taken seriously, there is some evidence indicating that ProUni would need to be altered so as to grant more scholarships for "strategic careers". We argue that this is so because, when STF conferred to ProUni the task of "reducing economic inequality", STF also made ProUni commit to ensuring the full employment of its beneficiaries.

KEY WORDS: Normative objective. STF. Higher Education. ProUni. Employment.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. QUAL É O OBJETIVO SOCIAL QUE O PROUNI PERSEGUE?	4
1.1. Acesso à educação superior no Brasil e o aparecimento do ProUni.....	5
<i>1.1.1. A estratégia de expansão da educação superior dos anos 1960 a 1990.....</i>	<i>5</i>
<i>1.1.2. O Governo FHC e o primeiro Plano Nacional da Educação</i>	<i>7</i>
1.2. A educação superior no governo Lula e o aparecimento do ProUni.....	10
<i>1.2.1. A idealização do ProUni no Governo Lula.....</i>	<i>10</i>
<i>1.2.2. Quem faz jus ao ProUni e sob que condições?</i>	<i>11</i>
<i>1.2.3. As obrigações das IES aderentes ao ProUni</i>	<i>13</i>
1.3. Fixando o objetivo social do ProUni: o parâmetro de avaliação do Programa	14
<i>1.3.1. Como avaliar políticas públicas?</i>	<i>14</i>
<i>1.3.2. Da Exposição de Motivos ao Julgamento da ADI 3330: em busca do objetivo normativo do ProUni</i>	<i>16</i>
<i>1.3.3. Implicações da ADI 3330 para o desenho do ProUni</i>	<i>23</i>
2. AVALIAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROUNI COM SEU OBJETIVO	26
2.1. Os cursos “estratégicos”	28
2.2. A distribuição das bolsas do ProUni	34
<i>2.2.1. Comparando a proporção de bolsas ofertadas para cursos estratégicos com a proporção oferecida para cursos não-estratégicos</i>	<i>34</i>
<i>2.2.2. Como funciona atualmente a regulação da proporção de bolsas por curso do ProUni?</i>	<i>38</i>
2.3. A incompatibilidade revelada?	39
<i>2.3.1. O impacto do ProUni sobre empregabilidade: levantando as evidências.....</i>	<i>40</i>
<i>2.3.2. A distinção entre honrar e promover: capturando maneiras específicas de aferir a “compatibilidade” de políticas públicas com o ordenamento jurídico</i>	<i>41</i>
<i>2.3.3. Conclusões sobre a compatibilidade entre ProUni e seu objetivo normativo.....</i>	<i>43</i>
CONCLUSÃO	46

INTRODUÇÃO

Em 25 de setembro de 2013, a Presidente Dilma Rousseff apresentou seu plano de investimentos em infraestrutura a um auditório repleto de investidores internacionais na sede do banco Goldman Sachs, em Nova York. Essa reunião passou para a história, pois, nela, Dilma Rousseff disse que “Advogado é custo, engenheiro é produtividade”. A mídia capturou essa frase, que provocou gargalhadas da plateia. Por trás dessa frase, Dilma reafirmou uma prioridade de seu governo em termos de política de educação: formar mais engenheiros, em prol do desenvolvimento do Brasil. É inclusive por essa razão que criou o programa Ciência Sem Fronteiras, em 2011, inaugurando-o com o seguinte comentário: “O Brasil precisar dar um salto em inovação, ciência e tecnologia”¹.

Diversas evidências corroboram a conclusão de Dilma Rousseff: de fato, o Brasil carece de mão-de-obra formada em engenharia, ciência e tecnologia, como os relatórios da empresa de consultoria Manpower reiteram ano após ano². Além da carência de engenheiros, cientistas³ e profissionais especializados em Tecnologia da Informação identificada pela Presidente, há indícios de que, no Brasil, também faltam médicos, enfermeiros e dentistas, que, ademais, estão geograficamente mal distribuídos⁴. É difícil negar que uma política de educação que priorize a formação de engenheiros, cientistas, médicos e profissionais especializados em tecnologia de informação (TI) contribuirá para um aumento da produtividade e do ritmo de inovação do Brasil, bem como em melhora no bem-estar da população. Por outro lado, esses profissionais estão em falta no Brasil, e instituições de ensino superior (IES) não os formam na mesma quantidade que bacharéis em direito, administração de empresas e pedagogia⁵.

Em 2011, Carlos Ragazzo, colunista do *blog* “Direito e Desenvolvimento” da Revista Exame, publicou um *post* intitulado “Ensino Superior e Oferta de Trabalho”⁶ em que faz a seguinte constatação: embora o lógico fosse que os até então 170 mil alunos já formados pelo Programa Universidade Para Todos (ProUni), uma política pública de educação criada pelo

¹ NOSSA, 2014.

² BONFANTI e MARTINS, 2012.

³ Entre os cientistas mais requisitados em razão da escassez, estão biólogos e geólogos. COSTA, 2012.

⁴ COLLUCCI, 2013. Ver também: VEJA, 2013.

⁵ TANEGUKI, 2011.

⁶ RAGAZZO, 2011.

Ministério de Educação e Cultura (MEC) durante o primeiro mandato do governo Lula, e os 900 mil que estavam à época recebendo as bolsas – fossem das carreiras mais demandadas pelo mercado de trabalho brasileiro, não era isso que estava ocorrendo. Na prática, até 2011, as IES que aderiram ao ProUni ofertavam predominantemente vagas para cursos de Administração e Direito. Ou seja, os estudantes de baixa renda beneficiários do ProUni não estavam, majoritariamente, se formando para atuar em mercados com déficit de mão-de-obra, e portanto com condições de absorvê-los.

Já no início de 2014, o então Ministro da Educação e Cultura Aloísio Mercadante confirmou, em anúncio de abertura de mais um semestre de oferta de bolsas no Prouni, o cenário já notado por Ragazzo em 2011: Administração e Direito dominam, ainda hoje, a distribuição de bolsas ofertadas pelas IES aderentes ao ProUni. Ragazzo também notou que a quantidade de bolsas ofertadas para cursos voltados a mercados de trabalho deficitários, i.e., em crescimento e com muita oferta de vagas, é baixa. Seriam essas carreiras as de “engenheiros (dos mais diferentes tipos), geólogos, arquitetos e para profissões relacionadas à informática (como profissionais de TI em geral)”. A primeira vista, esses cursos parecem coincidir com alguns dos que a Presidente Dilma Rousseff está priorizando para que o Brasil dê esse “salto em inovação, ciência e tecnologia”.

Nesse contexto, este trabalho demonstrará, em um primeiro momento, como o Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar a lei que instituiu o ProUni em sede de controle constitucional abstrato, alterou o objetivo atribuído ao programa pelo Poder Executivo, que o desenhou e negociou sua aprovação no Congresso Nacional. Argumenta-se que, se levada a sério, a decisão do STF, embora tenha declarado constitucional o ProUni, ao rejeitar as teses de inconstitucionalidade suscitadas pelos autores da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Confederação Nacional de Estabelecimentos de Ensino - CONFENEN e DEM), traz consigo consequências normativas que podem exigir alterações no desenho do ProUni. De fato, mostrar-se-á como o STF afunilou o objetivo do ProUni, que quando idealizado pelo Poder Executivo era a “universalização do acesso ao ensino superior”, ao conferir ao Programa a missão de reduzir desigualdades sociais.

Na sequência, este trabalho avaliará a compatibilidade do ProUni com seu “novo” objetivo normativo e, ao cumprir essa tarefa, chamará atenção para o seguinte problema: embora

o ProUni impacte positivamente no índice de empregabilidade dos alunos, não os direciona suficientemente às carreias mais valoradas no mercado de trabalho, que coincidem com as carreiras que podem ser acessadas por meio de cursos de educação superior chamados de “estratégicos” para o desenvolvimento do Brasil (alguns dos quais já cobertos por programas sociais como o Ciência Sem Fronteiras e o Mais Médicos). Para levar a cabo essa avaliação do Programa com seu objetivo normativo (aquele a ele atribuído pelo STF), este trabalho não enfrentará argumentos de justiça, e sim compilados de dados estatísticos que descrevem a situação atual da distribuição de bolsas do programa, bem como dados objetivos gerais sobre o grau de empregabilidade de cursos superiores.

Ao final, desejamos avançar a seguinte conclusão: se a alteração do objetivo normativo do Programa feita pelo STF for levada a sério, há indícios de que a distribuição de bolsas do ProUni precisaria ser alterada para passar a priorizar cursos estratégicos. Isso porque – segue o argumento – ao conferir ao Programa a tarefa de “reduzir desigualdades sociais”, o STF incorporou ao ProUni um novo compromisso, o de garantir que todos (ou quase todos) seus beneficiários concluam seus cursos de educação superior e passem a ocupar vagas de trabalho bem-remuneradas.

Não se explorará, neste texto, se esse compromisso (com empregabilidade) é desejável ou compatível com a estrutura do ProUni. O texto se limita a chamar atenção para dados estatísticos que parecem indicar que, tal como está estruturada a distribuição de bolsas do ProUni hoje, a promoção do objetivo de redução de desigualdades sociais via incremento da empregabilidade (bem-remunerada) de seus beneficiários está comprometida. Em última análise, interessa observar aqui como até mesmo ao ser deferente ao Poder Executivo e declarar a constitucionalidade de uma política pública, a justificativa de constitucionalidade do STF pode exigir alterações nessa política pública para que ela esteja compatível com o ordenamento jurídico.

1. QUAL É O OBJETIVO SOCIAL QUE O PROUNI PERSEGUE?

Há consenso, na literatura e opinião pública brasileira e internacional, que a educação é fundamental para o aumento da qualidade de vida de indivíduos⁷. De modo geral, quanto mais educado for um indivíduo, mais oportunidades de trabalho terá⁸. Da mesma forma, quanto mais oportunidades de trabalho, esse indivíduo terá mais chances de “escolher” o emprego que maximize sua qualidade de vida (aquele que lhe proporcione o maior retorno financeiro possível). É claro que, aqui, o critério utilizado para medir qualidade de vida é renda⁹. Renda também será a métrica, ao longo deste trabalho, para medir o grau de inclusão social de um indivíduo. Sem essa simplificação, este trabalho não teria como avançar. Essa simplificação, por sua vez, é aceita por trabalhos acadêmicos que atribuem à educação superior a função de dotar indivíduos de maiores qualificações para o momento em que forem procurar postos de trabalho¹⁰.

Feito esse esclarecimento, passamos agora a estudar o ProUni sob três dimensões: (a) a história do acesso à educação superior no Brasil, que justificou a criação do ProUni; (b) o funcionamento do Programa (quais são os atores relevantes da fase de execução do ProUni – alunos, instituições de ensino superior e o MEC - e o papel por eles desempenhado); e (c) o objetivo social do ProUni, i.e., a transformação social que o ProUni deve, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, promover.

⁷ Com efeito, segundo Barbosa, a relação entre educação e a percepção de desenvolvimento de uma sociedade se deve ao fato de nenhum país poder aspirar ao desenvolvimento e independência econômica sem que possua um sistema de educação superior de qualidade. Na visão do referido autor, educação superior está se tornando, a cada dia, mais importante do que recursos materiais como fator de desenvolvimento humano. A respeito, ver: BARBOSA e BARBOSA, 2002. Em linha semelhante, Pestana afirma que, atualmente, a educação é da maior importância para o pleno exercício da cidadania, bem como para o desempenho de atividades do dia a dia. O autor enfatiza que se trata, também, de condição essencial para a existência de uma sociedade justa, integrada e solidária (PESTANA, 2001. p. 53-63).

⁸ Para um trabalho que desenvolve sofisticadamente a relação entre educação e nível de renda, ver: CATANI e HEY, 2007.

⁹ O principal mecanismo internacional de mensuração de qualidade de vida é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), concebido por Amartya Sen e Mahbub ul Haq em 1990, e posteriormente publicado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. O problema de utilizar o IDH neste trabalho é a quantidade de variáveis com que o índice trabalha (uma das quais é renda). Outro mecanismo disseminado de mensuração de qualidade de vida é o *World Happiness Report*, publicado pelas Nações Unidas em conjunto com o IDH. O mecanismo também depende de uma série de variáveis como expectativa de vida, etc., que são difíceis de coletar e analisar com confiança sem suporte técnico. A respeito de outros mecanismos de mensuração de qualidade de vida, ver: OCDE, 2013.

¹⁰ CATANI e HEY, *Ibidem*. Ver também: LUCCHESI, 2005. pp. 199-206.

1.1. Acesso à educação superior no Brasil e o aparecimento do ProUni

1.1.1. A estratégia de expansão da educação superior dos anos 1960 a 1990

Nos anos 1960, o Estado brasileiro internalizou a simplificação feita acima - que o papel da educação superior é instrumento para incremento de renda, que, por sua vez, aumenta a qualidade de vida do indivíduo. Para atender às necessidades que se fizeram presentes em razão da expansão do desenvolvimento econômico (e, conseqüentemente, às exigências do mercado de trabalho), passou a implementar políticas centradas em investimentos em educação superior¹¹. De fato, até o começo da década de 1960, a educação superior não chegava a 100.000 alunos, mas, entre 1960 e 1967, registrou-se um crescimento médio de 12,5% no número de matrículas¹². Nos anos 1970, diante da necessidade de incluir um grande número de alunos brasileiros (aprovados em vestibulares, mas impossibilitados de ingressar em instituições de ensino superior por falta de vagas), o segmento da educação superior sofreu um processo de expansão maciça, subsidiado pelo Estado e embalado pelo milagre econômico¹³.

É em razão desse processo de expansão em massa do ensino superior que universidades particulares ganharam importância e passaram a ser consideradas importantes componentes da política brasileira de educação superior¹⁴. Mas não foi apenas o Estado que passou a se interessar por universidades particulares, que começaram a albergar o “excedente” de alunos que universidades públicas não tinham meios para comportar: o segmento da educação superior torna-se, desde então, altamente atrativo para empresários, que nele enxergavam um negócio muito lucrativo. Essa é uma das explicações para o fato de que a expansão dos 1970 ter sido marcada por uma profunda assimetria nas taxas de crescimento. Com efeito, se o segmento público de instituições de ensino superior ampliou em aproximadamente 16% ao ano o número

¹¹ Sobre esse momento das políticas públicas de educação brasileiras, ver: SOUZA, 1981.

¹² CARVALHO, 2011. p. 276.

¹³ Em estudo de 2002, Carvalho mostra como, entre 1968 e 1974, o ciclo expansivo do segmento de educação superior foi extremamente intenso, levando à extraordinária expansão de aproximadamente 24% ao ano (CARVALHO, 2002).

¹⁴ Ver, a esse respeito: SAMPAIO, 2000.

de alunos matriculados, o segmento privado registrou um impressionante crescimento de 31% ao ano¹⁵.

A lucratividade da indústria de educação superior resultava de estratégia dos governos militares que consistia na concessão de incentivos e isenções fiscais para apoiar a atuação privada “no projeto de desenvolvimento nacional, beneficiando uma ampla gama de setores em diferentes áreas”¹⁶. A Constituição de 1967 estabelecia a não incidência de impostos sobre renda, patrimônio e serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza, o que levou as instituições privadas de ensino superior a gozarem de imunidade fiscal desde sua criação, não precisando recolher aos cofres públicos a receita tributária devida. Anotam Carvalho e Lopreato que esse instrumento foi essencial “para o crescimento intensivo dessas estruturas na prosperidade econômica, garantindo (...) a continuidade da atividade da empresa educacional no período de crise por meio da redução do impacto sobre custos e despesas”¹⁷.

Entretanto, esse processo de expansão do ensino superior trouxe consigo um preço bastante alto: com raras exceções, as universidades particulares criadas a partir dos anos 1970 eram (e até hoje são) de qualidade inferior às públicas, seja em razão da formação do corpo docente, seja do perfil do corpo discente¹⁸. Por outro lado, entre 1980 e 1994 – período que engloba o fim do regime autoritário e o início do processo de redemocratização -, o segmento privado apresentou baixíssimo aumento de matrículas. Mais especificamente, em 1981, 1984-1985 e 1991, houve queda no número de matrículas privadas, enquanto as públicas cresciam a taxas módicas, o que levou Carvalho a escrever que “não é exagero dizer que o traço distintivo desse último período foi a estagnação da educação superior, marcada pelo crescimento negativo de sua rede predominante”¹⁹. A rede predominante era, naquela época e ainda hoje, aquela constituída pelas instituições privadas de ensino superior.

¹⁵ CARVALHO, *Op. cit.* p. 277.

¹⁶ CARVALHO e LOPREATO, 2005. p. 99.

¹⁷ CARVALHO e LOPREATO, *Ibidem*.

¹⁸ Ver, sobre o tema: BARREIRO e TERRIBILI FILHO, 2007. p. 81-102.

¹⁹ CARVALHO. *Op. cit.* p. 278.

1.1.2. O Governo FHC e o primeiro Plano Nacional da Educação

O fôlego estatal para resolver essa crise do ensino superior atingiu seu ápice no final da década de noventa, quando, em razão da necessidade premente de reformulação do estado da educação no país, o Governo FHC promulgou o Plano Nacional da Educação (Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001) ao ritmo das seguintes palavras: “a educação superior enfrenta, no Brasil, sérios problemas, que se agravarão, se o Plano Nacional de Educação não estabelecer uma política que promova sua renovação e desenvolvimento”²⁰.

A Lei 10.172, cuja atenção se voltava à educação brasileira em geral, tinha uma preocupação bastante clara quanto ao futuro da educação superior do país: “como resultado conjugado de fatores demográficos, aumento das exigências do mercado de trabalho, além das políticas de melhoria do ensino médio, prevê-se uma explosão na demanda por educação superior”²¹. Naturalmente, para responder ao temor de explosão de demanda sem o devido acompanhamento da oferta por educação superior, fazia-se premente, novamente, a expansão do segmento de ensino superior, razão pela qual seria preciso aumentar o número e tamanho de instituições de ensino superior, mas sem perda de qualidade. O Plano Nacional da Educação foi, inclusive, bastante ambicioso ao estabelecer suas metas para a educação superior no Brasil: almejava-se que, até 2010, 30% dos jovens de 18 a 24 estivessem matriculados em cursos desse nível de ensino no país²².

A meta tinha sua razão de ser. O setor de educação superior, por mais que tenha, ao longo de sua história, sido beneficiado pelo Estado, que tinha interesse na sua expansão, adentrou o século XXI atendendo a pouquíssimos jovens. O Censo PNAD/IBGE de 2004 revelou que apenas 10,63% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos de idade frequentavam cursos de ensino superior²³, contra 67,83% de jovens dessa faixa etária que não frequentavam nível de ensino algum. O mesmo Censo também mostrou que, em 2004, dos estudantes – ou seja, pessoas que

²⁰ Este trecho foi extraído do corpo do Plano Nacional de Educação, disponível eletronicamente em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 19/11/2014.

²¹ Idem nota de rodapé n. 20, *supra*.

²² Interessante notar que, não obstante a meta fixada, segundo a Síntese dos Indicadores Sociais, publicada, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao final de 2009, apenas 13,7% da população daquela faixa etária cursava a educação superior no Brasil.

²³ Essa categoria inclui estudantes de curso de mestrado e doutorado.

cursem algum nível de ensino - de 18 a 24 anos, apenas 33,02% estavam matriculados em cursos de educação superior, contra 47,56% que se encontravam no nível médio (incluindo estudantes de pré-vestibular)²⁴. Por mais que não seja razoável esperar que todos os brasileiros entre 18 e 24 estivessem frequentando cursos de educação superior (ou que todos os estudantes entre 18 e 24 estivessem nesse nível de ensino), os números do PNAD/IBGE indicam que, em 2004, o acesso à educação superior era reservado a pouquíssimos jovens²⁵, ainda mais se compararmos nossos números com os dos demais países da América Latina²⁶ e do mundo²⁷.

A educação superior não podia, entretanto, ficar unicamente à mercê do objetivo pragmático da expansão da oferta. A experiência brasileira mostrou que isso não é suficiente: da expansão pura e simples beneficia-se apenas um reduzido número de estudantes, oriundo de classes mais favorecidas da população brasileira²⁸. Ao longo de sua história, a educação superior no Brasil apresentou-se como um domínio acessível somente aos jovens das camadas mais ricas da população²⁹. Havia uma clara desigualdade e injustiça na alocação dos jovens em instituições de ensino superior – para padrões internacionais, a educação superior nacional caracterizava-se como um sistema de elites³⁰. Enquanto os mais ricos realizavam estudos secundários em escolas

²⁴ Segundo Carvalho, “Este quadro é explicado, por um lado, pelo retorno aos bancos escolares de profissionais em busca do diploma de nível superior como credencial de qualificação e promoção funcional e, por outro, pelo atraso e pelo abandono (temporário ou definitivo) escolar que fazem parte da realidade nacional” (CARVALHO, 2006. p. 992).

²⁵ Essa constatação é ainda mais forte se analisarmos os dados de distribuição segundo níveis de ensino (fundamental, médio, pré-vestibular e superior) por região geográfica no Brasil. O PNAD/IBGE revelou, em 2003, que, enquanto 48,6% dos estudantes entre 18 e 24 anos no Sul do país frequentassem cursos de educação superior e, no Sudeste esse número era 41%, no Nordeste eram apenas 15,4% os jovens entre 18 e 24 que cursavam a educação superior, e no Norte esse número era 16,7%.

²⁶ Segundo dados da IESALC/UNESCO e da BADEINSCO/CEPAL, em 2003 a taxa bruta de acesso ao ensino superior era de 59,8% na Argentina, 42,4% no Chile, 39,4% na Bolívia e apenas 20% no Brasil. Dos países da América Latina, apenas a Guyana (6,1%) perdeu para o Brasil no ranking.

²⁷ De acordo com dados da OCDE, a taxa de acesso à educação superior da população entre 18 e 24 era, em 2004, correspondente a 32,6% na Alemanha, 53,1% na Argentina, 65,4% na Bélgica, 55,9% na Austrália, 65,% nos Estados Unidos, 29,9% na Suíça, 24,8% no México e apenas 10,6% no Brasil.

²⁸ SARAIVA e NUNES, 2011. p. 944.

²⁹ NEVES, RAIZER e FACHINETTO, 2007, p.142.

³⁰ Essa conclusão é de Carvalho (CARVALHO, 2006, *Op. cit.* p. 280), que analisou dados de educação superior de meados da década de 90, que revelaram que apenas 6% da população na faixa etária entre 18 a 24 anos encontravam-se matriculada em uma instituição de ensino superior. Carvalho enquadrou essa informação na classificação de Martin Trow, que estabelece três categorias de sistema de educação superior, cujo critério de distinção é a taxa de escolaridade líquida. A taxa de escolaridade líquida é a relação entre o número de matrículas na faixa etária teoricamente adequada para enfrentar este nível de ensino e população dessa faixa. De acordo com as categorias de Trow, está-se diante de um sistema de elite quando a taxa de escolaridade líquida é inferior a 15%. Um sistema de massas, por sua vez, é aquele cuja escolaridade líquida varia entre 15% e 50%. Por fim, um sistema universal apresenta o indicador acima de 50%. Para maiores informações sobre a classificação de Trow, ver: TROW, 1973. Pp. 55-101. Para uma reflexão mais atual da classificação de Trow, ver: TROW, 2005.

privadas de boa qualidade, o que assegurava o acesso às melhores instituições de ensino superior – que eram, em sua grande maioria, públicas, os jovens mais pobres frequentavam, com sorte, escolas secundárias públicas (em sua grande maioria de qualidade inferior às privadas), o que dificultava imensamente o acesso à educação superior. Afinal, esses jovens menos favorecidos teriam que pagar por uma educação superior de qualidade inferior.

Por mais que não se deva descartar que, entre as causas das dificuldades de acesso às instituições de ensino superior estejam (i) a elevada relação candidato/vaga para ingresso nos cursos das instituições públicas de ensino superior e (ii) o número reduzido de instituições públicas de ensino superior, o que, por si só, justificaria a expansão da oferta de ensino superior – pública e privada - como política pública satisfatória para a atingir o objetivo da ampliação do acesso, há fatores igualmente importantes que obstaculizam o ingresso de indivíduos no ensino superior. Uma formação deficiente na educação básica, dificuldades de conciliar trabalho e estudo e, principalmente, o custo das mensalidades de instituições privadas de ensino superior, também contribuem para o emperramento da ampliação de acesso à educação superior.

Em 2001, esse cenário de desigualdade de acesso ao ensino superior era bastante evidente: o IBGE revelou que as classes desfavorecidas praticamente não frequentavam nem universidades públicas, nem privadas³¹. Era preciso lidar com esse problema e, como vimos acima, o Plano Nacional de Educação já havia ditado uma meta de acesso ao ensino superior bastante ambiciosa em 1999. O governo havia, originalmente, planejado lidar com o déficit de acesso jovem ao ensino superior – e honrar a sua meta prevista no Plano de Educação Superior – via incremento de gastos públicos com educação, que, segundo a proposta original do Plano, deveria atingir o mínimo de 7%. Relatam Pacheco e Ristoff que isso exigia uma ampliação dos recursos à razão de 0,5% do PIB, anualmente, nos primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano. Entretanto, essa meta foi vetada pelo presidente à época Fernando Henrique Cardoso. Como resultado, observam os autores, “a ampliação expressiva das vagas pelo poder público ficou seriamente comprometida, passando a expansão a depender quase exclusivamente da força do mercado”³².

³¹ O IBGE mostrou, inclusive, que universidades privadas albergavam 50% dos 10% mais ricos da população brasileira, enquanto universidades públicas albergavam 34,4% dessa parcela mais abastada da população. Ver: IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

³² PACHECO e RISTOFF, 2004. p. 6. A participação pública no ensino superior começou a retrair com a gestão FHC. Se no começo do 1º mandato de FHC o segmento federal detinha 21% do total de matrículas em instituições de ensino superior, em 2002 (final do 2º mandato do FHC), essa percentagem havia caído para apenas 15%.

Assim, a gestão FHC passou a tratar o crescimento da demanda potencial por ensino superior – impulsionado, dentre outras razões, pela melhoria das condições da população brasileira em razão da estabilidade econômica de seu governo³³ - via incentivos à iniciativa privada, com a chancela do Conselho Nacional de Educação (CNE). O CNE encorajou a abertura de novos cursos em locais isolados, bem como a criação de instituições³⁴. A iniciativa privada, por sua vez, não perdeu a janela de oportunidades aberta pelo Estado, razão pela qual o governo FHC foi marcado pela revitalização da expansão do segmento de ensino superior privado, após forte período de estagnação durante os anos 80 e começo dos anos 90. De fato, entre 1995 e 2002, o segmento privado apresentou incremento na oferta de cursos em torno de 14% ao ano, enquanto o público (federal) cresceu apenas 8% ao ano³⁵.

1.2. A educação superior no governo Lula e o aparecimento do ProUni

1.2.1. A idealização do ProUni no Governo Lula

Após anos de aceleração do crescimento do segmento de ensino superior privado, esse ritmo de expansão das matrículas reduziu-se com a chegada de Lula ao poder, em 2003³⁶. Uma razão para essa desaceleração reside no diagnóstico, feito pelo governo Lula, de que a expansão pela via privada não resolveu o problema da baixa escolaridade (média e superior) no Brasil³⁷. Por isso, a chamada Reforma Universitária do governo Lula - uma série de discussões e propostas para promover a democratização do acesso à educação superior brasileira oriunda de seu programa de governo – baseou-se em três eixos centrais: (i) expansão da universidade pública

³³ CARVALHO, 2006, *Op. cit.* p. 280.

³⁴ CARVALHO, *Ibidem*.

³⁵ A explosão de oferta do ensino superior privado fica especialmente evidente se considerarmos a divisão entre instituições privadas lucrativas e não-lucrativas, que passou a existir desde 1999. Se considerarmos essa divisão, observa-se, entre 1999 e 2002, um crescimento médio de 28,5% ao ano (CARVALHO, 2006, *Op. cit.* p. 281).

³⁶ No caso das instituições privadas sem fins lucrativos, essa diminuição de ritmo beirou a estagnação: enquanto no governo FHC as matrículas nesse setor cresciam a, aproximadamente, 10% ao ano, durante o governo Lula o crescimento foi inferior a 3% ao ano e abaixo do incremento do segmento público federal. CARVALHO, *Op. cit.* 282.

³⁷ CARVALHO, *Op. cit.* p. 283.

gratuita; (ii) revisão do mecanismo de financiamento estudantil; e (iii) concessão de bolsas de estudo³⁸.

Entre os primeiros passos da Reforma estava a “edição de medidas que, a um só tempo, suprissem a necessidade de ampliação da rede de ensino superior e não implicassem gastos para a União”³⁹. É nesse contexto que se insere o ProUni, criado em maio de 2004 por meio da Medida Provisória n. 213/2004, posteriormente convertido na Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Segundo Catani, Hey e Gilioli, o ProUni:

“promove o acesso à educação superior com baixo custo para o governo, isto é, uma engenharia administrativa que equilibra impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e regulação de contas do Estado, cumprindo a meta do Plano Nacional de Educação”.

Ademais, os autores afirmam que o Programa visa a atender ao aumento da demanda por acesso à educação superior, o que faz lançando mão da alta ociosidade característica do ensino superior privado (em 2002, 35% das vagas, em 2003, 42% e em 2004, 49,5%). A engenharia jurídico-financeira do ProUni parece ser altamente benéfica para as contas públicas. Referindo-se ao primeiro ano do Programa, Almeida estimou a renúncia fiscal em R\$ 50 milhões, contra R\$ 340 milhões para gerar o mesmo número de vagas em instituições públicas de ensino superior⁴⁰.

1.2.2. Quem faz jus ao ProUni e sob que condições?

As bolsas do ProUni são destinadas a estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escolas da rede pública ou em instituições privadas como bolsistas integrais, bem como a estudantes portadores de deficiências, a professores de rede pública de ensino (para cursos de Licenciatura, Normal superior e Pedagogia, independentemente de renda). Trata-se de benefício concedido ao estudante pelo governo federal que não está condicionado a qualquer

³⁸ HADDAD e BACHUR, 2004.

³⁹ MANCEBO, 2004, p. 80.

⁴⁰ ALMEIDA, 2006, p. 86.

forma de restituição financeira ao governo: “concluído o curso o bolsista não fica devendo nada aos cofres públicos”⁴¹.

Os bolsistas, que devem cumprir requisitos de desempenho acadêmico estabelecidos pelo MEC, são selecionados da seguinte forma: (i) em primeiro lugar, são pré-selecionados pelos resultados e perfil socioeconômico do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) – ou por outros critérios sujeitos a definição do MEC – e, subsequentemente, (ii) escolhidos pela instituição de ensino superior almejada, segundo critérios internos. À instituição de ensino superior compete aferir a veracidade das informações prestadas pelo candidato⁴².

Os bolsistas do ProUni estão autorizados a transferir a utilização de suas bolsas de estudo para outro curso, mesmo que para outro turno, campus, ou até mesmo outra instituição de ensino. Os bolsistas podem, também, trancar a matrícula de acordo com as normas da instituição, solicitando, para tanto, a suspensão do usufruto da bolsa. Entretanto, o período em que a bolsa está suspensa se converte em efetiva utilização, o que quer dizer que é descontado do seu prazo total de utilização. Para continuar usufruindo do ProUni, os bolsistas devem ser aprovados em, no mínimo, 75% das disciplinas cursadas em cada período letivo. Cabe notar, ainda, que é vedada à instituição de ensino superior (IES) cobrar dos bolsistas integrais as matérias cursadas novamente em razão de reprovação.

Visando a garantir a continuidade de estudo dos bolsistas, criou-se a Bolsa Permanência, de até R\$ 300,00 mensais, voltado apenas para beneficiários do ProUni com bolsa integral não suspensa, matriculados em cursos presenciais com, no mínimo, seis semestres de duração e cuja carga horária média seja igual ou superior a seis horas diárias de aula⁴³.

⁴¹ AMARAL e OLIVEIRA, 2011, p. 27.

⁴² Quanto a esse ponto, é interessante notar que, em novembro de 2009, o MEC encerrou “1.766 bolsas de estudos e desvinculou 15 instituições de ensino superior em decorrência de irregularidades verificadas pela Secretaria de Educação Superior. Conforme noticiado, o encerramento das bolsas ocorreu após o cruzamento de informações do cadastro de bolsas com outros bancos de dados como a Relação Anual das Informações Sociais e o Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM). A verificação da situação dos bolsistas junto ao RENAVAM identificou 1.699 estudantes possivelmente proprietários de veículos automotores considerados incompatíveis como o perfil socioeconômico do ProUni e, ainda, 43 bolsistas que já haviam concluído outro curso superior. No caso das IES [Instituições de Ensino Superior], 15 faculdades foram desligadas do ProUni por apresentarem irregularidades na oferta de bolsas” (AMARAL e OLIVEIRA, *Op. cit.* p. 28).

⁴³ Destaque-se, entretanto, que a concessão da Bolsa Permanência está condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira do MEC.

1.2.3. As obrigações das IES aderentes ao ProUni

As obrigações a serem cumpridas pelas IES aderentes ao ProUni devem encontrar-se previstas em um termo de compromisso. É dele que devem constar as seguintes cláusulas imprescindíveis: (i) proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade; (ii) percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou indígenas e negros autodeclarados – esse percentual deve ser igual ao de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou negros, na respectiva unidade da Federação, de acordo com o último censo do IBGE divulgado.

Cumpre às IES participantes do ProUni oferecer uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 de estudantes regularmente pagantes e matriculados ao final do correspondente período letivo anterior. Essas instituições ficam, ao longo do período de vigência do termo de adesão, isentas do recolhimento das seguintes contribuições e impostos: (i) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; (ii) Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS; (iii) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSSL; e (iv) Imposto de Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ. A atratividade dessas isenções fiscais explica a alta taxa de aderência das instituições de ensino superior ao ProUni, com variação desprezível desde a criação do Programa, como se pode ver na Tabela 1, abaixo.

Tabela 1 - Variação de adesão ao ProUni por parte de IES

Ano	Semestre	IES com oferta
2005	1º	1.132
2006	1º	1.150
2006	2º	791
2007	1º	1.206
2007	2º	877
2008	1º	1.227
2008	2º	1.001
2009	1º	1.249
2009	2º	993

2010	1º	1.302
2010	1º	971
2011	1º	1.273
2011	2º	1.035
2012	1º	1.319
2012	2º	1.041
2013	1º	1.078
2013	2º	919

Fonte: MEC. Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC. (11/2013)

Note-se que o objetivo imediato do Programa Universidade Para Todos é a concessão de bolsas de estudo (parciais e integrais) para pessoas desfavorecidas segundo os critérios (de renda, cor, etc.) do Programa. Entretanto, para avaliar esse programa social, é importante fazer outra pergunta que o contexto histórico que justificou sua criação e os aspectos mais importantes de seu funcionamento nos ajuda a responder: de acordo com nosso ordenamento jurídico, qual é o objetivo social que a concessão de bolsas do ProUni visa a promover?

1.3. Fixando o objetivo social do ProUni: o parâmetro de avaliação do Programa

1.3.1. Como avaliar políticas públicas?

A pergunta é centro para este trabalho, que buscará, no Capítulo 2, examinar o desempenho do Programa. Avaliação de desempenho de um programa social é, para fins deste trabalho, a tarefa de verificar a compatibilidade da fase de execução de um programa social com seu objetivo - quanto mais compatível for a fase de execução com o objetivo do programa, melhor é seu desempenho. O objetivo, por sua vez, é a transformação social que o programa (social) visa a alcançar. Exemplos de objetivos são a erradicação da fome ou do preconceito, e também a inclusão social de grupos historicamente desfavorecidos.

Há diversas formas de se avaliar o desempenho de um programa social. A maneira mais tradicional – e frequente – é conhecida como a “acadêmica”, ou mais formal, voltada ao estudo

da efetividade das políticas, tratando especificamente de seus impactos e benefícios⁴⁴. Recorda uma pesquisa de satisfação do usuário. Assim, para estudos desse tipo, o programa social é positivo para a sociedade se e somente se seus beneficiários estão satisfeitos com o impacto do programa em suas vidas. E se o programa social é positivo, ele cumpre seu objetivo. Há algumas pesquisas nesse sentido sobre o ProUni, e elas em geral tendem a tecer conclusões positivas sobre o programa, pelo menos em sua dimensão de satisfação do beneficiário⁴⁵.

Outra forma bastante comum de avaliar o desempenho de um programa social consiste em verificar a sua compatibilidade com o objetivo que o avaliador considera que o programa deve promover. Tal objetivo pode ou não coincidir com aquele que as normas que criaram o programa anunciaram. Se o programa social não está promovendo o objetivo que o avaliador entende ser o “correto” ou “desejável”, seu desempenho é baixo. Há alguns estudos dessa natureza que tratam especificamente do ProUni⁴⁶. Em geral, esses estudos criticam a estrutura do programa por entender que o Estado deveria concentrar suas políticas públicas de educação superior em universidades públicas. Não concordam, portanto, com o modelo escolhido para promover o acesso à educação superior, pois entendem que ele simplesmente privilegia injustificadamente a iniciativa privada.

A presente monografia procura avaliar o ProUni de uma maneira diferente das duas formas descritas acima. O que se pretende fazer aqui é avaliar a compatibilidade do Programa com seu objetivo normativamente definido⁴⁷. O conteúdo de “objetivo normativamente definido” é aquele atribuído por atores estatais competentes para criar e aprovar a lei que prevê o programa social e aqueles que têm competência para revogá-la⁴⁸. É, então, o conteúdo atribuído ao objetivo

⁴⁴ Avaliações dessa natureza envolvem, em geral, *surveys* de percepção, entre outras ferramentas para medir a realidade do programa da perspectiva de seus beneficiários. A respeito, ver: CUNHA, 2014.

⁴⁵ Ver, e.g., o estudo de Saraiva e Nunes (SARAIVA e NUNES, *Op. cit.* nota de rodapé n. 15). Ver também: AMARAL e OLIVEIRA, *Op. cit.* nota de rodapé n. 27). Daniela Patti do Amaral e Fátima Bayma de Oliveira complementaram seu estudo sobre as trajetórias pessoais de egressos do ProUni na zona Oeste do Rio de Janeiro: AMARAL e OLIVEIRA, *Op. cit.* p. 861-890.

⁴⁶ Ver, e.g., CATANI, HEY e GILIOLI, 2006. p. 125-140. Ver também: NEVES, RAIZER e FACHINETTO, *Op. cit.* p. 124-157.

⁴⁷ Ao fazer uma pergunta de pesquisa dessa natureza, este trabalho declaradamente se alinha às agendas de pesquisa propostas por Salama e Coutinho, que, em seus trabalhos, sugerem formas de avaliação jurídica da qualidade de políticas públicas. A respeito das agendas, ver: SALAMA, 2008. p. 4-58; ver também FARIA e COUTINHO, 2013. p. 181-200.

⁴⁸ A distinção entre as formas de avaliação tem motivação prática: as três formas de avaliação de políticas públicas rapidamente descritas acima podem gerar resultados diferentes. Com efeito, se quiséssemos avaliar a política pública sob a abordagem “acadêmica”, não precisaríamos fixar um objetivo para a política; não há, portanto, exame de compatibilidade da execução e o objetivo normativo. Bastaria, nesse sentido, que nós, avaliadores, sentíssemos que a

do programa pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Por trás da análise jaz a seguinte pergunta: qual o impacto da participação de um Poder da República que não concebeu uma dada política na formulação dessa política pública? A resposta a essa pergunta, neste trabalho, se limitará a descrever o impacto, e não a qualificá-lo ou valorá-lo.

1.3.2. Da Exposição de Motivos ao Julgamento da ADI 3330: em busca do objetivo normativo do ProUni

No Brasil de hoje, não há como dizer que o objetivo normativo – aquele conferido pelo ordenamento jurídico pátrio – de uma política pública encontra-se previsto unicamente na lei que a institui. Longe disso, a estrutura institucional do Brasil pós-1988, em que os Três Poderes da República possuem independência e em que a separação dos poderes é cláusula pétrea, torna a delimitação do objetivo de uma política pública algo, em muitos casos, extremamente complexo e problemático. Há situações em que a política pública – que, em geral, é concebida pelo Poder Executivo – não encontra resistência no Poder Legislativo e, tampouco, no Judiciário. O objetivo dessas políticas públicas, portanto, pode ser encontrado na Exposição de Motivos da Lei que a

satisfação dos beneficiários da política é alta. O grau de subjetividade das conclusões traçadas a partir dessa forma de análise de políticas públicas é muito grande. De forma semelhante, se fôssemos avaliar uma política pública da segunda forma descrita acima – em que o avaliador estabelece discricionariamente o objetivo ideal que a política deve perseguir – teríamos que fazer um exame de compatibilidade entre a política e o objetivo normativo. Entretanto, mesmo se fizessemos esse exame de compatibilidade e tivéssemos um “norte” (o objetivo estabelecido) que guiasse nossa análise, toda a empreitada de avaliação da política pública estaria, necessariamente, revestida de amplo grau de subjetividade do avaliador. Afinal, por que aceitar o que o avaliador entende “desejável” para uma política pública? O que nos compele ao convencimento de que o objetivo desse avaliador é desejável para todos? Por fim, a maneira de analisar uma política pública proposta por nós aqui visa a eliminar, em certo grau, a subjetividade da análise. Queremos fazer um exame de compatibilidade da política, pois é só dessa forma que conseguimos aferir espaço para seu aperfeiçoamento. Entretanto, queremos fazer esse exame da política de maneira legítima e interna ao ordenamento jurídico; se, dentro do Estado Democrático Brasileiro, conferimos a uma política o objetivo Y, torna-se mais fácil construir um argumento de aperfeiçoamento da política pública. Há muito desgaste em tentar convencer seu auditório de que seu objetivo é desejável. Esse desgaste é bem menor se o seu objetivo é oficial, atribuído legitimamente pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, ao longo deste texto utilizamos o que Mangabeira Unger denomina de “metodologia reconstrutiva”, típica do pensamento jurídico tradicional (e alheio à imaginação institucional) e definida por Arguelhes como: “uma abordagem de um dado problema jurídico, político, filosófico ou histórico que tenta identificar os compromissos centrais da prática social em exame para, a partir daí, construir critérios para decidir quando e como nossas instituições se desviam das aspirações e promessas que supostamente justificariam sua criação”. Diz Arguelhes que a “análise jurídica racionalizadora, forma dominante de pensamento jurídico, é um tipo de metodologia reconstrutiva”. Arguelhes complementa que a análise jurídica racionalizadora é uma forma de pensamento jurídico que “encara as estruturas básicas do direito vigente como se fossem expressão de um plano – um conjunto predeterminado, coerente e intocável de promessas que podem e devem ser cumpridas, ainda que de forma gradual”. Ver: ARGUELHES, 2011, p. 79-80.

criou. Entretanto, há outras que, em razão da interação institucional entre os Três Poderes, terminam sendo produto de uma formulação muito mais complexa e externa ao Poder Executivo, que a concebeu⁴⁹. Esse é o caso do ProUni, conforme se descreverá a seguir.

O ProUni foi concebido pelo Poder Executivo, que apresentou a Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 213/2014 (Exposição Interministerial nº 061/2004/MEC/MF), posteriormente convertida na lei que instituiu o Programa. Pela redação da Exposição de Motivos, o ProUni seria “uma política de acesso democrático ao ensino superior”, ou, dito de forma mais completa, “um programa de democratização do ensino superior mediante a concessão de bolsas de estudo”.

Mas o que seria uma política de democratização de acesso ao ensino superior? Todos participam igualmente de algo que é democrático, por definição. Seria, portanto, o ProUni uma política pública universalizante? Ou seja, o objetivo do ProUni seria universalizar o acesso à educação superior? Se analisarmos a história do acesso à educação superior no Brasil, acima sucintamente descrita, percebemos que a resposta a essa pergunta não pode ser positiva. Afinal, o acesso à educação superior é obstáculo apenas para um grupo específico de brasileiros, razão inclusive pela qual, como vimos, apenas a alunos que cumpram critérios de baixa renda estão habilitados ao Programa. Ademais, os números globais de bolsas ofertadas pelo ProUni nos últimos anos nos indicam que há uma certa estabilidade no número total de bolsas ofertadas por ano desde 2009 (embora 2012 tenha fugido à regra). Os números dos últimos anos não parecem

⁴⁹ Esse fenômeno de interação entre os poderes vem sendo muito estudado por constitucionalistas e cientistas políticos, com foco no Poder Judiciário. Ele se aproxima, analiticamente, do que Brandão chama de fenômeno da “inevitabilidade da interação entre os departamentos estatais para a definição do sentido da Constituição”. Citando Eskridge, Brandão explora modelos de interpretação dinâmica do direito, em que o Judiciário não simplesmente aplica suas preferências, e sim as submete a um jogo político sequencial, do qual participam o Poder Legislativo e Poder Executivo também. Explica Brandão que esse jogo “seria um corolário da separação dos poderes, especialmente dos mecanismos de freios e contrapesos, pois tal princípio atribuiria dimensão dinâmica à interpretação do direito. Com efeito, a aprovação de lei exige, via de regra, a comunhão entre as preferências de uma maioria parlamentar e do Presidente da República (diante do seu poder de veto). Por outro lado, o controle de constitucionalidade permite ao Judiciário invalidar a lei, de maneira que a sua preferência também será relevante para o deslinde da questão, embora não seja definitiva como decorreria de um regime de supremacia judicial, pois os demais “poderes” poderão reagir à decisão de inconstitucionalidade pelos instrumentos anteriormente arrolados. Em suma, a solução final para a questão será fruto da interação entre as preferências dos ‘poderes’”. Complementa Brandão que: “antes do início do ‘jogo da separação dos poderes’, cada jogador tem uma preferência (dita crua) que pode ser posicionada em um determinado ponto de uma linha. A premissa fundamental é a de que os atores não aplicarão ingenuamente as suas preferências cruas, mas, diante do risco de elas serem afastadas pelas preferências dos demais jogadores, cada um deles atuará estrategicamente para que o resultado da interação seja o mais próximo possível da sua preferência inicial, a qual, portanto, será alterada no mínimo necessário para que se possa vencer a disputa” (BRANDÃO, 2012, p. 253).

indicar um esforço de ampliação do número de bolsas ofertadas por ano, o que sugere que, para os formuladores do Programa, o ProUni já oferta um número desejável de bolsas por ano, e não almejará universalizar acesso em sentido literal (i.e., não tentará abranger todos os brasileiros em idade para, ou que queiram cursar o ensino superior).

Tabela 2 – Número total de bolsas ofertadas pelo ProUni por ano

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
N. de bolsas	112,275	138,668	163,854	225,005	247,643	241,273	254,598	284,622	252,374

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SisProuni de 2005-2013.

Após ser concebido pelo Poder Executivo, o ProUni foi aprovado pelo Legislativo como uma ação reparatória do Estado brasileiro. De acordo com Kerstenetzky, a ação reparatória é aquela:

“necessária para restituir a grupos sociais o acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais – acesso que teria sido perdido como resultado de injustiças passadas, em virtude, por exemplo, de desiguais oportunidades de realização de gerações passadas que se transmitiram às presentes na perpetuação da desigualdade de recursos e capacidades. Sem a ação/política/programa, focalizados nesses grupos, aqueles direitos são letra morta ou se cumprirão apenas em um horizonte temporal muito distante”.⁵⁰

O direito universal formalmente igual a que o ProUni quer garantir acesso efetivo é o direito à educação, previsto no *caput* do art. 6º da Constituição Federal. Já o grupo social em que o ProUni foca sua atenção é aquele composto por pessoas que, atualmente, não são capazes chegar à educação superior no Brasil, pública e privada. Como mencionado, são em geral pessoas que não tiveram acesso à educação secundária de qualidade e, por isso, não conseguem competir em nível de igualdade com os demais por vagas em universidades públicas e, ao mesmo tempo, não possuem recursos financeiros para pagar a matrícula de universidades particulares. Dessa forma, a “democratização do acesso”, no sentido da supramencionada Exposição de Motivos que

⁵⁰ KERSTENETZKY, 2006, p. 570.

deu origem ao ProUni, é a correção de desigualdade de oportunidade (de acesso à educação superior).

Mas é apenas esse o objetivo do ProUni: reduzir uma desigualdade de oportunidade de acesso ao ensino superior? Se for esse o caso, a execução do ProUni seria cada vez mais compatível com seu propósito quanto mais bolsas fossem distribuídas a pessoas desfavorecidas e focalizadas pelo Programa (negros, pessoas com renda baixa, etc.). No entanto, porque seria vantajoso simplesmente incluir um grupo de pessoas historicamente excluídas em cursos de educação superior? Frequentar um curso de educação necessariamente implica em transformação social, o que justificaria um programa social voltado para a promoção dessa atividade?

Com essas perguntas, almeja-se chamar atenção para a importância de definir o conteúdo do objetivo normativamente definido de um programa social. Afinal, é ele que deve orientar importantes escolhas a serem feitas por agentes responsáveis pela fase de execução de um programa social. No caso concreto, se entendermos que “acesso democrático ao ensino superior” significa que o Programa deve preocupar-se exclusivamente em garantir a frequência de alunos desfavorecidos em instituições privadas de ensino superior, o ProUni deve, para promover seu objetivo, se concentrar em aumentar o universo de bolsas que concede a estudantes menos favorecidos.

Entretanto, a tarefa do ProUni não é apenas essa em razão da ADI 3330. Nela, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria de votos, julgou improcedente o pedido feito pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), que questionava a constitucionalidade de alguns dispositivos da lei que instituiu o ProUni (Lei n. 11.096/2005) e passou a regular a atuação de entidades de assistência social no ensino superior. Essa ADI foi anexada à ADI 3314, ajuizada pelo partido DEM, por ter exatamente o mesmo objeto. O julgamento começou em 02 de abril de 2008 e o acórdão do STF foi publicado em 3 de maio de 2012⁵¹.

⁵¹ De acordo com o informativo do STF: “a Confenem sustentava que a MP e a lei em que foi convertida ofendem o artigo 62 da Constituição Federal (CF) e, por via de consequência, ao princípio da separação dos Poderes da República Federativa, consagrado no artigo 2º da CF, caracterizando-se a usurpação legislativa pelo chefe do Executivo, ante à ausência de ‘estado de necessidade legislativo’, que autorizaria a utilização de Medida Provisória. Sustentava, ainda, que os artigos 10 e 11 da lei impugnada violam os artigos 146, II e 195, parágrafo 7º, da Constituição, por invadirem seara reservada a lei complementar, ao pretenderem “conceituar entidade beneficente de assistência social”, e ao estabelecerem ‘requisitos para que a entidade possa ser considerada beneficente de assistência social’” (STF, 2012).

É interessante analisar os votos proferidos pelos Ministros do STF nesse caso. Joaquim Barbosa, em seu voto-vista, refutou os argumentos da CONFENEN e do DEM, alegando ser o ProUni coerente com diversos dispositivos que preveem a redução de desigualdades sociais. Para embasar esse argumento, citou dados do Censo Anual de 2008 do MEC e do Instituto Nacional de Estudos de Pesquisa Educacional (INEP), que diziam haver, naquele ano, uma oferta de 2,98 milhões de vagas nas universidades de todo o país, das quais 1,478 milhão estavam ociosas. O censo indicava que a maior parte dessas vagas ociosas se localizava em universidades privadas, sendo a causa atribuída a esse estado de coisas a dificuldade financeira das famílias de pagar o estudo superior de seus filhos. O Ministro Joaquim Barbosa também afirmou que, ao financiar a bolsa total para alunos de famílias com renda até 1,5 salário mínimo e parcial para aqueles egressos de famílias com renda de até três salários mínimos, “o ProUni representa importante fator de inserção social”⁵², o que se confirmaria por outra pesquisa, elaborada em 2009 pelo Ibope, de acordo com a qual 56% dos alunos apoiados pelo ProUni já trabalhavam quando iniciaram seu curso superior, mas seu nível de emprego aumentou 80% após o Programa (fato que naturalmente contribui para a melhoria da renda de suas famílias). Ademais, Joaquim Barbosa mostrou dados que apontam ser o custo de cada bolsa do programa inferior ao custo por aluno em universidades públicas e, também, privadas.

Que o objetivo do ProUni não é apenas garantir o acesso de um grupo desfavorecido ao ensino superior, mas também reduzir desigualdades sociais, promovendo a inserção social desse grupo no mercado de trabalho não foi a conclusão apenas do voto de Joaquim Barbosa. A ementa do STF referente à ADI 3330 tem a seguinte redação:

“Não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo decidido combate aos fatores reais de desigualdade. O desvalor da desigualdade a proceder e justificar a imposição do valor da igualdade. A imperiosa luta contra as relações desigualitárias muito raro se dá pela via do descenso ou do rebaixamento puro e simples dos sujeitos favorecidos. Geralmente se verifica é pela ascensão das pessoas até então sob a hegemonia de outras. Que para tal viagem de verticalidade são compensadas com esse ou aquele fator de supremacia formal. Não é toda superioridade juridicamente conferida que implica negação ao princípio da igualdade. O típico da lei é fazer distinções. Diferenciações. Desigualações. E fazer desigualações para contrabater renitentes desigualações. A lei existe para, diante dessa ou daquela desigualação que se revele densamente perturbadora da harmonia ou do equilíbrio social, impor uma outra desigualação compensatória. A lei

⁵² STF. *Ibidem*.

como instrumento de reequilíbrio social. Toda a axiologia constitucional é tutelar de segmentos sociais brasileiros historicamente desfavorecidos, culturalmente sacrificados e até perseguidos, como, verbi gratia, o segmento dos negros e dos índios. Não por coincidência os que mais se alocam nos patamares patrimonialmente inferiores da pirâmide social. **A desigualação em favor dos estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas e os egressos de escolas privadas que hajam sido contemplados com bolsa integral não ofende a Constituição pátria, porquanto se trata de um descrímen que acompanha a toada da compensação de uma anterior e factual inferioridade (‘ciclos cumulativos de desvantagens competitivas’).** Com o que se homenageia a insuperável máxima aristotélica de que a verdadeira igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, máxima que Ruy Barbosa interpretou como o ideal de tratar igualmente os iguais, porém na medida em que se igualem; e tratar desigualmente os desiguais, também na medida em que se desigualem”. (grifo nosso)

O voto do relator do caso, o Ministro Ayres Britto foi, como se disse, seguido pela maioria do Plenário do STF. Em razão disso, é possível dizer que o STF – e não só Joaquim Barbosa e Ayres Britto – “afunilou” (i.e., delimitou) o conteúdo do objetivo social que deve ser perseguido pelo ProUni⁵³? Acreditamos que a resposta pode ser afirmativa, mas, para tanto, precisamos definir o critério de “aderência” ao acórdão reproduzido acima. Afinal, embora a maioria dos ministros tenha votado com o relator, isso não equivale necessariamente a dizer que a *ratio decidendi* de todos é compatível com a do relator⁵⁴.

⁵³ Como bem nota Taylor, não há muita produção acadêmica brasileira que incorpore o Judiciário à análise da tomada de decisões governamentais, como, por exemplo, a decisão de implementar ou aperfeiçoar uma política pública. Não obstante, a literatura já é capaz de nos oferecer alguns subsídios analíticos, que inclusive ajudam a compreender o “afunilamento” do objetivo normativo do ProUni feito pelo STF. Em grande medida, o STF participou de uma reformulação do ProUni, uma política pública do Poder Executivo, mas não deixou de fazer isso sem se manter deferente ao Poder Executivo (declarando a constitucionalidade do Programa). Esse comportamento do STF encontra respaldo em vários trabalhos internacionais que entendem ser a postura deferente de cortes constitucionais uma maneira de minimizar o risco de perder uma parcela de seu poder para um Executivo como o brasileiro, i.e., zeloso de suas abundantes prerrogativas políticas. No Brasil, o argumento foi desenvolvido por Koerner, que argumenta que o STF vem agindo de maneira cautelosa e, em última análise, conservadora com o intuito de evitar potenciais conflitos com o Executivo. KOERNER, A., 2009. pp. 26, pp.337-362. Taylor também contribuiu para uma melhor compreensão do papel do Judiciário em geral na formulação de políticas públicas, destacando também que o “Judiciário pode ter um impacto significativo (embora meramente reativo) na legitimação de propostas majoritárias”. Acreditamos que, no caso do ProUni em análise, o afunilamento pode ser compreendido como um efeito colateral (porém verificável e com implicações normativas) e talvez até não-intencional da decisão deferente do STF, que atuava, no caso, na legitimação de uma proposta majoritária do Executivo brasileiro. Para uma discussão mais ampla, focada na dimensão madisoniana da atuação do Poder Judiciário e seu impacto na formulação de políticas públicas brasileiras, ver: TAYLOR, M. M., 2007.

⁵⁴ Nesse sentido, Vojvodic *et. al.* fazem uma interessante distinção entre, de um lado, uma votação unânime, e de outro, uma única *ratio decidendi*. Com base nessa distinção, os autores identificaram, em estudo sobre o processo decisório do STF, grupos de argumentos distintos nos votos de ministros que, no entanto, votaram unanimemente

Para fins deste trabalho, consideraremos que todos os Ministros que não tenham explicitamente discordado da justificativa da decisão de confirmação de constitucionalidade acima – i.e., que o ProUni objetiva a reduzir desigualdades sociais – aderiram, por exclusão, ao voto do relator. Só aqueles que expressamente se manifestaram contra a justificativa reproduzida acima é que não serão considerados aderentes ao Programa. Como dito, apenas o Ministro Marco Aurélio divergiu do relator no caso em apreço, mas não porque discordou que o propósito do ProUni é reduzir desigualdades sociais⁵⁵. Outros ministros, como Rosa Weber, Luiz Fux e Gilmar Mendes também proferiram seus respectivos votos-vista, mas apenas para ressaltar a conclusão do acórdão (que o ProUni se justifica por objetivar reduzir desigualdades sociais)⁵⁶ ou para endereçar outras questões jurídicas em jogo⁵⁷.

determinado assunto. Ou seja, não há necessariamente correspondência entre a fundamentação dos votos dos ministros e o resultado dessa fundamentação (por exemplo, declaração de constitucionalidade de uma lei vs. declaração de inconstitucionalidade de uma lei). Após analisar um caso concreto em que o STF decidiu unanimemente uma questão, mas com quatro *ratio decidendis* distintas, Vojvodic *et. al.* concluíram que: “Nota-se (...) a dificuldade em se determinar, ainda que em um caso de decisão unânime, qual foi a decisão tomada pelo Tribunal como um todo. Ainda que se entenda que o voto do ministro relator, que guia a tomada de decisão dos demais ministros, tem um peso maior na fundamentação do caso, podendo-se entender que a partir dele seria possível extrair a *ratio decidendi*, não há como deixar de considerar o fato de que fundamentações conflitantes como o voto do ministro relator relativizavam a adequação dessa *ratio decidendi* ao que foi efetivamente decidido pelo Tribunal. A unanimidade se dá tão-somente com relação ao dispositivo da decisão, o elemento questionado por meio da ADI, mas não se reflete no momento da justificação dessa solução dada pelo Tribunal” (VOJVODIC *et. al.*, 2009, p. 31).

⁵⁵ Pelo contrário, o Ministro Marco Aurélio focou nas outras questões jurídicas em jogo no caso (vide nota de rodapé n. 51), conforme descrito a seguir: “Para o ministro Marco Aurélio, o projeto de lei originalmente apresentado pelo Executivo ao Congresso Nacional com o intuito de criar o ProUni foi atropelado pela MP. Ainda segundo ele, a medida provisória contém diversos vícios, como, por exemplo, não respeitar os requisitos de urgência e relevância previstos na Constituição Federal, e regular matéria tributária (prevê isenção fiscal às universidades que aderirem ao ProUni), o que somente pode ser feito por meio de lei complementar. ‘O Poder Executivo abandonou o projeto tendo em conta a polivalência que ganhou a medida provisória e potencializando requisitos (da urgência e relevância) editou a medida provisória’, ponderou. Ele observou ainda que pouco importa que a MP tenha sido convertida em lei. ‘O vício originário quanto à edição da medida provisória contamina a lei de conversão. A lei de conversão, em síntese, é válida se válida se mostrar a medida provisória’, concluiu ao citar o jurista Celso Antonio Bandeira de Mello. O ministro Marco Aurélio também questionou o fato de a lei prever sanções, a serem aplicadas pelo Ministério da Educação, para instituições que descumprirem as obrigações assumidas no termo de adesão ao ProUni. ‘Sob esse ângulo, se tem um maltrato à autonomia universitária’, afirmou. Ao final de seu voto, o ministro defendeu que o Estado invista em universidades públicas, ao invés de ‘compelir a iniciativa privada fazer o que o próprio Estado deveria fazer’.” (STF, 2012).

⁵⁶ Com efeito, o Ministro Luiz Fux entendeu que: “A isonomia, no caso concreto, reclama tratamento isonômico, tratando igual os iguais e desigualmente os desiguais. Um dos subprincípios da isonomia na Constituição Federal, no seu artigo 206, é garantir a igualdade de acesso à educação”, afirmou, lembrando que há um paradoxo no Brasil no qual alunos de escolas públicas têm dificuldade de acesso às universidades federais e estaduais, que são as melhores do país, por conta da baixa qualidade dos colégios públicos” (STF, 2012).

⁵⁷ É o caso de Rosa Weber, por exemplo, que “destacou que as alegações de violação aos princípios da isonomia, autonomia universitária e livre iniciativa já foram abordados em seu voto na ação julgada há duas semanas pelo STF, quanto ao critério de cotas da Universidade de Brasília (ADPF 186)” (STF, 2012). De modo semelhante, Fux “sustentou que a lei que criou o ProUni não limitou o poder estatal de tributar ao conceder isenção às entidades que aderem ao programa. ‘A lei apenas estabelece critérios para que as entidades possam se enquadrar no programa. Isso

Diante disso, podemos dizer que o STF deixou claro que a execução do ProUni jamais será compatível com seu objetivo social se o acesso à educação superior não implicar necessariamente em redução de desigualdades sociais e for capaz de promover a inserção social do grupo desfavorecido e focalizado pelo Programa.

1.3.3. Implicações da ADI 3330 para o desenho do ProUni

Verifica-se que o STF, ao julgar a constitucionalidade do ProUni, fez uma associação entre redução de desigualdades e empregabilidade. De fato, o Joaquim Barbosa, por exemplo, citou dados de empregabilidade dos beneficiários do Programa (Ibope), e logo no parágrafo seguinte, conclui que as “características do Programa demonstram, portanto, não apenas o preenchimento dos requisitos para sua validade e compatibilidade constitucional, mas, principalmente, que os frutos de sua aplicação já estão sendo colhidos pelo público-alvo”. Do mesmo modo, a expressão “ciclos competitivos de desvantagens econômicas”, incorporada ao acórdão do STF na ADI 3330 acima, refere-se a um conceito fruto de uma associação forte entre oportunidades de educação e ascensão social⁵⁸. Assim, embora o STF tenha reconhecido a importância de corrigir desigualdade de oportunidade de acesso à educação superior, entendeu também que a garantia de acesso à educação de grupos historicamente desfavorecidos se enquadra (e contribui para) em uma transformação social mais abrangente, que é a de redução de desigualdades sociais do país.

Aqui se faz necessário um esclarecimento. A premissa do argumento de que o STF “afunilou” o objetivo normativo originalmente atribuído ao Programa pelo Poder Executivo é que há, conceitualmente, uma diferença entre (i) o objetivo de reduzir desigualdades sociais e (ii) o

nada tem a ver com o poder de tributar’, apontou”. Fux também “rebateu o argumento de que o programa fere a isonomia ao repassar verbas para universidades privadas que instituem ações afirmativas, reservando bolsas para alunos que cursaram o ensino médio em escolas públicas, sendo que boa parte delas deve ser concedida a negros, índios e portadores de necessidades especiais”.

⁵⁸ Nas palavras de Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto-vista: “Como todos sabemos, a pobreza crônica, que perpassa diversas gerações e atinge um contingente considerável de famílias do nosso país, é fruto da falta de oportunidades educacionais, o que leva, por via de consequência, a uma certa inconsistência na mobilidade social. Isto caracteriza, em essência, o que poderíamos qualificar como ‘ciclos cumulativos de desvantagens competitivas’, elemento de bloqueio sócio-econômico que confina milhões de brasileiros a viver eternamente na pobreza” (grifo e sublinhado nosso).

objetivo de universalizar (ou democratizar) acesso ao ensino superior⁵⁹. No caso de (ii), estamos nos referindo, como foi dito, a uma ação reparatória focalizada, em que a política pública cumpre o propósito de tutelar o direito para restituir a grupos sociais o acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais – em geral direitos econômicos e sociais. A transformação social pretendida é, no caso das ações reparatórias, a própria efetivação do direito universal formalmente igual, que, no nosso caso, corresponderia à garantia de acesso ao ensino superior para jovens desfavorecidos via ProUni. Se essa efetivação levar, no agregado, à redução de desigualdades sociais é outra história (embora isso seja, naturalmente, desejável). Não há, no caso de ações reparatórias, um compromisso imediato (nem necessário) com a redução de desigualdades e sim com a efetivação de um direito, pois se assume aí que a proteção do direito via política reparatória se justifica pelo próprio valor do direito em si. No caso de (i), a transformação social pretendida é a redução de desigualdades. Qualquer política pública que tenha como objetivo a redução de desigualdades necessariamente assume um compromisso imediato e necessário com a redução de desigualdades em sentido literal (perdõem a redundância). Sendo assim, se o ProUni tivesse como objetivo normativo a redução de desigualdades (o que sustentamos efetivamente ser o caso diante da decisão do STF), teria que ser estruturado de maneira a aumentar a renda de seus

⁵⁹ Na literatura, há quem argumente de modo muito convincente que não há – nem deve haver - distinção conceitual entre, de um lado, o objetivo de proteger direitos tidos como universais, mas que, na prática, são usufruídos apenas pelos mais privilegiados de uma dada sociedade, e, de outro, o objetivo de reduzir desigualdades sociais. Portugal Gouvêa formula da seguinte forma a crítica a quem tenta traçar essa distinção: “(...) it could be argued that the protection of such rights is not meant to reduce social inequality, but instead to offer guarantees for a series of rights that are in essence universal. To advance this argument, however, three other questions must be addressed, three points that raise issues of considerable complexity: (i) the preservation of democracy in countries characterized by inequality hinges on an effective reduction in economic inequality; (ii) in consideration of the limited resources at each society’s disposal to combat economic inequality and the resulting violation of rights, those resources must be invested in the most redistributive manner possible to avoid the perpetuation of privileges; and (iii) protecting social and economic rights in a way that inadvertently results in greater benefits for the wealthy instead of the poor obviously delegitimizes both the democratic system and the very discourse of basic rights, which could lead to institutional crisis. The conclusion, until these points are no longer valid, must be that the protection of social and economic rights cannot be justified in terms of each one’s value considered individually as universal, but rather by their effectiveness in distributing resources, as the preponderant argument is that the implementation of each of these rights must result in a reduction of social and economic inequality” (PORTUGAL GOUVÊA, 2013, p. 461). Parece-nos, entretanto, que embora extremamente sofisticada, a crítica de Portugal Gouvêa ignora todo o valor da dimensão reparatória de algumas políticas públicas focalizadas. Há casos em que o Estado – e a sociedade - possui uma dívida histórica com um grupo social desfavorecido, e não há como argumentar que, nesses casos, toda política pública tenha que ignorar o fator histórico e só ser implementada se for estruturada de maneira a reduzir, no agregado, desigualdades sociais. Há sim valor intrínseco à proteção de direitos sociais e econômicos quando o objetivo é torná-los efetivos para grupos que historicamente não tiveram como incluí-los. O ProUni parece, de fato, ter sido originalmente estruturado com base nessa lógica: escolheu o grupo desfavorecido e foi apresentado, no Executivo e no Congresso, como um Programa voltado para garantir o acesso efetivo desse grupo ao ensino superior. Não há, nesse caso, um compromisso forte com a redução de desigualdades, embora seja desejável que, no futuro, as desigualdades sociais do país reduzam e que, em alguma medida, o ProUni tenha contribuído para isso.

beneficiários⁶⁰, pois essa é a métrica para medir o nível de desigualdade social empregada para fins deste trabalho. Nesse sentido, o ProUni teria que assumir um compromisso com a empregabilidade de seus beneficiários.

O STF não inovou ao associar, em abstrato, incremento de empregabilidade com redução de desigualdades sociais. E nem precisava ter feito essa associação explicitamente: ela se presume no momento em que o STF atribui ao ProUni o objetivo de reduzir desigualdades sociais. Como assinalamos no começo deste trabalho, quanto mais oportunidades de trabalho tiver um indivíduo, mais chances terá ele de “escolher” o emprego que maximize sua qualidade de vida (lembrando que mensuramos “qualidade de vida” utilizando o critério renda, por simplificação). Se isso é verdade para todos, é especialmente certo para um beneficiário do ProUni, parte de um grupo social historicamente desfavorecido. Não se pretende gastar muita tinta aqui para explicar a evidente relação entre empregabilidade e redução de desigualdades sociais⁶¹. Assumiremos que, mantidas iguais todas as demais variáveis, quanto mais fácil for para todos os brasileiros conseguir um emprego bem-remunerado, menor será a desigualdade social no país.

Em termos práticos, ao fazer a associação entre empregabilidade e redução de desigualdades, o STF alterou o desenho institucional do ProUni. Como vimos, o Programa foi estruturado como uma política social focalizada de ação reparatória. Entretanto, ao incorporar a variável “redução de desigualdades” e, consequentemente, “empregabilidade” entre os objetivos a serem alcançados pelo ProUni, o STF transformou o Programa em uma política social de focalização como condicionalidade. Ou seja, para o STF, o ProUni consiste em uma ação focalizada do Estado para atingir a solução de um problema previamente especificado: a redução de desigualdades. Em políticas sociais dessa natureza, a focalização serve como “um aumento de

⁶⁰ Isso porque, como já assinalado, renda é a métrica empregada para medir o nível de desigualdade social neste trabalho.

⁶¹ Arroyo mostra como políticas educacionais têm historicamente sido instigadas pelas diversas tentativas de reduzir desigualdades sociais. O elo entre políticas educacionais e a correção de desigualdades sociais é, justamente, a questão da empregabilidade. É por essa razão que se observa uma tendência à “profissionalização” dos cursos de educação superior, cada vez mais preocupados em oferecer ferramentas de trabalho a seus alunos, para garantir empregabilidade. Cf. ARROYO, 2010 p. 1381-1416. Ver também, a respeito: SUBIRATS, 2010. p. 115.

eficiência local, isto é, eficiência na solução desse problema específico: para obter A, é melhor gastar em X ou em Z?⁶².

Nota-se que, embora não deva ser um objetivo ignorado pelo ProUni após a decisão do STF, o acesso por si só do estudante desfavorecido ao ensino superior não é, aqui, o fim último da política (não basta tornar efetivo aos desfavorecidos o direito formalmente igual à educação). O objetivo da política, passa, em última análise, a ser a redução de desigualdades, e as variáveis com que o ProUni trabalha para obter essa redução devem ser reexaminadas à luz desse “novo” objetivo.

2. AVALIAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROUNI COM SEU OBJETIVO

Deixamos o capítulo anterior com um recorte metodológico claro. Não nos propomos a avaliar, com algum critério de justiça preestabelecido, como deve ser o ProUni. Não tomamos a liberdade de fazer um juízo de valor sobre qual fim deve a política promover. Aqui a questão é outra: diante de um objetivo normativo estabelecido pelo Poder Público (no nosso caso, o STF, que, por ora⁶³, deu a “última palavra” sobre o conteúdo da política), o ProUni está funcionando adequadamente? Ou seja, dados objetivos de sua fase de execução sugerem haver compatibilidade entre o Programa e seu objetivo?

⁶² Complementa a autora que “parte da solução do problema [aquele previamente especificado pela política social] depende de conhecimento mais denso sobre aspectos demográficos, sociológicos e territoriais da privação que se quer atender ou do direito que se quer implementar, além dos aspectos propriamente econômicos. A avaliação de políticas públicas já experimentadas de modo incremental é também parte importante da busca de soluções. E aqui, é evidente que a eficiência do gasto é crucial; dela depende a existência de recursos para serem gastos em outras áreas estratégicas” (grifo nosso). KERSTENETZKY, 2006, p. 570.

⁶³ A última palavra do STF é sempre provisória. Nesse sentido, Brandão explora a existência, na Constituição, de mecanismos de superação normativa de decisões constitucionais do STF, como, por exemplo, as emendas constitucionais. Nas palavras do autor, “a possibilidade de aprovação de emendas constitucionais permitiu que fossem superadas decisões do STF que, embora fundadas em elementos técnicos e textuais, produziam efeitos práticos muito ruins” (BRANDÃO, 2012, p. 299). Ademais, como bem nota o autor, “o fato de o STF se julgar competente para declarar inconstitucionais emendas constitucionais à luz dos limites ao poder de reforma não consiste em prova irrefutável de que há supremacia judicial no Brasil. A uma, pois o efeito vinculante das decisões de inconstitucionalidade do STF não atinge o Legislativo, de modo que não há óbice a que aprove emenda constitucional idêntica à declarada inconstitucional. A duas, porque o STF tem atuado com cautela nesse particular, o que, aliás, é natural, pois sendo a declaração de inconstitucionalidade de emenda mais grave do que a inválidação de lei, os citados limites institucionais à discricionariedade judicial falam mais alto nesta seara. A três, pois as cláusulas pétreas devem ser interpretadas sob uma perspectiva de neutralidade política, na qual o STF deve se limitar a proteger as precondições da democracia do alcance do poder constituinte derivado, conferindo ao último um amplo espectro de atuação” (BRANDÃO, *Op. cit.* p. 326).

A pergunta é, evidentemente, muito abrangente. Para respondê-la, precisaremos injetar uma dose considerável de discricionariedade analítica. Na introdução deste trabalho, já sugerimos que parece haver uma série de mercados de trabalho em que há déficit de mão-de-obra. Tudo indica que, neles, as chances de empregabilidade são maiores do que nos demais. Isso porque há neles a demanda parece ser significativamente maior do que a oferta (de mão-de-obra). Nessa linha de raciocínio, faria sentido direcionar os beneficiários do ProUni a esses mercados de trabalho em que a mão-de-obra é deficitária? Essa seria a melhor forma de gastar com o ProUni para conseguir aumentar a empregabilidade de seus beneficiários e, consequentemente, reduzir desigualdades sociais?

Lembremos que, diante da decisão do STF, o ProUni parece ter passado a ser uma política social de focalização como condicionalidade. Lembremos também que, como esclarece Kerstenetzky, o dilema típico de formuladores de políticas sociais desse tipo é: “para obter A, é melhor gastar em X ou em Z”⁶⁴? O cobertor da política social é curto. Neste trabalho, argumentou-se até agora que “A” equivale a “redução de desigualdades sociais via incremento de empregabilidade”. Já “X” equivaleria à atual distribuição de bolsas do ProUni, que parece não priorizar cursos em que há déficit de mão-de-obra (confirmaremos isso no tópico 2.2. abaixo). Por fim, “Z” consistiria em uma distribuição de bolsas do ProUni que priorizasse esses cursos deficitários, ou, “estratégicos”⁶⁵. Diante disso, cumpre, agora, delimitar o conceito de cursos “estratégicos” para fins deste trabalho, o que passa a ser feita abaixo.

⁶⁴ KERSTENETZKY, 2006, p. 570.

⁶⁵ Entendemos que são apenas essas as variáveis (as que chamamos acima de “X” e “Y”) que devem ser sopesadas para examinar qual é a melhor forma de gastar com o ProUni para reduzir desigualdades da forma mais eficiente. Não há dúvida, de fato, sobre se a focalização em um grupo de beneficiários desfavorecidos é a maneira mais eficiente de reduzir desigualdades sociais. Afinal, os mais pobres, castigados pela dificuldade de chegar ao ensino superior, tiveram sempre muita dificuldade para melhorar de vida no Brasil. Diversos dados elencados acima mostram como é precário o acesso ao ensino superior de grupos de renda mais baixa. Além deles, é também importante ter em mente que, no Brasil, pobres encontram mais dificuldades para se empregarem. De acordo com o estudo “A Desigualdade no Desemprego no Brasil Metropolitano”, publicado pelo IPEA em 2011, dentre os 10% de trabalhadores brasileiros com menor rendimento, a elevação da taxa de desemprego foi de 44,2% (de 23,1% a 33,3%) entre 2005 e 2010, e no segundo decil (trabalhadores na faixa entre 10%-20% de menor renda), a taxa de desemprego aumentou apenas 2,6% nesse período. O estudo do IPEA não só revela que a taxa de desemprego dos trabalhadores brasileiros mais pobres aumentou, mas também que, para os demais integrantes da pirâmide social brasileira, a taxa de desemprego aumentou. Como se pode ver, para os 10% com maior renda no Brasil, a taxa de desemprego diminuiu 57,1%. Ou seja, quanto maior for o poder aquisitivo de um brasileiro, maiores são suas chances de conseguir um emprego. Inversamente, quanto mais pobre seja um cidadão, menores são suas chances de se empregar. Esses números nos dizem que pobres têm muitas chances de serem desempregados e, quando estão empregados, ganham menos do que os mais ricos (o que, inclusive, os perpetua como integrantes da faixa mais desfavorecida da população). Ver: IPEA, 2011. p. 5.

2.1. Os cursos “estratégicos”

Imaginemos um formulador de política pública na área de educação superior que recebe a seguinte ordem: “você tem recursos escassos no valor de X para investir em educação superior da melhor forma, pensando no desenvolvimento do país”. Diante dessa informação – que deve ser corriqueira, tendo em vista o nível de desenvolvimento brasileiro – como deveria agir o tal formulador de políticas públicas? Posto de forma mais abrangente, será que há “cursos estratégicos” que o Estado deve priorizar (e efetivamente prioriza)?

Gostaríamos de pensar que sim. Afinal, é mais do que verdade que há mercados de trabalho em que existe mais oferta de empregos do que demanda e a razão parece residir no (baixo) ritmo com que o Brasil vem formando profissionais capazes de atuar nesses mercados⁶⁶. Mas a pergunta não tem resposta clara. Fizemos inúmeras pesquisas no site do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do MEC, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e da Secretaria de Assuntos Estratégicos em busca de relatórios (ou análogos) abrangentes que diagnosticassem os mercados de trabalho efetivamente deficitários e, a partir disso, indicassem quais as prioridades de investimento em educação superior no Brasil com base em critérios de priorização pré-definidos, refletidos e empiricamente fundamentados, porém não encontramos o que procurávamos. Entretanto encontramos, como anteriormente dito, estudos de autoria da iniciativa privada e também de alguns órgãos do governo que mapeiam os mercados de trabalho brasileiros em que há falta de mão-de-obra⁶⁷.

Nem todo mercado de trabalho em que há déficit de mão-de-obra necessariamente merece prioritariamente investimento. Há, sem dúvida, alguns mercados, dentre os que têm déficit de mão-de-obra, que devem receber prioridade. Afinal, o governo vem investindo pesadamente em políticas públicas focalizadas em alguns cursos de ensino superior. O Programa Mais Médicos

⁶⁶ É o que sugerem algumas reportagens comentando pesquisas de mercado já citadas na introdução e ao longo deste trabalho. Para uma abordagem mais técnica dos mercados em que há, atualmente, déficit de mão-de-obra, ver: NASCIMENTO, MACIENTE e ASSIS, 2014, p. 32.

⁶⁷ A consultoria Manpower Group, por exemplo, chegou a concluir no final de 2012 que, a cada ano no Brasil, mais de 20 mil vagas de trabalho no setor de engenharia ficam em aberto porque não se formaram profissionais em número suficiente para ocupá-las, o que explica a criação de cursos de engenharia voltados para áreas cada vez mais delimitadas (é o caso de Engenharia de Petróleo & Gás, por exemplo). Outra área apontada pela pesquisa como carente de mão-de-obra qualificada é a de tecnologia da informação. Ver, a respeito, MANPOWER, 2014.

(Lei 12.871/13)⁶⁸, do governo Rousseff, baseia-se na premissa de que há uma situação emergencial no país consistente na falta de médicos para suprir a população de maneira adequada. Com efeito, de acordo com as informações do site do referido programa:

“Com a convocação de médicos para atuar na atenção básica de periferias de grandes cidades e municípios do interior do país, o Governo Federal garantirá mais médicos para o Brasil e mais saúde para você. **As vagas serão oferecidas prioritariamente a médicos brasileiros**, interessados em atuar nas regiões onde faltam profissionais. **No caso do não preenchimento de todas as vagas, o Brasil aceitará candidaturas de estrangeiros, com a intenção de resolver esse problema, que é emergencial para o país.** Os municípios não podem esperar seis, sete ou oito anos para que recebam médicos para atender a população brasileira. **Hoje, o Brasil possui 1,8 médicos por mil habitantes. Esse índice é menor do que em outros países**, como a Argentina (3,2), Uruguai (3,7), Portugal (3,9) e Espanha (4). Além da carência dos profissionais, o Brasil sofre com uma distribuição desigual de médicos nas regiões - 22 estados possuem número de médicos abaixo da média nacional”.⁶⁹

O estudo em que se baseou o diagnóstico de que há carência de médicos no país é o “Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde”, elaborado pelo Tribunal de Contas da União⁷⁰. Assim, no caso da saúde, a ação focalizada do Estado (por meio do Programa Mais Médicos, por exemplo) encontra-se respaldada em estudos empíricos, que mostram com clareza a profundidade do déficit de mão-de-obra no mercado de trabalho dos médicos brasileiros. Mas esse estudo é exceção, como a própria introdução do documento esclarece:

“Por determinação da Presidência do Tribunal de Contas da União, acolhendo sugestão do Ministro Raimundo Carreiro **efetuada na Sessão Plenária de 24/04/2013**, iniciou-se a elaboração de relatórios sistêmicos e temáticos sobre funções de governo específicas, visando aprimorar o controle externo exercido pelo TCU e subsidiar os trabalhos das Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas Legislativas. Essa iniciativa reforça uma atuação do Tribunal **cada vez mais focada em temas considerados relevantes**, a qual decorre de um processo que vem sendo construído com sucesso pelas últimas gestões”. (grifado e sublinhado)

⁶⁸ Mais conhecido como “Programa Mais Cubanos”, em razão da controversa contratação de médicos oriundos de Cuba para suprir a falta mão-de-obra no setor no Brasil. Para um panorama da controvérsia, ver: Estadão. *Programa “Mais Cubanos”*. <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral/programa-mais-cubanos-imp-1117290>. Acesso em: 10/11/2014.

⁶⁹ Trecho extraído de: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/acoes-e-programas/mais-medicos/mais-sobre-mais-medicos/5953-como-funciona-o-programa>. Acesso em: 10/11/2014.

⁷⁰ TCU, 2014.

A leitura dos trechos reproduzidos acima permite concluir: (i) que o relatório é novidade; (ii) que o relatório é focado em um tema “considerado relevante”, que é a saúde⁷¹; (iii) que embora exista o desejo de institucionalizar a iniciativa, o estudo é, por enquanto, episódico (pelo menos aquele que versa sobre o setor de saúde especificamente). Nem os trechos acima, nem o resto do relatório nos ajudam a entender por que razão (além de pesquisas eleitorais, claro) a saúde entra na categoria relevante e outros setores não. Qual é o critério? Ou a escolha é discricionária, baseada na “impressão” que o Governo tem dos desejos da população, com base – talvez – em uma ou outra pesquisa de opinião e “abaixo-assinado”?

Só no contexto de um estudo abrangente do mercado de trabalho brasileiro elaborado com o intuito de definir prioridades de investimento em educação superior é que se poderá conceituar esse critério (ou conjunto de critérios) de modo adequado, sanando eventuais dúvidas. É ele que terá que dizer que X faz com que uma carreira seja considerada “prioritária”, mais necessitada do que outras de ação complementar do Estado (como é o caso da saúde, complementada pelo Programa Mais Médicos, por exemplo).

Outra ação de governo recente que também parece partir da premissa de que há mercados de trabalho considerados prioritários é o Programa Ciência Sem Fronteiras. De acordo com o art. 1º do Decreto 7.642/11, que instituiu o Programa, seu objetivo é:

“propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica, e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias”. (grifado e sublinhado)

Estabelece, por sua vez, o art. 5º, III, c) do referido decreto que o site institucional do Programa Ciência Sem Fronteiras que compete ao Comitê de Acompanhamento e Assessoramento do Programa, vinculado ao MEC e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação propor as áreas prioritárias do Programa, que são hoje: (i) Engenharias e demais áreas tecnológicas; (ii) Ciências Exatas e da Terra; (iii) Biologia, Ciências Biomédicas e da Saúde; (iv) Computação e Tecnologias da Informação; (v) Tecnologia Aeroespacial; (vi) Fármacos; (vii) Produção Agrícola Sustentável; (viii) Petróleo, Gás e Carvão Mineral; (ix) Energias Renováveis;

⁷¹ Diversas pesquisas eleitorais afinal apontam a saúde como alvo prioritário de investimentos públicos. A título exemplificativo, ver: SARDINHA, 2014. Ver também: JORNAL NACIONAL, 2014. Ver também: CNI-IBOPE, 2014.

(x) Tecnologia Mineral; (xi) Biotecnologia; (xii) Nanotecnologia e Novos Materiais; (xiii) Tecnologias de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais; (xiv) Biodiversidade e Bioprospecção; (xv) Ciências do Mar; (xvi) Indústria Criativa (voltada a produtos e processos para desenvolvimento tecnológico e inovação); (xvii) Novas Tecnologias de Engenharia Construtiva; (xviii) Formação de Tecnólogos.

As ciências sociais aplicadas (Direito, Economia, Administração, etc.) não são, atualmente, contempladas pelo Programa Ciência Sem Fronteiras. Tal situação é fruto de uma decisão discricionária do supramencionado Comitê. Entretanto, é curioso notar que o Programa Ciência Sem Fronteiras concentra-se justamente em áreas que, na introdução desta monografia, foram superficialmente identificadas – com base em pesquisas públicas e privadas divulgadas por reportagens – como aquelas em que falta mão-de-obra qualificada no Brasil⁷².

Com o intuito de tornar a pesquisa o mais completa possível, fizemos um pedido de acesso a informação no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)⁷³. Em resposta ao pedido⁷⁴, o MTE foi, infelizmente, inconclusivo. Sugeriu a busca nos sites da Dieese, Sindicatos, FIESP, IBGE⁷⁵, que tampouco contêm os estudos que estamos procurando. Nenhum

⁷² Há outras iniciativas governamentais, mais recentes até do que o Programa Ciência Sem Fronteira e o Mais Médicos que também sinalizam, implicitamente, para a existência de uma priorização de cursos superiores com base em algum critério pré-estabelecido do que é um curso “estratégico” para o país. A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), por exemplo, anunciou que está, atualmente, estudando uma maneira de encorajar a imigração de pessoas que tenham alta especialização em nível técnico e também em curso superior, como instrumento para auxiliar no desenvolvimento da qualificação dos trabalhadores brasileiros. Quando concluírem esse estudo, espera-se que o produto ofertado pela SAE parta de uma seleção prévia de *quais formações* são prioritárias, i.e., estratégicas, ou que admita que o desenvolvimento econômico do país pode ser beneficiado com a importação de *qualquer mão-de-obra* qualificada (o que é improvável). A respeito do tema, ver: SAE, 2014.

⁷³ O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), criado em razão da entrada em vigor da Lei 12.527/11 (“Lei de Acesso à Informação”) possibilita que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal. A pessoa pode também entrar com recursos e apresentar reclamações.

⁷⁴ A íntegra do pedido direcionado ao Ministério do Trabalho e ao Ministério da Educação foi o seguinte: “Prezado, Pesquisei no site do Ministério do Trabalho para ver se encontrava estudos sobre profissões ou setores em que há déficit de mão-de-obra no Brasil, bem como profissões em que há mais brasileiros formados do que a demanda do mercado comporta (mercados de trabalho saturados). Não encontrei informações nesse sentido, mas gostaria de saber se elas existem (ou se existe algo próximo). O que encontrei de mais próximo foi um estudo encomendado ao IPEA intitulado “Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise”. Há outros que identifiquem as profissões em que a demanda por mão-de-obra supera a oferta? Acredito que tais estudos existem, pois devem ter norteado a decisão do Governo de implantar, por exemplo, o Programa Ciência Sem Fronteiras, ou a trazer médicos de Cuba ao Brasil, ou a trazer engenheiros do exterior ao Brasil. Qualquer ajuda seria bem-vinda, mas acredito que o governo dispõe de informações sobre esses cursos. Caso contrário, não seria possível fazer o diagnóstico de que falta mão-de-obra nessas áreas cobertas por programas como o Programa Ciência Sem Fronteiras ou o que financiou a vinda de médicos cubanos”.

⁷⁵ A íntegra da resposta do MTE foi a seguinte: “Em atenção a sua mensagem, informamos que a direcionamos a Coordenação Geral de Estatísticas do Trabalho, que presta as seguintes orientações: Esclarecemos que este órgão só

deles, afinal, seleciona “cursos estratégicos”, que mereçam prioridade de investimentos públicos, com base em critérios pré-estabelecidos.

Fundamentalmente, o problema de inexistir um estudo como esse⁷⁶ não é tanto não sabermos (nós e o Estado) quais carreiras de ensino superior desembocam em mercados de trabalho deficitários. Afinal, temos conhecimento, por pesquisas da iniciativa privada, de quais são esses mercados que estão demandando mão-de-obra qualificada “XYZ” (ciências biológicas, geologia, as engenharias de todos os tipos, medicina, etc.). A questão é mais que, na ausência de um estudo dessa natureza, não temos certeza de que mercados de trabalho efetivamente deficitários devemos priorizar. Como fazer escolhas políticas de investimento em educação dessa forma?

Com base em critérios públicos e pré-estabelecidos (hoje aparentemente inexistentes, mas muito necessários) para classificação de um curso como estratégico, poderíamos, por exemplo, descobrir que o Estado brasileiro está priorizando os cursos errados, em razão de pressão política pura e simples. Confiamos que nosso leitor concorde que isso é indesejável, principalmente por duas razões.

Em primeiro lugar, porque, como já assinalado, o cobertor de qualquer política social é curto – é sempre necessário que o gasto público seja feito da forma mais eficiente possível, como preceitua o art. 37, *caput* da Constituição Federal. Notamos acima que isso é especialmente verdade no caso de políticas sociais focalizadas com condicionalidade, como é o caso do ProUni diante da decisão do STF.

Em segundo lugar, porque a educação precisa ser cada vez mais tratada como política de Estado, não de governo, suscetível a pressões políticas e mudanças repentinas em seu planejamento e agenda⁷⁷. Historicamente, as pressões políticas e mudanças repentinas no

possui dados de admissão e desligamentos. Para chegar a conclusões como as desses programas são feitos estudos abrangentes. Sugerimos a busca nos seguintes: Dieese, Sindicatos, FIESP, IBGE. Caso deseje informações mais precisas deste órgão, favor especificar sua solicitação”.

⁷⁶ Não existir ou realmente estar muito bem escondido nos arquivos públicos de algum ministério, ou em algum canto não identificado pelo Google e pelo senso comum de um navegador corriqueiro de *sites* institucionais públicos.

⁷⁷ É interessante notar que, ao elaborar sua proposta de Constituição em 1986 (“Muda Brasil: Uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático”), Comparato fez esforço para incorporar a distinção entre “política de Estado” e “política de Governo” ao futuro texto constitucional. A ideia de Comparato era inserir “o planejamento na estrutura institucional do Estado brasileiro, ao criar órgãos autônomos de elaboração e fiscalização dos planos de desenvolvimento, tanto na União quanto nos Estados”. De acordo com Comparato, o propósito da criação desses órgãos autônomos seria “livrar a grande política do desenvolvimento das pequenas injunções da rivalidade pessoal

planejamento da política de ensino superior comprometem a qualidade da educação no Brasil. Vimos, no primeiro Capítulo do trabalho, que o foco da ação governamental no ensino superior variou imensamente entre governos (da ditadura militar, passando pelo governo FHC, entrando no governo Lula, e hoje no governo Rousseff). Será que essas alterações constantes de planejamento não afetaram demais a qualidade da educação superior brasileira? Pelos índices indicados acima (*vide* o Capítulo I), parece que sim, embora a situação esteja indubitavelmente melhorando⁷⁸.

É preciso não só ampliar acesso e garantir a qualidade da educação superior brasileira, como também assegurar certa consistência da política pública voltada a aprimorá-la, respondendo a perguntas como: educação para que e para quem? E mais do que qualquer outra coisa, necessitamos priorizar investimentos, criando um conceito público, debatido e empiricamente fundamentado, do que são de fato os cursos estratégicos (podemos chamá-los de prioritários também) para o desenvolvimento inclusivo do Brasil. Na (aparente) ausência desse conceito, no presente trabalho optamos por selecionar cursos que consideramos estratégicos tendo presente os “sinais” que todos os supramencionados programas de ampliação e aperfeiçoamento do ensino superior parecem nos dar. De fato, como já referido, ao escolher priorizar a área da saúde com o Programa Mais Médicos, e as áreas de tecnologia, engenharia, biologia e criatividade com o Programa Ciência Sem Fronteiras, o Poder Público nos sinaliza (e pelo menos acreditamos ser razoável que de fato sinalize) quais são as áreas em que há déficit de mão-de-obra qualificada, com ensino superior.

ou partidária e criar condições para que o interesse geral prevaleça sobre os interesses particulares”. Comparato havia portanto diagnosticado a infeliz distinção prática entre políticas públicas motivadas em grande medida por interesses particulares (que podemos aqui incorporar ao conceito de “Políticas de Governo”) e aquelas motivadas pelo interesse geral, constitucionalmente sedimentado (seriam essas políticas muito próximas do que chamamos de “Políticas de Estado”). Ver: COMPARATO, 1988, p. 24.

⁷⁸ Essas constatações parecem inclusive ter desembocado na ideia, do governo Rousseff (em grande parte devido à pressão política das Jornadas de Julho), de elaborar o novo Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE foi aprovado em 25 de junho de 2014 como lei ordinária (Lei n. 13.005/14) – o que lhe reveste do caráter de “política de Estado”, como o PNE do governo FHC - após passar pelo Congresso Nacional. Dentre as 20 metas fixadas pelo Estado brasileiro até 2024, estão as seguintes: (i) Aumentar a taxa bruta de matrícula da educação superior para 50% da população entre 18 a 24 anos (“assegurando a qualidade”) e expandir as matrículas no setor público em pelo menos 40%; (ii) Elevar as matrículas na pós-graduação *stricto sensu* para atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

2.2. A distribuição das bolsas do ProUni

Estabelecido o conceito de “cursos estratégicos” para fins deste trabalho, temos agora que verificar se é fato que, no momento, o ProUni não prioriza esses cursos ditos estratégicos.

2.2.1. Comparando a proporção de bolsas ofertadas para cursos estratégicos com a proporção oferecida para cursos não-estratégicos

Para tanto, pesquisamos como vem funcionando a distribuição de bolsas do ProUni nos últimos anos. Embora, como dissemos, o ex-ministro da Educação tenha anunciado publicamente algumas informações sobre a distribuição das bolsas ProUni (esclarecendo inclusive que até hoje Direito e Administração são os cursos mais oferecidos pelo Programa), não encontramos uma base de dados completa sobre o tema na *internet*, mas apenas notícias que tocavam de forma superficial no assunto. Desse modo, recorremos novamente ao e-SIC, que nos forneceu uma lista completa, porém muito confusa, de bolsas por curso ofertadas pelo Programa, a partir do SisProUni (banco de dados do ProUni).

A primeira impressão que tivemos ao analisar o documento foi de que a oferta de bolsas do ProUni é extremamente diversificada. De fato, as IES aderentes ao Programa ofertaram, ao longo de sua história (2005-2014), desde bolsas em cursos “tradicionais”, como Direito, Economia, Administração, Medicina, e as mais diversas engenharias, até cinco bolsas para o curso superior “Produtores e Músicos de Rock” em 2011, por exemplo. Há também oferecimento de bolsas no curso de “Tradutor e Intérprete”, “Papel e Celulose” e “Visagismo e Estética Capilar”. Todos esses cursos entram na conta das “bolsas ofertadas pelo ProUni” anunciada semestralmente pelo governo. Assim sendo, nos parece que qualquer conclusão baseada em dados de representatividade das bolsas de cada curso deva ser lida com certo tempero, pois o cálculo do universo de bolsas do programa envolve uma série de cursos atípicos que são ofertados, mas não necessariamente ocupados por beneficiários do Programa.

A segunda impressão é que o diagnóstico feito por Ragazzo em 2011 parece se aproximar bastante da realidade atual, conforme explicitado na Tabela 2 abaixo. Nessa tabela, selecionamos

dois cursos considerados “não estratégicos”, por não estarem cobertos por qualquer dos supramencionados programas públicos “sinalizadores”: Direito e Administração. Além disso, também selecionamos também alguns cursos considerados “estratégicos”, por estarem sendo diretamente priorizados por esses programas públicos “sinalizadores”: Engenharia, Ciências Biológicas, Ciência da Computação, Medicina e Geologia⁷⁹.

Tabela 3 - A distribuição das bolsas do ProUni por cursos estratégicos e não estratégicos

Curso de ensino superior	No. de bolsas ofertadas em 2012	No. de bolsas ofertadas em 2013	No. de bolsas ofertadas no primeiro semestre de 2014
Administração	34,721	29,695	21,281
Direito	18,612	17,834	13,794
Engenharia ⁸⁰	20,496 ⁸¹	22,650 ⁸²	19,837⁸³
Ciências biológicas ⁸⁴	5,555 ⁸⁵	5,040 ⁸⁶	1,921⁸⁷

⁷⁹ Tão importante para a indústria de Petróleo & Gás brasileira, especialmente na nova era do Pré-Sal.

⁸⁰ Os cursos classificados como “Engenharia” são todos aqueles indicados como “Engenharia de X, Y ou Z” na planilha do SisProuni que nos foi fornecida. Exatamente que cursos são esses varia de ano em ano, de acordo com a oferta das IES aderentes ao ProUni. Dessa forma, abrir-se-á nota de rodapé para esclarecer exatamente que cursos são esses por ano.

⁸¹ Em 2012, os cursos considerados como “engenharia” foram: (i) Engenharia; (ii) Engenharia Aeronáutica; (iii) Engenharia Aeronáutica e Espaço; (iv) Engenharia Agrícola; (v) Engenharia Agrícola e Ambiental; (vi) Engenharia Agrônômica; (vii) Engenharia Ambiental; (viii) Engenharia Ambiental e Energias Renováveis; (ix) Engenharia Ambiental e Sanitária; (x) Engenharia Automotiva; (xi) Engenharia Bioenergética; (xii) Engenharia Biomédica; (xiii) Engenharia Civil e Ambiental; (xiv) Engenharia Civil; (xv) Engenharia da Computação; (xvi) Engenharia de Alimentos; (xvii) Engenharia de Automoção e Controle; (xviii) Engenharia de Bioprocessos; (xix) Engenharia de Bioprocessos e Biotecnologia; (xx) Engenharia de Computação; (xxi) Engenharia de Controle e Automoção; (xxii) Engenharia de Energia; (xxiii) Engenharia de Materiais; (xxiv) Engenharia de Minas; ; (xxv) Engenharia de Petróleo; ; (xxvi) Engenharia de Petróleo; (xxvii) Engenharia de Produção; (xxviii) Engenharia de Produção Agroindustrial; (xxix) Engenharia de Petróleo e Gás; ; (xxx) Engenharia de Produção Agroindustrial; (xxxi) Engenharia de Produção e Qualidade; (xxxii) Engenharia de Produção Mecânica; (xxxiii) Engenharia de Segurança no Trabalho; (xxxiv) Engenharia de Software; (xxxv) Engenharia de Telecomunicações; (xxxvi) Engenharia Elétrica; (xxxvii) Engenharia Eletrônica; (xxxviii) Engenharia Eletrônica e de Telecomunicação; (xxxix) Engenharia em Nanotecnologia; (xxxx) Engenharia Florestal; (xxxxi) Engenharia Industrial Mecânica; (xxxxii) Engenharia Mecânica; (xxxxiii) Engenharia Mecânica Automotiva; (xxxxiv) Engenharia Mecatrônica; (xxxxv) Engenharia Metalúrgica; e (xxxxv) Engenharia Química.

⁸² Em 2013, os cursos considerados como “engenharia” foram os mesmos que 2012, com exceção de (i) Engenharia de Agrimensura; e (ii) Engenharia Cartográfica e de Agrimensura.

⁸³ Em 2014, os cursos considerados como “engenharia” foram os mesmos que em 2013.

⁸⁴ Os cursos classificados como “Ciências biológicas” são todos aqueles indicados na planilha do SisProuni como sendo ligados, pelo nome, à biologia, biotecnologia, bioenergia, etc. Esses cursos também variam de ano em ano. Assim, abrir-se-á nota de rodapé para esclarecer exatamente que cursos são esses por ano.

Medicina	1,059	1,021	693
Geologia	32	33	37
Ciência da computação	2,326	2,201	1,737

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SisProuni de 2012, 2013 e 2014.

A Tabela 3 pretende retratar o cenário recente de distribuição de bolsas do ProUni, razão pela qual escolhemos dados de 2012, 2013 e primeiro semestre de 2014. Ao ler a tabela (e suas respectivas notas de rodapé), concluímos que há importantes limitações metodológicas. Em primeiro lugar, percebemos que a categoria “Engenharia” é extremamente abrangente, englobando desde Engenharia Mecatrônica até Engenharia de Segurança no Trabalho. O recorte amplo, englobando todos os cursos denominados de “Engenharia”, é conservador: preferimos errar para mais, do que para menos⁸⁵. Esse viés generoso, entretanto, talvez não nos faça escapar de algumas conclusões já antecipadas ao longo do trabalho. Ademais, alguns cursos de engenharia poderiam estar englobados no conceito de ciências biológicas, como “Engenharia Bioenergética” ou “Engenharia Biomédica”. Da mesma forma, “Engenharia de Software” não parece muito distante de Ciência da Computação.

Não há como resolver com segurança essa questão. Os dados do SisProuni fornecidos pelo e-SIC foram assim segmentados: é dessa forma que o Poder Público controla a distribuição de cursos do ProUni. Entretanto, é certo que já podemos, com alguma segurança (até porque protegidos pelo conservadorismo) deduzir algumas conclusões, mesmo que preliminares.

A primeira delas, que salta aos olhos, é que a oferta de bolsas do ProUni parece de fato estar bastante concentrada em Administração e Direito. Das 191,625 vagas ofertadas no primeiro

⁸⁵ Em 2012, os cursos considerados como “ciências biológicas” foram os seguintes: (i) Bioenergia; (ii) Biologia; (iii) Biomedicina; (iv) Biotecnologia; (v) Biotecnologia industrial; (vi) Ciências biológicas; (vii) Ciências biológicas – modalidade médica.

⁸⁶ Em 2013, os cursos considerados como “ciências biológicas” foram os seguintes: (i) Bioenergia; (ii) Biologia; (iii) Biomedicina; (iv) Biotecnologia; (v) Biotecnologia industrial; (vi) Ciências biológicas.

⁸⁷ Em 2014, os cursos considerados como “ciências biológicas” foram os mesmos que 2013. Ver nota de rodapé n. 75, *supra*.

⁸⁸ Embora possa haver, no conjunto de engenharias, alguns cursos de baixa empregabilidade em termos relativos, isso não compromete as conclusões que seguem. Mesmo as engenharias de mais baixa empregabilidade estão sendo aqui incluídas no bolo de cursos “estratégicos”. Se separássemos as engenharias de baixa empregabilidade das demais, chegaríamos à conclusão de que o ProUni oferta cursos estratégicos em uma proporção ainda menor do que a que estamos dimensionando aqui. Assim, o diagnóstico de que o ProUni prioriza cursos não-estratégicos ganharia mais força, e não menos.

semestre de 2014, por exemplo, 35,075 foram para esses cursos, o que representa ao redor de 18,3% do total de cursos ofertados. Em 2013, a representatividade de Administração e Direito em relação ao total de vagas oferecidas foi, por sua vez, cerca de 18,33%, número muito parecido ao do primeiro semestre de 2014. Já em 2012, esse número foi aproximadamente 18,73%.

Considerando as limitações metodológicas do agrupamento de dados feito na Tabela 2, acreditamos ser apressado chegar conclusões muito aprofundadas tomando isoladamente cada curso estratégico para análise. Acreditamos que seja mais proveitoso, neste momento, comparar a representatividade dos cursos “não estratégicos” com a dos cursos estratégicos⁸⁹. Em 2014, o conjunto de bolsas estratégicas da Tabela 2 representou aproximadamente 12,64%. Em 2013, esse número correspondeu a aproximadamente 12,02% e, em 2012, cerca de 10%.

Os dados trazidos acima parecem mostrar que há de fato um descompasso significativo entre a quantidade de bolsas ofertadas para os cursos de Administração e Direito (exemplos de cursos “não-estratégicos”, dentre outros vários) e as que são ofertadas para diversos cursos estratégicos. Fomos conservadores com as contas feitas acima. Consideramos puramente Administração e Direito de um lado, e agrupamos uma série de cursos (vide todas as engenharias das notas de rodapé n. 69 e 70, *supra*) que formam o conjunto de cursos estratégicos da Tabela 2. Mesmo agrupando todos os conjuntos de cursos não estratégicos (cinco conjuntos de cursos), a representatividade deles em relação ao total de cursos ofertados pelo ProUni tem sido, pelo menos nos últimos três anos, menor do que a que corresponde à soma das bolsas ofertadas em Administração e Direito no mesmo período.

Dito isso, podemos concluir que há fortes indícios estatísticos de que hoje o ProUni está oferecendo maior número de vagas para cursos não-estratégicos do que para cursos estratégicos. Cabe, no entanto, a seguinte pergunta: diante da proximidade, de 2012 até hoje, dos índices de representatividade das bolsas oferecidas para cursos estratégicos e “não-estratégicos”⁹⁰, não seria razoável supor que a distribuição de bolsas já é de alguma forma regulada pelo governo? A dúvida é importante, e particularmente impacta o teor das conclusões do trabalho.

⁸⁹ Embora seja impossível reconhecer, pelo menos superficialmente, que a quantidade de bolsas abrangidas pelo amplo conceito de “Engenharia” adotado neste trabalho, é muito elevado em 2012, 2013 e 2014.

⁹⁰ Como mostrado acima, estima-se que os cursos “não-estratégicos” sempre correspondendo a algo em torno de 18% do total, enquanto cursos estratégicos correspondem em geral a 12% do total.

2.2.2. Como funciona atualmente a regulação da proporção de bolsas por curso do ProUni?

A já comentada Lei nº 11.096/05, que instituiu o ProUni, não define de modo específico como será feita a distribuição de bolsas por curso universitário. Não estipula, nem sequer faz alusão a um conceito análogo ao dos “cursos prioritários” do supramencionado decreto que instituiu o Programa Ciência Sem Fronteiras. O máximo que a lei fala em matéria de distribuição de bolsas é:

- Nos artigos 5º e 10º, que as instituições participantes do Prouni devem oferecer as bolsas do Programa em todos os seus cursos e turnos, observadas determinadas proporções matemáticas⁹¹; e
- No art. 7º, que as obrigações a serem cumpridas pelas IES deverão encontrar-se previstas no termo de adesão ao ProUni e, dentre as obrigações, devem constar necessariamente cláusulas que definam a proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade.

Ou seja, é o termo de adesão ao Programa que estabelece qual a proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso. Mas essa definição é arbitrária? Como são definidas as bolsas que ofertarão para Direito, quantas para Administração e quantas para Medicina, por exemplo? Diante da ausência de informações na lei e nos documentos públicos pertinentes sobre o ProUni, recorreremos novamente ao e-SIC⁹², direcionando o pedido ao MEC. Em resposta, fomos informados de que:

⁹¹ Para instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não-beneficentes, a proporção é a seguinte: “Uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados, em cursos efetivamente instalados, ou uma bolsa integral para cada vinte e dois estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente instalados, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% ou de 25% na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni”. Já para instituições privadas de ensino superior beneficente de assistência social, a proporção é a seguinte: “Uma bolsa integral para o equivalente a nove estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados, em cursos efetivamente instalados”.

⁹² O pedido foi formulado da seguinte forma: “Gostaria que fosse oficialmente esclarecido como é feita a escolha da quantidade de bolsas que será oferecida por curso. Ou seja, quem escolhe, por exemplo, que a quantidade de bolsas

“(…) o número de bolsas a serem ofertadas por curso e turno é calculado conforme estabelecido em portaria editada pelo Ministério da Educação a cada processo seletivo. Para conhecimento das regras, sugere-se a leitura da Portaria Normativa MEC n.º 11, de 23 de abril de 2014, em anexo, que dispôs sobre os procedimentos para a adesão das instituições ao processo seletivo do Prouni referente ao segundo semestre de 2014, estabelecendo em seu art. 12 a fórmula para cálculo do número de bolsas a serem ofertadas pelas instituições privadas de ensino superior participantes do Programa”.

Fazendo uma análise detida da referida Portaria, nos deparamos com a redação do parágrafo 2º do art. 4º, *in verbis*: “A oferta de bolsas adicionais limita-se ao número de vagas autorizadas para cada curso e turno, subtraídas as correspondentes bolsas obrigatórias ofertadas”. O trecho “número de vagas autorizadas para cada curso” nos permite concluir que há um *cap* de que o ProUni ofertará semestralmente por cada curso.

Ademais, ao ler o art. 12, cuja consulta foi sugerida pelo MEC em resposta ao pedido de e-SIC, constatamos que se trata de compilação de fórmulas aritméticas dedicadas a apurar qual o número mínimo de bolsas por curso que cada IES deveria ofertar. Está longe das ambições deste trabalho compreender inteiramente as fórmulas matemáticas transcritas no art. 12. O que importa, para fins desta monografia e dos argumentos a serem desenvolvidos a seguir, é confirmar que existe algum tipo de regulação da distribuição de bolsas por curso ofertadas pela IES.

2.3. A incompatibilidade revelada?

Pelos nossos cálculos conservadores do tópico anterior, as bolsas ofertadas para Administração e Direito vêm correspondendo, nos últimos três anos, a entre 6% e 8% a mais do que o conjunto de bolsas voltadas para o que chamamos de “cursos estratégicos” (uma amostragem de cursos estratégicos selecionada para fins meramente ilustrativos, sem muito rigor metodológico, em razão da qualidade dos dados). E se abandonarmos a comparação com cursos de Administração e Direito, notamos que não só um punhado importante de cursos não-estratégicos representa menos do que apenas dois cursos não-estratégicos, mas também que em termos absolutos, a representatividade desse conjunto de cursos estratégicos se dá em relação ao total de bolsas ofertadas nos últimos três anos pelo Programa.

no curso Direito, Pedagogia e Ciências Contábeis será maior do que as demais? São as IES ou é o MEC? Ainda, com base em que critérios é feita tal escolha? Eles não estão disponíveis ao público, mas são de interesse do cidadão”.

Sendo esse o caso, cumpre avaliar se a atual política de distribuição de bolsas do ProUni compromete a empregabilidade dos beneficiários, em última análise tornando o Programa incompatível com seu objetivo normativo definido pelo STF.

2.3.1. O impacto do ProUni sobre empregabilidade: levantando as evidências

Trata-se de tarefa difícil e ambiciosa, que não tem como se esgotar ao final deste trabalho. Podemos, no entanto, oferecer alguns subsídios. Em primeiro lugar, cabe perguntar: atualmente, com a distribuição de bolsas do Programa em vigor, os alunos do ProUni estão todos, ou em grande parte, desempregados? Há alguns estudos que procuram responder a essa pergunta, e em geral lhe dão resposta negativa.

Amaral e Oliveira, por exemplo, concluíram em 2011 uma pesquisa empírica (questionários enviados a beneficiários do ProUni que terminaram a graduação) dedicada a testar a seguinte hipótese: transcorridos ao menos dois anos de conclusão do curso, esses beneficiários terão construído novas trajetórias profissionais e de vida. O que se procurava saber, com a pesquisa, é se o ProUni teve um impacto na qualidade de vida dos egressos. De acordo com as referidas autoras, “os dados iniciais, apesar das suas limitações, indicam que, como política pública, o ProUni tem demonstrado eficácia pela baixa taxa de evasão e que os egressos experimentaram novas trajetórias profissionais e pessoais”.

Dois anos antes da publicação da pesquisa de Amaral e Oliveira, o MEC encomendou uma pesquisa ao Ibope⁹³, que foi citada no supramencionado voto do Ministro Joaquim Barbosa na ADI 3330. Nessa pesquisa, foram ouvidos 1.200 recém-formados beneficiários do ProUni em estados de todas as regiões do país. De acordo com os dados da pesquisa, 80% dos entrevistados informaram que estavam terminando seus cursos superiores e se encaminhariam em seguida a um emprego garantido. De acordo com estimativas do Ibope, esse índice correspondia a 56% antes de os estudantes entrarem no Programa. Ou seja, pela pesquisa do Ibope, o ProUni aumentou em 24% a empregabilidade de seus beneficiários. Interessa também notar que, segundo essa pesquisa, 68% dos entrevistados afirmaram que a renda de suas famílias aumentou desde a

⁹³ MEC, 2009.

entrada na faculdade. Entretanto, desses 68%, a maioria, 40%, classificou o aumento de renda como “pequeno”. O restante, 28%, afirmou que a renda familiar aumentou “muito”.

Disso podemos concluir que, pelos dados do Ibope, o ProUni (i) impacta na empregabilidade de seus beneficiários (aumenta em aproximadamente 24%); (ii) propicia aumento de renda familiar dos beneficiários; (iii) o aumento de renda não é, em geral, significativo (e sim “pequeno”, de acordo com os entrevistados). Amaral e Oliveira parecem ter chegado a uma conclusão semelhante. Não há, portanto, como dizer que o ProUni não esteja contribuindo para, em alguma medida, aumentar a renda de seus beneficiários. Parece então haver hoje, com a atual distribuição das bolsas do ProUni (que não prioriza cursos estratégicos), compatibilidade entre a fase de execução do Programa e seu objetivo normativo (i.e., reduzir desigualdades sociais por meio do aumento de renda de seus beneficiários)? Depende dos parâmetros que utilizaremos para mensurar essa “compatibilidade”.

2.3.2. A distinção entre honrar e promover: capturando maneiras específicas de aferir a “compatibilidade” de políticas públicas com o ordenamento jurídico

O pano de fundo da compatibilidade do ProUni com seu objetivo normativo é, como vimos delineando, o impacto que o Programa produz na empregabilidade de seus beneficiários. Mas ele não é muito útil se quisermos fixar “metas” para o Programa. Ou seja, não nos ajuda a definir se o impacto de 24% sobre a empregabilidade dos beneficiários do ProUni é o suficiente para considerar o Programa “compatível”. E 20%, é compatível ou incompatível? E 30%?

Não nos parece útil (ou até mesmo justificável) mensurar compatibilidade de uma forma completamente pré-determinada (fixando uma percentagem específica de impacto no índice de empregabilidade dos indivíduos, por exemplo). Aqui, compatibilidade é, em última análise, o grau de obediência de uma política pública a seu objetivo normativo. Se uma política pública obedecer a seu objetivo normativo, mas puder, com alterações, passar a obedecer mais esse objetivo, será mais compatível, e, portanto, mais desejável. Nesse contexto, para mensurarmos compatibilidade, precisamos concordar com a maneira específica com que a política pública, em

fase de execução, deve cumprir o dever de fidelidade ao seu objetivo normativo, pois nem sempre há só uma⁹⁴.

Ao estudar a compatibilização de argumentos consequencialistas com o ordenamento jurídico, Arguelhes recorreu a trabalhos de Philip Pettit no campo da filosofia moral⁹⁵. Nos escritos de Pettit, a distinção entre honrar e promover evidencia duas formas diferentes de como reagir (ou responder) a valores. Para explicitar a diferença entre honrar e promover um valor, Pettit exemplifica:

“Suppose I decide, in a moment of intellectualist enthusiasm, that what matters above all in human life is that people understand the history of their species and their universe. How ought I to respond to this perceived value? Is my primary responsibility to **honour** it in my own life, bearing witness to the importance of such understanding by devoting myself to it? Or is my primary responsibility rather to **promote** such understanding generally, say by spending most of my time on proselytizing and politics, giving only the hours I cannot better spend to the development of my understanding? **Is the proper response to the value one of promoting its general realization, honouring it in my own actions only when there is nothing better I can do to promote it?** (grifamos)

Para a abordagem consequencialista, a reação mais adequada a valores é buscar promovê-los, e não apenas honrá-los. Como bem notou Arguelhes, a distinção se aplica perfeitamente a decisões institucionais, e não apenas a reações individuais a valores⁹⁶. Neste trabalho, a decisão institucional relevante e em análise é aquela que culminou na atual regulação da distribuição de bolsas do ProUni, que pelos dados levantados acima, parece priorizar cursos não-estratégicos e menosprezar cursos estratégicos. Afinal, a regulação legislativa e do MEC se limita a estabelecer *caps* no número de vagas oferecidas por curso.

Nem toda decisão promove normas em longo prazo e as preserva (i.e. honra) em curto prazo. Está aí o espaço para nossa conclusão: sabemos que o ProUni honra seu objetivo normativo (como dissemos, há pesquisas empíricas que confirmam que, tal como está, o ProUni

⁹⁴ ARGUELHES, 2005. p. 9.

⁹⁵ Arguelhes recorreu especificamente ao seguinte trabalho: PETTIT, 1993.

⁹⁶ Arguelhes exemplifica da seguinte forma a distinção entre honrar e promover de Pettit: “Os mesmos problemas surgem na esfera das decisões institucionais – o que inclui as decisões judiciais, especialmente dos tribunais superiores. A Suprema Corte dos EUA, por exemplo, está imersa em uma forte tradição de valorização da liberdade de expressão. Não há dúvida de que as instituições judiciais dos EUA devem responder de alguma forma a esse valor. Mas a pergunta de Pettit permanece: devo procurar honrar a liberdade de expressão ou me esforçar para promovê-la, ainda que isso implique violá-la no curto prazo, em um julgamento específico?” (ARGUELHES, *Op. cit.* p. 10).

de fato melhora a vida de seus beneficiários ao aumentar a empregabilidade), pois não há como dizer que, da maneira como vem funcionando o Programa, está ele desobedecendo, em curto prazo, tal objetivo⁹⁷. Ou seja, do ponto de vista de cada beneficiário do Programa, o Prouni facilita a obtenção de um diploma universitário, ao mesmo tempo em que melhora a qualidade de vida do beneficiário em algumas dimensões. Mas temos indícios suficientemente críveis de que o ProUni, tal como está, promove seu objetivo normativo de redução de desigualdades sociais no agregado?

2.3.3. *Conclusões sobre a compatibilidade entre ProUni e seu objetivo normativo*

Para responder afirmativamente à pergunta feita acima, teríamos que ter indícios de que as carreiras que podem ser acessadas por meio dos cursos Administração e Direito aumentam significativamente a renda dos alunos do ProUni. Como vimos acima, há evidências de que muitos (80%) dos beneficiários do ProUni saem empregados. Mas isso não é a mesma coisa que aumentar rendimentos (tanto que a maior parte dos entrevistados da pesquisa do Ibope de 2009 disse que o aumento de renda produzido pela empregabilidade foi “pequeno”). Assim sendo, precisamos determinar os ganhos trabalhistas de diferentes carreiras universitárias.

A questão foi avaliada recentemente pelo atual ministro interino da SAE e Presidente do IPEA, Marcelo Néri, que reconheceu que a preocupação de como o mercado valora diferentes profissões é também fundamental para o desenho de políticas públicas educacionais, e citou como exemplo o próprio ProUni⁹⁸. Com base em microdados do Censo Demográfico de 2010, Néri examinou o impacto de diferentes cursos de educação superior no desempenho trabalhista observado posteriormente em pessoas com as mesmas condições iniciais de renda, gênero, estado e tamanho de cidade. Em seguida, organizou os resultados na forma de *ranking*, mostrando quais cursos superiores ofereciam o melhor retorno pessoal com base em quatro critérios: (i) salário;

⁹⁷ Como dissemos, há pesquisas empíricas que confirmam que, tal como está, o ProUni de fato melhora a vida de seus beneficiários ao aumentar empregabilidade.

⁹⁸ Nas palavras de Néri, “É fundamental saber como o mercado valora diferentes profissões, tanto na escolha privada de carreira como na decisão pública de conceder financiamento – no Programa de Financiamento Estudantil (Fies), no Programa Universidade para Todos (Prouni), ou, ainda, na abertura de faculdades. Mesmo ao gestor de políticas, o retorno privado é o componente mais fundamental do retorno social” (NÉRI, 2014. p. 7.)

(ii) jornada; (iii) ocupação; (iv) cobertura previdenciária. Abaixo estão os resultados desse *ranking*.

		Salário		Jornada		Ocupação		Cobertura Previ	
		R\$ mensais	Rank	Hr Sem	Rank	Taxa (%)	Rank	Taxa (%)	Rank
1	MEDICINA	6940,12	1	42,03	45	91,81	1	90,72	10
2	ODONTOLOGIA	4238,65	8	37,46	12	89,96	3	78,63	43
3	ENGENHARIA CIVIL	4604,41	3	41,74	43	90,11	2	87,96	28
4	ENGENHARIA MECANICA E METALURGICA	4258,69	7	40,96	32	89,17	5	90,53	11
5	SERVIÇOS DE TRANSPORTES	4460,89	5	41,91	44	89,14	6	91,47	6
6	ESTATÍSTICA	5416,10	2	39,05	20	81,82	31	89,70	16
7	ENGENHARIA ELÉTRICA E AUTOMAÇÃO	3734,10	15	41,73	42	88,07	7	90,92	8
8	ENGENHARIA (OUTROS)	4168,05	10	41,01	34	85,74	14	89,48	19
9	SETOR MILITAR E DE DEFESA	4433,67	6	42,46	47	83,63	20	97,15	1
10	COMPUTAÇÃO	2886,57	28	40,73	30	89,61	4	90,50	12
11	ENGENHARIA QUIMICA	4549,12	4	41,53	40	83,39	22	91,07	7
12	ARQUITETURA E URBANISMO	4206,01	9	39,78	24	86,84	9	74,31	47
13	SERVIÇOS DE SEGURANÇA	2785,47	32	41,41	38	87,23	8	94,57	2
14	DIREITO	4104,84	11	38,94	18	83,28	25	79,71	42
15	FARMÁCIA	2964,38	26	40,88	31	85,53	16	92,54	4

Fonte: IPEA/CPS, 2010

Em seguida, Néri elaborou *ranking* semelhante, mas que conferiu peso 2 (em dobro) a salário e computava negativamente uma alta jornada de trabalho (dizendo que “afinal, nem todos são *workaholics*, ou pelo menos gostam disso”). Abaixo estão os resultados a que chegou com base nessa metodologia.

		Salário *		Jornada		Ocupação		Cobertura Previ	
		R\$ mensais	Rank	Hr Sem	Rank	Taxa (%)	Rank	Taxa (%)	Rank
1	MEDICINA	8459,45	1	41,94	41	97,07	1	93,38	5
2	ODONTOLOGIA	5367,31	7	38,24	14	96,22	2	83,23	43
3	SERVIÇOS DE TRANSPORTES	6052,56	3	38,90	17	93,56	14	93,25	6
4	ENGENHARIA CIVIL	5768,19	5	42,12	44	95,72	3	90,68	28
5	SETOR MILITAR E DE DEFESA	7695,84	2	41,91	39	90,63	44	97,13	1
6	ENGENHARIA MECANICA E METALURGICA	5500,30	6	42,89	48	94,36	6	92,93	8
7	ENGENHARIA (OUTROS)	5242,91	8	40,74	29	93,11	19	92,11	14
8	ENGENHARIA QUIMICA	5815,28	4	41,91	40	92,58	31	92,57	10
9	MATEMÁTICA	2811,40	40	38,00	12	94,39	5	93,15	7
10	ESTATÍSTICA	4780,29	10	40,43	26	93,08	21	92,57	11
11	EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE PROFESSORES	2420,73	46	36,36	4	94,13	8	92,32	13
12	ENGENHARIA ELÉTRICA E AUTOMAÇÃO	4835,37	9	41,47	35	93,37	17	92,69	9
13	FARMÁCIA	4067,68	17	42,65	47	94,30	7	93,72	4
14	LETRAS, LINGUAS E CULTURAS	2654,21	44	37,08	6	93,66	12	92,02	15
15	ARQUITETURA E URBANISMO	4744,30	11	40,36	25	94,69	4	78,12	47

Fonte: IPEA/CPS, 2010

Para o leitor atento, será impossível não notar que, coincidentemente (i) em nenhuma dessas tabelas reproduzidas acima Administração e Direito ocupam os primeiros lugares - na primeira delas, Direito ocupa o 14º, e Administração sequer aparece entre os 15º primeiros; na segunda, nem Direito nem Administração aparecem entre os primeiros 15; (ii) nas duas tabelas, muitos dos cursos que foram considerados “estratégicos” ou “prioritários” ao longo deste trabalho encontram-se presentes em ambas as tabelas: (a) Medicina; (b) Engenharia; (c) Ciência da Computação, etc.

Temos, portanto, a seguinte situação: o ProUni impacta positivamente no índice de empregabilidade dos alunos, mas não os direciona às carreiras mais valoradas no mercado de trabalho, que, em grande medida, coincidem com o que chamamos ao longo deste estudo de carreiras acessadas por cursos considerados estratégicos. É claro que a transformação social ocasionada pelo simples fato de que agora 80% dos jovens beneficiários do ProUni, e não 56%, estão conseguindo emprego, é indubitável. Mas, tendo indícios de que (i) o país precisa de mão-de-obra qualificada em áreas em que o ProUni não está focando a distribuição de bolsas (os cursos estratégicos); (ii) os cursos estratégicos têm, em sua maioria, potencial para realmente provocarem uma mudança no padrão de vida dos beneficiários do ProUni⁹⁹, não poderíamos construir um argumento consequencialista convincente no sentido de que, atualmente, o Programa não promove seu objetivo normativo, tal como definido pelo STF?

De acordo com a definição de Arguelhes, um argumento jurídico consequencialista é aquele que “fornece razões para a tomada de uma decisão específica a partir de uma avaliação dos possíveis efeitos desta decisão”¹⁰⁰. Diante do quadro traçado, este trabalho gostaria de concluir sua avaliação dos possíveis efeitos da decisão culminou na atual regulação da distribuição de bolsas do ProUni. Será que, em longo prazo, o ProUni será capaz mesmo de reduzir desigualdades sociais se grande parte das bolsas que oferta direciona os beneficiários – que, infelizmente, por pertencerem a uma camada mais humilde da população, esbarram nas “barreiras” mencionadas por Pochmann¹⁰¹ – a carreiras em que o retorno pessoal não é tão alto?

⁹⁹ Este argumento ganha ainda mais força se considerarmos que a maior parte dos jovens respondeu ao Ibope em 2009 (i.e., com a atual distribuição de bolsas por curso) que o aumento de renda era “pequeno”, pois se uma pessoa desfavorecida avaliou como “pequeno” o aumento de renda, sendo que sua utilidade marginal é muito maior com o aumento do que uma pessoa mais endinheirada, “pequeno” deve realmente ser um aumento de renda ínfimo.

¹⁰⁰ ARGUELHES, *Op. cit.* p. 5.

¹⁰¹ Em 2009, Márcio Pochmann, então Presidente do IPEA, disse, em entrevista ao Globo ao divulgar uma pesquisa análoga à supracitada de 2011, que a razão dessa patente desigualdade (pobres enfrentando mais dificuldades para se

Será que o ProUni não efetivamente promoveria (e não apenas honrará) seu objetivo normativo se passasse a regular a diversidade de bolsas e exigir que haja mais concentração de oferta em cursos estratégicos? Os dados objetivos reproduzidos acima podem ser lidos de forma a concluirmos que não.

Este argumento jurídico consequencialista não se baseia tanto em precaução, i.e., na tentativa de impedir algum possível efeito negativo advindo de uma decisão institucional. De fato, não se pretende aqui justificar nossa sugestão de regular a distribuição de cursos ofertados pelo ProUni com base em algum possível efeito propriamente negativo associado à situação atual do Programa. O foco aqui está mais em aperfeiçoar a ação do Estado, tendo como parâmetro um objetivo oficialmente reconhecido do Programa (e, insistimos, delimitado em última análise pelo STF).

Verificamos que o ProUni pode gastar seus recursos – de novo, aqui referidos de forma abrangente, englobando também esforços para redefinir a distribuição de bolsas do Programa - de uma maneira mais eficiente para reduzir desigualdades sociais via incremento de empregabilidade para garantir a ascensão social da maior parcela possível de seus beneficiários. Pode, ao regular a distribuição de bolsas por curso, direcionando-as a cursos estratégicos, vir a promover mais adequadamente seu objetivo normativo, pois garantirá a seus beneficiários espaço em carreiras (i) melhor remuneradas do que Administração e Direito; (ii) em que há déficit de mão-de-obra, e, portanto, maior procura.

CONCLUSÃO

Este trabalho fluiu com base na seguinte premissa: é necessário levar a sério a decisão do STF sobre a constitucionalidade do ProUni. Sendo assim, o tom que o trabalho desenvolveu se

empregar do que os demais) se deve a “barreiras do ponto de vista da inserção no mercado”, dentre as quais está o preconceito. Isso faz com que, mesmo quando o pobre estuda, suas chances de se empregar são ainda mais baixas do que as dos ricos com a mesma formação. O preconceito, funil para a ascensão social, se manifesta de diversas formas. Exemplifica Pochmann que, em processos seletivos feitos pelo setor privado, “Não perguntam se a pessoa sabe inglês, mas sim quem visitou Nova Iorque ou Londres no último ano, ou onde a pessoa mora. É uma série de questões muito próxima do preconceito”. Além disso, a rede social do candidato a uma vaga de emprego no setor privado também influencia na contratação: “As empresas têm uma lista de pessoas interessadas em trabalhar. Quem forma a lista é quem já trabalha, que na maior parte das vezes, não são os pobres. Vai-se criando essa rede de relações sociais”, disse Pochmann (MARTELLO, 2009). Esses argumentos foram tratados com maior rigor em publicação acadêmicas de Pochmann, como, por exemplo: POCHMANN, 2005. p. 39-43; POCHMANN, 2010, p. 127.

pautou por uma fidelidade até mesmo cega à conclusão que o STF chegou sobre o objetivo que o ProUni deve promover. Não optamos, acima, por problematizar o objetivo normativo do ProUni atribuído pelo STF e sim por realizar um exame de adequação (ou compatibilidade) entre esse objetivo e o Programa, em fase de execução.

Argumentamos, em um primeiro momento, que o STF afunilou o objetivo conferido ao Programa pelo Poder Executivo, que era universalizar o acesso ao ensino superior, atribuindo-lhe um objetivo muito mais específico, i.e., o de reduzir desigualdades sociais. Ao fazer isso, o STF forçou, sem notar, uma associação entre, de um lado, redução de desigualdades e, de outro, empregabilidade e ascensão social (que pressupõe um incremento significativo de renda). Essa associação foi inclusive reconhecida explicitamente por Joaquim Barbosa em seu voto-vista, em que o ministro qualifica o ProUni como “importante fator reinserção social”, que estava cumprindo seu dever, entre outras razões, por garantir emprego a 80% de seus beneficiários segundo pesquisa do IBOPE. Entretanto, sustentamos que mesmo os ministros que não fizeram essa associação explícita acabaram por incorporar ao Programa um compromisso (antes existente) com garantia da empregabilidade e significativo aumento de renda de seus beneficiários, até porque, em termos práticos, não há como promover a redução de desigualdades de um país sem garantir empregos bem-remunerados aos mais pobres.

Em um segundo momento, após realizarmos um exame de compatibilidade entre o ProUni e seu objetivo (aquele atribuído em última análise pelo STF) chegamos à seguinte conclusão: o ProUni atualmente honra – no jargão consequencialista proposto por Pettit e revisitado por Arguelles – seu objetivo, pois garante certa empregabilidade. Entretanto, também vimos que, em longo prazo e no agregado, há indícios de que a ambição de promover (também no jargão consequencialista) o objetivo de redução de desigualdades sociais está comprometida, em razão da atual distribuição de bolsas do Programa, que não prioriza o que chamamos de “cursos estratégicos”. De fato, dados objetivos revelam que cursos estratégicos em geral pagam mais do que Administração e Direito, os dois cursos atualmente preferidos pelo ProUni em termos de distribuição de bolsas. Mas não só isso. Por serem estratégicos, esses cursos desembocam em mercados de trabalho em que reconhecidamente há déficit de mão-de-obra. Logo, as barreiras sociais que pobres enfrentam para se empregarem – aquelas descritas por Pochmann – podem pesar menos. Ou seja, há algumas evidências de que o potencial de empregabilidade que possuem cursos estratégicos pode ser maior do que o potencial de empregabilidade de cursos não-

estratégicos. Isso, por si só, nos basta para concluir – dentro de estrutura deste trabalho – que os órgãos governamentais responsáveis pela execução do ProUni deveriam, se quiserem levar a sério a decisão do STF na ADI 3330, estudar a possibilidade de ampliar a oferta de bolsas para cursos estratégicos.

A seguinte dúvida fica: será que o ProUni é a política pública adequada para realizar essa empreitada? Será que faz sentido atribuir a uma política pública com as características do ProUni – íntima relação com a iniciativa privada, envergadura nacional, etc. - a tarefa de garantir a empregabilidade de todos (ou, pelo menos, praticamente todos) seus beneficiários? Essas perguntas merecem endereçamento futuro. Por enquanto, sabemos que o ProUni, que vem oferecendo um número considerável de bolsas a estudantes brasileiros desfavorecidos, cumpre uma importantíssima tarefa: garante a entrada desses estudantes em cursos superiores. Sem o ProUni, o acesso a esses cursos superiores seria praticamente impossível. Em razão disso, no momento, a execução do Programa parece sugerir que um objetivo como o de “corrigir uma desigualdade de oportunidade de acesso ao ensino superior”, típico de uma ação reparatória do Estado, seja mais compatível com a sua estrutura. E ele é possivelmente tão importante quanto a redução de desigualdades. É de fato impossível deixar de reconhecer o mérito do Programa, que, pelos números arrolados na Tabela 2, *supra*, tem a capacidade de permitir que mais de 200 mil estudantes pobres consigam acessar o ensino superior, o que antes do aparecimento do Programa parecia ser uma vitória que demoraria muito mais para se concretizar no Brasil.

Se efetivamente acatado, o direcionamento de bolsas a cursos estratégicos claramente repercutiria significativamente nas contas de uma IES aderente ao Programa, e poderia inclusive culminar numa redução global das bolsas ofertadas, pois um aluno de engenharia e medicina, por exemplo, evidentemente custa mais que um aluno de Direito ou Administração. Logo, a escolha entre o objetivo normativo atribuído ao ProUni pelo Executivo (correção de uma desigualdade de oportunidade de acesso ao ensino superior) e aquele atribuído pelo STF (redução de desigualdades sociais) se traduz, em última análise, em um *trade-off* entre:

- (i) a concessão de um maior número de bolsas e, conseqüentemente, maior alcance social e capacidade de funcionar adequadamente como ação reparatória voltada para a correção de uma desigualdade de oportunidade. Nesse caso, a atual

distribuição de bolsas sugere que, no entanto, o Programa será dotado de menor potencial de empregabilidade no agregado; e

- (ii) a concessão de um menor número de bolsas e, portanto, menor alcance social e capacidade de funcionar adequadamente como ação reparatória voltada para a correção de uma desigualdade de oportunidade. Nesse caso, um direcionamento de bolsas a cursos estratégicos parece sugerir que o Programa será dotado de maior potencial de empregabilidade no agregado.

Isso nos faz pensar que, como o ProUni foi estruturalmente concebido pelo Poder Executivo justamente como ação reparatória voltada para a correção da desigualdade de oportunidade de acesso ao ensino superior, talvez o custo de oportunidade de alterar a estratégia e organização do ProUni para que passe a efetivamente promover o objetivo de redução de desigualdades seja proibitivo. Essa suposição – cuja formulação só se faz possível por meio deste trabalho – precisa ser explorada futuramente. Por ora, nos sobra apenas notar, como já fazem muitos¹⁰², como pode ser problemática a participação do Judiciário na formulação de políticas públicas complexas.

¹⁰² Para uma crítica semelhante à atuação do STF no contexto das políticas públicas de saúde no Brasil, ver: PORTUGAL GOUVÊA, 2013. Arguelhes e Leal também catalogam uma série de estudos que recorrem acriticamente ao argumento das “capacidades institucionais” tecido por Sunstein e Vermuele para criticar escolhas do Poder Judiciário em casos envolvendo questões jurídicas, políticas, sociais e econômicas de alta complexidade. Ver ARGUELHES & LEAL, 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Sergio Campos de. **O avanço da privatização na educação brasileira: o ProUni como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado**, Niterói: Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, 2006.

AMARAL, D.P.; OLIVEIRA, Fatima Bayma de. **O ProUni e a conclusão do ensino superior: questões introdutórias sobre os egressos do programa na zona oeste do Rio de Janeiro**, São Paulo: Fundação Cesgranrio, v. 19, 2011.

AMARAL, D.P. ; Oliveira, Fatima Bayma de. **O Prouni e a Conclusão do Ensino Superior: Novas Trajetórias Pessoais e Profissionais dos Egressos**, São Paulo: Fundação Cesgranrio; v. 19, 2011. p. 861-890.

ARGUELHES, Diego Werneck. **Argumentação Consequencialista e Estado de Direito: Subsídios para uma compatibilização**. In: XIV Encontro Nacional do CONPEDI, 2005, Fortaleza. Anais do XIV Encontro Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2005.

Disponível em:

<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Diego%20Werneck%20Arguelhes.pdf>.

Acesso em: 12/11/2014.

ARGUELHES, Diego Werneck. **Entre Idéias e Instituições: Mangabeira Unger e a "Situação Constitucional" do Brasil**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, v. 257, 2011, pp. 73-89.

Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8586/7323>. Acesso em: 13/11/2014

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. **O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo**. Rio de Janeiro: Direito, Estado e Sociedade (Impresso), v. 38, p. 7-50, 2011.

Disponível em:

http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/01_Arguelhes_Leal.pdf. Acesso em: 22/11/2014

ARROYO, Miguel G. **Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados**. Campinas: Educ. Soc., v. 31, n. 113, 2010.

Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/17>. Acesso em: 12/11/2014.

BARBOSA, M. BARBOSA, M.M. **A inclusão e a diversidade no ensino superior**. Anápolis: Educação e Mudança, n. 9/10, 2002, p. 15-29.

BARREIRO, I.M.F.; TERRIBILI FILHO, A. **Educação superior no período noturno no Brasil: políticas, intenções e omissões**. Ensaio: avaliação de política pública da Educação. Rio de Janeiro: Unesp, v. 15, n. 54, 2007. p. 81-102.

BONFANTI, Cristiani; MARTINS, Victor. **Brasil tem meio milhão de vagas. Saiba onde falta mão-de-obra**. Belo Horizonte: Estado de Minas, 2012.

Disponível em:

http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2012/03/11/internas_economia,282759/brasil-tem-meio-milhao-de-vagas.shtml. Acesso em: 01/06/2014.

CARVALHO, Cristina H.A. **Reforma Universitária e os Mecanismos de Incentivo à Expansão do Ensino Superior Privado no Brasil (1964-1984)**. Campinas: Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, 2002.

CARVALHO, Cristina H. A., LOPREATO, Francisco L. C. **Finanças públicas, renúncia fiscal e o ProUni no governo Lula**. Piracicaba: Impulso, v. 16, n. 40, 2005.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior**. São Paulo: Educação & Sociedade (Impresso), v. 27, 2006.

CARVALHO, Cristina H. A. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?** Campinas: Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, 2011.

CATANI, A. M. ; HEY, Ana Paula ; GILIOLI, Renato de Sousa Porto . **Prouni: democratização do acesso às instituições de ensino superior?** Curitiba: Educar em Revista, v. 29, 2006, p. 125-140.

CATANI, A.M.; HEY, A.P. **A educação superior no Brasil e as tendências das políticas de ampliação de acesso.** Atos de pesquisa em educação. Blumenau: v. 2, n. 3, 2007, p. 414-429.

COLLUCCI, Cláudia. **Onde falta médico, faltam dentistas e enfermeiros, mostra pesquisa.** São Paulo: Folha de São Paulo, 2013.

Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/09/1335144-onde-falta-medico-falta-dentistas-e-enfermeiros-mostra-pesquisa.shtml>. Acesso em: 01/06/2014.

COMPARATO, Fábio Konder. **Muda Brasil: Uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático.** Brasília: Editora Brasiliense, 1986.

CNI-IBOPE. **Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2014.** Brasília: CNI, 2014.

Disponível em:

http://www.sistemafindes.org.br/download/pesquisa_cni-ibope-problemas_e_prioridades_2014.pdf. Acesso em: 10/11/2014.

COSTA, Rachel. **Empregos garantidos e salários promissores: saiba onde estão as oportunidades de trabalho com boa remuneração entre as novas carreiras e as tradicionais, e conheça as especialidades que têm mais futuro em cada profissão.** São Paulo: Istoé independente, Comportamento, n. 2235, 2012.

Disponível em:

http://www.istoe.com.br/reportagens/235726_EMPREGOS+GARANTIDOS+E+SALARIOS+PROMISSORES. Acesso em: 01/06/2014.

CUNHA, C.G.S. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Porto Alegre: 2014.

Disponível em:

<http://www.seplag.rs.gov.br>. Acesso em: 06/08/2014.

FARIA, C. A. P.; COUTINHO, Diogo R. . **O Direito nas Políticas Públicas**. In: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. 1 ed. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Unesp e Editora Fiocruz, v. 1, 2013, p. 181-200.

HADDAD, Fernando; BACHUR, João Paulo. **Um passo atrás, dois à frente**. São Paulo: Folha de S.Paulo, “Tendências/Debates”, 2004.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1112200409.htm>. Acesso em 04/06/2014.

IPEA. **Desemprego e desigualdade no Brasil Metropolitano**. Brasília: Comunicados IPEA, n. 76, 2011.

Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110210_comunicadoipea76.pdf. Acesso em: 11/12/2014.

JORNAL NACIONAL. **Pesquisa revela que saúde pública é a principal preocupação dos eleitores**. Jornal Nacional, 2014.

Disponível em:

<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/08/pesquisa-revela-que-saude-publica-e-principal-preocupacao-dos-eleitores.html>. Acesso em: 10/11/2014

KERSTENETZKY, C. L. **Políticas Sociais: Focalização ou Universalização?** São Paulo: Revista de Economia Política, v. 26, 2006.

KOERNER, A. **Direito e modernização periférica. Por uma análise sociopolítica do pensamento jurídico constitucional brasileiro pós-1988**, “Teoria Política Latino-Americana”, São Paulo: Hucitec, Vol. 1, Capítulo, ed. 1, 2009, pp. 26, pp.337-362,

LUCCHESI, M.A.S. **La universidad en el contexto de la postglobalizacion: políticas públicas para la universidad brasileña en el umbral del siglo XXI**. Mérida: Educere, , v. 9, n. 29, 2005.

MANCEBO, Deise. **“Universidade para todos”: a privatização em questão**. Campinas: Pro-Posições, v. 15, n. 3 (45), 2004.

MANPOWER. **Pesquisa sobre escassez de talentos: resultados 2013**. 2013.

Disponível em:

http://www.manpowergroup.com.br/wp-content/uploads/2013/06/Escassez_de_Talentos-2013.pdf. Acesso em: 11/11/2014

MARTELLO, Alexandro. **Mesmo estudando mais, pobre tem dificuldade para ser empregado, diz Ipea**. Brasília: Globo (G1), 2009.

Disponível em:

<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1313361-5598,00->

MESMO+ESTUDANDO+MAIS+POBRE+TEM+DIFICULDADE+PARA+SER+EMPREGAD
O+DIZ+IPEA.html. Acesso em: 12/11/2014.

MEC. **Bolsistas revelam em pesquisa as vantagens da graduação**. Brasília: MEC Notícias, 6 de maio de 2009.

Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13346:bolsistas-revelam-em-pesquisa-as-vantagens-da-graduacao&catid=212. Acesso em: 12/11/2014.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; MACIENTE, Aguinaldo Nogueira; ASSIS, Lucas Rocha Soares de. **As ocupações de nível superior que mais geraram empregos entre 2009 e 2012.** In: **IPEA. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior.** Brasília: IPEA, Radar n. 27, 2013, p. 32.

Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/130703_radar27.pdf. Acesso em: 12/11/2014.

NÉRI, Marcelo Cortes. **Escolhas universitárias e performance trabalhista.** In: **IPEA. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior.** Brasília: IPEA, Radar n. 27, 2013.

Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/130703_radar27.pdf. Acesso em: 12/11/2014.

NEVES, C. E. B.; RAIZER, L.; FACHINETTO, R. F. **Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira.** Porto Alegre: Sociologias (UFRGS), v. 17, 2007.

NOSSA, Leonencio. **Brasil precisa dar salto em ciência e tecnologia, diz Dilma.** Estadão, Política, 26 de julho de 2011.

Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,brasil-precisa-dar-salto-em-ciencia-e-tecnologia-diz-dilma,750049,0.htm>. Acesso em: 01/06/2014. Série Documental. Textos para discussão, n. 12.

OCDE. **Measuring well-being and progress.** OECD Better Life Initiative, 2013.

Disponível em: <http://www.oecd.org/std/Measuring%20Well-Being%20and%20Progress%20Brochure.pdf>. Acesso em: 23/11/2014.

PACHECO, E.; RISTOFF, D. I. **Educação superior: democratizando o acesso.** Brasília: INEP, 2004.

PESTANA, M.I.G.S. **Avaliação educacional — o sistema nacional de avaliação da educação básica**. In: CARVALHO, M.C.B. et al. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PETTIT, P. **Consequentialism**. In SINGER, P (ed.). A Companion to Ethics. 2a ed. Londres: Blackwell, 1993.

Disponível em:

http://www.princeton.edu/~ppettit/papers/Consequentialism_Companion_1991.pdf. Acesso em: 12/11/2014.

POCHMANN, M. **Desemprego desigual**. São Paulo: Ciência Hoje, n.36, 2005.

POCHMANN, M. **Pobreza, desemprego e desigualdade: anotações importantes sobre o cenário recente no Brasil metropolitano**. In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Monica (Org.). Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Brasília: UNESCO, 2010, et. seq.

Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001907/190752por.pdf>. Acesso em: 12/11/2014.

PORTUGAL GOUVÊA, Carlos. **Social rights against the poor**. Viena: Vienna Journal on International Constitutional Law, Vol. 7, 4/2013, p. 454-475.

Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2219890. Acesso em: 23/11/2014.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Ensino Superior e Oferta de Trabalho**. Blog Direito e Desenvolvimento, Revista Exame, 24 de agosto de 2011.

Disponível em: <http://exame.abril.com.br/rede-de-blogs/direito-e-desenvolvimento/2011/08/24/ensino-superior-e-oferta-de-trabalho/>. Acesso em: 10/11/2014

SAE. **Secretaria de Assuntos Estratégicos estuda a imigração de talentos estrangeiros**. SAE na Mídia, 13 de maio de 2014.

Disponível em: Fonte: <http://www.sae.gov.br/site/?p=22922#ixzz3liKJDz5E>. Acesso em: 11/10/2014.

SALAMA, Bruno Meyerhof. **O que é pesquisa em Direito e Economia?**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Cadernos Direito GV, v. 5, p. 4-58, 2008.

SAMPAIO, H. **Ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec/Fapes, 2000.

SARAIVA, L. A. S.; NUNES, A. S. . **A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do PROUNI**. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 45, p. 941-964, 2011.

SARDINHA, Edison. **Eleitor quer prioridade para saúde, segurança e educação, diz CNI/Ibope**. Congresso em Foco, 12 de fevereiro de 2014.

Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/eleitor-quer-prioridade-para-saude-seguranca-e-educacao-diz-cniibope/>. Acesso em: 10/11/2014

SOUZA, M.I.S. **Os empresários e a educação**. Petrópolis: Vozes, 1981.

STF. **Supremo declara constitucionalidade do ProUni**. Notícias STF, 03 de maio de 2012.

Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=206553>. Acesso em: 13/11/2014.

SUBIRATS, Joan. **Quais políticas públicas para qual crise? Transformação social e intervenção do Estado**. In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Monica (Org.). Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Brasília: UNESCO, 2010, p. 115.

Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001907/190752por.pdf>. Acesso em: 12/11/2014.

TANEGUKI, Luiza Yoko. **Relatório técnico contendo estudo sobre a atual relação oferta/demanda de cursos de graduação no Brasil, como subsídio ao Conselho Nacional de Educação para a formulação de políticas públicas que possibilitem a melhor distribuição da oferta de vagas no ensino superior de graduação.** Produto 2 do Projeto CNE/UNESCO “Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade. 4 de junho de 2013.

Disponível em:

https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fportal.mec.gov.br%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D13948%26Itemid&ei=pXZiVla6E8KZgwTDxIPoDQ&usg=AFQjCNE2x1Y5XhvN4s97sUAfcHP7Wos4Xg&sig2=x2kNyF9SzfQwNHaiN4rgA&bvm=bv.79189006,d.eXY. Acesso em: 10/11/2014.

TAYLOR, M. M. **O Judiciário e as políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Dados, v. 50, 2007

TCU. **Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde.** Brasília: Tribunal de Contas da União, pp. 1-2.

Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/032.624-2013-1%20Fisc%20Saude.pdf. Acesso em: 10/11/2014.

TROW, M. **Problems in the transition from Elite to Mass Higher Education.** Policies for Higher Education, from the General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education, pp. 55-101. Paris: OECD. 1973.

TROW, M. **Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII.** Berkeley: Institute of Governmental Studies, UC Berkeley, 2005.

VEJA. As dez carreiras de nível superior com maior expansão de vagas no Brasil. Veja, Mercado, 03 de julho de 2013.

Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/as-10-carreiras-que-mais-registraram-a-criacao-de-empregos-no-brasil>. Acesso em: 13/11/2013.

VOJVODIC, Adriana de Moraes; CARDOSO, E. L. C.; MACHADO, A.M.F. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório do STF. São Paulo: Revista Direito GV, v. 9, pp. 21-44, 2009.

Disponível:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/viewFile/24371/23151>.

Acesso em: 23/11/2014.