

UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*
Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania

DOUGLAS GOULART LOPES

**O DIREITO À EDUCAÇÃO:
O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR POR INTERMÉDIO DO
PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS**

RIBEIRÃO PRETO – SP

2023

DOUGLAS GOULART LOPES

**O DIREITO À EDUCAÇÃO:
O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR POR INTERMÉDIO DO
PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania.

Orientação: Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva

RIBEIRÃO PRETO – SP

2023

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

L864d LOPES, Douglas Goulart, 1990-
O direito à Educação: o acesso ao ensino superior por
intermédio do Programa Universidade para Todos / Douglas Goulart
Lopes. – Ribeirão Preto, 2022.
123 f. : il.

Orientador: Prof.º Dr.º Juvêncio Borges Silva.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto,
UNAERP, Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania, 2022.

1. Direito à Educação. 2. Ensino superior - acesso. 3. ProUni
(Programa). II. Título.

CDD 340

DOUGLAS GOULART LOPES

**O DIREITO À EDUCAÇÃO: O
ACESSO AO ENSINO SUPERIOR POR INTERMÉDIO DO PROGRAMA
UNIVERSIDADE PARA TODOS**


Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito
da Universidade de Ribeirão Preto para
obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania

Data da defesa: 24 de fevereiro de 2023

Resultado: Aprovado

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 JUVENCIO BORGES SILVA
Data: 28/02/2023 16:47:55-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva
Presidente/UNAERP


Assinado digitalmente por José Querino
Tavares Neto
DN: cn=BR, cn=José Querino Tavares
Neto, email=jta@querino@ufg.br
Razão: Eu sou o autor deste documento
Certificação:
Data: 2023.03.02 17:32:51
Local: Ribeirão Preto, SP, 13120-000

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto
UFG

Prof. Dr. Ricardo dos Reis Silveira
UNAERP

RIBEIRÃO PRETO
2023

Dedico este trabalho aos meus pais Joel e Cida, os quais concederam o suporte suficiente para a consecução da minha carreira jurídica, assim como minha irmã Cristina, e a minha namorada Ingrid, que não mediram esforços em apoiar a realização deste estudo.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva, pelos ensinamentos e a dedicação ao me acolher como aluno desde a graduação, sempre com valiosos apontamentos.

A Profa. Dra. Neide Aparecida Souza Lehfeld, pela coorientação persistente, com incentivo permanente, oferecendo relevantes subsídios para a escolha do tema, o desenvolvimento e a conclusão.

Ao Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira, coordenador do curso de graduação e pós-graduação, um exemplo de jurista a ser seguido.

Aos meus amigos de trabalho, Dr. André Luis Ficher, Dr. Antonio Bruno Amorim Neto, Dr. Thiago Stuque Freitas, Dra. Eni Aparecida Lorencete de Oliveira, Dr. Eduardo Augusto Faleiros, Maria Thereza Melo Alvares da Costa e Ana Otávia Chesca Simões, responsáveis por tornar o ambiente de trabalho enriquecedor em todos os sentidos.

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo geral estudar o Programa Universidade para Todos (PROUNI), uma Política Pública de Ensino Superior com o intuito de assegurar o acesso de jovens à universidade. Analisamos o programa como meio de conferir efetividade à educação, direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988. Foi possível observar que o PROUNI é terreno fértil para a promoção de uma política pública com a implementação de ações afirmativas direcionada a estudantes negros, indígenas, com deficiência e de baixa renda, de modo a promover inclusão. O PROUNI surge no contexto em que faltavam vagas nas universidades brasileiras, propiciando a criação de espaço para acesso de estudantes em situação de vulnerabilidade social, que permaneceriam às margens do Ensino Superior. Apesar de conferir acesso à educação, os dados coletados permitiram verificar que o Ministério da Educação e as instituições de ensino superior privadas que aderem ao PROUNI precisam criar maneiras de conferir publicidade ao programa e fortalecer a permanência estudantil. O referencial teórico tem por base a Paulo Reglus Neves Freire. A pesquisa é retirada principalmente dos dados abertos fornecidos pelos órgãos públicos, convalidados por artigos científicos, teses e dissertações. Adotou-se abordagem qualitativa para explorar as diversas opiniões sobre o programa a partir de pesquisas bibliográficas, com recorte temporal principalmente entre os anos de 2004 e 2022, período de vigência do programa estudado.

Palavras-chave: Direito à educação. Políticas públicas. Programa Universidade para Todos. Acesso à educação.

ABSTRACT

The present research had as general objective to study the University for All Program (PROUNI), a Public Policy of Higher Education with the intention of ensuring the access of young people to the university. We analyzed the program as a means of making education effective, a fundamental right provided for in the Federal Constitution of 1988. It was possible to observe that PROUNI is fertile ground for the promotion of a public policy with the implementation of affirmative actions aimed at black, indigenous students, with people with disabilities and low income, in order to promote inclusion. PROUNI emerged in the context of a lack of vacancies in Brazilian universities, providing the creation of space for access by students in situations of social vulnerability, who would remain on the margins of Higher Education. Despite granting access to education, the data collected allowed us to verify that the Ministry of Education and private higher education institutions that adhere to PROUNI need to create ways to publicize the program and strengthen student permanence. The theoretical framework is based on Paulo Reglus Neves Freire. The research is mainly taken from open data provided by public bodies, validated by scientific articles, theses and dissertations. A qualitative approach was adopted to explore the different opinions about the program based on bibliographical research, with a temporal cut mainly between the years 2004 and 2022, period of validity of the studied program.

Keywords: Right to education. Public policy. Programa Universidade para Todos. Access to education.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O PROUNI COMO POLÍTICA PÚBLICA	13
3 O DIREITO À EDUCAÇÃO	26
3.1 O direito à educação nos documentos internacionais	26
3.2 O direito à educação na legislação brasileira	36
4 O PROUNI COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR	45
4.1 A educação básica, o pontapé no acesso à educação	46
4.2 A educação superior, a regulação e os requisitos para acesso	59
5 O PROUNI E AS AÇÕES AFIRMATIVAS EDUCACIONAIS	73
5.1 A origem e a conceituação das ações afirmativas	73
5.2 As ações afirmativas governamentais em prol da educação	80
6 A EFETIVIDADE DO PROUNI PARA A CONCREÇÃO DE DIREITOS DE CIDADANIA	87
6.1 O PROUNI e as regras para adesão das instituições de ensino superior	88
6.2 Os requisitos para acesso e os números relativos ao PROUNI	93
7 CONCLUSÃO	110

1 INTRODUÇÃO

O aprendizado é inerente à vida humana. Desde o nascimento, o indivíduo procura absorver todo tipo de informação para assimilar as situações mais básicas, primeiro observando as pessoas que estão ao seu entorno, para, por exemplo, aprender a se comunicar, depois com a mediação de professores passa a assimilar temas mais complexos e necessários para a vida cotidiana.

Em geral, ainda com tenra idade, o indivíduo é integrado ao sistema educacional, cujo processo de aprendizagem é gradativo à medida que vai evoluindo e se desenvolvendo de modo a se preparar para a vida profissional satisfatória às exigências do mercado de trabalho.

Nos níveis de educação básica, compreendida entre a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, oferece-se a formação para o desenvolvimento da cidadania, com vistas a permitir ao indivíduo o acesso ao mercado de trabalho e alcançar os níveis mais elevados de ensino.

Toda essa engenharia proposta pelo sistema educacional é organizada por leis, normativas e diretrizes, com amparo na Constituição Federal de 1988¹, com vistas a garantir a todos, de maneira indistinta, o direito à educação. Parte-se da premissa que as constituições que derivam do constitucionalismo democrático têm o objetivo de resguardar alguns princípios fundamentais e deixam de apenas delimitar e separar os poderes, mas asseguram alguns direitos. Tais princípios fundamentais possuem referência no momento histórico e social do surgimento, dada a dimensão democrática.

No caso, a Constituição Federal brasileira vigente (1988) promete mecanismos de acesso a bens fundamentais de convivência civil, a exemplo do direito e acesso à educação, tema predominantemente abordado neste estudo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito à educação passou a ser tido como um direito fundamental. Essa é a razão da promoção e implantação de políticas públicas de acesso ao ensino. Especificamente quanto ao

¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 05 abr. 2022.

ensino superior, a promoção ocorreu mediante um crescente processo de expansão, desenvolvido no intuito de democratizar e, por sua vez, criar oportunidades de acesso e permanência dos candidatos nas instituições de ensino superior.

Diante dessa diretriz constitucional, surgiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI), implantado pelo Governo Federal em 2005, por intermédio do Ministério da Educação, do qual concede bolsas de estudo integrais e parciais (50% do valor da mensalidade) prioritariamente a pessoas de baixa renda, em instituições privadas de ensino superior, para cursos de graduação.

Ao mesmo tempo que concede bolsas de estudos, o PROUNI estimula as instituições de ensino superior privadas a disponibilizar bolsas a candidatos historicamente excluídos, promovendo políticas de ações afirmativas a pessoas que se consideram pretos, pardos ou indígenas. Com isso, o PROUNI além de democratizar e criar oportunidades de acesso e permanência no ensino superior, como forma de corrigir desigualdades sociais e efetivar direitos, não representa custo relevante ao erário, considerando o regime fiscal diferenciado que as instituições de ensino superior adotam ao aderir ao programa.

Trata-se de verdadeira política pública, já que é um mecanismo de acesso a bem fundamental de convivência civil, posto que viabiliza direito fundamental, fazendo valer o norte proposto pelo constituinte, garantindo o direito e o acesso à educação. Por isso, mostra-se relevante compreender a sistemática apresentada pelo PROUNI e seus resultados. Esta pesquisa vislumbra responder, por exemplo, qual o perfil dos candidatos que são contemplados com as bolsas de estudos.

As respostas a essas questões permitirão uma reflexão sobre o quão necessário é a manutenção do programa e propõe algumas mudanças com o fito de tornar a concorrência pelas vagas de bolsas ainda mais efetiva, permitindo conhecer de forma mais detalhada quem são os bolsistas que têm acessado o ensino superior por intermédio do PROUNI.

Para tanto, esse trabalho está estruturado da seguinte maneira: A primeira parte desenvolverá a importância das políticas públicas e o estudo dos direitos fundamentais, sob o prisma da Constituição Federal de 1988. A segunda cuidará do que se tem por direito à educação e, na sequência, tratará do acesso à educação,

tendo por premissa o desafio que é a educação e as desigualdades sociais. Na quarta parte analisamos as ações governamentais para promoção do direito e acesso à educação, fazendo um estudo dos programas existentes e promovidos pelo Governo Federal.

Por derradeiro, o trabalho trata do PROUNI enquanto política pública que resguarda o direito fundamental à educação, as regras atinentes ao programa e as normativas que regem as concessões de bolsas, bem como as regras para adesão das instituições de ensino superior para oferta das bolsas de estudos.

Ao longo da pesquisa, decisões da corte constitucional são relacionadas a fim de compreender a importância das políticas públicas e das ações afirmativas, moldadas ao estudo do PROUNI para alcançar uma atividade interpretativa e integrada a conclusão por meio do método qualitativo, visando explorar as diversas opiniões sobre o tema com a análise bibliográfica e documental, sobretudo disponibilizada pelo Governo Federal através de dados abertos que permitem visualizar o quantitativo das bolsas concedidas pelo PROUNI por ano, segmentadas por região, Estado, município, instituição de educação superior, curso, modalidade de ensino (presencial ou EAD), turno e tipo de bolsa. E ainda com o detalhamento do perfil dos beneficiários por sexo, raça e cor, faixa etária e pessoas com deficiência.

2 O PROUNI COMO POLÍTICA PÚBLICA

As políticas públicas e os direitos fundamentais são resultados do constitucionalismo democrático que teve início no século XX a partir da República de Weimar². Os alemães criaram uma dogmática dedicada aos direitos fundamentais, tornando-se judicializáveis, como vemos nos dias atuais, sobretudo, na vigente Constituição Federal Brasileira.³

Além da mencionada Constituição Alemã de Weimar, outras cartas políticas já possuíam resquícios do que se tem por direitos fundamentais. Exemplo disso, é a Declaração da independência das 13 ex-colônias da Inglaterra na América do Norte, que em 12 de junho de 1776, no Estado da Virgínia, promulgou a Declaração de Direitos (Bill of Rights).⁴ Tal carta propôs uma série de direitos, com destaque para a liberdade, proteção à vida, igualdade e propriedade. Fazendo constar inclusive o direito a buscar e obter felicidade.⁵

Os outros Estados norte-americanos, na sequência, promulgaram Declarações com a mesma finalidade, reproduzindo na essência os mesmos direitos, sempre visando a liberdade frente ao Estado outrora dominador, o Reino Unido. Em 15 de dezembro de 1791 foram ratificadas as dez primeiras emendas à Constituição Federal dos Estados Unidos, constando limites e abstenções ao Estado, garantindo a liberdade dos cidadãos.⁶

Na cultura norte-americana a liberdade individual tem relevante destaque em decorrência da colonização britânica que, por tempos, esteve à frente do domínio dos Estados norte-americanos, isso porque os cidadãos não se consideravam

² ABBOUD, Georges. **STF VS. VONTADE DA MAIORIA: AS RAZÕES PELAS QUAIS A EXISTÊNCIA DO STF SOMENTE SE JUSTIFICA SE ELE FOR CONTRAMAJORITÁRIO**. Revista dos Tribunais. vol. 921. p. 191. Jul. 2012DTR\2012\44816.

³ “Na segunda metade do século XX, os constitucionalistas alemães desenvolveram uma dogmática para os direitos fundamentais, por meio da qual os direitos fundamentais, antes tidos como meros programas políticos, tornaram-se judicializáveis.” DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo; **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 1ª ed., p. 6.

⁴ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo; Op. cit., p. 27.

⁵ Texto traduzido da Declaração de Direitos (Bill of Rights) disponível em: http://www.nepp-dh.ufrj.br/anterior_sociedade_nacoes6.html. Acesso em 10 dez. 2022.

⁶ Carta de Direitos dos Estados Unidos da América. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/carta_direitos_eua_1789.htm. Acesso em 10 dez. 2022.

representados adequadamente no Parlamento do Reino Unido e, por vezes, eram lembrados apenas na promulgação de impostos, sem lhes serem garantidos direitos.

Essa é a razão histórica da busca incessante pela liberdade individual e da abstenção do Estado quanto aos direitos dos cidadãos norte-americanos, cujo movimento deu azo aos direitos fundamentais que encontramos nas Constituições vigentes, as quais têm mecanismos e travas que limitam a atuação do Estado.

No mesmo período, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi escrita e promulgada na França, em 2 de outubro de 1789, para declarar os direitos à liberdade, proteção à vida, igualdade e propriedade. Sem, entretanto, apresentar o mesmo receio que as Declarações norte-americanas dispunham com relação à atuação do legislador e o domínio do Estado.

A diferença apontada, conforme dito, é o resultado da colonização britânica e a submissão quanto à legislação imposta pelo Reino Unido, que considerava os norte-americanos cidadãos de segunda classe.

Em outra época, já com a independência dos Estados norte-americanos e a Constituição de 1791, no caso *Marbury contra Madison* que foi julgado em 1803, a Suprema Corte decidiu que a Constituição Federal é superior às demais normativas, conferindo importante precedente aos direitos fundamentais.⁷

Com isso, os dispositivos legais infraconstitucionais que pretendiam mitigar direitos fundamentais estariam fadados à declaração de inconstitucionalidade, diante do entendimento da Suprema Corte norte-americana acerca da prevalência dos dispositivos Constitucionais sobre as demais normativas.⁸

O primeiro vestígio de positivação dos direitos fundamentais pode ser encontrado na Constituição do México, de 5 de fevereiro de 1917. Ao lado do direito a liberdades individuais, a Constituição mexicana reconheceu direitos fundamentais

⁷ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**, São Paulo: RT, 2007. p. 28.

⁸ “Destarte, pode-se afirmar que, a partir de 1803, toma-se por construída a ideia da Constituição como regra jurídica (de se salientar que os modelos de direito próximos à Europa continental, somente conhecerão o conceito de constituição como regra jurídica a partir do segundo pós-guerra). Portanto, o caso *Marbury vs Madison* tem como grande inovação selar a Constituição com o caráter da normatividade”. TOMAZ DE OLIVEIRA, Rafael; ABOUD, Georges. **A gênese do controle difuso de constitucionalidade: cidadania e democracia na conformação das atribuições do Judiciário no marco de um Estado de Direito**. Revista de Processo, v. 229, 2014, p. 8.

nos moldes conhecidos na atual Constituição brasileira. A promulgação da Constituição do México de 1917, inaugura direitos sociais e fundamentais que até hoje estão presentes nas Constituições modernas, cujo teor é reproduzido nas Constituições da Rússia (1918) e da Alemanha (1919).

Vale dizer que um vasto rol de direitos fundamentais foi capitulado pela Constituição de Weimar (1919) que tratou da ordem social, ordem econômica, religião e sociedade religiosa, educação e formação escolar, conferindo aos direitos fundamentais dogmática própria, retirando-lhes o status de meros programas políticos e permitindo a judicialização para exigir a efetivação das promessas inseridas na Carta Política.

A partir da positivação dos direitos com a Constituição escrita, uma parcela da doutrina passou a relacionar os direitos fundamentais em gerações, considerando o surgimento histórico de cada direito, decorrente das conquistas construídas ao longo do tempo. Sobre o aspecto histórico, Norberto Bobbio ressalta:

Do ponto de vista teórico, sempre defendi – e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos – que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesas de novas liberdades contra velhos poderes, e nascido de modo gradual, não de uma vez e nem de uma vez por todas.⁹

Lenio Streck trata sobre a Constituição escrita:

[...] quer-se uma Constituição escrita não somente para impedir um governo autoritário e instaurar em seu lugar um governo limitado, mas, também, garantir os direitos dos cidadãos, impedindo que o Estado os viole. Para tanto, para conjugar esses fatores, a Constituição deve ser rígida e inflexível, no sentido de que suas normas não podem ser modificadas nem interpretadas pelo poder legislativo ordinário, uma vez que são hierarquicamente superiores.¹⁰

Ocorre que essa opção terminológica e teórica acaba por ser prejudicada diante da ideia de que cada geração estaria superando a anterior, à medida que as

⁹ BOBBIO, Norberto. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação Celso Lafer. **A era dos direitos**. 7. Reimpressão. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004, p. 4.

¹⁰ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 112.

gerações, na verdade, somam-se às anteriores até alcançar os direitos fundamentais até hoje conquistados.

Além disso, o termo geração não permite identificar com exatidão a cronologia dos direitos fundamentais, porque o Estado, em algumas situações e desde as primeiras manifestações de direitos, já previa direitos sociais. Exemplo é a primeira Constituição brasileira, outorgada por Dom Pedro I, em 25 de março de 1824, que garantia instrução primária e gratuita a todos os cidadãos.¹¹

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, optou por relacionar os direitos fundamentais em gerações, vide o julgamento do Mandado de Segurança 22.164¹², de relatoria do Ministro Celso de Mello. Ao lado disso, em decisões mais recentes, o Ministro Celso de Mello tem relacionado os direitos fundamentais em dimensões, conforme a decisão tida no Agravo em Recurso Extraordinário 1065729 SE.¹³

Apesar dessa distinção para relacionar os direitos fundamentais em gerações ou dimensões, Dimitri e Leonardo¹⁴ preferem utilizar dos termos categorias ou espécies, de modo que não se faça necessariamente uma distinção da importância dos direitos fundamentais ou da prevalência de um ou de outro, em razão da origem.

É mister ressaltar que importa principalmente ao presente estudo não o conceito ou a divisão entre categorias dos direitos fundamentais para um estudo aprofundado da teoria geral, mas a análise a respeito das funções destes direitos, dos quais relacionam-se à temática central da pesquisa, que visa a análise do direito à educação enquanto direito fundamental e o acesso ao ensino superior através do Programa Universidade para Todos (PROUNI), na qualidade de política pública.

Em meio a isto, ainda que com os primeiros resquícios de positivação dos direitos fundamentais ventilados pela Constituição do México (1917), da Rússia (1918)

¹¹ BRASIL. **Constituição Federal de 1824**. Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. [...] XXXII. A Instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 21 out. 2021.

¹² BRASIL. Superior Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 22.164/SP. Ministro Relator Celso de Mello. Julg. 30 out. 1995. Publ. 10 nov. 1995.

¹³ BRASIL. Superior Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário 1065729/SE. Ministro Relator Celso de Mello. Julg. Sessão Virtual de 18.10.2019 a 24.10.2019. Publ. 19 nov. 2019.

¹⁴ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**, São Paulo: RT, 2007. p. 35/36.

e da Alemanha (1919), finalizada a Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945) verificou-se uma série de desrespeitos aos direitos humanos.¹⁵

Após a Segunda Guerra Mundial houve a criação da Organização das Nações Unidas (1945), que em plano global, por intermédio de cooperação internacional, passou a construir um sistema de direitos humanos com a elaboração e a aprovação de tratados, declarações e convenções.

Com a atuação da Organização das Nações Unidas, avanços com relação aos direitos humanos são tidos, não obstante os novos desafios advindos com a globalização¹⁶ e os problemas com a escassez de recursos. As reuniões da Organização das Nações Unidas trazem à evidência o respeito aos direitos humanos e a proteção à dignidade da pessoa humana, com vistas a alcançar a verdadeira face do que se tem por cidadania.

Ao lado do sistema global e dos regionais, todos os Estados da comunidade internacional que se estruturam em regimes democráticos vêm realizando constante trabalho de aperfeiçoamento na garantia dos direitos humanos em seus respectivos territórios. A relação direta entre tutela desses direitos e regimentos democráticos já havia sido sinalizada pela própria Declaração Universal de 1948, nos seus artigos XXI e XXIX. Trata-se do único regime político compatível com a preservação da dignidade da pessoa humana e consequentemente dos direitos humanos.¹⁷

Os direitos fundamentais nas configurações que conhecemos atualmente, não abrangem apenas as liberdades individuais, como fizeram originariamente por conta da forte interferência do Estado nos direitos dos cidadãos, sem lhes conferir qualquer contraprestação, como acontecia nos velhos governos monárquicos e despóticos¹⁸.

¹⁵ LIMA, Carolina Alves de Souza. **Cidadania, direitos humanos e educação: avanços, retrocessos e perspectivas para o século 21**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 33.

¹⁶ [...] "se por um lado houve avanços no campo da conquista dos direitos humanos, por outro, a segunda metade do século 20 passou a apresentar novos desafios com demandas por novos direitos. Nesse período começa a se desenhar um novo cenário contemporâneo – e em constante transformação – que irá se acentuar no final desse século com a chegada da globalização. LIMA, Carolina Alves de Souza. Op. cit. p. 38 e 39.

¹⁷ LIMA, Carolina Alves de Souza. Op. cit. p. 38.

¹⁸ "Há três espécies de governos: o republicano, o monárquico e o despótico. Para descobrir a sua natureza, basta a ideia que deles têm os homens menos instruídos. Suponho três definições, ou melhor, três fatos: primeiro, que o governo republicano é aquele em que o corpo do povo, ou somente parte do povo, tem o poder do soberano; o monárquico, aquele em que um só governa, mas por leis e sem

Ao lado dos direitos fundamentais previstos nas Constituições, frisa-se, além das liberdades individuais – que são direitos fundamentais primevos –, passou-se a prever prestações e objetivos a serem perseguidos pelo Estado, com vistas a garantir direitos básicos ao cidadão.

Sobre os direitos fundamentais positivos, em que o PROUNI, principal tema do presente trabalho, se enquadra, tem-se que a Constituição Federal de 1988, após uma fase conturbada¹⁹, redemocratizou o país e reinaugurou direitos sociais e fundamentais, com isso passou a prometer “a proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos”.²⁰

O propósito do constituinte originário de um Estado Social e Democrático de Direito, como é o caso da Constituição Federal de 1988, é de desenhar uma nova dimensão acerca dos direitos sociais e fundamentais no país, traçando objetivos no texto constitucional dos quais exigem uma prestação positiva do Estado, com vistas a preservar os direitos humanos e garantir a dignidade da pessoa humana.

Mas como se viabilizam os desideratos positivos de uma Constituição? A atuação positiva do Estado exige planejamento para execução das promessas contidas no texto constitucional, de modo que determinados direitos sejam alvo de implementações prioritárias, dada a importância vital para os indivíduos.

A pergunta realizada no parágrafo anterior fica complexa quando faltam verbas e planejamento adequado. No entanto, é com essa justificativa que direitos sociais previstos na Constituição Federal não são cumpridos. Conforme pontua André Ramos Tavares:

[...] identifica-se, no bojo dos argumentos promovidos em favor do “teto” para a concretização de direitos, argumentos que perpassam pela suposta escassez de recursos, o custo de concretização desses direitos (com vantagem auferida apenas em longo prazo) e a ideia de

regra, tudo determina por seus caprichos”. MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do espírito das leis**; tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010. p. 27.

¹⁹ Conturbada em razão do período em que vigorou a Ditadura Militar no Brasil (1964-1985). “Desde a década de 70, enfim, movimentos da sociedade civil reivindicavam a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, mormente no período em que Raimundo Faoro ocupou a presidência da OAB. Os primeiros anos da década de 80, já com o funcionamento dos novos partidos políticos, foram marcados pelo movimento que visava à realização de eleições diretas para Presidente da República.” (STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 522).

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

reserva do possível como cláusula suspensiva da concretização de um determinado direito até segunda ordem.²¹

Apesar da força imperativa²² que reveste os direitos fundamentais preconizados na Constituição, denota-se que nem todos, ou quase nenhum, têm implementação direta.²³ São as regras infraconstitucionais, ao menos no âmbito do Brasil, que conferem forma aos direitos fundamentais e as retiram do papel. A partir disso, as conseqüências do texto constitucional são viabilizadas por intermédio de políticas públicas planejadas.

Maria Paula Dallari Bucci concebe uma conceituação para políticas públicas: “Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.²⁴

De acordo com a configuração proposta pelo Estado Democrático e Social de Direito, as políticas públicas representam prestações estatais, as quais são reduzidas em normatizações²⁵ e, posteriormente, na realização dos programas que promovem o direito perseguido.²⁶

Nessa perspectiva, surtem prestações materiais e normativas²⁷, em que as primeiras são de natureza satisfativa e as segundas são meios legislativos de amparar

²¹ TAVARES, André Ramos. **A propagação de elementos redutores dos direitos sociais no Brasil**. In: CALCINI, Ricardo (Org.). Reflexões jurídicas e contemporâneas. Leme: Mizuno, 2022.

²² Teoria da Força Normativa da Constituição, idealizada por Konrad Hesse. (HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991). A Teoria da Força Normativa da Constituição de Konrad Hesse, segundo Maria Paula Dallari Bucci “expressa a valorização da efetividade das normas constitucionais, não mais expressões simbólicas do pacto político, mas prescrições com força vinculante sobre a conduta dos indivíduos e do Estado”. BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, p. 6.

²³ É nesse ponto que reside “a inércia dos poderes eleitos, em matéria de direitos sociais”, alertada por André Ramos Tavares. (TAVARES, André Ramos. **CNJ como instância de suporte aos magistrados na complexidade decisória: o caso dos direitos sociais e econômicos**. In: CRUZ, Fabrício Bittencourt da. (org.). CNJ 10 Anos. Brasília: CNJ, 2015, v. 1, p. 50).

²⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, p. 38.

²⁵ “En sentido lato, débil o formal, estado de «derecho» designa cualquier ordenamento em el que los poderes públicos son feridos por la ley y ejercitados em las formas y com los procedimientos legalmente establecidos”. (FERRAJOLI, Luigi. **Pasado y futuro del estado de derecho**. Universidad de Camerino (Italia). Disponível em: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned: filopoli-2001-17-0011&dsID=pdf>. Acesso em 5 dez. 2022.

²⁶ SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Cidadania e políticas públicas**. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, São Paulo, v.9, n.18, p.199-223, jul./dez., 2006. p. 5.

²⁷ Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins propõem que “as prestações estatais (dimensão objetiva) que realizam os direitos sociais podem ser de duas espécies. Primeiro, prestações materiais (na

direitos prescritos na Constituição Federal, tomando por exemplo os direitos trabalhistas. O objeto de alguns direitos fundamentais se realiza com a prestação normativa, por isso, a promulgação e a positivação de direitos trabalhistas são um exemplo, os quais somam-se às normas penais atentatórias aos direitos e liberdades fundamentais.²⁸ As prestações satisfativas materiais, por sua vez, referem-se ao oferecimento de bens ou serviços àqueles indivíduos que não têm condições de adquirir, tendo por exemplo a saúde e a educação.²⁹

Denota-se, diante disso, que os direitos sociais, enquanto espécie dos direitos fundamentais (gênero), são conquistas que garantem especial dignidade aos indivíduos menos abastados, mitigando as desigualdades em setores que não teriam acesso se não houvesse políticas públicas destinadas para tanto.³⁰ A mesma estrutura desenvolve-se na construção do que se tem por cidadania, isso porque a evolução do tema perpassa pelo direito individual e expande-se até o reconhecimento de que é indivíduo ativo para vindicar os direitos e os objetivos definidos no texto constitucional.³¹

No pensamento de Paulo Siqueira Junior:

Sem democracia não há possibilidade de haver cidadania, a cidadania é exercida no espaço público, por indivíduos conscientes”. [...] “A Constituição constituiu o Estado Democrático em dois fundamentos

terminologia alemã, ‘ações fáticas positivas – positive faktische Handlungen) que podem consistir tanto no oferecimento de bens ou serviços a pessoas que não podem adquiri-los no mercado (alimentação, educação, saúde etc.), como no oferecimento universal de serviços monopolizados pelo Estado (segurança pública). Segundo, podem ser prestações normativas (na terminologia alemã, ‘ações normativas positivas’ – positive normative Handlungen) que consistem na criação de normas jurídicas que tutelam interesses individuais”. DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Op. cit., p. 67.

²⁸ Ingo Wolfgang Sarlet afirma que: “[...] os direitos a prestações em sentido amplo (direitos à proteção e participação na organização e procedimento), que, de certa forma, podem ser reconduzidos primordialmente ao Estado de Direito na condição de garante da liberdade e igualdade do “status negativus”, e os direitos a prestações em sentido estrito (direitos a prestações sociais materiais), vinculados prioritariamente às funções do Estado Social”. (SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 218).

²⁹ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Op. cit., p. 67.

³⁰ A utilização da expressão ‘social’ encontra justificativa, entre outros aspectos que não nos cabe aprofundar neste momento, na densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem às reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior grau de poder econômico. (SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 48).

³¹ Também sobre o tema, Carolina Lima aduz que: “todo e qualquer ser humano, em razão exclusivamente dos atributos da pessoa humana, deve ser respeitado como tal e ter um lugar como cidadão na comunidade a qual pertence ou em que se encontra”. (LIMA, Carolina Alves de Souza. Op. cit., p. 33).

relacionados ao indivíduo: a cidadania e dignidade da pessoa humana. A dignidade da pessoa humana é o valor fundamental do indivíduo, ao passo que a cidadania se refere ao aspecto social.³²

Ronald Dworkin, trata do tema:

[...] nenhum governo é legítimo a menos que demonstre igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais afirme seu domínio e aos quais reivindique fidelidade. A consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política.

A construção do bem comum no Estado Democrático e Social de Direito exige que o indivíduo seja elemento ativo, onde a cidadania possui status relevante, ao passo que confere aos cidadãos o direito de participar efetivamente. Aos cidadãos não reservam-se apenas direitos individuais, notadamente voltados ao sufrágio universal, a possibilidade de se candidatar a cargos eletivos ou impedir a interferência do Estado nos direitos dos cidadãos, mas também de participar e exigir a prestação de direitos fundamentais e sociais preconizados no texto constitucional, fazendo valer a dignidade da pessoa humana e, por sua vez, a cidadania.³³

A prestação dos direitos fundamentais sociais consubstancia-se, assim, na promoção de políticas públicas decorrentes dos objetivos delineados no texto constitucional, a partir da exigência dos cidadãos, enquanto detentores da soberania democrática, ávidos pelo fim das desigualdades.³⁴

Munido do exercício da cidadania, a participação política é o meio natural de interferência realizada pelo indivíduo no Estado, a medida em que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos

³² SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Cidadania e políticas públicas**. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, São Paulo, v.9, n.18, p.199-223, jul./dez., 2006.

³³ Com efeito, o estado da arte do País, sua miséria, as desigualdades sociais e os contrastes, apareceram nitidamente no pacto constituinte, d’onde a Constituição vem a ser a fotografia (ainda não revelada) dessa realidade. Afinal, se há a determinação da construção de um Estado Social, é porque o pacto constituinte reconheceu a sua inexistência. Daí o nítido caráter dirigente da Constituição; daí o seu perfil compromissário, apontando para a realização de políticas públicas aptas à construção de um Estado Social e Democrático de Direito. (STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 98).

³⁴ “Cidadania’, como afirmamos, designa a participação do indivíduo nos negócios do Estado. Cidadão é aquele que participa da dinâmica estatal. No Estado Democrático e Social de Direito essa atuação é exercida não apenas pelo voto, mas os cidadãos participam da tomada das decisões acerca dos temas de interesse público. No Estado contemporâneo, esse interesse se realiza pelas políticas públicas. A democracia participativa se realiza pela cidadania plena, que não se limita pelo voto, mas a uma participação efetiva nos destinos e nas políticas públicas do Estado. A participação popular tem por finalidade assegurar a legitimidade política das ações governamentais”. SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. Op. cit., p. 10.

termos desta Constituição” (CRFB, art. 1º, Parágrafo único).³⁵ Assim, tem-se que no Brasil existe previsão do exercício da cidadania pelo processo legislativo democrático indireto, com a eleição de representantes. Ao mesmo tempo, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são meios de exercício direto da democracia (CRFB, art. 14 e Lei nº. 9.709, de 18 de novembro de 1998).³⁶

Com relação às políticas públicas e a representação indireta, são as disposições constitucionais, as leis, e as normas infralegais que definem e organizam a realização concreta dos objetivos³⁷. O princípio da legalidade orienta o desenvolvimento das políticas públicas, não obstante a possibilidade do exercício direto da democracia, sabe-se que poucas iniciativas populares foram aprovadas.³⁸

O plebiscito e o referendo, de igual modo, foram poucas vezes convocados pelo Poder Legislativo ou Executivo³⁹, o que demonstra o viés dominante dos representantes sobre os representados (povo), sobretudo em matérias de relevância nacional.⁴⁰

³⁵ “A Constituição escrita sustenta sua legitimidade em dois elementos: o conteúdo mesmo de seu texto e pelo fato de emanar de vontade do povo, seja pela assembleia constituinte, seja pelo referendum”. (STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 112).

³⁶ Paulo Bonavides afirma: “A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública”. (BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 275).

³⁷ “A origem normativa da política pública, mesmo que resulte da iniciativa legislativa do governo, Poder Executivo, é o Poder Legislativo. No sistema constitucional brasileiro, as políticas públicas mais comumente se expressam por meio de leis”. BUCCI, Maria Paula Dallari. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, Senado Federal, a. 34 n. 133 jan./mar. 1997. p. 95.

³⁸ Lei 8.930/1994: o caso Daniella Perez; Lei 9.840/1999: combate à compra de votos; Lei 11.124/2005: moradia popular; Lei Complementar 135/2010: a Lei da Ficha Limpa. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>. Acesso em 11 nov. 2021.

³⁹ Lei nº. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Art. 3º. Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

⁴⁰ Os instrumentos de consulta popular e de exercício (semi)direto da democracia têm um custo. De acordo com o Ministro Ricardo Lewandowski, então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, “Temos um dos sistemas eleitorais mais avançados do mundo, em uma hora e quatro minutos conseguimos apurar todos os votos na eleição presidencial do ano passado. Poderíamos ter a resposta de uma consulta popular em menos de 24 horas”, e, ainda, “as últimas eleições oneraram os cofres públicos em R\$ 490 milhões, o que representa o valor de R\$ 3,60 para cada eleitor.” Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/212890-tse-esta-preparado-para-realizar-referendos-diz-lewandowski>. Acesso em 11 nov. 2021.

As políticas públicas, enquanto desdobramento da efetivação dos direitos fundamentais, poderiam ser melhor exploradas através de consultas diretas ao povo. Na falta dessa consulta direta, além dos representantes eleitos ao Poder Legislativo ou Executivo, os Conselhos de Políticas Públicas fazem as vezes de aproximar o Estado da Sociedade.

Nos âmbitos federal, estadual e municipal existem diversos Conselhos de Políticas Públicas, os quais são custeados por cada ente da Federação e somam um número enorme, uma vez que cada município possui, por exemplo, o próprio Conselho Municipal de Saúde e de Educação. Em âmbito federal, destacam-se os seguintes: Conama (Meio Ambiente) – Lei n. 6938/81; CNS (Saúde) – Lei n. 8142/90; CNE (Educação) - Lei n. 9394/96; CNAS (Assistência Social) – Lei n. 8742/93; e CNPS (Previdência Social) – Lei 8213/91.

E é por intermédio destes Conselhos de Políticas Públicas que se realiza a integração, participação, fortalecimento, fiscalização e controle de pautas de efetivação de direitos fundamentais, visando a construção democrática das políticas públicas.

Em merecido destaque, os Conselhos Nacionais de Saúde e Educação têm relevante participação na construção de políticas públicas e, principalmente, no fortalecimento dos direitos fundamentais, à medida que têm participação dentro dos Ministérios da Saúde e Educação. Vale dizer que os Conselhos Nacionais de Saúde e Educação, enquanto organizações representativas, são órgãos colegiados compostos por representantes do poder público e da sociedade civil. Os representantes nesses Conselhos têm origem em diversas frentes, de modo a garantir paridade nas discussões.⁴¹

⁴¹ “O Conselho Nacional de Saúde (CNS) é uma instância colegiada, deliberativa e permanente do Sistema Único de Saúde (SUS), integrante da estrutura organizacional do Ministério da Saúde. Criado em 1937, sua missão é fiscalizar, acompanhar e monitorar as políticas públicas de saúde nas suas mais diferentes áreas, levando as demandas da população ao poder público, por isso é chamado de controle social na saúde. As atribuições atuais do CNS estão regulamentadas pela Lei nº 8.142/1990. O conselho é composto por 48 conselheiros(as) titulares e seus respectivos primeiros e segundos suplentes, que são representantes dos segmentos de usuários, trabalhadores, gestores do SUS e prestadores de serviços em saúde. Além do Ministério da Saúde, fazem parte do CNS movimentos sociais, instituições governamentais e não-governamentais, entidades de profissionais de saúde, comunidade científica, entidades de prestadores de serviço e entidades empresariais da área da saúde.” Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/apresentacao-cns>. Acesso em 19 nov. 2021.

Nesse contexto de direitos fundamentais que são viabilizados por políticas públicas, os textos constitucional e infraconstitucional possuem uma estrutura complexa e complementar, com vistas a amparar os cidadãos, garantindo os direitos básicos e fundamentais inerentes à condição humana.⁴² Estado e, consecutivamente o povo, são os principais agentes a promover as políticas públicas em prol dos direitos fundamentais e sociais, na medida em que o ordenamento constitucional brasileiro estabelece o Estado Democrático de Direito com tónus de Estado forte, intervencionista e regulador.

Os direitos fundamentais e as políticas públicas, conforme verificamos, possuem amparo no texto constitucional vigente e desenvolvem-se⁴³ a partir de movimentos sociais, principalmente diante das exigências do povo, através de representantes eleitos aos Poderes Executivo e Legislativo.

O PROUNI, enquanto objeto deste estudo, é um exemplo de política pública voltada à implementação de direitos fundamentais que encontra origem no Poder Executivo, nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci:

Há outros exemplos de leis que, sem qualquer referência expressa a política setorial ou geral, realizam, concretamente, o fim de uma política pública. É o caso da Medida Provisória n. 213/04, convertida na Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos (ProUni). Em termos de estrutura legislativa, a lei nada mais faz senão regulamentar a imunidade constitucional do art. 195, § 7º, para entidades educacionais beneficentes, e a disciplinar hipótese de isenção tributária para as demais instituições participantes. A lei também não explicita marcos temporais ou resultados. No entanto, concretiza um programa de inclusão de alunos pobres em universidades privadas, na medida em que estabelece condições estruturais (novas, esse talvez seja o ponto distintivo, em

⁴² Sobre o tema, Paulo Siqueira Junior escreve que: “Na democracia, quanto mais amplo e generalizado for a participação popular, mais legítimo e democrático é a política pública adotada”. (SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Direitos humanos e políticas públicas**. In: XIV Congresso Nacional do CONPEDI, 2006, São Paulo, SP. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI. São Paulo, SP: Fundação Boiteux, 2006. p. 93-94).

⁴³ Acerca do desenvolvimento dos direitos fundamentais, vale lembrar da proibição de retrocesso social, cláusula que está implícita na principiologia do Estado social constitucional. (STRECK, Lenio Luiz. **30 anos da CF em 30 julgamentos: uma radiografia do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 96). Ingo Wolfgang Sarlet leciona que a proibição ao retrocesso social significa: “toda e qualquer forma de proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público, com destaque para o legislador e o administrador, que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais (sejam eles sociais, ou não)”. (SARLET, Ingo Wolfgang. **A assim designada proibição de retrocesso social e a construção de um direito constitucional comum latinoamericano**. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2009. p. 121).

termos temporais), para o ingresso de alunos que preencham as condições do art. 2º da Lei n. 11.096/05 no ensino superior.

Considerando que a Lei n. 11.096/05 não contém metas ou resultados, traço definidor da política pública por excelência, o que se poderia reconhecer como sucedânea desse elemento seria “impressão digital governamental” nela contida, isto é, o fato de se tratar de um programa de governo, com um vetor qualitativo ou ideológico (se assim se dizer) bastante nítido: a inclusão social, via aumento das oportunidades de acesso ao ensino superior a estudantes oriundos do ensino médio público, deficientes ou professores da rede pública carentes, segundo os limites de renda definidos no art. 1º da lei. Contudo, como se trata, do ponto de vista jurídico, de nada mais que a regulamentação de hipóteses de imunidade (instituições beneficentes) e isenção tributária (instituições com ou sem fins lucrativos), o programa passa a assumir, no sistema jurídico, feição permanente. Após sua implantação, nada mais indica que se tratava de uma política pública. Do ponto de vista do direito, e de uma lei como outra qualquer, associada a uma dimensão operativa particular (órgão ou sistema de acompanhamento), mas que também se consubstancia num conjunto conjunto de disposições jurídicas gerais.⁴⁴

Como veremos nos capítulos subsequentes, o PROUNI revela-se verdadeira política pública voltada à proteção do direito à educação, cujos titulares de tal direito fundamental têm acesso ao ensino superior mediante o cumprimento de certos requisitos, implementados a fim de promover a justiça social prevista na Constituição Federal.⁴⁵

⁴⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, p. 13.

⁴⁵ Ingo Wolfgang Sarlet escreve que os “direitos sociais, ou foram como tal designados por serem direitos a prestações do Estado na consecução da justiça social, mediante a compensação de desigualdade fáticas e garantia do acesso a determinados bens e serviços por parte de parcelas da população socialmente vulneráveis [...]”. (SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 225).

3 O DIREITO À EDUCAÇÃO

Antes de prosseguir, não é possível tratar do Programa Universidade para Todos (PROUNI) ou sobre o acesso à educação sem adentrar brevemente no que se tem por direito à educação. Os próximos dois subtítulos trazem uma noção do direito à educação no âmbito internacional e nacional, com o apoio em pesquisas bibliográficas e documentais que permitem compreender o direito à educação.

A primeira parte cuida-se de um levantamento dos documentos internacionais que estimularam e ainda estimulam a garantia ao direito à educação, veiculados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Em seguida, no segundo subtítulo, o trabalho aborda as diferentes Constituições Federais e os textos infralegais que organizam a educação e asseguram o direito à educação em solo brasileiro.

3.1 O direito à educação nos documentos internacionais

Ao teor do pensamento de Norberto Bobbio, os direitos fundamentais são conquistados periodicamente à medida em que novos anseios surgem com a modernidade⁴⁶, são direitos históricos, e o direito à educação não é diferente dos demais, cujo surgimento se deu após a Segunda Guerra Mundial, quando já reconhecidos os direitos individuais e já compreendidos os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana.⁴⁷

O movimento para conquista do direito à educação, ao lado das garantias fundamentais básicas inerentes aos direitos humanos, dignidade da pessoa humana e cidadania, tem a Unesco (1945) como entidade precursora após finalizada a Segunda Guerra Mundial.

⁴⁶ Atualmente há quem diga, por exemplo, que o acesso à internet é um direito fundamental. "O acesso à internet pode ser incluído entre os direitos fundamentais descritos no artigo 5º da Constituição. É o que prevê a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 8/2020. BRASIL. Senado Federal. **Proposta inclui na Constituição o direito de acesso à internet.** Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/13/proposta-inclui-na-constituicao-o-direito-de-acesso-a-internet#:~:text=O%20acesso%20%C3%A0%20internet%20pode,quinta%2Dfeira%20\(12\).](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/13/proposta-inclui-na-constituicao-o-direito-de-acesso-a-internet#:~:text=O%20acesso%20%C3%A0%20internet%20pode,quinta%2Dfeira%20(12).) Acesso em 06 maio 2022.

⁴⁷ BOBBIO, Norberto. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação Celso Lafer. **A era dos direitos.** 7 ed. Reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 4.

A Unesco, agência especializada da Organização das Nações Unidas⁴⁸, promove a educação com a criação de tratados, declarações e relatórios acerca do tema, fazendo criar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que preconiza:

Artigo 26 - 1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.⁴⁹

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 surtiu efeitos na Europa com a adesão ao Estado de Bem-Estar Social, quando as crianças passaram a receber atendimento educacional de melhor qualidade e, ao mesmo tempo, as mulheres passaram a reivindicar melhores condições em creches e escolas, haja vista que precisavam se ausentar para trabalhar.⁵⁰

No Brasil, e também nos países em desenvolvimento, segundo Carolina Lima, as políticas sociais do Estado de Bem-Estar Social não foram implementadas, observando que as ações educacionais propostas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, apesar de aderidas, eram de baixo custo e precárias.⁵¹

⁴⁸ A Organização das Nações Unidas - ONU foi a primeira organização internacional a ser criada após a Segunda Guerra Mundial, cujo mote principal é a defesa da dignidade humana.

⁴⁹ Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 09 mai 2022.

⁵⁰ LIMA, Carolina Alves de Souza. **Cidadania, direitos humanos e educação: avanços, retrocessos e perspectivas para o século 21**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 42.

⁵¹ (LIMA, Carolina Alves de Souza. Op. cit., p. 42). No mesmo sentido, afirma Lenio Streck: Por tudo isso, a discussão acerca do papel do direito e da justiça constitucional, a toda evidência, deve ser contextualizada, levando em conta as especificidades de países como o Brasil, onde – insisto – não houve a etapa do Welfare State, que Habermas considera superada (embora – justiça seja feita – Habermas, ao expor sua tese, jamais se referiu a países como o Brasil). Antes da crise que envolve os modelos liberal e do Estado Social, há que superar, em países como o Brasil, uma crise anterior, isto é, a crise de paradigma liberal-individualista, que, diante do novo modelo do Estado Democrático de Direito, traduzido pelo processo constituinte – portanto, pacto fundante do que se propôs como o novo –, obstaculiza o aparecer da própria Constituição. (STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 174).

A partir disso, tantos outros documentos foram desenvolvidos com vistas a implementar a educação de qualidade. Denota-se, aliás, que a Unesco passa a desempenhar relevante função no desenvolvimento das questões educacionais mundiais.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, publicou a Convenção sobre os Direitos da Criança⁵², dedicando especial atenção à educação, fazendo constar desde o preâmbulo que: “a criança deve estar plenamente preparada para uma vida independente na sociedade e deve ser educada de acordo com os ideais proclamados na Carta das Nações Unidas.”

Nos artigos 28 e 29, a Convenção sobre os Direitos da Criança ainda faz expressa orientação aos 196 países signatários:

Artigo 28 – Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, para que ela possa exercer esse direito progressivamente e em igualdade de condições, devem: tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos; estimular o desenvolvimento dos vários tipos de ensino secundário, inclusive o geral e o profissional, tornando-os disponíveis e acessíveis a todas as crianças; e adotar medidas apropriadas, como a oferta de ensino gratuito e assistência financeira se necessário; tornar o ensino superior acessível a todos, com base em capacidade, e por todos os meios adequados; tornar informações e orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças; adotar medidas para estimular a frequência regular à escola e a redução do índice de evasão escolar. Os Estados Partes devem adotar todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana da criança e em conformidade com a presente Convenção. Os Estados Partes devem promover e estimular a cooperação internacional em questões relativas à educação, visando especialmente contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos métodos modernos de ensino. Nesse sentido, devem ser consideradas de maneira especial as necessidades dos países em desenvolvimento.

Artigo 29 – Os Estados Partes reconhecem que a educação da criança deve estar orientada no sentido de: desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo seu potencial; imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às

⁵² A Convenção sobre os Direitos da Criança foi ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em 03 jan. 2023.

liberdades fundamentais, bem como aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas; imbuir na criança o respeito por seus pais, sua própria identidade cultural, seu idioma e seus valores, pelos valores nacionais do país em que reside, do país de origem, quando for o caso, e das civilizações diferentes da sua; preparar a criança para assumir uma vida responsável em uma sociedade livre, com espírito de entendimento, paz, tolerância, igualdade de gênero e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos, e populações autóctones; imbuir na criança o respeito pelo meio ambiente. Nenhum inciso deste artigo ou do artigo 28 deverá ser interpretado de modo a restringir a liberdade que cabe aos indivíduos ou às entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que sejam respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 deste artigo, e desde que a educação ministrada em tais instituições esteja em consonância com os padrões mínimos estabelecidos pelo Estado.⁵³

Antes da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Unesco continua a promover a educação com a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino⁵⁴, adotada em 14 de dezembro de 1960, pela Conferência Geral, em sua 11ª sessão, reunida em Paris de 14 de novembro a 15 de dezembro de 1960.

Artigo 1º – Para os fins da presente Convenção, o termo "discriminação" abarca qualquer distinção, exclusão, limitação ou preferência que, por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião pública ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, condição econômica ou nascimento, tenha por objeto ou efeito destruir ou alterar a igualdade de tratamento em matéria de ensino, e, principalmente: a) privar qualquer pessoa ou grupo de pessoas do acesso aos diversos tipos ou graus de ensino; b) limitar a nível inferior à educação de qualquer pessoa ou grupo; c) sob reserva do disposto no artigo 2 da presente Convenção, instituir ou manter sistemas ou estabelecimentos de ensino separados para pessoas ou grupos de pessoas; ou d) de impor a qualquer pessoa ou grupo de pessoas condições incompatíveis com a dignidade do homem. 2. Para os fins da presente Convenção, a palavra "ensino" refere-se aos diversos tipos e graus de

⁵³ UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança de 20 de novembro de 1989**. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNICEF no Brasil: 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em 09 dez. 2022.

⁵⁴ A Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino foi ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto Legislativo 40, de 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-40-15-novembro-1967-346831-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 05 jan. 2023.

ensino e compreende o acesso ao ensino, seu nível e qualidade e as condições em que é subministrado.⁵⁵

Em 1966, a Unesco elabora a Recomendação Relativa à Condição Docente, que diz: “A educação deverá ter por objeto, desde os primeiros anos de assistência à criança na escola, o pleno desenvolvimento da personalidade humana e o desenvolvimento espiritual, moral, social, cultural e econômico da comunidade.”

Nos idos de 1990, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, aprovou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas da Aprendizagem. Isso porque, embora as nações do mundo tenham dedicado esforços para assegurar o direito à educação para todos, verificou-se que:

mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário; mais de 960 milhões de adultos – dois terços dos quais mulheres são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento; mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais; e mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais.⁵⁶

A partir dos anos 90 intensificam-se os esforços das Nações Unidas com relação à educação. Para assinar a Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos⁵⁷, em 1993 nove países mais populosos em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, reúnem-se com o objetivo reforçar as metas definidas e celebradas em 1990, na

⁵⁵ UNICEF. **Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino**. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNICEF no Brasil: 2003. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1960%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20relativa%20C3%A0%20luta%20contra%20a%20discrimina%C3%A7%C3%A3o%20na%20educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 09 dez. 2022.

⁵⁶ UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas da Aprendizagem**. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNICEF no Brasil: 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em 09 dez. 2022.

⁵⁷ UNICEF. **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNICEF no Brasil: 1993. Disponível em: <http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/ue000107.pdf>. Acesso em 09 dez. 2022.

Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas da Aprendizagem.

No mesmo ano (1993), em Montreal, no Canadá, é realizado o Congresso Internacional sobre Educação para os Direitos Humanos e a Democracia. Desta reunião originou-se o Plano Mundial de Ação sobre Educação para os Direitos Humanos e Democracia.

Em 1994, na cidade de Salamanca, na Espanha, foi organizada a Declaração sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais. A referida declaração reafirmou a importância de assegurar a educação para todos, sobretudo para aqueles que têm necessidades especiais.

Na 44^a sessão da Conferência Internacional sobre Educação, que aconteceu no mesmo ano na cidade de Genebra (1994), na Suíça, foi elaborada a Declaração e Plano de Ação Integrado sobre a Educação para a Paz, os Direitos Humanos e a Democracia⁵⁸. Nela foi proposto que:

A educação deve desenvolver a capacidade de reconhecer e aceitar os valores que existem na diversidade dos indivíduos, dos gêneros, das pessoas e das culturas, e desenvolver a capacidade de comunicar, compartilhar e cooperar com os outros. Os cidadãos de uma sociedade plural e de um mundo multicultural devem estar aptos a aceitar que suas interpretações de situações e problemas têm origem nas suas vidas pessoais, na história de suas sociedades e nas suas tradições culturais; conseqüentemente, nenhum indivíduo ou grupo detém a única resposta aos problemas; e, para cada problema, há provavelmente mais de uma solução. Por essa razão, as pessoas devem entender e respeitar uns aos outros e negociar em pé de igualdade, com vistas a buscar um objetivo comum. Com isso, a educação deve reforçar a identidade pessoal e deve encorajar a convergência de ideias e soluções que fortaleçam a paz, a amizade e a solidariedade entre indivíduos e povos.

No ano de 1997, com a Declaração de Hamburgo⁵⁹, a Unesco trata da educação de adultos, com destaque para o seguinte trecho: “Educação básica para

⁵⁸ UNESCO. **Declaração e Plano de Ação Integrado sobre a Educação para a Paz, os Direitos Humanos e a Democracia**. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNICEF no Brasil: 1994. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000112874_por. Acesso em 09 dez. 2022.

⁵⁹ UNESCO. **Declaração de Hamburgo**. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNICEF no Brasil: 1997. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000116114_por. Acesso em 23 fev. 2022.

todos significa dar às pessoas, independentemente da idade, a oportunidade de desenvolver seu potencial coletiva ou individualmente.”

Anos depois, em 2000, foi elaborada a Declaração sobre Educação para Todos⁶⁰, no Fórum Mundial da Educação em Dakar, Senegal, oportunidade em que 164 países realizaram uma análise global da educação, com o comprometimento de alcançar objetivos e metas, para ampliar o acesso e mitigar o analfabetismo.

5. A Avaliação de EPT 2000 demonstra que houve progresso significativo em muitos países. Mas é inaceitável que no ano 2000, mais de 113 milhões de crianças continuem sem acesso ao ensino primário, que 880 milhões de adultos sejam analfabetos, que a discriminação de gênero continue a permear os sistemas educacionais e que a qualidade da aprendizagem e da aquisição de valores e habilidades humanas não satisfaçam as aspirações e necessidades de indivíduos e das sociedades. Nega-se aos jovens e adultos o acesso às técnicas e conhecimentos necessários para encontrar emprego remunerado e participar plenamente da sociedade. Sem um progresso acelerado na direção de uma Educação para Todos, as metas nacionais e internacionais acordadas para a redução da pobreza não serão alcançadas e as desigualdades entre as nações e dentro de cada sociedade se ampliarão.

Em razão dos dados pesquisados para a declaração, os países signatários se comprometeram: a expandir a educação e o cuidado com a primeira infância; assegurar que todas crianças, principalmente as meninas, tenham acesso a educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade; aprendizagem de jovens e adultos; reduzir o analfabetismo; promover a igualdade entre homens e mulheres quanto ao acesso à educação; e melhorar a qualidade da educação.

A Declaração de Cochabamba (Bolívia) elaborada em 2001, observando que “na América Latina e no Caribe existem ainda cerca de 40 milhões de analfabetos com mais de 15 anos, representando mais de 11% da população total da região”, dispôs que “ todos os países devem continuar buscando métodos eficazes para erradicar o analfabetismo, inclusive através do rádio e da televisão.” Declarou:

que, para melhorar a qualidade, a abrangência e a relevância da educação, é necessário aumentar de forma significativa os fundos a

⁶⁰ UNESCO. **Declaração sobre Educação para Todos (2000)**. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNICEF no Brasil: 2000. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127509>. Acesso em 09 dez. 2022.

ela destinados, buscando uma maior eficiência no emprego desses recursos e na equidade da sua distribuição;⁶¹

Em 2015, a Unesco realizou um balanço das promessas e compromissos celebrados no Fórum Mundial de Educação em Dakar (2000), quando 164 países signatários pactuaram seis objetivos com vistas a garantir e implementar a Educação para Todos (EPT). Tal balanço resultou no Relatório de Monitoramento Global da Educação de EPT 2015.⁶²

O Relatório de Monitoramento Global de EPT (RMG) monitorou quase anualmente o progresso rumo aos objetivos de EPT e aos dois Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) relativos à educação. O RMG 2015 traz uma avaliação do progresso, desde 2000 até a data estabelecida para que se alcancem os objetivos do Marco de Dakar. O Relatório faz um balanço para analisar se o mundo alcançou os objetivos de EPT e se as partes envolvidas cumpriram seus compromissos. Ele explica possíveis determinantes do ritmo do progresso. Finalmente, identifica lições-chave para construir a agenda global de educação pós-2015.⁶³

A desigualdade é o principal fator de barreira à educação, as pessoas em situação de vulnerabilidade social, em consequência da educação, gênero, casta, antecedentes étnicos e linguísticos, raça, deficiências, localização geográfica e modos de vida.⁶⁴

Para o período pós-2015, o Relatório de Monitoramento Global da Educação propôs três recomendações para que a educação pré-primária seja expandida a fim de incluir todas as crianças, principalmente aquelas em situação de vulnerabilidade social, informar sobre todos os tipos de cuidados e educação na primeira infância e, por derradeiro, garantir pelo menos um ano de educação pré-primária para todas as crianças.

⁶¹ UNESCO. **Declaração de Cochabamba (2001)**. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNESCO no Brasil: 2001. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127510> . Acesso em 09 dez. 2022.

⁶² UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global da Educação de EPT 2015**. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNESCO no Brasil: 2015. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232565_por. Acesso em 09 dez. 2022.

⁶³ UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global da Educação de EPT 2015**. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNESCO no Brasil: 2015. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232565_por. Acesso em 09 dez. 2022.

⁶⁴ UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global da Educação de EPT 2015**. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNESCO no Brasil: 2015. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232565_por. Acesso em 09 dez. 2022.

A Declaração de Incheon e Marco de Ação, rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos⁶⁵, dá sequência aos objetivos anteriormente preconizados pela Unesco e seus países signatários. Em 2015, o Fórum Mundial de Educação realizado em Incheon, na Coreia do Sul, reuniu 160 países, com intuito de apresentar novas metas para educação até 2030.

Após a reunião do Fórum Mundial de Educação em Incheon, em 4 de novembro de 2015, no encontro da Unesco em Paris, um total de 184 Estados-membros aderiram às recomendações e metas firmadas, para dar continuidade aos propósitos voltados à educação. A Declaração propôs as seguintes metas para 2030:

- 4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem uma educação primária e secundária gratuita, equitativa e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes;
- 4.2 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-primária de qualidade para que eles estejam preparados para a educação primária;
- 4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todas as mulheres e homens a uma educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, inclusive a universidade
- 4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive habilidades técnicas e profissionais para o emprego, trabalho decente e empreendedorismo;
- 4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis da educação e da formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiências, os povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade;
- 4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, tanto homens como mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido habilidades básicas em matemática;
- 4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram as habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania

⁶⁵ UNESCO. **Declaração de Incheon e Marco de Ação, rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos**. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNESCO no Brasil: 2015. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243278_por. Acesso em 09 dez. 2022.

global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;

4.a Até 2030, construir e melhorar as instalações físicas para a educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos;

4.b Até 2020, expandir consideravelmente no mundo o número de bolsas de estudo disponíveis para os países em desenvolvimento, principalmente os países de menor desenvolvimento relativo, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e países africanos, para inscrição na educação superior, incluindo programas de formação profissional e programas de TIC, engenharia, ciências e áreas técnicas, em países desenvolvidos ou outros países em desenvolvimento;

4.c Até 2030, aumentar substancialmente a oferta de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores nos países em desenvolvimento, principalmente os países de menor desenvolvimento relativo e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

As metas foram desenvolvidas a partir das experiências obtidas com as declarações e proposições anteriores, principalmente confrontando os dados levantados no Fórum Mundial de Educação em Dakar (2000), e os coletados à época da Declaração, com vistas a dar seguimento aos trabalhos:

Tendo como base e dando continuidade ao movimento de EPT, a Educação 2030 leva em consideração as lições aprendidas desde 2000. A novidade da Educação 2030 é seu foco no aumento e na expansão do acesso, na inclusão e na equidade, assim como na qualidade e nos resultados da aprendizagem em todos os níveis, no âmbito de uma abordagem de aprendizado ao longo da vida. Uma lição fundamental dos últimos anos é que a agenda global de educação deveria trabalhar no âmbito do quadro geral de desenvolvimento internacional, fortemente atrelada à resposta humanitária, em vez de paralela a ela, como aconteceu com os objetivos dissociados de EPT e os ODM relativos à educação. Ao adotar a Declaração de Incheon, a comunidade educacional estabeleceu um único objetivo educacional renovado de acordo com o quadro geral de desenvolvimento. O foco da nova agenda educacional em inclusão e equidade – para que todos tenham oportunidades iguais e ninguém seja deixado para trás – indica uma outra lição: a necessidade de esforços maiores, especificamente direcionados aos marginalizados ou àqueles em situação de vulnerabilidade. Todas as pessoas, independentemente de sexo, idade, raça, cor, etnicidade, língua, religião, opinião política, origem nacional ou social, pobreza ou nascimento, bem como as pessoas com deficiência, migrantes, grupos indígenas, crianças e jovens,

principalmente os em situação de vulnerabilidade ou outro status,⁴ deveriam ter acesso a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa, bem como a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida. O foco na qualidade da educação, na aprendizagem e em habilidades destaca, ainda, outra lição importante: o perigo de se concentrar no acesso à educação sem prestar atenção suficiente se os alunos estão, de fato, aprendendo e adquirindo habilidades relevantes uma vez que estejam na escola. O fato de os objetivos de EPT não terem sido alcançados traz outra lição: a abordagem “negócio é negócio” não trará educação de qualidade para todos. Se o progresso continuar no ritmo atual, muitos países que estão mais para trás não alcançarão as novas metas até 2030. Isso significa que é extremamente importante mudar as práticas atuais e mobilizar esforços e recursos a um ritmo sem precedente. Outra novidade da agenda da Educação 2030 é ela ser universal e pertencer ao mundo inteiro, tanto a países desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

O direito à educação e a qualidade atualmente são alvos da Unesco e dos documentos internacionais por ela promovidos, com a preocupação não apenas de garantir o acesso, mas também de promover a inclusão e assegurar a qualidade do ensino, para o desenvolvimento de habilidades com vistas ao acesso ao emprego e ao empreendedorismo.

3.2 O direito à educação na legislação brasileira

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Imperial de 1824 já fazia previsão quanto à garantia da instrução primária e gratuita a todos (art. 179, XXXI)⁶⁶, ou a quase todos. Naquele tempo, não existiam escolas para meninas, o direito à educação era reservado apenas para os brancos e a alta sociedade.⁶⁷

⁶⁶ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 10 maio 2022.

⁶⁷ BRASIL. Senado Federal. **Para lei escolar do Império, meninas tinham menos capacidade intelectual que meninos**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/nas-escolas-do-imperio-menino-estudava-geometria-e-menina-aprendia-corte-e-costura>. Acesso em 15 jun. 2022.

A Constituição de 1891 promulgou que compete à União legislar sobre o ensino superior e aos Estados membros sobre o ensino primário e secundário. A União e os Estados podiam criar e manter instituições de ensino superior.⁶⁸

A Constituição Federal de 1934 dedicou um capítulo inteiro à educação, entre os artigos 148 e 158, regulamentava desde a competência para legislar, a isenção tributária para instituições de ensino idôneas, a porcentagem da destinação de tributos ao ensino público, até a garantia da liberdade de cátedra.⁶⁹

No período da Constituição Federal de 1934, o Conselho Nacional de Educação passa a elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), com a fixação de recursos para a educação, propiciando imunidade de impostos para instituições particulares de ensino, auxílio a alunos carentes, acesso ao magistério por meio de concurso.

Em comparação com a Constituição Federal de 1934, a Constituição Federal de 1937⁷⁰ representou verdadeiro retrocesso, deixando de garantir, organizar e prever, por exemplo, a destinação de orçamento mínimo para educação pública. Não apenas no que diz respeito à educação, mas também quanto à democracia a Carta de 1937 representou um retrocesso.⁷¹

A Constituição Federal de 1946⁷², por sua vez, retoma com maior amplitude o tema nos artigos 166 a 175. E em cumprimento ao artigo 5º, XV, alínea d, da Carta

⁶⁸ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 10 maio de 2022.

⁶⁹ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 10 maio de 2022.

⁷⁰ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 12 maio 2022.

⁷¹ “A Carta de 1937 outorgada por Getúlio Vargas representou um visível retrocesso para a incipiente democracia brasileira. A Revolução Liberal de 1930 havia rompido com a República Velha, o coronelismo e a política do café com leite, representada pela hegemonia de Minas Gerais e São Paulo. De uma economia agrário-exportadora, caminhamos em direção ao processo de substituição de importações. O processo democrático, de certa maneira, fincava raízes, mormente a partir da constituinte de 1934, que redundou na Constituição que inovava em termos de perspectiva do constitucionalismo, eis que inspirada na Constituição de Weimar.” STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 513.

⁷² BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso 12 maio 2022.

de 1946, o Congresso Nacional promulga a Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.⁷³

A primeira lei que fixa as diretrizes e bases da educação nacional insere importante marco à educação, estabelecendo tal direito fundamental com a garantia de que todos possuíam, durante a vigência da normativa, o direito à educação, oferecida no lar e na escola (Art. 2º). Ao mesmo tempo, para assegurar igualdade de oportunidade de acesso à educação, tratava da obrigação do Estado fornecer recursos financeiros às famílias com insuficiência de meios (Art. 3º, II).

Com a mesma redação posta na Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a Constituição Federal de 1967 garante no artigo 168 que “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana”.⁷⁴

Superado o período centralizador promovido durante a ditadura, com as mesmas características das Constituições europeias pós-guerra, a Constituição Federal de 1988⁷⁵ promulga uma série de direitos com vistas a garantir a liberdade dos cidadãos e a concretizar direitos fundamentais sociais.⁷⁶

As ideias amadurecidas advindas da Constituição Federal de 1946 acerca do direito à educação são retomadas no texto da Constituição Federal de 1988. Nessa medida, resguarda-se o direito à educação a todos indistintamente (Art. 205),

⁷³ BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em 12 maio 2022.

⁷⁴ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 16 maio 2022.

⁷⁵ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 16 maio 2022.

⁷⁶ “Esse olhar em direção às Constituições europeias foi efetuado porque estas traziam consigo a similitude histórica de terem sido igualmente cunhadas para reverter os funestos efeitos advindos de regimes totalitários, como o nazismo na Alemanha e o fascismo na Itália, além de oferecer uma resposta também para outras ditaduras, como é o caso do salazarismo em Portugal e do franquismo na Espanha. Assim, as Constituições da Itália, de 1948, da Alemanha, de 1949, de Portugal, de 1976, e da Espanha, de 1978, representam, em conjunto, a radicalização da noção de dirigismo constitucional e instituem o Estado Democrático de Direito como modelo de Estado apto a contornar os problemas legados pelos anos de vivência em regimes de exceção. O movimento que inspira todas essas Constituições tem ainda, como concepção nuclear, a noção de força normativa da Constituição (Konrad Hesse), consubstanciada na ideia de que as regras constitucionais possuem força jurídica vinculante, estando aptas para gerir, diretamente (sem a necessidade da interpositio legislatoris), as situações concretas da vida.” STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 276.

conferindo maior amplitude e alcance quanto às normas a ela vinculadas, dedicando um capítulo ao tema (Art. 205 a 214) que está inserido no rol de direitos sociais (Art. 6º).

A combinação dos artigos 6º e 205 da Constituição Federal de 1988 deixa clara a intenção do legislador constituinte, colocando em destaque a importância da educação para a construção do Estado Democrático de Direito (Art. 1º).

Os princípios que regem o direito constitucional à educação estão descritos no rol oferecido no artigo 206 da Constituição Federal, composto por nove incisos e um parágrafo único, dentre estes, a igualdade de acesso e permanência, a liberdade de aprender e o pluralismo de ideias, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, a valorização dos profissionais da educação, garantia da qualidade, piso salarial aos profissionais da educação e a garantia do direito à educação e a aprendizagem.

A característica dirigente, compromissória e social da Constituição Federal de 1988 fica evidente com as garantias elencadas nos incisos do artigo 208, uma vez que assegura a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, a universalização do ensino médio gratuito, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, a garantia a educação infantil, em creche e pré-escola, entre outros.

No que tange o ensino superior, principal alvo do presente estudo, a Constituição Federal de 1988 preconiza no artigo 207 que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.”

A Constituição Federal de 1988 permite à iniciativa privada oferecer ensino, nos níveis básico ou superior, desde que seja autorizada pelo Poder Público e avaliada periodicamente para manutenção da autorização, com análise da qualidade e o cumprimento das normas gerais da educação (Art. 209 da CRFB).

Segundo a Carta de 1988, o Poder Público é o agente autorizador e avaliador das instituições de ensino, ficando à cargo do Ministério da Educação e das Secretarias de Educação Municipais e Estaduais, em regime de colaboração, a supervisão (Art. 211 da CRFB). A União e o Ministério da Educação atuam em prol

das instituições de ensino federais, os Municípios prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (Art. 211, §§ 2º e 3º, da CRFB), visando a universalização.

Anualmente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinam parcela da receita resultante de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (Art. 212 da CRFB). De acordo com a Constituição Federal de 1988, a União aplicará 18%, o Distrito Federal e os Municípios de 20% a 25% ao desenvolvimento do ensino.

O Plano Nacional de Educação (PNE) é tema recorrente em debates para aprimorar o ensino nacional, haja vista que define diretrizes, metas e estratégias para política educacional. A Carta de 1988 estabelece que o PNE será criado por Lei Federal, e atualmente está vigente sob a Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014 (2014-2024).

O artigo 214 da Constituição Federal de 1988 define que a duração do PNE será decenal, com o objetivo de sistematizar e organizar a educação em regime de colaboração em seus diversos níveis de ensino (básico, profissional e superior), visando, de acordo com os incisos, a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho, a promoção humanística, científica e tecnológica do País, e o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Dentre as metas vigentes e definidas no PNE 2014-2024, importa destacar para o estudo em voga a estratégia 12.20, disposta na Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014, que pretende ampliar os benefícios destinados ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e ao Programa Universidade para Todos (PROUNI).

O ensino é peça fundamental no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), disciplinado na Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. A educação é direito da Criança e do Adolescente com vistas a permitir o pleno desenvolvimento para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. O direito à educação é tratado a partir do artigo 53 do ECA e o dever de assegurá-lo não é unicamente da família da

criança e do adolescente, mas também da comunidade, da sociedade em geral e do poder público (artigo 4º).

O Estatuto da Juventude, instituído pela Lei nº. 12.852, de 5 de agosto de 2013, discorre sobre o direito à educação com a mesma importância dedicada na Constituição Federal e no ECA, contemplando uma seção inteira sobre o tema: “Art. 7º. O jovem tem direito à educação de qualidade, com a garantia de educação básica, obrigatória e gratuita, inclusive para os que a ela não tiveram acesso na idade adequada.”

A Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996⁷⁷, que estabelece as diretrizes e bases da educação, de igual modo, impõe o dever de assegurar o direito à educação à família e ao Estado (artigo 2º). A referida norma é o resultado da evolução do que se tem por diretrizes e bases da educação nacional, tendo como primeiro ordenamento a Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

De acordo com o atual regramento (Lei nº. 9.394/96), as diretrizes e bases da educação nacional, o ensino se desenvolve na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Não obstante, o parágrafo 1º do artigo 1º das diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº. 9.394/96), prescreve que o ensino será predominantemente realizado em instituições próprias de ensino, vinculando-se, conforme alude o parágrafo 2º, ao trabalho e à prática social.

Quatorze princípios são definidos no artigo 3º da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996: 1) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; 2) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; 3) pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas; 4) respeito à liberdade e apreço à tolerância; 5) coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; 6) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; 7) valorização do profissional da educação escolar; 8) gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; 9) garantia de

⁷⁷ BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em 20 jun. 2022.

padrão de qualidade; 10) valorização da experiência extra-escolar; 11) vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais. 12) consideração com a diversidade étnico-racial; 13) garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida; 14) respeito à diversidade humana, linguística, cultural e identitária das pessoas surdas, surdo-cegas e com deficiência auditiva.

Os últimos três princípios definidos, que tratam acerca da diversidade étnico-racial, garantia de educação ao longo da vida e a respeito da diversidade humana, foram acrescentados ao texto original, com vistas a garantir o direito à educação para as minorias mencionadas, no tocante às diversidades e àqueles que não tiveram oportunidade de acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria.

Segundo as diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº. 9.394/96), a educação escolar é organizada da seguinte maneira (Artigo 21): educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e educação superior. Vale dizer que a educação escolar é ofertada em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; somados ao equipamento das instituições particulares, que dependem de autorização, regulação e fiscalização dos referidos entes para a oferta do ensino nos diversos níveis (ensino básico ou superior).

A educação básica é composta pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

A educação infantil é oferecida em creches para crianças de até três anos e em pré-escolas para crianças de quatro a cinco anos de idade (Artigo 29 da Lei nº. 9.394/96). É organizada com base nos seguintes diretrizes: 1) avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental; 2) carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; 3) atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral; 4) controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; 5) expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança.

O ensino fundamental, diferente da educação infantil, é obrigatório e possui duração de nove anos, iniciando-se aos seis anos de idade, visando (Artigo 32 da Lei nº. 9.394/96): 1) o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; 2) a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; 3) o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; 4) o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Na etapa final da educação básica (Artigo 35 da Lei nº. 9.394/96), o aluno ingressa no ensino médio, organizado pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC)⁷⁸, por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, a saber: 1) linguagens e suas tecnologias; 2) matemática e suas tecnologias; 3) ciências da natureza e suas tecnologias; 4) ciências humanas e sociais aplicadas; 5) formação técnica e profissional.

Cumprе ressaltar que a BNCC não é apenas aplicada ao ensino médio, mas a todas etapas e modalidades da educação básica, com vistas a nortear os currículos dos sistemas e redes de ensino das Unidades Federativas, como também as propostas pedagógicas de todas as escolas públicas e privadas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, em todo o Brasil.⁷⁹

No mesmo sentido, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCN) são voltadas à estruturação da educação básica no geral, aplicável à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio, para estabelecer a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).⁸⁰

⁷⁸ A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em 20 jun. 2022.

⁷⁹ BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em 21 jun. 2022.

⁸⁰ BRASIL. Ministério da Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13448-diretrizes-curriculares-nacionais-2013-pdf&Itemid=30192. Acesso em 22 jun. 2022.

Vale dizer que a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) consiste em um ordenamento que detalha as competências e habilidades que os alunos de todas as escolas brasileiras devem assimilar e aprender, e as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCN) organizam e proporcionam a estrutura para tanto.

Os estudiosos da educação no país chamam a atenção que esses movimentos de reestruturação e/ou de reformas educacionais dão sempre ênfase no aumento de aulas, sem levar em conta a necessidade de capacitação dos docentes continuamente, conforme registro Pedro Demo (2018).⁸¹

O já mencionado Plano Nacional de Educação (PNE), por sua vez, é definido por lei (Lei nº. 13.005/2014) e possui prazo decenal e origem constitucional (Art. 214 da CRFB), de modo que vincula recursos para o financiamento da educação, obrigando que governos eleitos a posteriori se submetam as metas estipuladas.

⁸¹ DEMO, Pedro. Atividades de aprendizagem: sair da mania do ensino para comprometer-se com a aprendizagem do estudante. Campo Grande, MS: Secretaria de Estado de Educação do Mato Grosso do Sul – SED/MS, 2018. Disponível em: <http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/eBook-Atividades-de-Aprendizagem-Pedro-Demo.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022.

4 O PROUNI COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

O acesso à educação será apresentado, neste capítulo, com a análise acerca das duas grandes etapas da educação escolar, a educação básica e a educação superior, conforme a proposta preconizada pelo sistema educacional brasileiro, instituído pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCNEB) e Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

As informações relativas a quantitativos de alunos matriculados foram coletadas do próprio banco de dados do sistema de ensino nacional, o Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal integrante da estrutura do Ministério da Educação (Lei nº. 9.448/97)⁸².

O INEP é o órgão responsável por realizar o Censo Escolar, o maior e mais importante instrumento de coleta de dados da educação básica no Brasil. A colaboração das secretarias estaduais e municipais de educação e a participação de todas as escolas públicas e privadas do país são de fundamental importância para a operação estatística. Na prática são as escolas que enviam para o INEP os dados coletados, em cumprimento à determinação legal consistente na obrigação de prestar as informações ao INEP para a realização do censo da educação, definida no Decreto nº 6.425/08⁸³.

O Censo Escolar permite visualizar a situação educacional do país em um curto período, uma vez que é realizado anualmente⁸⁴, para aferir a produtividade das

⁸² BRASIL. Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 de março de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9448.htm. Acesso em 4 jul. 2022.

⁸³ BRASIL. Decreto nº 6.425, de 04 de abril de 2008. Dispõe sobre o censo anual da educação. Diário Oficial da União, Brasília, 07 de abril de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6425.htm. Acesso em: 4 jul. 2022.

⁸⁴ Decreto nº 6.425, de 04 de abril de 2008. Art. 3º. O censo da educação superior será realizado anualmente em regime de colaboração entre a União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter declaratório e mediante coleta de dados descentralizada, englobando todos os estabelecimentos públicos e privados de educação superior e adotando alunos, docentes e instituições como unidades de informação. BRASIL. Decreto nº 6.425, de 04 de abril de 2008. Dispõe sobre o censo anual da educação. Diário Oficial da União, Brasília, 07 de abril de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6425.htm. Acesso em: 4 jul. 2022.

políticas públicas e o cumprimento das metas definidas no Plano Nacional de Educação (Lei nº. 13.005/14).

O PROUNI, por sua vez, integra o Plano de Dados Abertos do Ministério da Educação (MEC), que considera: “Os dados são considerados ‘abertos’ quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade.”⁸⁵

A coleta de dados permite verificar informações sobre os estabelecimentos de ensino, gestores, turmas, alunos e profissionais escolares em sala de aula. Com isso, é possível mensurar toda a estrutura da educação básica para, se for o caso, realinhar os repasses realizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às escolas públicas e exigir melhorias das instituições privadas de ensino.

4.1 A educação básica, o pontapé no acesso à educação

Um importante parêntese merece ser realizado antes de prosseguir com a análise da educação básica. A Constituição Federal de 1988 tornou dever do Estado o atendimento às crianças em creche e pré-escola de zero a 6 (seis) anos (Art. 208). Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) vigente, a Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a educação infantil começa a integrar a educação básica e, por isso, conquista status de ensino fundamental e ensino médio.

A alteração realizada pela LDBN, com a Lei nº. 11.114, de 16 de maio de 2005, antecipa o acesso ao ensino fundamental para os 6 (seis) anos de idade e a educação infantil começa a atender crianças de zero a 5 (cinco) anos. A Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, altera a redação da LDBN, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental. Com a Emenda Constitucional nº. 59/2009⁸⁶, alterou-se a obrigatoriedade, fazendo constar no inciso I do artigo 208 da Constituição

⁸⁵ BRASIL. Ministério da Educação. **Conheça o Plano de Dados Abertos do MEC para o biênio 2020-2022**. Disponível em: <https://dadosabertos.mec.gov.br/conheca-plano-dados-abertos-mec>. Acesso em 17 nov. 2022.

⁸⁶ BRASIL. Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de novembro de 2009, Seção 1, p. 8. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em 11 jul. 2022.

Federal que é dever do Estado a garantia do oferecimento da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade.

Conforme já abordado anteriormente, o primeiro acesso do estudante no ensino se dá geralmente com o ingresso na educação básica que, de acordo com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)⁸⁷, apresenta-se em três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

A educação infantil, etapa inicial da educação básica, é oferecida em creches e pré-escolas, para crianças de até 5 (cinco) anos de idade, conforme define o artigo 30, incisos I e II, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/96).

No ensino público, o Distrito Federal e os Municípios são os responsáveis pela oferta da educação infantil, nos termos do artigo 11, inciso V, da referida lei. Apesar do direito à educação ser um direito constitucional, apenas em 2008, com a Lei nº. 11.700⁸⁸, foi assegurada a garantia de vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade, incluindo-se tal direito à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A BNCC revela que durante a educação infantil as crianças desenvolvem cinco campos de experiências: (1) o eu, o outro e o nós; (2) corpo, gestos e movimentos; (3) traços, sons, cores e formas; (4) escuta, fala, pensamento e imaginação; e (5) espaços, tempos, quantidades, relações e transformações.⁸⁹

A educação fundamental, etapa subsequente, é oferecida inicialmente aos 6 (seis) anos de idade, com o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; o desenvolvimento da

⁸⁷ BRASIL. Ministério da Educação. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em 20 jun. 2022.

⁸⁸ BRASIL. Lei nº 11.700, de 13 de junho de 2008. Acrescenta o inciso X ao caput do art. 4º da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de junho de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11700.htm. Acesso em 4 jul. 2022.

⁸⁹ BRASIL. Ministério da Educação. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em 20 jun. 2022.

capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; e o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social, conforme propõe o artigo 32 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Na BNCC, o ensino fundamental divide-se em cinco áreas do conhecimento: linguagens, matemática, ciências da natureza, ciências humanas e ensino religioso.⁹⁰

O Parecer CNE/CEB nº 11/2010⁹¹, que aprova a alteração das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental, propõe que as cinco áreas do conhecimento sejam organizadas da seguinte maneira:

Os componentes curriculares obrigatórios do Ensino Fundamental serão assim organizados em relação às áreas de conhecimento: I – Linguagens: a) Língua Portuguesa; b) Língua materna, para populações indígenas; c) Língua Estrangeira moderna; d) Arte; e) Educação Física; II – Matemática; III – Ciências da Natureza; IV – Ciências Humanas: a) História; b) Geografia; V - Ensino Religioso.

A mudança realizada pelo Parecer CNE/CEB nº 11/2010 amplia para 9 (nove) anos a duração do ensino fundamental, com a elaboração de um novo currículo e projeto pedagógico voltado à essa ampliação, definido inicialmente na Resolução CNE/CEB nº 7/2010⁹², que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de Nove Anos.

O ensino médio, última etapa da educação básica, possui duração de três anos e de acordo com a LDBN visa:

Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

⁹⁰ BRASIL. Ministério da Educação. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em 20 jun. 2022.

⁹¹ BRASIL. Conselho Nacional de Educação; Câmara de Educação Básica. Parecer nº 11, de 7 de julho de 2010. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Diário Oficial da União, Brasília, 9 de dezembro de 2010, Seção 1, p. 28. Disponível em: . Acesso em: 23 mar. 2017.

⁹² BRASIL. Conselho Nacional de Educação; Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010**. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Diário Oficial da União, Brasília, 15 de dezembro de 2010, Seção 1, p. 34. Disponível em: . Acesso em: 11 jul. 2022.

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

A BNCC e as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM)⁹³ demonstram preocupação quanto ao acesso e sobretudo à manutenção e a permanência da juventude no ensino médio, considerando as diferenças da realidade educacional do País.

Essa preocupação fica clara também na Lei nº. 12.852, de 5 de agosto de 2013, que institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE⁹⁴, principalmente no artigo 12, onde se lê que é garantida a participação dos jovens na gestão escolar.

A camada da população que se enquadra como adolescentes (de 15 a 18 anos de idade) e jovens (de 15 a 29 anos de idade), assim definidos no artigo 1º, §§ 1º e 2º, da Lei nº. 12.852/13, não têm expressado interesse nos estudos ou mesmo no mercado de trabalho, conforme vimos no trabalho “REFLEXÕES SOBRE A JUVENTUDE FRENTE A PRECARIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E TRABALHO”.⁹⁵

Uma parcela relevante de adolescentes e jovens estão fora das escolas e do mercado de trabalho. O estudo de Anabella Pavão da Silva, realizado com base no levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aponta que

⁹³ BRASIL. Conselho Nacional de Educação; Câmara de Educação Básica. **Parecer nº 5, de 4 de maio de 2011**. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de janeiro de 2012, Seção 1, p. 10. Disponível em: . Acesso em: 27 fev. 2018.

⁹⁴ BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 6 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm. Acesso em 12 jul. 2022.

⁹⁵ LOPES, Douglas Goulart; DE SOUZA LEHFELD, Neide Aparecida. **Reflexões sobre a juventude frente a precarização da educação e do trabalho**. Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania. v. 7, n. 7, p. 501–513, 2020. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/1635>. Acesso em 10 dez. 2022.

a população jovem, compreendida entre os 15 aos 29 anos, é a que mais sofre com o desemprego.⁹⁶

Noutro estudo, para além das influências realizadas pelas redes sociais, em entrevista com jovens, Thiago Rodrigo da Silva registra interessante passagem com o relato da lucratividade do trabalho ilegal em comparação com o trabalho formal. Na entrevista, uma jovem afirma que seu namorado era remunerado no trabalho formal, por um mês inteiro de trabalho, com o equivalente a R\$1.400,00, já no tráfico, em poucos dias, lucrava até R\$9.000,00.⁹⁷

Essas e outras questões tiram dos adolescentes e jovens a atratividade quanto a conclusão do ensino médio, o que representa um prejuízo tanto aos próprios envolvidos quanto à população no geral, que fica cada vez mais despreparada para ingresso no mercado de trabalho.

Segundo o IBGE (2022), o Brasil soma mais de 215 milhões de habitantes brasileiros⁹⁸, sendo que cerca de 48,5 milhões são pessoas jovens, que têm entre os 15 e 29 anos, o equivalente a cerca de 23% da população total. Desta monta, mais de 62,5% não estudavam em 2021, com a soma dos jovens só ocupados com os que não estudam e não estão ocupados. E menos da metade do total de jovens no período da pesquisa, 37,4% estavam ocupados estudando ou trabalhando.⁹⁹

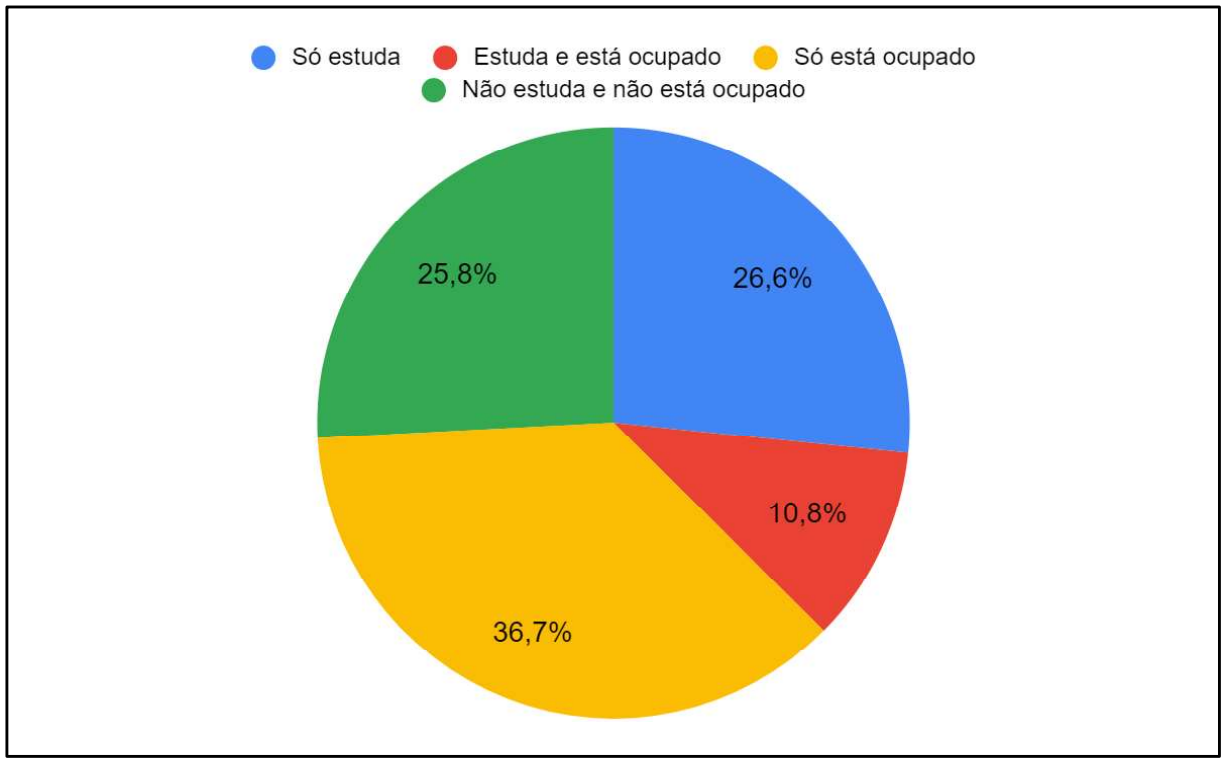
⁹⁶ PAVÃO DA SILVA, Anabella; DE SOUZA LEHFELD, Neide Aparecida. **Trabalho e juventude no contexto contemporâneo: reflexões introdutórias**. Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia, v. 43, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/58801>. Acesso em 10 dez. 2022.

⁹⁷ SILVA, Thiago Rodrigo da. **“Pratas, ‘Lacoste’, Grana e Novinhas”**: um estudo sobre a construção social da adolescência através do ato infracional. Dissertação de mestrado. Franca: 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/138560>. Acesso em 10 dez. 2022.

⁹⁸ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em 10 dez. 2022.

⁹⁹ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101979>. Acesso em 08 dez. 2022.

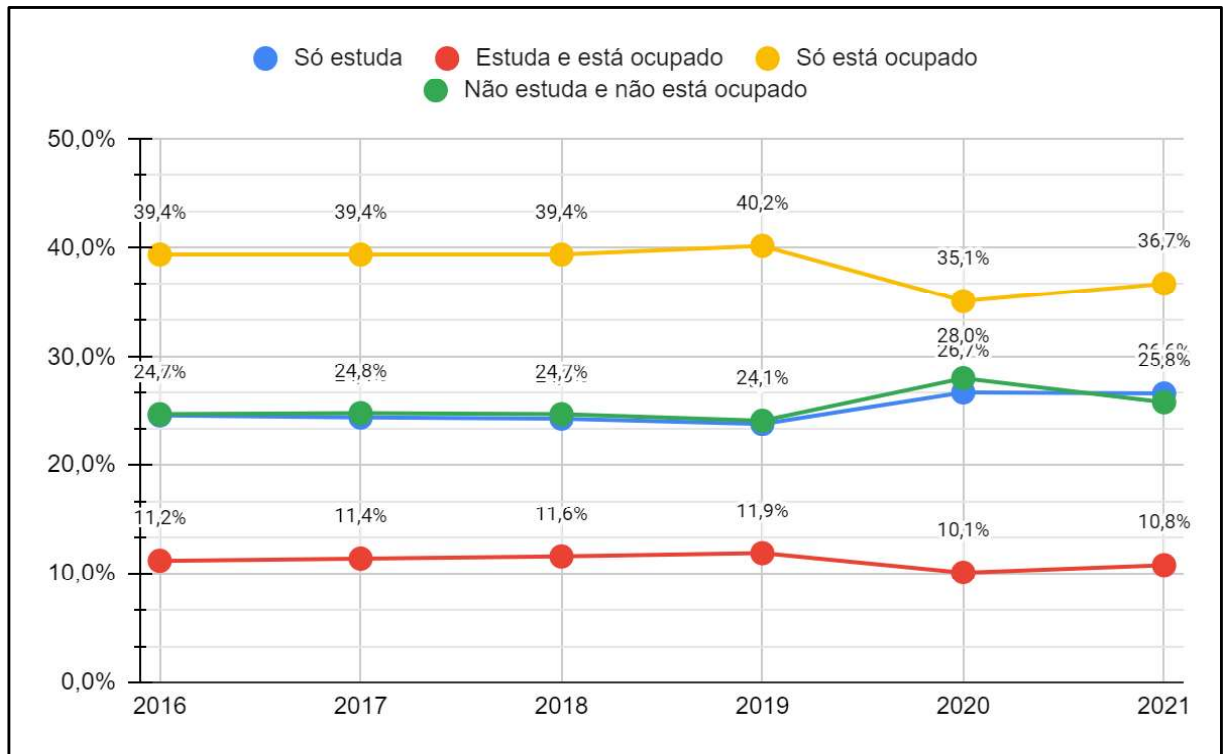
Gráfico 1 – Percentual de jovens de 15 a 29 anos, por tipo de atividade – período de 2021



Fonte: Adaptado de: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101979> Acesso em 08 dez. 2022.

A partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), é ainda possível verificar no período de 2016 a 2021 a leve, mas representativa, oscilação da quantidade de jovens que só estudam, estudam e estão ocupados, só estão ocupados e não estudam e não estão ocupados.

Gráfico 2 – Jovens de 15 a 29 anos, por tipo de atividade – período de 2016 a 2021



Fonte: Adaptado de: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101979> Acesso em 08 dez. 2022.

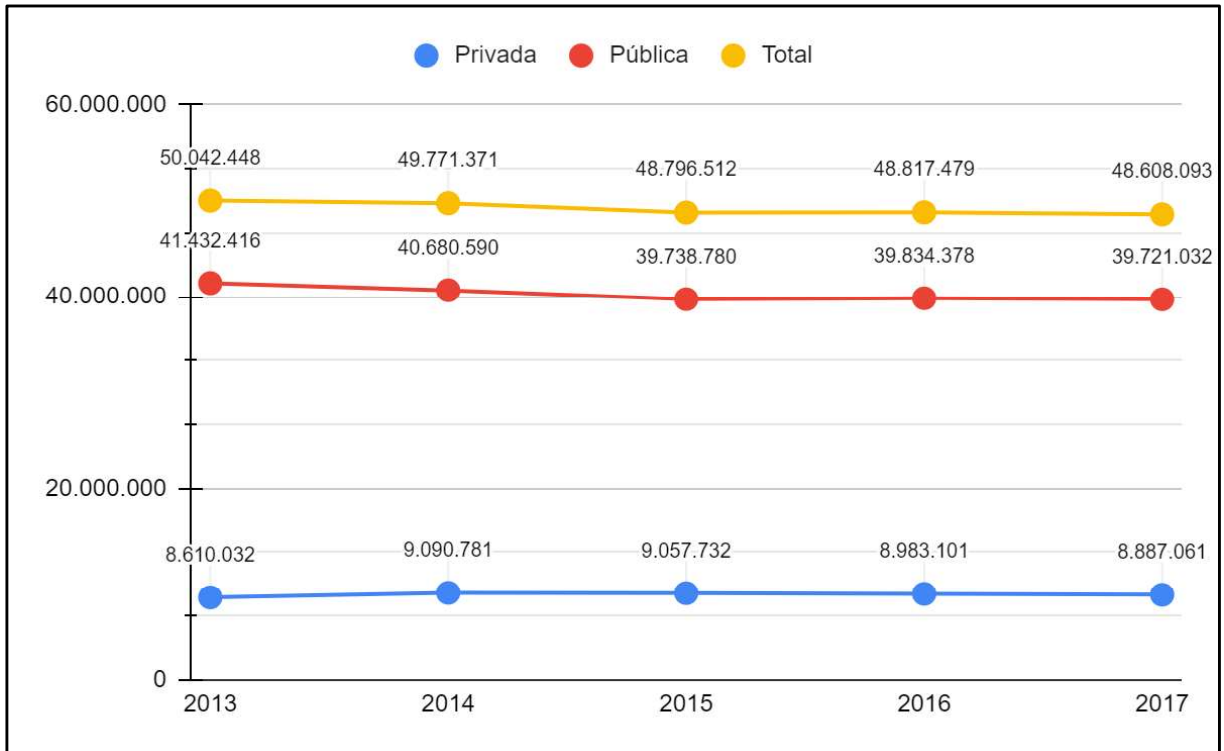
A UNICEF, na pesquisa “Educação brasileira em 2022 - a voz dos adolescentes” organizada com o IPEC¹⁰⁰, apurou que 2 milhões de pessoas entre 11 a 19 anos não terminaram a educação básica e estão fora da escola. A pesquisa realiza relevante constatação, 48% das pessoas que estão fora da escola afirmam que deixaram de estudar “porque tinha de trabalhar fora”.¹⁰¹

¹⁰⁰ UNICEF. **Educação brasileira em 2022 - a voz dos adolescentes”** organizada com o IPEC. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/20186/file/educacao-em-2022_a-voz-de-adolescentes.pdf. Acesso em 16 set. 2022.

¹⁰¹ UNICEF. **Dois milhões de crianças e adolescentes de 11 a 19 anos não estão frequentando a escola no Brasil, alerta UNICEF**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/dois-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-de-11-a-19-anos-nao-estao-frequentando-a-escola-no-brasil>. Acesso em 16 set. 2022.

O Censo Escolar (2017)¹⁰², relativo ao mesmo período da pesquisa realizada pelo IBGE em 2017, ilustra a diminuição das matrículas escolas de educação básica espalhadas pelo Brasil:

Gráfico 3 – Total de matrículas na educação básica do Brasil – período de 2013 a 2017



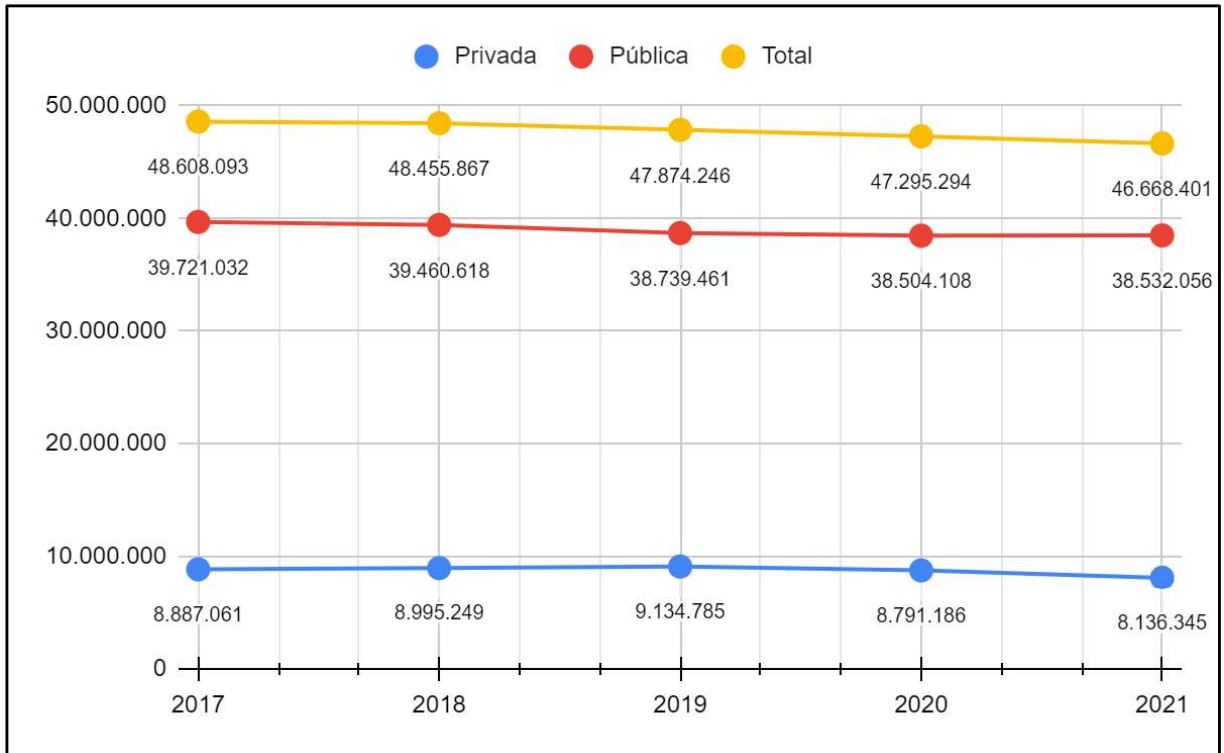
Fonte: Adaptado de: Censo Escolar da Educação Básica de 2017. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2017. Brasília, 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_basica_2017.pdf. Acesso em 06 dez. 2022.

O Censo Escolar de 2021¹⁰³ amplia a visão acerca da diminuição progressiva das matrículas nas escolas de educação básica e aproxima a análise para a realidade dos dias atuais:

¹⁰² BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **Resumo técnico da Educação Básica 2017**. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_basica_2017.pdf. Acesso em 10 dez. 2022.

¹⁰³ BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **Resumo técnico da Educação Básica 2021**. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2021.pdf. Acesso em 20 jul. 2022.

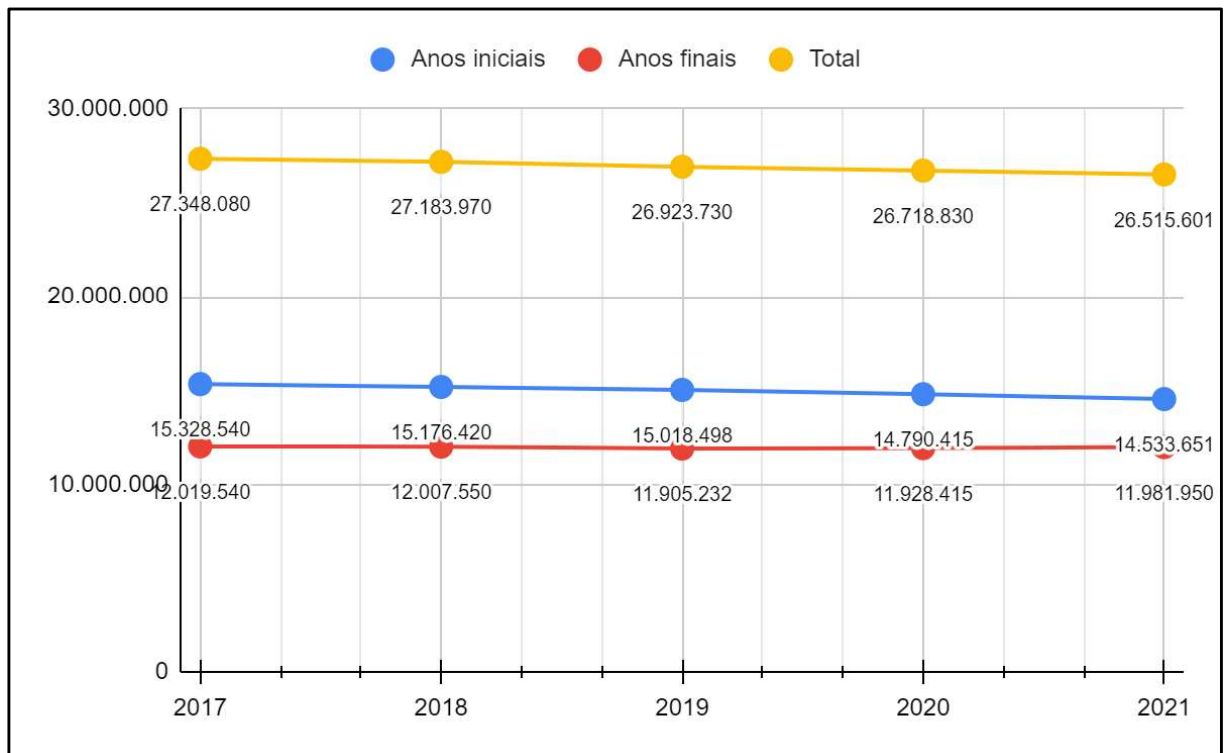
Gráfico 4 – Número de matrículas na educação básica – período de 2017 a 2021



Fonte: Adaptado de: Censo Escolar da Educação Básica de 2021. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021. Brasília, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2021.pdf. Acesso em 06 dez. 2022.

Especificamente, quanto às matrículas nas escolas de ensino fundamental, o Censo Escolar de 2021 registrou 26,5 milhões, quantidade que diminuiu no período entre 2017 e 2021, segundo o gráfico a seguir:

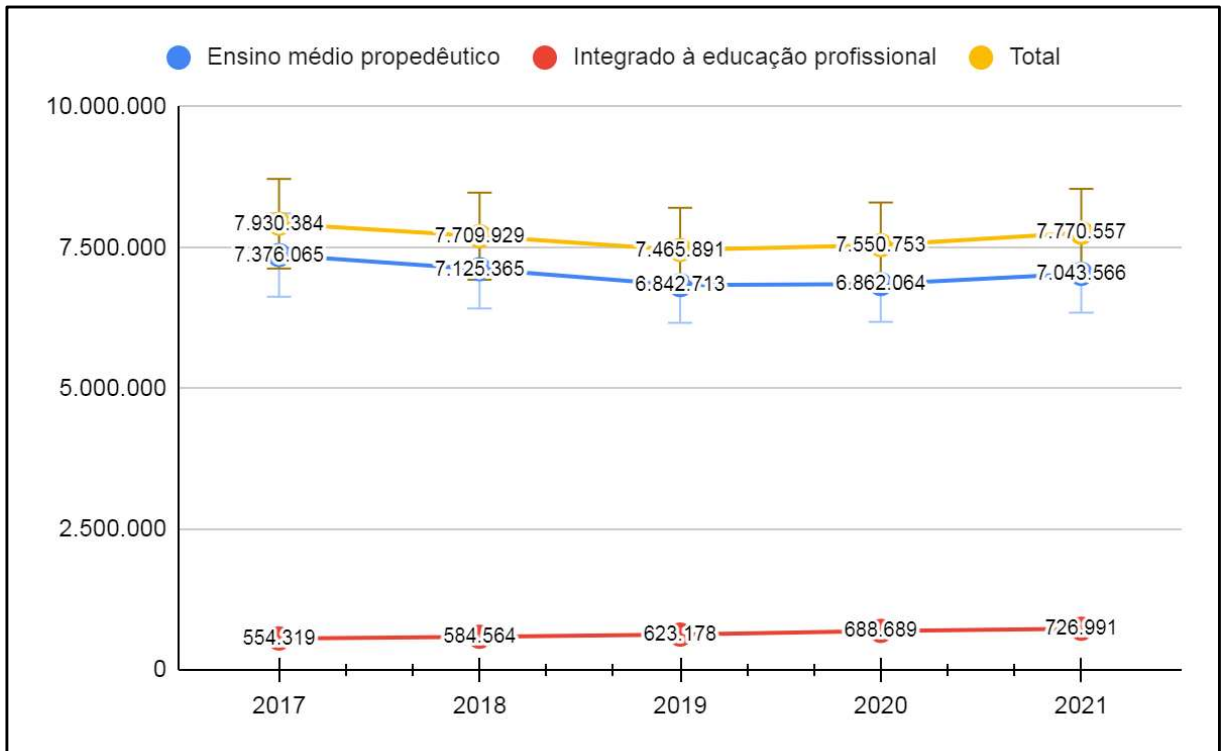
Gráfico 5 – Número de matrículas no ensino fundamental período de 2017 a 2021



Fonte: Adaptado de: Censo Escolar da Educação Básica de 2021. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021. Brasília, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2021.pdf. Acesso em 06 dez. 2022.

No ensino médio, o Censo Escolar de 2021 registra 7,8 milhões, uma quantidade expressivamente inferior às matrículas realizadas no ensino fundamental. A quantidade registrada de matrículas no ensino médio demonstra uma leve diminuição entre o período de 2017 e 2021.

Gráfico 6 – Número de matrículas no ensino médio – período de 2017 a 2021



Fonte: Adaptado de: Censo Escolar da Educação Básica de 2021. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021. Brasília, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2021.pdf. Acesso em 06 dez. 2022.

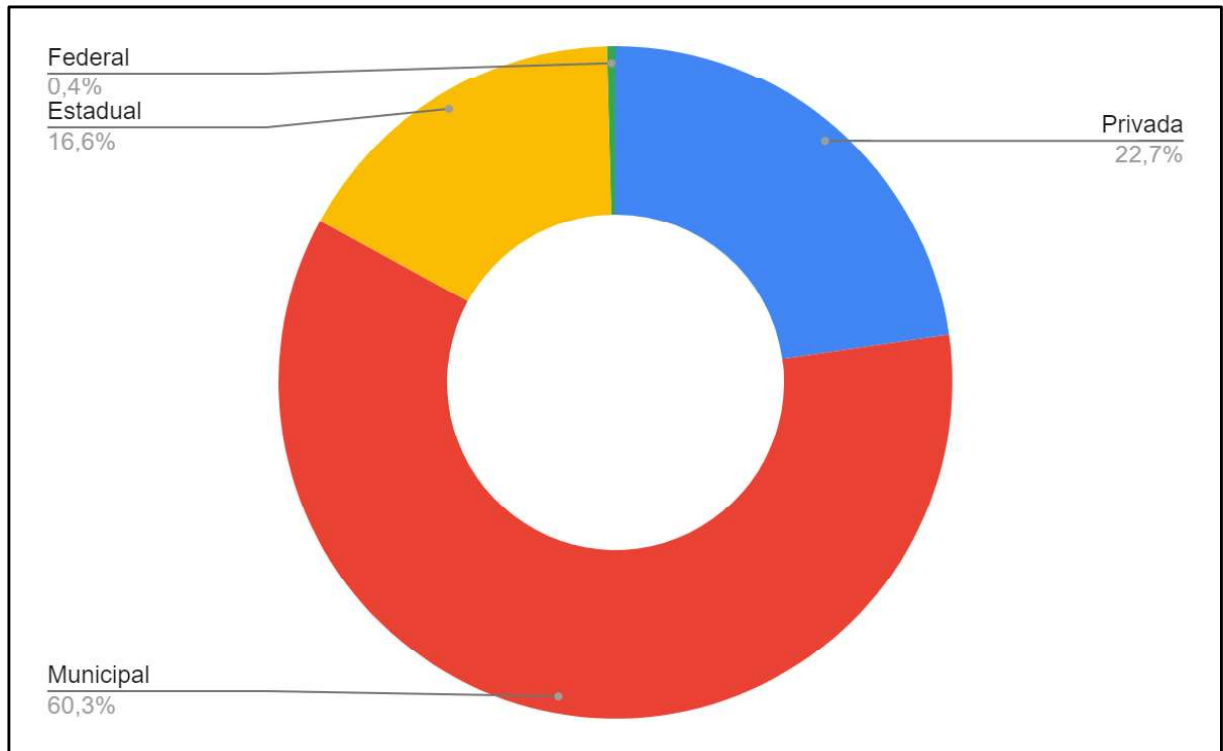
É relevante apontar a consideração a partir do Censo Escolar de 2021, observando que, enquanto no ensino fundamental as matrículas somam 26,5 milhões, no ensino médio a quantidade é consideravelmente inferior, ou seja, apenas 7,8 milhões (Gráficos 5 e 6 - período de 2021).

Quer dizer que de uma grande quantidade de alunos que acessam o ensino fundamental, uma pequena parcela residual alcança o ensino médio. Essa diferença demonstra em números a falta de interesse da juventude pelos estudos.

De acordo com os Censos Escolares de 2017 e 2021, em comparação entre os dois períodos, da mesma forma que se verifica a diminuição de matrículas,

percebe-se a redução do número de escolas de educação básica no Brasil. O Censo Escolar de 2017 contabilizou 184,1 mil escolas de educação básica e o Censo Escolar de 2021, 178,4 mil escolas. São quase 6 mil escolas a menos.

Gráfico 7 – Percentual de escolas, por dependência administrativa – 2021

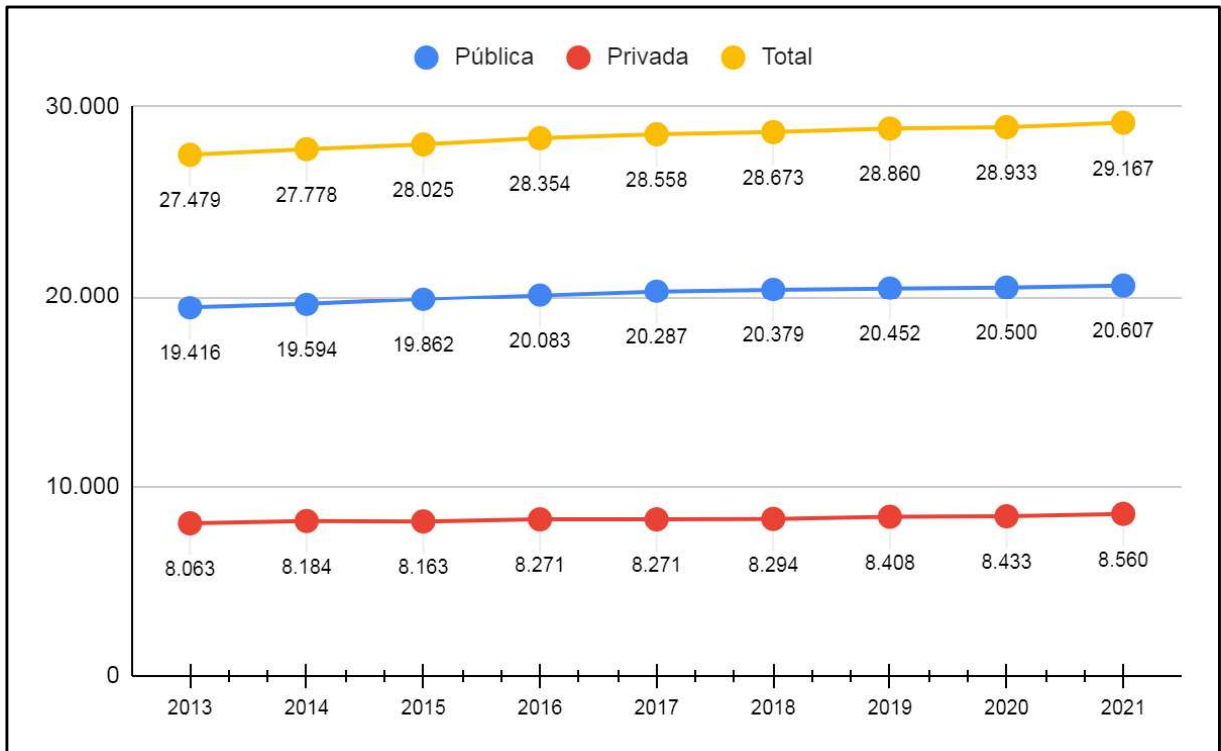


Fonte: Adaptado de: Censo Escolar da Educação Básica de 2021. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021. Brasília, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2021.pdf. Acesso em 06 dez. 2022.

No último Censo Escolar (2021), o INEP contou o total de 178.370 escolas de educação básica. A rede municipal é a responsável por 60,2% das escolas, a rede privada possui 22,7%, os Estados têm 16,6% e a rede Federal conta com apenas 0,4% das escolas de educação básica.

Com relação ao ensino médio, etapa anterior ao ensino superior, fase da educação brasileira contemplada pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI) e objeto central do presente estudo, o Censo Escolar de 2017 contabilizou 28.558 escolas, já o Censo Escolar de 2021 computou 29.167 escolas.

Gráfico 8 – A evolução no número de escolas de ensino médio – período de 2013 a 2021



Fonte: Adaptado de: Censo Escolar da Educação Básica de 2017 e 2021. Censo Escolar da Educação Básica de 2017. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2017. Brasília, 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_basica_2017.pdf. Acesso em 06 dez. 2022. e; BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021. Brasília, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2021.pdf. Acesso em 06 dez. 2022.

A comparação entre os anos 2017 e 2021 dos Censos Escolares realizados pelo INEP permite realizar um amplo olhar do aumento gradual de escolas que oferecem essa etapa do ensino. Tal crescimento, conforme pode se verificar dos gráficos colacionados anteriormente, é observado nas redes pública e privada de ensino.

Ainda que se registre através do censo realizado pelo IBGE, nos períodos indicados, um aumento na população total, sobretudo na população jovem, percebe-

se uma diminuição de alunos matriculados no ensino fundamental e médio. Consecutivamente, diminui-se a quantidade de escolas.

Os números relativos à quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental e, posteriormente, no ensino médio, têm impacto no ensino superior, etapa do ensino que será objeto de análise do capítulo subsequente, com análise da organização, requisitos para acesso e do Censo da Educação Superior.

4.2 A educação superior, a regulação e os requisitos para acesso

A constituição do Estado Democrático de Direito advém do contorno proposto no artigo 1º da Carta Magna e, conforme vimos linhas atrás, tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. A partir de uma parcela destes fundamentos, especialmente a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a livre iniciativa e o pluralismo político, verificamos que a educação reveste-se de especial importância para a garantia de direitos fundamentais e sociais, em respeito ao compromisso firmado no artigo 205 da Constituição Federal.¹⁰⁴

A compreensão de que a educação é elemento necessário para garantir a cidadania e a igualdade política é matéria proposta por Marshall (1967), através da compreensão de que apenas com a concretização dos direitos sociais e, sobretudo a educação, torna-se possível aos indivíduos o pleno e consciente exercício da cidadania e das liberdades básicas.¹⁰⁵

No Brasil, o ensino é oferecido pelo poder público e pela iniciativa privada. A Constituição Federal no artigo 209 e incisos dispõe que a autorização para oferta de ensino às instituições particulares deve atender duas condicionantes: o cumprimento das normas gerais da educação nacional e a autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

¹⁰⁴ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 dez. 2022.

¹⁰⁵ MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 76.

Segundo a escala de classificação das normas realizadas por José Afonso da Silva¹⁰⁶, dividida em normas de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada¹⁰⁷. As normas que tratam da educação nacional e definem critérios para a autorização e avaliação da qualidade do ensino ofertado complementam e dão vida à norma constitucional, e demonstram que o dispositivo apresentado no artigo 209 da Constituição Federal se amolda à norma de eficácia limitada, tendo em vista que depende de regulamentação apropriada para fazer sentido no mundo jurídico.

Com relação ao ensino superior, a situação não se difere dos demais níveis de ensino. O ensino superior é oferecido pelo poder público e pela iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e seja objeto de autorização com a avaliação da qualidade do ensino, neste caso pelo Ministério da Educação (MEC).

As normas gerais da educação são um problema à parte, estão espalhadas em leis, decretos, portarias e diretrizes, editadas pelo Poder Legislativo e Poder Executivo, com origem no Ministério da Educação (MEC) e no Conselho Nacional de Educação (CNE). O MEC possui seu próprio arcabouço de normativas e por vezes auxilia o Presidente da República na promulgação de novas legislações¹⁰⁸, o CNE, além de trabalhar como instância colegiada, edita pareceres e propostas de legislação.

No que se refere às normas gerais da educação nacional, o primeiro norte pode ser encontrado na competência reservada à União para legislar sobre as

¹⁰⁶ DA SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p. 82. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5109766/mod_resource/content/0/SILVA%2C%20Jos%C3%A9%20Afonso%20da.%20Aplicabilidade%20das%20normas%20constitucionais%2C%207%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o%2C%20S%C3%A3o%20Paulo%20-%20Malheiros%2C%202007%2C%20p.%2063-87.pdf. Acesso em 12 dez. 2022.

¹⁰⁷ A classificação das normas constitucionais permite realizar ampla e interessante discussão. Entretanto este não é o tema da presente pesquisa. Em complemento, vale dizer que outros autores tão importantes quanto José Afonso da Silva realizam diferentes classificações das normas constitucionais. A doutrina americana e italiana, por exemplo, a tempos estudam a classificação das normas constitucionais. LEITE. George Salomão. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/570639/Eficacia_aplicabilidade_normas_constitucionais.pdf. Acesso em 25 jul. 2022.

¹⁰⁸ O PROUNI é um exemplo, uma vez que foi criado a partir da Exposição Interministerial nº 061/2004/MEC/MF encaminhada pelos Ministros da Educação e da Fazenda da época. BRASIL. **Exposição Interministerial nº 061/2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Exm/EMI-061-MEC-MF-04.htm. Acesso em 18 nov. 2022.

diretrizes e bases da educação nacional, preconizada no inciso XXIV, do artigo 22 da Constituição Federal¹⁰⁹. Com a Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, são estabelecidas as diretrizes e bases da educação nacional (LDBN), onde é possível encontrar normas gerais da educação nacional que regulamentam todos os níveis de ensino, inclusive o ensino superior. Nesse diploma legal encontram-se algumas normas que devem ser cumpridas pelas instituições de ensino superior, públicas e particulares, com especial destaque para o artigo 9º, inciso IX, da LDBN, que diz que a União, no caso o Ministério da Educação, incumbir-se-á de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.¹¹⁰

Noutros termos, as instituições de ensino superior dependem de autorização do Ministério da Educação (MEC) para ofertar seus cursos, que são periodicamente supervisionados e avaliados para se manterem em funcionamento. As funções de realizar a regulação, supervisionar e avaliar as instituições de educação superior são organizadas pelo Decreto nº. 9.235, de 15 de dezembro de 2017, mediante atos autorizativos de funcionamento e de oferta de cursos superiores de graduação e de pós-graduação.

O Decreto nº. 9.235/2017 define as instituições que fazem parte do sistema federal de ensino, elencando as instituições federais, estaduais e municipais de ensino superior, as instituições de ensino privadas e os órgãos federais de ensino superior, sujeitando-se a todas as regras e normas editadas pelo Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Educação (CNE), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

A regulação é realizada através comandos autorizativos consistentes em atos administrativos de credenciamento e recredenciamento, e atos administrativos

¹⁰⁹ "Na forma da jurisprudência do Supremo, compete à União legislar sobre 'diretrizes e bases da educação nacional' – artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal –, incluída a disciplina relativa à confecção, emissão e registro de diplomas por instituições de ensino superior." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.713**, rel. min. Marco Aurélio, j. 15-5-2019, P, DJE de 7-6-2019.

¹¹⁰ "Invade a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação a norma estadual que, ainda que de forma indireta, subtrai do Ministério da Educação a competência para autorizar, reconhecer e credenciar cursos em instituições superiores privadas." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.501**, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 4-9-2008, P, DJE de 19-12-2008.

de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores.

Segundo o artigo 18 do Decreto nº. 9.235/2017, o credenciamento é o ato administrativo para o funcionamento da instituição de ensino superior, cujo processo administrativo ocorre em conjunto com pedido de autorização de até cinco cursos de graduação. O credenciamento da instituição de ensino realiza-se com a análise documental, avaliação in loco realizada pelo INEP, parecer do MEC e do CNE. São etapas que visam a análise da instituição de ensino superior e a sua capacidade de ofertar cursos de nível de graduação, em linhas gerais com a avaliação do Projeto Pedagógico do curso, a estrutura física, patrimonial, financeira, acadêmica e do corpo docente que serão oferecidos aos alunos.

O credenciamento é a etapa posterior, definida nos artigos 25 e seguintes do Decreto nº. 9.235/2017, consiste na oportunidade em que é renovada a autorização de funcionamento, compelindo as instituições de ensino superior ao cumprimento de calendários publicados pelo MEC para que, de tempos em tempos, comprovem a capacidade de manter o ato autorizativo outrora conferido. Esse, portanto, é um dos meios de garantir a qualidade do ensino oferecido por meio da supervisão e da fiscalização realizada pelo MEC e seus avaliadores, inscritos no INEP.

Na oportunidade em que a instituição de ensino superior apresenta pedido de credenciamento, é possível requerer a alteração da organização acadêmica para se tornar faculdade, centro universitário ou universidade. As instituições de ensino superior privadas são inicialmente credenciadas como faculdade e após, no prazo do credenciamento, se atendidos os requisitos definidos nos artigos 16 e 17 do Decreto nº. 9.235/2017, podem solicitar a alteração da organização acadêmica para centro universitário ou universidade.¹¹¹

¹¹¹ A alteração da organização acadêmica para centro universitário ou universidade exige o cumprimento de certos requisitos, dispostos nos artigos 16 e 17 do Decreto nº. 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Para uma faculdade se tornar centro universitário, é necessário preencher os seguintes requisitos: um quinto do corpo docente estar contratado em regime de tempo integral; um terço do corpo docente possuir titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; no mínimo, oito cursos de graduação terem sido reconhecidos e terem obtido conceito satisfatório na avaliação externa in loco realizada pelo Inep; possuírem programa de extensão institucionalizado nas áreas do conhecimento abrangidas por seus cursos de graduação; possuírem programa de iniciação científica com projeto orientado por docentes doutores ou mestres, que pode incluir programas de iniciação profissional ou tecnológica e de iniciação à docência; terem obtido Conceito Institucional - CI maior ou igual a quatro na avaliação externa in loco realizada pelo Inep, prevista no § 2º do art. 3º da Lei nº 10.861, de 14 de

O descumprimento do pedido de credenciamento periódico resulta em irregularidade administrativa e a instituição de ensino superior fica impedida de solicitar aumento de vagas em cursos de graduação, de admitir novos estudantes e de criar novos cursos, nos termos do artigo 26 do Decreto nº. 9.235/2017.

A autorização dos cursos em nível de graduação tem normas específicas a serem atendidas conforme descrito no Decreto nº. 9.235/2017, e outras que devem ser observadas, definidas pelo CNE, INEP e o próprio MEC.¹¹² Especificamente quanto ao Decreto nº. 9.235/2017, o artigo 39 e seguintes regulamentam o pedido de autorização de oferta de cursos de graduação. Os pedidos de autorização de oferta de cursos de graduação pelas faculdades dependem de autorização prévia do Ministério da Educação. Por sua vez, as universidades e os centros universitários munidos de autonomia universitária¹¹³, podem iniciar a oferta dos cursos e em até sessenta dias informar o Ministério da Educação para realizar a necessária supervisão, avaliação e posterior reconhecimento.

Nos casos dos cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, as universidades e os centros universitários não podem abrir o curso sem informar o Ministério da Educação. Esses só podem ser abertos depois de editado o ato autorizativo, tendo em conta que tais cursos são também fiscalizados pelos respectivos Conselhos Federais e autorizados pelos Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no caso dos cursos de Direito e Conselho Nacional de Saúde, para os cursos da área da Saúde.

abril de 2004; e não terem sido penalizadas em decorrência de processo administrativo de supervisão nos últimos dois anos, contado da data de publicação do ato que penalizou a IES.

¹¹² O CNE define diretrizes curriculares que cada curso de graduação merece observar, cujo conteúdo deve ser minimamente observado para compreender-se um curso que merece ser autorizado. O INEP propõe fluxos com relação à avaliação in loco, já que é responsável por coordenar essa tarefa com avaliadores que se candidatam para tal designação. O MEC possui regras internas, também com relação ao fluxo interno, sobretudo na SERES/MEC, órgão responsável pela autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos de instituições de ensino superior. Tal estrutura está proposta no Decreto nº. 9.235, de 15 de dezembro de 2017 e Decreto nº. 10.195, de 30 de dezembro de 2019.

¹¹³ “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão (CF, art. 207) financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, sendo-lhes facultado, bem como às instituições de pesquisa científica e tecnológica, a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.” (MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 860).

Com a exceção do curso de graduação em Medicina que atualmente possui regras próprias para autorização de funcionamento¹¹⁴, o requerimento administrativo de autorização de abertura de curso deve ser instruído com o comprovante de pagamento da taxa de avaliação que será realizada pelo INEP, o projeto pedagógico do curso, constando o número de vagas, os turnos, a carga horária, o programa do curso, as metodologias, as tecnologias e os materiais didáticos, a relação de docentes e de tutores e o comprovante de disponibilidade do imóvel que será sede do curso.¹¹⁵

O requerimento de autorização e os documentos são recebidos e analisados pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, órgão que é responsável por deferir o pedido de autorização de curso, deferir o pedido de autorização de curso com redução de vagas, deferir o pedido de autorização de curso, em caráter experimental ou indeferir o pedido de autorização de curso. O Conselho Nacional de Educação é o órgão recursal destas possíveis decisões, conforme regulamenta o artigo 44 do Decreto nº. 9.235/2017.

Além da autorização, após o curso de graduação completar metade de sua carga horária (50%), antes de integralizar três quartos (75%), deve requerer o reconhecimento, como forma de garantir nova análise pelo Ministério da Educação e órgãos co-responsáveis¹¹⁶, em conformidade com os artigos 45 e seguintes do Decreto nº. 9.235/2017. Assim, ultrapassadas as fases administrativas de autorização e reconhecimento de cursos de graduação, as instituições de ensino superior estarão aptas a expedir e registrar os diplomas dos estudantes matriculados.

Os requisitos de acesso ao ensino superior, por sua vez, estão definidos no artigo 44 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional, onde consta que os cursos de graduação

¹¹⁴ BRASIL. **Lei nº. 12.871, de 22 de outubro de 2013**. Dispõe sobre o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12871.htm. Acesso em 23 nov. 2022.

¹¹⁵ Atualmente, os requerimentos são realizados pelo sistema e-MEC, regulamentado pela Portaria Normativa nº. 40, de 12 dezembro de 2007, editada pelo Ministério da educação para instituir o e-MEC, “sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação.”

¹¹⁶ Nos termos do artigo 51 do Decreto nº. 9.235/2017: “O reconhecimento de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem será submetido à manifestação, em caráter opinativo, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no caso de curso de Direito, e do Conselho Nacional de Saúde, nos cursos de Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem.”

são abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo.

A lógica seletiva realizada atualmente para o acesso ao ensino superior remonta ao ano de 1911, com a reconhecida Reforma Rivadávia da Cunha Corrêa, aprovada pelo Decreto nº. 8.659, de 5 de abril de 1911, onde consta:

Art. 65. Para concessão da matricula, o candidato passará por exame que habilite a um juízo de conjuncto sobre o seu desenvolvimento intellectual e capacidade para emprender efficazmente o estudo das materias que constituem o ensino da faculdade.

§ I. O exame de admissão a que se refere este artigo constará de prova escripta em vernaculo, que revele a cultura mental que se quer verificar e de uma prova oral sobre línguas e sciencias;

§ II. A comissão examinadora será composta, a juízo da Congregação, de professores do proprio instituto ou de pessoas estranhas, escolhidas pela Congregação, sob a presidencia de um daquelles professores, com a fiscalização, em ambos os casos, do director e de um representante do Conselho Superior;

§ III. O exame de admissão se realizará de 1 a 25 de março;

§ IV. Taxas especiaes de exame de admissão serão cobradas, sendo do seu producto pagas as diárias dos examinadores. (Texto legislativo original)

Foi com o Decreto nº. 11.530, de 18 de março de 1915, que os processos seletivos de admissão passaram a ser chamados de exames vestibulares, consistentes em prova escrita e oral. O acesso ao ensino superior, de acordo com o artigo 77¹¹⁷ do Decreto nº. 11.530, exigia a idade mínima de 16 anos, idoneidade moral e aprovação no exame vestibular.¹¹⁸

Nos dias atuais a sistemática é a mesma, exigindo-se, conforme vimos, a conclusão do ensino médio e a aprovação em processo seletivo promovido pelas instituições de ensino superior. Isso quer dizer que as instituições devem garantir a ampla e igualitária concorrência pelas vagas autorizadas pelo Ministério da Educação aos cursos de graduação oferecidos, divulgando editais de processo seletivo contendo

¹¹⁷ Decreto nº. 11.530, de 18 de março de 1915. Art. 77. Para requerer matricula nos institutos de ensino superior os candidatos deverão provar: a) idade minima de 16 annos; b) idoneidade moral; c) aprovação no exame vestibular. Paragrapho unico. Em caso de exame vestibular verdadeiramente brilhante poderá a Congregação permittir a matricula de candidatos que não hajam attingido a idade legal. (Texto legislativo original)

¹¹⁸ JARDIM, Fabiana Augusta Alves; ALMEIDA, Wilson Mesquita de. **Expansão recente do Ensino Superior brasileiro: (novos) elos entre educação, juventudes, trabalho?**. Linhas Críticas, v. 22, n. 47, p. 63–85, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4776>. Acesso em 10 dez. 2022.

as regras e o conteúdo exigido¹¹⁹. Nesse sentido, em recente alteração à lei de diretrizes e bases da educação nacional, com a Lei nº. 13.826, de 13 de maio de 2019, o § 1º do artigo 44 da Lei nº. 9.394/96 passou vigorar com a seguinte redação:

Art. 44. [...]

§ 1º. O resultado do processo seletivo referido no inciso II do caput deste artigo será tornado público pela instituição de ensino superior, sendo obrigatórios a divulgação da relação nominal dos classificados, a respectiva ordem de classificação e o cronograma das chamadas para matrícula, de acordo com os critérios para preenchimento das vagas constantes do edital, assegurado o direito do candidato, classificado ou não, a ter acesso a suas notas ou indicadores de desempenho em provas, exames e demais atividades da seleção e a sua posição na ordem de classificação de todos os candidatos.

A medida garante lisura aos processos seletivos de concorrência às vagas ofertadas pelas instituições de ensino superior, de modo que todos os candidatos tenham acesso à seleção realizada por intermédio da concorrência previamente divulgada. Aproveitam-se as mesmas regras dos concursos públicos aos editais de processo seletivo, com vistas a promover uma concorrência ampla por todos os indivíduos que pretendem ingressar no ensino superior.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), diante da atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), decorrente das alterações introduzidas na LDBN (Lei nº. 9.394/96) pela Lei nº 13.415/2017, realizou o Parecer CNE/CEB nº. 3/2018, aprovado em 8 de novembro de 2018¹²⁰, onde preconiza que:

Art. 32. As matrizes do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e dos demais processos seletivos para acesso à educação superior deverão necessariamente ser elaboradas em consonância com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o disposto nos Referenciais para a Elaboração dos Itinerários Formativos.

¹¹⁹ O Supremo Tribunal Federal já tratou sobre processo seletivo principalmente com relação à concursos públicos, exemplo disso é a Reclamação 5835 (0000508-33.2008.0.01.0000), de relatoria do ministro Ministro Ayres Britto, oportunidade em que afirmou: É que esta nossa Corte já repudiara a realização de concurso público por 'treineiros', pessoas que, no momento da inscrição, não preenchem os requisitos para o cargo público, prejudicando a classificação e a aprovação de candidatos que já preenchem os requisitos legais, além de prejudicar o regular trâmite dos concursos.

¹²⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº. 3/2018, aprovado em 8 de novembro de 2018**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=102311-pceb003-18&category_slug=novembro-2018-pdf&Itemid=30192. Acesso em 3 ago. 2022.

§ 1º. O Exame Nacional do Ensino Médio será realizado em duas etapas, onde a primeira terá como referência a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a segunda, o disposto nos Referenciais para a Elaboração dos Itinerários Formativos.

§ 2º. O estudante inscrito no Exame Nacional do Ensino Médio escolherá as provas do exame da segunda etapa de acordo com a área vinculada ao curso superior que pretende cursar.

§ 3º. As instituições de ensino superior deverão considerar para fins de acesso os resultados de ambas as etapas do Exame Nacional do Ensino Médio, quando for o caso.

O sistema federal de ensino que compreende instituições de ensino públicas e privadas, além dos requisitos conclusão do ensino médio e aprovação em processo seletivo, passam a permitir a utilização da nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)¹²¹. Ou seja, o candidato que realiza o ENEM pode, a depender dos editais de processo seletivo das instituições de ensino superior, ingressar diretamente com a nota obtida no exame proposto pelo MEC.¹²²

No que concerne à compreensão do que se tem por concorrência, o Poder Judiciário por vezes é procurado por candidatos às vagas disponibilizadas pelas instituições de ensino superior e altera essa regra permitindo, por exemplo, o acesso ao ensino superior sem a conclusão prévia do ensino médio. Uma centena de demandas como a mencionada são ajuizadas em vários Estados, onde Juízes e Desembargadores autorizam o ingresso no ensino superior sem a conclusão do ensino médio, desautorizando as regras previamente estabelecidas nos editais de processo seletivo e violando o próprio artigo 44, inciso II, da Lei nº. 9.394/96.

Acerca do tema conclusão do ensino médio para acesso ao ensino superior, os Tribunais Estaduais têm divergido, no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o entendimento majoritário defende a conclusão do ensino médio como requisito necessário para a matrícula no ensino superior¹²³. No Tribunal de Justiça de

¹²¹ O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) foi criado pela Portaria MEC nº. 438, de 28 de maio de 1998, no governo Fernando Henrique Cardoso. O objetivo do exame é avaliar anualmente o desempenho escolar dos estudantes ao término da educação básica. A ideia é auxiliar o Ministério da Educação na elaboração de políticas de melhoria do ensino brasileiro.

¹²² O artigo 3º, inciso III, da Portaria MEC nº. 468, de 3 de abril de 2017, dispõe que os resultados do ENEM deverão possibilitar: “a utilização do Exame como mecanismo único, alternativo ou complementar para acesso à educação superior, especialmente a ofertada pelas instituições federais de educação superior;”

¹²³ São exemplos os seguintes julgados: TJSP; Agravo de Instrumento 2183406-58.2021.8.26.0000; Relator (a): José Luiz Gavião de Almeida; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Pirassununga - 3ª Vara; Data do Julgamento: 29/09/2021; Data de Registro: 29/09/2021; TJSP;

Goiás a situação é inversa, basta que o aluno esteja matriculado no terceiro ano do ensino médio e tenha sido aprovado no edital de processo seletivo para garantir sua vaga no ensino superior.¹²⁴

A questão do acesso ao ensino superior sem a conclusão do ensino médio foi recebida pelo Superior Tribunal de Justiça com o recurso especial nº. 1.945.851-CE (2021/0197111-6) de relatoria do ministro Og Fernandes, para a delimitação da controvérsia e proposta de afetação:

Possibilidade de menor de 18 (dezoito) anos que não tenha concluído a educação básica se submeter, a despeito do previsto no art. 38, § 1º, II, da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), ao sistema de avaliação diferenciado de jovens e adultos - normalmente oferecido pelos Centros de Jovens e Adultos (CEJA's) - de modo a adquirir diploma de conclusão de ensino médio para fins de matrícula em curso de educação superior.

Essa e outras questões surgem quanto ao acesso e matrícula no ensino superior, principalmente quanto aos requisitos para obtenção de bolsas de estudos relativas ao PROUNI e FIES.

Todas essas importantes considerações acerca da organização e dos meios de acesso ao ensino superior levam às matrículas, que são anualmente contabilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) com o Censo da Educação Superior, visando o objetivo de conhecer e compreender o sistema brasileiro de educação superior.¹²⁵ Conforme vimos, a

Apelação Cível 1001679-58.2020.8.26.0053; Relator (a): Danilo Panizza; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Barueri - 2ª Vara Criminal; Data do Julgamento: 23/03/2021; Data de Registro: 23/03/2021; e TJSP; Apelação Cível 1001679-58.2020.8.26.0053; Relator (a): Danilo Panizza; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Barueri - 2ª Vara Criminal; Data do Julgamento: 23/03/2021; Data de Registro: 23/03/2021.

¹²⁴ Em razão do entendimento proposto e amplamente aceito do Tribunal de Justiça de Goiás, uma quantidade relevante de processos são ajuizados por candidatos às vagas no ensino superior sem a conclusão do ensino médio, de modo que foi instaurado o Incidente de Resolução Repetitivas (IRDR), tema 29, processo paradigma 5506253-98.2021.8.09.0000, com a relatoria do desembargador Guilherme Gutemberg Isac Pinto, admitido em 13 de dezembro de 2021, submetido a julgamento nos seguintes termos: "possibilidade de matrícula no ensino superior, sem concluir o ensino médio, caso seja permitido devem ser previstas as condicionantes para tal, a exemplo: estar cursando o 1º ou 2º/último semestre do 3º ano do ensino médio (não considerar aqueles ainda matriculados nos anos anteriores – 1º e 2º); compromisso de terminar o ensino médio ainda no primeiro ano do curso superior; apresentação de diploma de conclusão em tempo hábil, entre outros." Tal incidente ainda pende de julgamento.

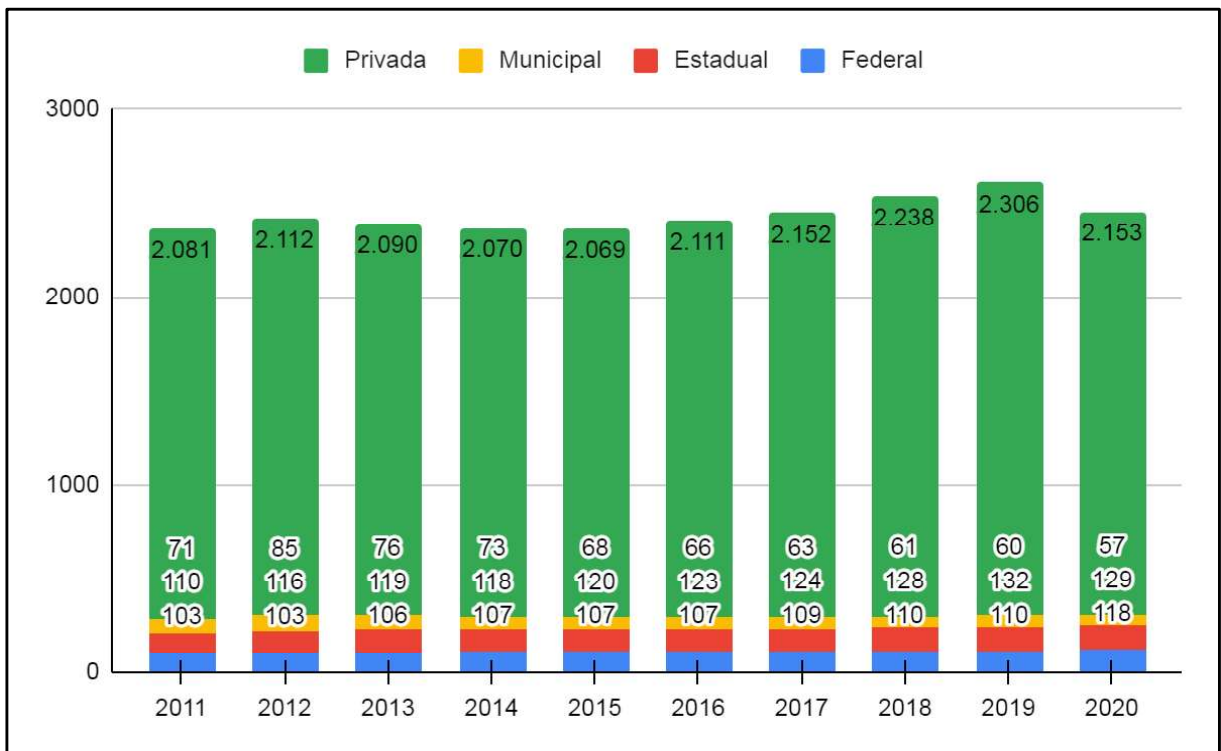
¹²⁵ BRASIL. **Censo da Educação Superior**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>. Acesso em 3 ago. 2022.

operacionalização do Censo da Educação Superior realiza-se mediante o preenchimento de informações por todas instituições de ensino superior, públicas e privadas, tendo como unidade de informação o número de instituições de ensino superior, cursos, alunos e docentes.

A quantidade de instituições de ensino superior é o primeiro levantamento que se mostra importante à presente pesquisa, dada a quantidade discrepante de instituições públicas e privadas, sendo que as últimas são as instituições de ensino que ofertam o PROUNI.

O Censo da Educação Superior de 2020 contabilizou um total de 2.457 instituições de ensino superior, públicas e privadas. O número representa um crescimento de 3,9% com relação ao ano de 2011, cujo total era de 2.365. Já com relação ao ano anterior, 2019, verificou-se uma diminuição de 151 instituições de ensino superior, ou seja, um decréscimo de 5,8%. Dados demonstrados a seguir:

Gráfico 9 – Evolução do número de instituições de educação superior - período de 2011 a 2020



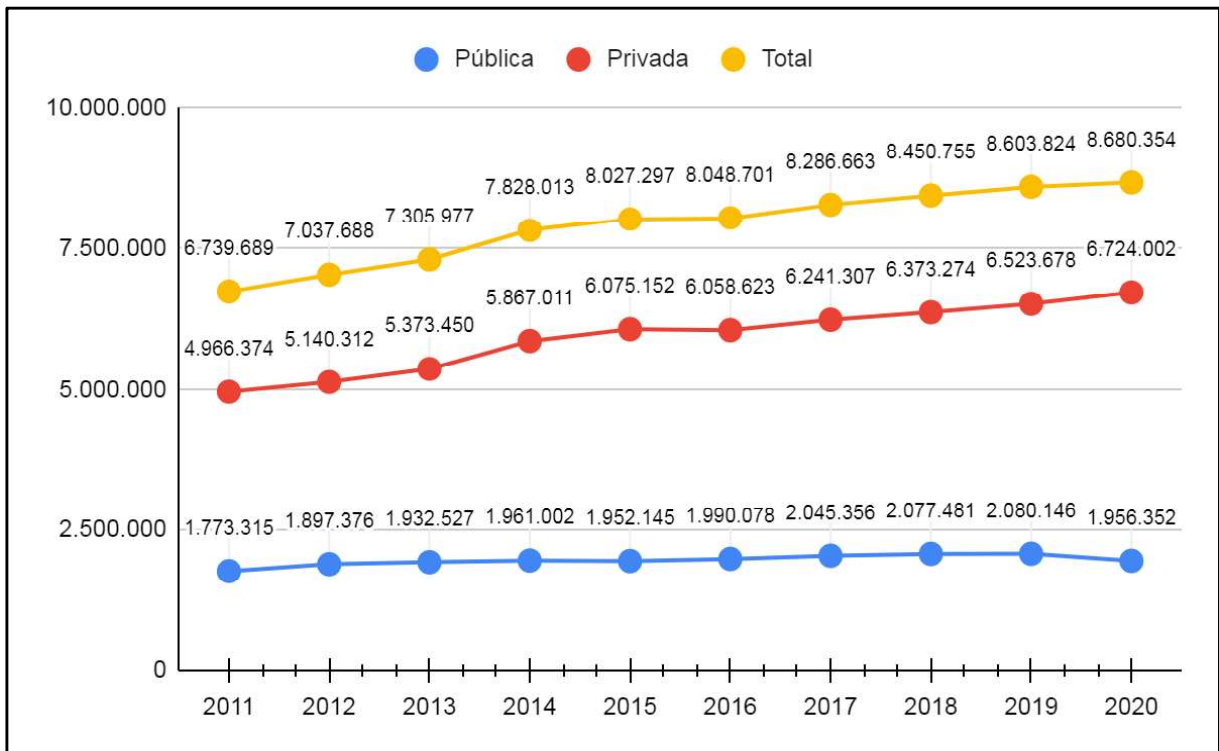
Fonte: Adaptado de: Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2020. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2020. Brasília, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2020.pdf. Acesso em 06 dez. 2022.

A comparação entre o número de instituições de ensino superior privadas credenciadas a funcionar em 2011 e 2020 apresentou um pequeno crescimento de 3,5%, apenas 72 foram criadas. Acontece que, entre 2019 e 2020, houve uma diminuição de 153 instituições de ensino superior privadas.

Verifica-se que as instituições de ensino privadas garantem o acesso ao ensino superior à população brasileira, dada a quantidade apresentada no Gráfico 9. É relevante destacar que as instituições de ensino superior privadas são financiadas pelo Estado através dos programas de financiamento (FIES e PROIES), e pelo incentivo fiscal em troca de bolsas de estudos (PROUNI).

Por outro lado, as matrículas cresceram anualmente. Em 2011, eram 6.739.689, em 2020 o número atinge 8.680.354 matrículas, o equivalente a 28,8% de crescimento, conforme demonstra o quadro a seguir:

Gráfico 10 – Evolução do número de matrículas de graduação – período de 2011 a 2020

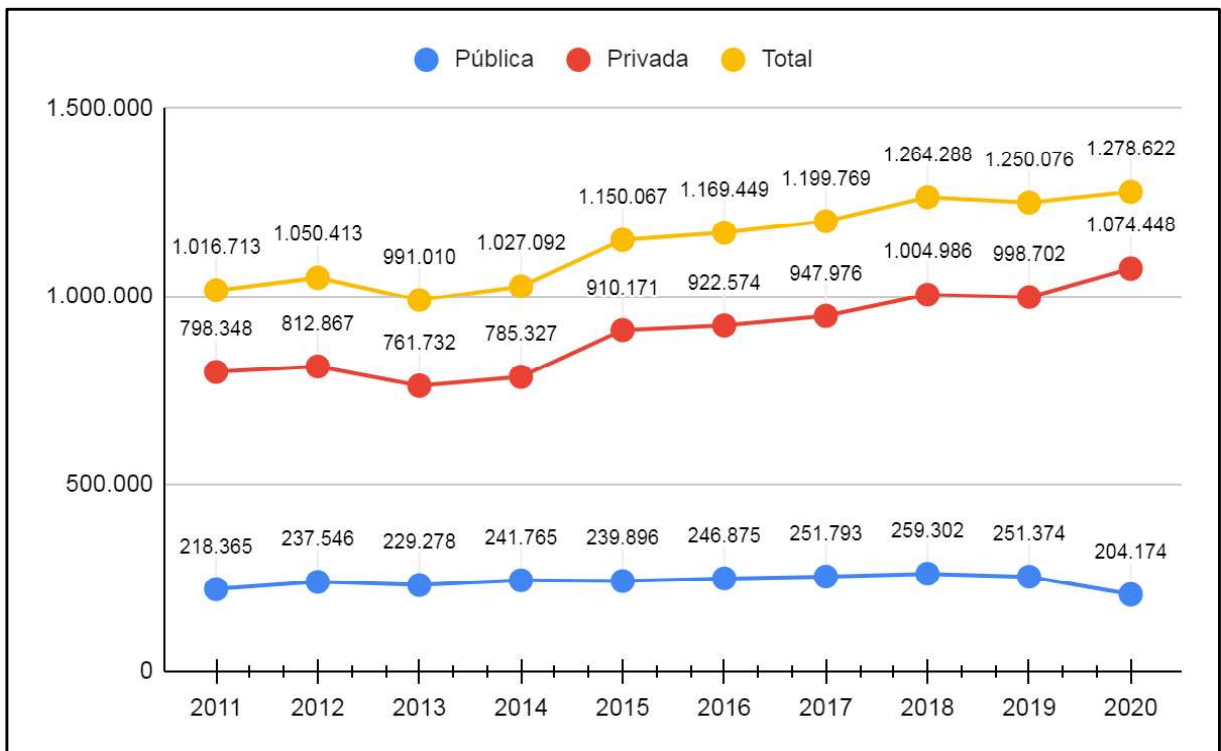


Fonte: Adaptado de: Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2020. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2020. Brasília, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2020.pdf. Acesso em 06 dez. 2022.

As matrículas nas instituições de ensino superior privadas tiveram um aumento de 35,4% no período pesquisado, entre 2011 e 2020. Eram 4.966.374 no início do período (2011) e 6.724.002 ao final (2020).

A pesquisa quanto ao número de concluintes é outro vértice importante, em que o Censo da Educação Superior demonstra a quantidade de alunos concluintes dos cursos de graduação, subdividindo o levantamento nas categorias administrativas de instituições de ensino superior pública e privada.

Gráfico 11 – Evolução do número de concluintes de graduação – período de 2011 a 2020



Fonte: Adaptado de: Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2020. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2020. Brasília, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2020.pdf. Acesso em 06 dez. 2022.

O crescimento no período pesquisado pelo INEP é evidente. Em 2011 o total geral era de 1.016.713 e em 2020 o número chega a 1.278.622, um aumento que representa 25,8%. Apesar do crescimento, percebe-se que a quantidade de matrículas não possui correlação com a quantidade de concluintes.

O Gráfico 10, contabiliza 4.966.374 matrículas no ensino superior privado em 2011, e dessa quantidade apenas 785.327 (2014) formalizaram a conclusão do curso. Essa conclusão é obtida com a análise conjunta ao Gráfico 11, considerando que os cursos de graduação têm na sua maioria um período de quatro anos para a conclusão regular. Tal previsão simplista tem o condão de realizar um paralelo quanto às matrículas e a quantidade de alunos que concluem o curso de graduação. Vale ressaltar que uma série de fatores devem ser levados em consideração para calcular o prognóstico de conclusão, tendo em conta que alguns cursos de graduação têm carga horária de 2, 3, 4 e 5 anos, e, em outros casos, alunos não concluem no tempo mínimo.

Esses números demonstram a discrepante quantidade de instituições de ensino superior privadas em comparação com as instituições públicas, a evolução nas matrículas e a quantidade de concluintes são igualmente reflexos da quantidade de vagas, cujo recorte exige atenção do Ministério da Educação na fiscalização do oferecimento de bolsas de estudos mediante o PROUNI por instituições que aderiram ao programa, para intensificação da fiscalização da qualidade do ensino oferecido aos alunos.

5 O PROUNI E AS AÇÕES AFIRMATIVAS EDUCACIONAIS

5.1 A origem e a conceituação das ações afirmativas

João Feres Júnior, Luiz Augusto Campos, Verônica Toste Daflon e Anna Carolina Venturini, afirmam que as ações afirmativas encontram origem na Índia, onde os primeiros resquícios advieram com a expressão política de reserva. A Índia positivou na Constituição de 1950 direitos aos *Dalits*, grupos de pessoas definidas pelo sistema de castas hindu de baixo status, deixando estes indivíduos à margem da sociedade.¹²⁶

Essas pessoas da casta *Dalit*, segundo Hamilton Vieira Ramos (2007), representavam 17% da população da Índia e ocupavam apenas 1% dos postos mais graduados, e com a previsão destes direitos fundamentais passaram a ocupar 12% dos postos, demonstrando que as ações afirmativas propostas naquele país tiveram efetividade.¹²⁷

A exclusão social que tenciona as relações na Índia foi objeto de ponderação no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186/DF¹²⁸, onde o ministro Relator Ricardo Lewandowski relata que as ações afirmativas tiveram criação em território indiano, apontando a profunda diversidade cultural, étnico-racial e a desigualdade como responsáveis pela estratificação social.

Com o intuito de reverter esse quadro, politicamente constrangedor e responsável pela eclosão de tensões sociais desagregadoras - e que se notabilizou pela existência de uma casta “párias” ou “intocáveis” -, proeminentes lideranças políticas indianas do século passado, entre as quais o patrono da independência do país, Mahatma Gandhi, lograram aprovar, em 1935, o conhecido Government of India Act .¹²⁹

¹²⁶ FERES JÚNIOR, J., CAMPOS, L.A., DAFLON, V.T., and VENTURINI, A.C. **Ação afirmativa: conceito, história e debates [online]**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 190 p. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-990364-7-7. <https://doi.org/10.7476/9786599036477>. p. 16.

¹²⁷ RAMOS, Hamilton Vieira. **Diferenças sociais e ações afirmativas: a luta pela igualdade**. Revista de informação legislativa, v. 44, n. 173, p. 117-130, jan./mar. 2007. p. 122. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/173/ril_v44_n173_p117.pdf. Acesso em 10 dez. 2022.

¹²⁸ Trata-se de medida ajuizada para julgar a compatibilidade da política de ação afirmativa de cotas criada pela Universidade de Brasília (UnB), de autoria do partido político Democratas, pelo Senador Demóstenes Torres. A demanda foi julgada improcedente para confirmar a constitucionalidade das cotas previstas pela Universidade.

¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF**. Ministro Relator Ricardo Lewandowski. Brasília/DF. Julg. 26/04/2012, DJe 20/10/2014.

A ADPF 186/DF foi o *leading case* sobre o tema ações afirmativas no Brasil, onde discutiu-se a Lei nº. 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Lei de Cotas), que institui regras sobre o ingresso e a reserva de vagas em instituições federais de educação a estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas e pessoas com deficiência, oriundos de famílias de baixa renda.¹³⁰

Joaquim Barbosa, por sua vez, entende que as ações afirmativas têm origem nos Estados Unidos com a expressão *affirmative action*, em tradução literal aproveitada pelo sistema político-jurídico brasileiro, ações afirmativas. A medida americana surgiu em 1961 para combater a discriminação.¹³¹

A 14ª emenda da Constituição norte-americana (1868) propõe que todas as pessoas nascidas nos Estados Unidos são cidadãos sem distinção, supostamente garantindo a cidadania e o direito aos negros.¹³² Não obstante, apenas com as ações afirmativas (*affirmative action*), quase cem anos depois, as medidas norte americanas tendentes a diminuir a discriminação resultaram em efeitos, a população negra passou a ter direitos com a abolição da escravidão, com a Executive Order 10925, editada pelo Presidente John F. Kennedy¹³³, em 6 de março de 1961.¹³⁴

¹³⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **As ações afirmativas no Supremo Tribunal Federal: conexões entre direito e política na difícil promoção da equidade racial no Brasil.** Revista de Direito Administrativo e Constitucional [Recurso Eletrônico]. Belo Horizonte, v.21, n.83, jan./mar. 2021. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1514>. Acesso em 10 dez. 2022.

¹³¹ GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: o direito como instrumento de transformação social.** A experiência dos EUA. 2001. Série Cadernos do CEJ, p. 86. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/763/320>. Acesso em 10 dez. 2022.

¹³² O texto original: "Amendment XIV (1868). Section 1. All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws." Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em 10 dez. 2022.

¹³³ 35º Presidente dos Estados Unidos: 1961 - 1963.

¹³⁴ Executive Order 10925 "On March 6, 1961 President John F. Kennedy issued Executive Order 10925, which included a provision that government contractors "take affirmative action to ensure that applicants are employed, and employees are treated during employment, without regard to their race, creed, color, or national origin." The intent of this executive order was to affirm the government's commitment to equal opportunity for all qualified persons, and to take positive action to strengthen efforts to realize true equal opportunity for all. This executive order was superseded by Executive Order 11246 in 1965." Tradução nossa: "Em 6 de março de 1961, o presidente John F. Kennedy emitiu a Ordem Executiva 10925, que incluía uma disposição de que os contratados do governo "tomassem ações afirmativas para garantir que os candidatos sejam empregados e os funcionários sejam tratados durante o emprego, sem levar em consideração sua raça, credo, cor, ou origem nacional." A intenção desta ordem executiva era afirmar o compromisso do governo com a igualdade de oportunidades para todas as pessoas qualificadas e tomar medidas positivas para fortalecer os esforços para alcançar a

Em 4 de junho de 1965, Lyndon Baines Johnson¹³⁵ discursou aos formandos da Universidade de Howard. E ao tratar do fim da escravidão afirmou: “A liberdade não é o suficiente. Não se apagam cicatrizes de séculos com a simples garantia de liberdade.” e ainda completa: “não é justo libertar pessoas e dizer que você é livre para competir com os demais”.¹³⁶ Noutros termos, a ampla concorrência pode parecer igualitária, mas apenas com ações afirmativas é que se faz justiça e igualdade.

Compreende-se que as ações afirmativas desembarcaram no Brasil por importação dos dispositivos criados nos Estados Unidos. João Feres Júnior, Luiz Augusto Campos, Verônica Toste Daflon e Anna Carolina Venturini (2018) dizem que a experiência norte-americana foi copiada e adaptada para o contexto brasileiro, passando a ser incluída principalmente na Constituição Federal de 1988.¹³⁷

Não é à toa que a Constituição Federal de 1988 especificamente defende os grupos de pessoas indígenas e afrodescendentes no artigo 215, § 1º. A justiça social é outro artefato que demonstra a remodelação da Constituição e a influência das ações afirmativas norte-americanas, aparecendo nos artigos 170 e 193, como meio de corrigir as desigualdades previstas pelo constituinte originário. Nesse sentido, Rafael Thomaz de Oliveira e Clarissa Tassinari:

a “constituição vigente visa a ter, em si e por si mesma, uma capacidade de fomentar a transformação social, de modo que se propõe a estabelecer diretrizes, objetivos e fins a serem alcançados pelo Estado e pela sociedade, além de vincular o legislador ordinário à realização de políticas públicas que (não só, mas além de tudo) contribuam – direta ou indiretamente – para a redução gradativa das mazelas sociais presentes no Brasil contemporâneo. A principal

verdadeira igualdade de oportunidades para todos. Esta ordem executiva foi substituída pela Ordem Executiva 11246 em 1965.” A Brief History of Affirmative Action. University of California, Irvine Office of Equal Opportunity and Diversity (OEOD). Disponível em: https://www.oeod.uci.edu/policies/aa_history.php. Acesso em 12 ago. 2022.

¹³⁵ 36º Presidente dos Estados Unidos: 1963 - 1969.

¹³⁶ Texto original do discurso do Presidente Lyndon B. Johnson: “FREEDOM IS NOT ENOUGH But freedom is not enough. You do not wipe away the scars of centuries by saying: Now you are free to go where you want, and do as you desire, and choose the leaders you please. You do not take a person who, for years, has been hobbled by chains and liberate him, bring him up to the starting line of a race and then say, “you are free to compete with all the others,” and still justly believe that you have been completely fair.” Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/commencement-address-howard-university-fulfill-these-rights>. Acesso em 15 ago. 2022.

¹³⁷ FERES JÚNIOR, J., CAMPOS, L.A., DAFLON, V.T., and VENTURINI, A.C. **Ação afirmativa: conceito, história e debates [online]**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 190 p. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-990364-7-7. <https://doi.org/10.7476/9786599036477>. p. 30.

consequência percebida nesse diapasão foi o aumento (ou acúmulo) das funções institucionais do Poder Judiciário.”¹³⁸

Nessa perspectiva, as desigualdades sociais são resultados da exclusão social, e a configuração da sociedade atual exige do indivíduo a colocação no mercado de trabalho.¹³⁹ A partir disso, nos dizeres de Joaquim Barbosa (2001), tem-se que as ações afirmativas tratam-se de mecanismos sócio jurídicos, à medida que um grupo social expressivo que é colocado à margem do processo produtivo provoca impedimento quanto ao crescimento do país. De outro lado, a solução para a desigualdade social é a universalização do acesso à educação e ao mercado de trabalho, de modo que as ações afirmativas são o caminho para eliminar ou reduzir essas diferenças.¹⁴⁰ Sobre o tema:

As ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física.¹⁴¹

O caput do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 é, portanto, uma reprodução da 14ª emenda norte americana, a medida em que propõe a igualdade sem distinção, com diferença quanto aos indivíduos que são destinatários, no caso da constituição brasileira todos, brasileiros e estrangeiros, são contemplados com a igualdade, no caso da constituição norte-americana, os cidadãos nascidos ou naturalizados têm seus direitos de igualdade defendidos na carta maior. Nos termos do quadro comparativo a seguir apresentado:

¹³⁸ OLIVEIRA, Rafael Thomaz de; TASSINARI, Clarissa. **Judicialização da política e ativismo judicial: notas para uma necessária diferenciação**. In: Antônio Pereira Gaio Júnior; Márcio Gil Tostes dos Santos. (Org.). Constituição Brasileira de 1988: Reflexões em Comemoração ao seu 25.º Aniversário. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 81.

¹³⁹ SILVA, Jacqueline Oliveira. **Políticas públicas municipais de trabalho e renda na perspectiva da economia solidária**. Serviço Social & Sociedade. Revista Quadrimestral de Serviço Social. Ano XXIII. nº 69. março 2002. p. 122.

¹⁴⁰ GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: o direito como instrumento de transformação social**. A experiência dos EUA. 2001. Série Cadernos do CEJ, p. 26. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/763/320>. Acesso em 10 dez. 2022.

¹⁴¹ GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: o direito como instrumento de transformação social**. A experiência dos EUA. 2001. Série Cadernos do CEJ, p. 24. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/763/320>. Acesso em 10 dez. 2022.

Constituição Federal do Brasil de 1988	Constituição dos Estados Unidos
Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:	Seção 1: Cidadania e direitos civis. Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas à sua jurisdição, são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado em que residem. Nenhum Estado fará ou fará cumprir qualquer lei que restrinja os privilégios ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem qualquer Estado privará qualquer pessoa da vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal; nem negar a qualquer pessoa dentro de sua jurisdição a igual proteção das leis.

A inspiração revela que apesar de tardia, a justiça social proposta pelo constituinte originário foi inserida no contexto jurídico-normativo brasileiro, tecendo meios de reestruturar as desigualdades com o suprimento de políticas públicas e ações afirmativas tendentes a minorar os efeitos da desigualdade social. Luiz Eduardo Wanderley aponta que esses mecanismos são resultados de reivindicações por direitos.¹⁴²

Habermas trata das igualdades sociais: “uma ordem jurídica eticamente neutra que deve assegurar chances iguais a todos, de modo que cada um possa orientar-se por uma concepção própria do que seja bom” [...].¹⁴³ A ideia preconizada pelo autor harmoniza-se com a Constituição Federal de 1988, sobretudo com o dispositivo proposto no caput do artigo 5º.

¹⁴² WANDERLEY, Luiz Eduardo. **Educação e cidadania**. Serviço Social & Sociedade. Revista Quadrimestral de Serviço Social. Ano XXI. nº 62. março 2000. p. 158.

¹⁴³ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: Estudos de teoria política**, 2002, São Paulo: Editora LOYOLA. p. 242.

Fernanda Menezes Leite e Jair Aparecido Cardoso afirmam:

As medidas de discriminação positiva ou ações afirmativas consistem em previsões expressas no ordenamento jurídico interno destinadas a solucionar a inclusão das minorias. Os diplomas normativos estabelecem a obrigatoriedade do Estado em promover medidas de discriminação positiva até que ocorra a efetiva transformação do comportamento discriminatório na sociedade.¹⁴⁴

Maria Paula Dallari Bucci¹⁴⁵ realiza uma comparação entre as ações afirmativas voltadas ao acesso ao ensino superior do Brasil (ADPF 186/DF¹⁴⁶) e dos Estados Unidos (Grutter v. Bollinger), a partir de Dworkin e os julgamentos Suprema Corte Norte-Americana, pontuando como principal fator o processo de admissão. No sistema educacional brasileiro, o mecanismo de ingresso no ensino superior se dá através de processos seletivos limitados ao exame vestibular, aplicado uniformemente aos candidatos às vagas, onde é possível identificar a disparidade do ensino proporcionado pelo Poder Público e o alto nível dos estudantes que têm o privilégio de estudar em escolas particulares. Nos Estados Unidos, o processo seletivo de fato possui uma série de requisitos e fases definidas por cada instituição de ensino superior, exigindo desde provas, carta de recomendação, redação, atividades extracurriculares e entrevistas. Em ambos casos, ADPF 186/DF no Brasil e Grutter v. Bollinger nos Estados Unidos, as Supremas Cortes consideraram que um processo de admissão de estudantes que favorece grupos minoritários não viola o direito dos demais concorrentes.¹⁴⁷

¹⁴⁴ LEITE, Fernanda Menezes; CARDOSO, Jair Aparecido. **SISTEMA DE COTAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO SETOR PRIVADO: QUESTÕES CONTROVERSAS E COMBATE À DISCRIMINAÇÃO**. Revista Paradigma, v. 26, n. 2, 2017. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1040>. Acesso em: 22 ago. 2022.

¹⁴⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **As ações afirmativas no Supremo Tribunal Federal: conexões entre direito e política na difícil promoção da equidade racial no Brasil**. ano 21 – n. 83 | janeiro/março – 2021. Belo Horizonte. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional. p. 70 Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1514>. Acesso em 31 ago. 2022.

¹⁴⁶ A ADPF é instrumento de controle e supremacia constitucional quanto aos seus preceitos. O Supremo Tribunal Federal na ADPF nº. 1/RJ, de relatoria do Ministro Néri da Silveira, registrou que o objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser ato do Poder Público, normativo ou não. ESCOURA, Juliano Fernandes Escoura. **Transcendência dos Motivos Determinantes da Decisão do Supremo Tribunal Federal no Controle Concreto de Constitucionalidade**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direitos Coletivos) - Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto: 2010. Disponível em: <https://www.unaerp.br/documentos/554-juliano-fernandes-escoura-transcendencia/file>. Acesso em 24 jan. 2022.

¹⁴⁷ AYRES, Ian; FOSTER Sydney. **Don't Tell, Don't Ask: Narrow Tailoring After Grutter and Gratz**. 25.11.2021. Yale Law School. Disponível em: <https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/5472>. Acesso em 29 ago. 2022.

No julgamento da ADPF 186/DF, Yvonne Maggie encaminhou carta defendendo a inconstitucionalidade do sistema de cotas raciais, sob a perspectiva de que seria instituído novo *apartheid* social. No entendimento proposto na carta, a escritora expõe que a busca por atalhos com vistas a promover justiça social impõe “mais dor do que alívio”, na medida em que as leis que promovem cotas raciais ofendem o princípio da igualdade, favorecendo um grupo de pessoas, e isso provocaria segregação racial. Essa conclusão foi rejeitada ao final do julgamento, com fundamento na Constituição Federal de 1988, da qual pressupõe especificamente o direito à igualdade e a promoção da justiça social.¹⁴⁸

Sobre o sentido pejorativo das ações afirmativas, escrevem Danilo Henrique Nunes, Lucas Souza Lehfeld e Carlos Eduardo Montes Netto:

A educação e o acesso ao mercado de trabalho são condições que não estão associadas tão somente à possibilidade de sucesso do ser humano civilizado, mas também à sua própria capacidade de sobrevivência. Há uma disparidade, entretanto, que fora observada ao longo de toda a história, inclusive nas últimas décadas, em relação às pessoas brancas e negras. Essa mesma prerrogativa é válida para outros povos, como os povos indígenas, que também enfrentam tais dificuldades. Se, desde a mais tenra idade, a criança negra sofre com o racismo estrutural, institucionalizado e enraizado no país, é natural que a sociedade seja “mais simpática” em relação às ações afirmativas que se traduzem em políticas públicas com o intuito de oferecer um patamar de igualdade para os menos favorecidos, embora exista uma parcela representativa da sociedade que enxergue as ações afirmativas como discriminatórias, no sentido pejorativo.¹⁴⁹

As ações afirmativas são, portanto, meios legítimos de garantir e promover o acesso de grupos minoritários no ensino superior, com vistas a atender as necessidades para diminuir os efeitos das desigualdades instaladas no sistema educacional brasileiro, que privilegia os estudantes que possuem melhores condições financeiras e o acesso ao ensino médio particular. Conforme bem observado por Maria

¹⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF**. Ministro Relator Ricardo Lewandowski. Brasília/DF. Julg. 26/04/2012, DJe 20/10/2014.

¹⁴⁹ NUNES, Danilo Henrique; LEHFELD, Lucas Souza; NETTO, Carlos Eduardo Montes. **A DESCONSTRUÇÃO DO MITO DA DEMOCRACIA RACIAL E O RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL: EDUCAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL**. Revista do Direito, n. 63, p. 79-104, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/15760>. acesso em 02 dez. 2022.

Paula Dallari Bucci, o exame vestibular “não mede a capacidade, mas o investimento”.¹⁵⁰

5.2 As ações afirmativas governamentais em prol da educação

Com relação à educação, as ações afirmativas propostas pelo Governo Federal brasileiro pretendem essencialmente garantir o acesso da população menos favorecida e de grupos socialmente e historicamente fragilizados, conferindo bolsas de estudos, incentivo financeiro para manutenção e continuidade no ensino por intermédio da política de cotas.

A falta de interesse da juventude no ensino é potencializada pela falta de condição financeira para ingressar, se manter e concluir os estudos e, noutro viés, a falta de interesse se dá em razão da precarização da educação¹⁵¹. Na educação básica, além da precarização, a falta de alimentos é outro obstáculo diuturnamente enfrentado no Brasil.¹⁵²

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um exemplo de ação afirmativa que tem impacto na educação. A Lei nº. 11.947, de 16 de junho de 2009, dispõe sobre a alimentação escolar, fazendo cumprir o inciso VII do artigo 208 da Constituição Federal de 1988, que prevê o direito a programas suplementares de alimentação durante o período letivo aos alunos da educação básica pública.

Com o PNAE o governo federal repassa aos estados, municípios e escolas federais, valores para atender os dias letivos, de acordo com o número de matriculados em cada rede de ensino. A Lei nº. 11.947/09 propõe que os valores

¹⁵⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **As ações afirmativas no Supremo Tribunal Federal: conexões entre direito e política na difícil promoção da equidade racial no Brasil**. ano 21 – n. 83 | janeiro/março – 2021. Belo Horizonte. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional. p. 70. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1514>. Acesso em 31 ago. 2022.

¹⁵¹ PAVÃO DA SILVA, Anabella; DE SOUZA LEHFELD, Neide Aparecida. **TRABALHO E JUVENTUDE NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO: REFLEXÕES INTRODUTÓRIAS**. Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia, v. 43, 2020. DOI: 10.5216/rfd.v43.58801. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/58801>. Acesso em: 13 jul. 2022. pág. 11.

¹⁵² DALL'AGNESE, Júlia; MORSHAK VIEIRA, Laura; GIRON, Heloísa. **PNAE como instrumento pedagógico de fomento à saúde na Educação Básica de jovens brasileiros**. Cadernos de Aplicação, Porto Alegre, v. 34, n. 2, 2021. DOI: 10.22456/2595-4377.111189. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/CadernosdoAplicacao/article/view/111189>. Acesso em 30 ago. 2022.

advêm do orçamento proposto no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o repasse é calculado com base no número de alunos devidamente matriculados, cujos dados são obtidos no Censo Escolar.

Segundo Luziane da Silva Gomes, Emanuel Márcio Nunes, Fábio Lúcio Rodrigues e Samara de Melo Ramalho:

o PNAE pode ser considerado um marco nas políticas públicas, pela sua longa e ininterrupta história, pela abrangência do público atendido, pelos aperfeiçoamentos e progressos, e, principalmente, pelas interfaces e pela intersectorialidade de seus objetivos.¹⁵³

Em decorrência dos repasses e da necessidade de intensa fiscalização da qualidade dos alimentos oferecidos aos estudantes, a Lei nº. 11.947/09 prevê o acompanhamento do PNAE pelo Tribunal de Contas da União (TCU), FNDE e Conselho de Alimentação Escolar (CAE), com respeito às diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

O artigo 6º da Constituição Federal 1988 estabelece que são direitos sociais a educação e a alimentação. O PNAE, em uma única ação afirmativa, estimula a educação e a alimentação adequada, um direito fundamental do ser humano, reconhecido internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁵⁴ e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁵⁵, inerente à

¹⁵³ GOMES, Luziane da Silva, NUNES, Emanuel Márcio, RODRIGUES, Fábio Lúcio, RAMALHO, Samara de Melo. **Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre as escolas públicas no Nordeste brasileiro**. Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 52, n. 2, p. 103-120, abr./jun., 2021. p. 104. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/1213/886>. Acesso em 22 ago. 2022.

¹⁵⁴ Declaração Universal dos Direitos Humanos. Artigo 25. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 19 ago. 2022.

¹⁵⁵ Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Artigo 11. 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. 2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para: a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais; b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em

dignidade da pessoa humana, de modo que é dever do poder público adotar as políticas para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

A Lei nº. 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Lei de Cotas)¹⁵⁶, reserva vagas em universidades federais a pessoas autodeclaradas pretas, pardas, indígenas e com deficiência (Art. 1º). A lei propõe que, caso não preenchidas as vagas de acordo com os critérios estabelecidos, as remanescentes deverão ser completadas por estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas.

O cenário nas universidades públicas modificou-se, com a Lei de Cotas o número de estudantes negros cresceu em torno de 400% e atualmente são cerca de 38% do total de estudantes matriculados.¹⁵⁷ Nesse caso, a lei visa estabelecer efetividade à igualdade material, com vistas à concretização da igualdade na prática, como bem apontam Juvêncio Borges Silva, Fabiana Zacarias e Leonardo Aquino Moreira Guimaraes: “dever do Estado de concretizar os direitos sociais através de prestações positivas de todos os órgãos do Estado, com vistas à justiça social e igualdade material”.¹⁵⁸

Outra importante ação afirmativa voltada à educação é o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). A falta de condições financeiras para ingresso no ensino superior deixa de fora uma parcela relevante de alunos. Assim, o financiamento estabelecido na Lei nº. 10.260, de 12 de julho de 2001, viabiliza tal possibilidade mediante o preenchimento dos seguintes requisitos: ter participado do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), com média igual ou maior a 450 pontos na prova e nota superior a 0 (zero) na redação. Quanto à renda familiar mensal, deve ser de

conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 19 ago. 2022.

¹⁵⁶ A Lei de Cotas, Lei nº. 12.711, de 29 de agosto de 2012, completou em 2022 dez anos. Sobre a importante data, a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) redigiu o artigo “Especial 10 anos da Lei de Cotas”, apresentando dados relevantes da ação afirmativa, sobretudo que os cotistas somam 47% da UFJF e o percentual de negros triplica em dez anos. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/noticias/2022/06/29/especial-10-anos-da-lei-de-cotas/>. Acesso em 22 ago. 2022.

¹⁵⁷ BRASIL. Senado Federal. Lei de Cotas tem ano decisivo no Congresso. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/02/lei-de-cotas-tem-ano-decisivo-no-congresso>. Acesso em 22 ago. 2022.

¹⁵⁸ SILVA, Juvêncio Borges; ZACARIAS, Fabiana; GUIMARÃES, Leonardo Aquino Moreira. **A UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E SUA RELEVÂNCIA PARA O EXERCÍCIO E CONCREÇÃO DA CIDADANIA. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 308-333, ago. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/146>. Acesso em: 22 ago. 2022. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.146>. p. 314.

até 3 salários mínimos. Semestralmente, o Ministério da Educação (MEC) divulga edital para organizar o processo seletivo do FIES, dispondo sobre as regras e os procedimentos relativos à inscrição, classificação e pré-seleção.¹⁵⁹

O FIES, de acordo com Sabrina Olimpio Caldas de Castro, Franciele Michele dos Santos e Cristiana Tristão Rodrigues, permite a inclusão de alunos com menores níveis de renda e provenientes de escolas públicas, demonstrando-se a viabilidade da ação afirmativa de acesso à educação em prol desse grupo de pessoas.¹⁶⁰

A medida de financiamento promovida pelo FIES não se sustenta de elogios unânimes, exemplo disso são as considerações realizadas pelo ex-ministro da Educação Abraham Weintraub (2019-2020) que critica a alta taxa de inadimplência.¹⁶¹ A situação foi contornada com a Medida Provisória nº. 1.090, de 30 de dezembro de 2021, convertida na Lei nº. 14.375, de 21 de junho de 2022, da qual permite perdoar até 92% da dívida dos alunos formados com o financiamento realizado pelo FIES, com a adesão à transação.

Não obstante a crítica quanto ao pagamento do financiamento após a conclusão dos estudos e o alto índice de inadimplentes, o FIES trata-se de política pública afirmativa que cria condições de acesso e permanência para a conclusão do ensino superior, cuja intervenção governamental assegura o direito à educação.

É relevante destacar que as três ações afirmativas apresentadas a título de exemplo já foram objeto de análise constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O PNAE foi considerado constitucional quando julgado o Recurso Extraordinário (RE) 357.148/MT, onde foi contestada a alimentação oferecida por instituição pública de ensino profissionalizante. A Lei de Cotas, além de outras investidas judiciais, foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7184/DF,

¹⁵⁹ A Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e a Portaria MEC nº 209, de 7 de março de 2018, em conjunto com resoluções e portarias normativas do MEC, regulamentam as regras do FIES.

¹⁶⁰ CASTRO, S. O. C.; SANTOS, F. M.; RODRIGUES, C. T. O IMPACTO DO PROUNI E DO FIES NO DESEMPENHO ACADÊMICO. IV Encontro brasileiro de administração pública. maio 2017. ISSN 2594-5688. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/anais-do-iv-encontro-brasileiro-de-administracao-publica.pdf/view>. Acesso em 22. ago. 2022. p. 647.

¹⁶¹ BRASIL. Ministério da Educação. **Abraham Weintraub critica a política do Fies e destaca a inadimplência de 47% dos estudantes**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/76351-abraham-weintraub-critica-politica-do-fies-e-destaca-inadimplencia-de-47-dos-estudantes>. Acesso em 31 ago. 2022.

oportunidade em que foi questionada a continuidade da ação afirmativa, dado que a legislação prevê o prazo de dez anos para revisão do programa de acesso ao ensino superior. A ADI 7184/DF teve seu seguimento negado, isso porque a atuação prévia do STF poderia obstar o trabalho do Poder Legislativo acerca do tema. O FIES, por sua vez, foi objeto de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 341/DF, da qual foi julgada para aplicar as regras anteriores, mais benéficas aos candidatos que já haviam realizado a inscrição antes da alteração dos requisitos para obtenção do financiamento.

Nesse sentido, é natural que as ações afirmativas sejam objeto de análise pelo STF, tendo em vista que tratam de direitos constitucionais assegurados a grupo de pessoas, cujos direitos são garantidos pela Constituição Federal, de modo que faz parte da arquitetura desenhada no âmbito do Estado Democrático de Direito, submetido à Corte Constitucional.

O Programa Universidade para Todos (PROUNI), conforme veremos nos recortes propostos nos capítulos sequenciais, desde a sua criação em 2004, procurou aumentar as oportunidades de acesso de alunos de baixa renda no ensino superior, preenchendo as vagas ociosas mediante uma contrapartida em benefícios fiscais. Desde o texto legislativo original, o programa teve preocupação em instituir políticas afirmativas voltadas às pessoas com deficiência, autodeclarados indígenas, pardos ou pretos e a estudantes egressos dos serviços de acolhimento institucional, portanto, às pessoas em situação de vulnerabilidade.

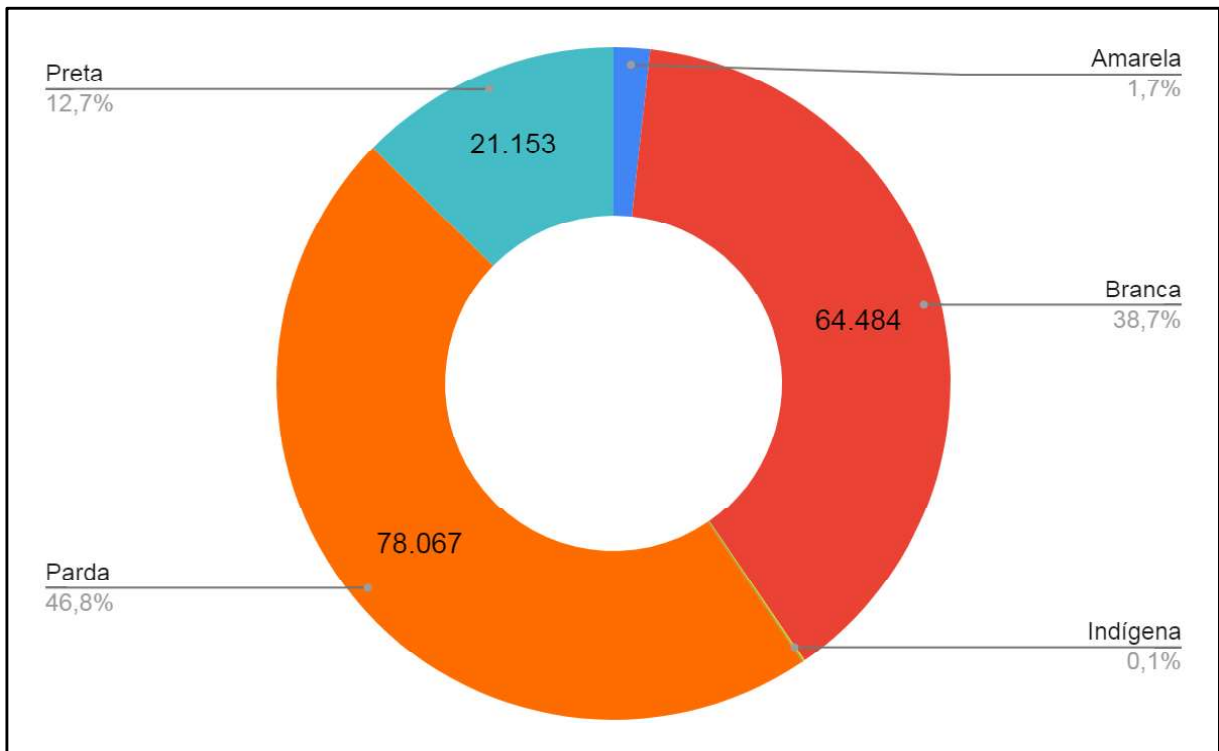
Pode-se dizer que o PROUNI foi desenhado tanto para ser uma importante política pública quanto para promover ação afirmativa em prol das pessoas que mais precisam, garantindo acesso ao ensino superior mediante reserva de percentual de bolsas de estudo destinadas à implementação de políticas afirmativas. Carla Regina Mota Alonso Diéguez (2015), no artigo “Lugar de jovem é na universidade! Políticas públicas de educação e ampliação do acesso ao ensino superior brasileiro” conclui mediante análise de dados que negros e pardos são a maior quantidade de bolsistas, com a ponderação de que existe uma relação entre pobreza e raça, e, ao mesmo

tempo, demonstra a efetividade do programa no quesito promoção de política afirmativa.¹⁶²

Essa conclusão é igualmente observada por Vera Lucia Felicetti e Marília Costa Morosini (2017), a medida em que o PROUNI possui o propósito de minimizar os efeitos das desigualdades de oportunidade a estudantes com origem em classes sociais empobrecidas, para que grupos minoritários tenham igualdade na concorrência por vagas na Educação Superior, suprimindo o obstáculo financeiro através da concessão de bolsas de estudo.¹⁶³

Os resultados das pesquisas anteriormente apresentadas são confirmados pelos dados abertos disponibilizados pelo Ministério da Educação:

Gráfico 12 – Raça autodeclarada pelo beneficiário – período 2020



Fonte: Adaptado de: Dados abertos compilados – período de 2020. BRASIL. Ministério da Educação. Dados abertos. Brasília: 2022. Disponível em: <https://dadosabertos.mec.gov.br/prouni?start=0>. Acesso em 09 dez. 2022.

¹⁶² DIÉGUEZ, Carla Regina Mota Alonso. **Lugar de jovem é na universidade! Políticas públicas de educação e a ampliação do acesso ao ensino superior brasileiro.** Cadernos ADENAUER. São Paulo, v. XVI, p. 45-63, 2015. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/junge-menschen-in-brasilien>. Acesso em 30 nov. 2022.

¹⁶³ FELICETTI, Vera Lucia. MOROSINI, Marília Costa. **Ações Afirmativas: O PROUNI na Educação Superior Brasileira.** Congressos CLABES. Disponível em: <https://revistas.utp.ac.pa/index.php/clabes/article/view/1230>. Acesso 30 nov. 2022.

Assim, em uma prévia análise quanto aos dados abertos do PROUNI, disponibilizados pelo Ministério da Educação em formato *excel*, seguindo a linha de pesquisa apresentada no parágrafo anterior, temos que no ano de 2020 o programa concedeu 21.153 bolsas de estudos a pessoas pretas, 78.067 a pessoas pardas, 153 a indígenas e 1.272 pessoas com deficiência. As pessoas brancas somam apenas 64.484, amarelas 2.900, e raça não informada são 73 contabilizadas, de modo que a maior quantidade de bolsas concedidas de fato têm sido destinadas às políticas de ações afirmativas.

6 A EFETIVIDADE DO PROUNI PARA A CONCREÇÃO DE DIREITOS DE CIDADANIA

O ensino superior ainda é a opção mais planejada para a etapa posterior ao ensino médio, na expectativa de melhor colocação no mercado de trabalho. Segundo Geruza Tavares D'Avila, o ensino superior é a principal escolha na tentativa de ascender no tecido social, econômico e político.¹⁶⁴

As pessoas acreditam que a formação em um curso de nível superior tem o poder de transformar a condição social. Como bem define Geruza Tavares D'Avila (2006) “o projeto profissional de ingresso no ensino superior torna-se necessário para ‘ser alguém’ no contexto atual da sociedade brasileira”.¹⁶⁵ Ednaldo da Silva Pereira Filho afirma na sua pesquisa que apenas 19% dos bolsistas do PROUNI possuem familiar com o ensino superior completo, de modo que a maioria não teve a experiência educacional de nível superior, e “ser doutor” associa-se ao objetivo para desenhar novas condições sociais.¹⁶⁶

Com o crescimento da quantidade de instituições de ensino superior privadas¹⁶⁷ e a acirrada e desigual concorrência pelas vagas oferecidas pelas instituições de ensino superior públicas, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído através da Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, foi o meio

¹⁶⁴ D'AVILA, Geruza Tavares. **O ensino superior como projeto profissional para "ser alguém": repercussões de um cursinho pré-vestibular popular na vida dos estudantes**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88784/236138.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 24 ago. 2022. p. 85.

¹⁶⁵ D'AVILA, Geruza Tavares. **O ensino superior como projeto profissional para "ser alguém": repercussões de um cursinho pré-vestibular popular na vida dos estudantes**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88784/236138.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 24 ago. 2022. p. 85.

¹⁶⁶ PEREIRA FILHO, Ednaldo da Silva. **Perfil de jovens universitários bolsistas do ProUni: um estudo de caso na UNISINOS**. 2011. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade do Vale do Rio dos Sinos; São Leopoldo, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/3018?show=full>. Acesso em 28 set. 2022.

¹⁶⁷ Vide Gráfico 9. Ainda nesse sentido: “Com a expansão do ensino superior, o modelo das profissões tradicionais se expandiu, e hoje o Brasil conta com mais de 30 profissões regulamentadas por lei, cada qual buscando controlar sua reserva de mercado e os respectivos cursos de formação.” SCHWARTZMAN, Simon. Por uma nova política de educação superior para o Brasil. 2007. Disponível em: <https://ia802700.us.archive.org/16/items/PorUmaPoliticaDeEducacaoSuperior/2007poledsup.pdf>. Acesso em 24 ago. 2022. A inteligência emocional; automatização; tecnologia atual; letramento digital;

encontrado para garantir acesso à educação à estudantes negros, indígenas, com deficiência e de baixa renda.

Antes de avançar para questões mais específicas acerca do PROUNI, é interessante relembrar o trajeto legislativo do programa, cujos contornos foram inicialmente apresentados com o Projeto de Lei nº. 3.582, de 18 de maio de 2004, arquivado em 21 de setembro de 2004, como manobra para autorizar a apresentação de Medida Provisória. Em 10 de setembro de 2004 foi publicada a Medida Provisória nº. 213, que institui o PROUNI, posteriormente convertida na Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, hoje vigente.¹⁶⁸

A seguir serão apresentados os pressupostos para adesão ao PROUNI pelas instituições de ensino superior e os requisitos para acesso e concorrência pelos candidatos às vagas de bolsas de estudos, com a análise dos indicadores que demonstram o número de alunos que aderem, matriculam-se e concluem o ensino superior mediante a participação no programa.

6.1 O PROUNI e as regras para adesão das instituições de ensino superior

Conforme apresentado nos capítulos anteriores, o direito à educação é um direito fundamental social definido, preconizado e garantido pela Constituição Federal de 1988. Ao lado disso, foi possível notar que o contexto atual da sociedade, na formatação liberal, individualista e capitalista, coloca a educação em posição de destaque no caminho para galgar melhores condições econômicas e sociais. Nesse sentido, Maria Gorete Ferreira e Elias Kallas Filho concluem:

o acesso à universidade significa uma nova perspectiva de ampliar o conhecimento, as relações sociais, as possibilidades de formação profissional, acesso ao mercado de trabalho e mobilidade social. Isto permite que o indivíduo que antes tinha um direito negado até então, em razão de fatores econômicos, atualmente este direito está conquistado e permite-se a igualdade na escolha profissional.

¹⁶⁸ No decorrer dos anos, alterações legislativas foram realizadas no PROUNI, com a Lei nº. 12.101, de 27 de novembro de 2009 e a Lei nº. 14.350, de 25 de maio de 2022, esta última alterando substancialmente as regras de acesso ao PROUNI. Outra alteração legislativa importante foi a publicação da Lei Complementar nº. 187, de 16 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social.

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 026, de 28 de abril de 2004¹⁶⁹, assinada pelo Ministro da Educação Tarso Fernando Herz Genro e pelo Ministro da Fazenda Antonio Palocci Filho, dá ensejo ao Programa Universidade para Todos (PROUNI), onde é introduzida ao Presidente da República a ideia preconizada pela iniciativa. No documento são expostas razões e os motivos para submissão e encaminhamento ao Congresso Nacional, em síntese demonstrando: o aumento exponencial do número de alunos matriculados no último ano do ensino médio; o aumento de instituições de ensino superior privadas; a fórmula de estímulo de adesão pelas instituições de ensino privadas ao programa, com a concessão de renúncias fiscais; a baixa taxa de cobertura do ensino superior do Brasil; e a meta proposta no PNE, instituída pela Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001.¹⁷⁰

O PNE instituído para o período de 2001 a 2010 (Lei nº. 10.172/2001), segundo Grazielle Vital da Silveira, é o elemento responsável pelo fortalecimento e a consolidação do ensino superior privado, decorrente do aumento de instituições privadas e a necessidade premente de atingimento das metas previstas no plano.¹⁷¹

Os então ministros da Educação e da Fazenda demonstraram na EMI nº 026 a importância do PROUNI para o contexto educacional brasileiro, sinalizando a necessidade de elevar o padrão educacional para, consecutivamente, alcançar maiores níveis de desenvolvimento econômico. No documento apresenta-se uma comparação dos jovens de 18 a 24 anos de idade que estão no ensino superior, apontando que no Brasil apenas 9% estão matriculados em 2004, 27% no Chile, 39% na Argentina, 62% no Canadá e 80% nos EUA. Neste documento inaugural, os ministros já faziam apresentação de como a participação das instituições de ensino superior seriam realizadas:

3. Com o fito de estimular instituições privadas de ensino a destinarem gratuitamente 10% das suas vagas para estudantes de baixa renda,

¹⁶⁹ BRASIL. Subchefia de assuntos parlamentares. Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 026, de 28 de abril de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2004/26-MECMF.htm. Acesso em 01 dez. 2022.

¹⁷⁰ BRASIL. Planalto. Subchefia de assuntos parlamentares. **E.M.I. nº 026**, de 28 de abril de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2004/26-MECMF.htm. Acesso em 8 ago. 2022.

¹⁷¹ SILVEIRA, Grazielle Vital da. **A adesão das instituições privadas ao PROUNI: interesses em pauta**. 2012. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Educação, Cuiabá, 2012. Disponível em: <https://ri.ufmt.br/handle/1/950>. Acesso em 12 set. 2022. p. 39.

conforme dispõe o art. 5º, o Projeto de Lei, no art. 9º, concede isenção do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para o Pis/Pasep a quem aderir ao PROUNI.

Então, percebendo a necessidade de suprir a exigência relativa ao acesso à educação garantida na Constituição Federal de 1988, atendendo à justiça social através da criação de política afirmativa para compensar e reparar desigualdades sociais, o Poder Executivo apresentou em 18 de maio de 2004, o Projeto de Lei nº. 3.582¹⁷², com o objetivo de criar incentivo para que as instituições de ensino superior destinem gratuitamente 10% (dez por cento) de suas vagas para estudantes negros, indígenas, com deficiência e de baixa renda.

No Projeto de Lei nº. 3.582/2004, foram estabelecidos critérios para adesão ao PROUNI e para o recebimento de incentivo fiscal pelas instituições de ensino superior privadas. O texto originário encaminhado ao Congresso Nacional, composto de dezesseis artigos, já indicava a essência da legislação: a promoção de políticas públicas com a concessão de bolsas de estudo em cursos de graduação oferecidos por instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, em troca proporcionando benefício de renúncias tributárias.

O primeiro texto apresentado no Projeto de Lei nº. 3.582/2004, mais especificamente no artigo 5º, ficou previsto que a anuência das instituições privadas de ensino superior realiza-se mediante a assinatura em termo de adesão, passando a se obrigar a oferecer no mínimo uma bolsa de estudos para cada nove alunos matriculados em cursos instalados na respectiva instituição de ensino, sem especificar se bolsa integral ou parcial.

Ocorre que o Projeto de Lei nº. 3.582/2004 não obteve a devida importância e interesse na Câmara dos Deputados, sendo arquivado em 21 de setembro de 2004, dada a publicação da Medida Provisória nº. 213, de 10 de setembro de 2004, convertida na Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, adotando-se boa parcela do texto legislativo original, sobretudo no tocante à adesão das instituições privadas de ensino ao PROUNI e o oferecimento de bolsas de estudos integrais e parciais à

¹⁷² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3582, de 18 de maio de 2004**. Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos - PROUNI, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=253965>. Acesso em 9 set. 2022.

estudantes negros, indígenas, com deficiência e de baixa renda, mantendo o viés de política de ação afirmativa.

Atualmente, de acordo com o artigo 5º da Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, após a adesão ao PROUNI, as instituições privadas de ensino superior devem oferecer no mínimo uma bolsa de estudos para cada 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior.

Outras alternativas são possibilitadas às instituições privadas de ensino. No artigo 5º, § 4º, da Lei nº. 11.096/2005, é permitido oferecer uma bolsa de estudo integral a cada 22 estudantes pagantes e matriculados em cursos nela instalados, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos atinja o equivalente a 8,5% (oito e meio por cento) da receita anual dos períodos letivos que já tenham bolsas do PROUNI recebidas.

Nos §§ 5º e 6º do artigo 5º da Lei nº. 11.096/2005, foram criadas regras para a adesão ao PROUNI no momento da vigência do programa, para a oferta realizada em 2005, considerando que não existiam parâmetros para o oferecimento. Então, na primeira adesão um número menor de bolsas de estudos foi estabelecido, com uma bolsa integral para cada 9 (nove) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ou, ainda, uma bolsa integral para cada 19 (dezenove) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados.

O termo de adesão é assinado pela mantenedora da instituição privada de ensino superior, constando cláusulas quanto à proporção de bolsas de estudos oferecidas por curso, turno e unidade, bem como o percentual de bolsas de estudo destinadas às políticas públicas afirmativas, nos termos do artigo 7º da Lei nº. 11.096/2005 e do artigo 2º do Decreto nº. 5.493, de 18 de julho de 2005. O termo de adesão é preenchido com informações pela instituição de ensino superior através do Sistema do PROUNI - SISPROUNI¹⁷³, oportunidade em que informações são

¹⁷³ Segundo o Manual do Bolsista, desenvolvido pelo MEC/SESu/DIPES: "O Sisprouni é o sistema informatizado do Prouni onde são armazenadas todas as informações referentes às instituições de ensino superior participantes do Programa, assim como dos estudantes nele cadastrados. É por meio deste sistema que o MEC verifica, em tempo real, a situação de cada instituição e de seus bolsistas. Todas as operações efetuadas no Sisprouni pelo coordenador são assinadas digitalmente, de modo a dar maior segurança e garantir a autenticidade dos documentos. " BRASIL. **Manual do Bolsista do**

captadas a partir do e-MEC¹⁷⁴, sistema mantido pelo Ministério da Educação, competindo às Diretorias de Tecnologia da Informação do MEC e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) sua execução operacional, instituído pela Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007 (republicada em 29 de dezembro de 2010).

Apresentada a quantidade de bolsas oferecidas por curso, turno e unidade, com a assinatura em termo de adesão, as instituições de ensino superior têm ainda uma série de obrigações a serem cumpridas, haja vista que é ela a parte responsável por aferir as informações prestadas pelo candidato às bolsas (artigo 3º, § 4º, da Lei nº. 11.096/2005). Essa tarefa de aferir as informações prestadas pelos candidatos às vagas é realizada pelo coordenador e os representantes do PROUNI, nomeados no termo de adesão, conforme dispõe a Portaria Normativa nº 18, de 6 de novembro de 2014, e o Manual do Bolsista do PROUNI, redigido pela Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do ProUni (CONAP) em outubro de 2015.¹⁷⁵

A adesão das instituições de educação superior privadas é permitida apenas àquelas que comprovem regularidade fiscal, por meio de apresentação de certidão negativa quanto a contribuições sociais, tributos federais e à Dívida Ativa da União, emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). A exigência atinente à comprovação da regularidade fiscal está prevista no artigo 15 da Lei nº. 11.096/2005, e artigo 6 da Lei nº. 10.522, de 19 de julho de 2002.

Em se tratando de contrato, convênio, parceria e vinculação com a Administração Pública, os artigos 27, inciso IV, e 55, inciso XIII, da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, definem a obrigatoriedade da prova da regularidade fiscal e a

PROUNI. Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do ProUni (CONAP). http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/pdf/Manual_Bolsista_ProUni.pdf. Acesso em 12 set. 2022.

¹⁷⁴ A Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007 (republicada em 29 de dezembro de 2010), “Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições.” BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16763-port-norm-040-2007-seres&category_slug=dezembro-2014-pdf&Itemid=30192. Acesso em 19 set. 2022.

¹⁷⁵ BRASIL. **Manual do Bolsista do PROUNI.** Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do ProUni (CONAP). http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/pdf/Manual_Bolsista_ProUni.pdf. Acesso em 12 set. 2022.

manutenção de tal regularidade durante toda a execução da proposta oferecida e aderida pela empresa. Em respeito a essa sistemática, o artigo 15 da Lei nº. 11.096/2005 exige a comprovação da regularidade fiscal da mantenedora da instituição de ensino superior privada a cada termo de adesão ou termo aditivo que vier a apresentar para vincular-se ao PROUNI. E não haveria de ser diferente, haja vista que o PROUNI confere regime fiscal diferenciado em contrapartida das bolsas de estudos oferecidas em prol de promover política afirmativa.¹⁷⁶

6.2 Os requisitos para acesso e os números relativos ao PROUNI

É possível afirmar que o PROUNI é o resultado de uma parceria entre o setor privado e o setor público para efetivação do direito à educação, conforme propõe Flávia de Mendonça Ribeiro¹⁷⁷. O setor público concede renúncia tributária às instituições privadas de ensino superior e estas oferecem vagas em seus cursos de graduação e sequenciais de formação específica.

Antes da existência do PROUNI, o Governo Federal previa o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), como meio de ampliar e garantir acesso ao ensino superior, ocorre que essa política pública afirmativa não era suficiente para atender a demanda social. As instituições de ensino superior públicas não atendiam a demanda, assim, o PROUNI inaugurou uma política pública de ação afirmativa voltada ao acesso à educação, com a concessão de bolsas de estudos a estudantes negros, indígenas, com deficiência e de baixa renda que não possuem diploma de curso superior, observada a renda familiar mensal per capita.

Vimos nos capítulos anteriores que o direito à educação está incluso no rol de direitos sociais fundamentais e, em resposta a isso, para dar efetividade à característica programática da Constituição Federal de 1988, o Governo Federal criou

¹⁷⁶ O mencionado regime fiscal diferenciado consiste em renúncias fiscais, dispostas no artigo 8º da Lei nº. 11.096/2004, com a isenção do imposto de renda, contribuição social sobre o lucro líquido, contribuição social para financiamento da seguridade social e contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Ainda de acordo com o artigo, a isenção será proporcional ao lucro e a proporção de ocupação efetiva de bolsas oferecidas pela instituição privada de ensino superior.

¹⁷⁷ Ribeiro, F. de M. (2018). **Preconceito e ProUnistas: "Seu lugar não é aqui"**. 2018. Tese (Doutorado em Psicologia) - Centro de Ciências da Vida. Programa de Pós-Graduação em Psicologia - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2018. Disponível em: <http://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/handle/123456789/15749>. Acesso em 19 set. 2022. p. 51.

meios de acesso ao ensino superior através do PROUNI, com a finalidade de minimizar os efeitos da desigualdade social e atender à justiça social com a promoção de política afirmativa.

Nesse sentido, Maria Gorete Ferreira e Elias Kallás Filho propõem:

o ProUni constitui iniciativa, ainda que tímida, de redistribuição indireta de renda, uma vez que o governo oferece às IES privadas, que aderem ao programa uma contrapartida de transferência de recursos de isenção fiscal a estratos populacionais mais pobres, já que tais recursos, caso fossem arrecadados, certamente não beneficiariam necessariamente esses grupos sociais.¹⁷⁸

Sobre o tema Gilberto Alexandre de Abreu e Oksandro Gonçalves:

O Prouni também pode ser entendido como uma política pública de eficiência distributiva, pois reparte melhor os recursos estatais em favor daqueles que mais necessitam, isto é, indivíduos que dificilmente teriam acesso ao Ensino Superior, sobretudo em razão de sua condição econômica. Isso, contudo, não desobriga o Estado de continuar investindo na expansão da rede pública de ensino, já que o sistema escolhido pela Constituição Federal é misto, isto é, conjuga a iniciativa pública com a privada.¹⁷⁹

Estamos, portanto, diante de um genuíno programa de política afirmativa, onde há um direito social definido na Constituição Federal, o direito à educação, destinado a minorias sociais e estudantes de baixa renda, com vistas a permitir e ampliar o acesso ao ensino superior. Ou seja, o direito subjetivo à educação básica definido no artigo 208, inciso I, da Constituição Federal de 1988, com acesso gratuito e garantido, não é suficiente para atender as expectativas e realizações dos cidadãos frente ao contexto da realidade brasileira. O advento do PROUNI constituiu acesso ao ensino superior a grupos sociais que estavam à margem do mais alto grau de educação (Ensino superior) e sem perspectivas de ascensão no mercado de trabalho.

¹⁷⁸ FERREIRA, Maria Gorete. KALLÁS FILHO, Elisa. **Direito à educação e política pública do PROUNI**. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca. v. 11 n. 1 (2016). p. 185. Disponível em: <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/306>. Acesso em 24 ago. 2022.

¹⁷⁹ KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu; GONÇALVES, Oksandro Osdival. **A Primeira Década do Prouni: estudo sobre a eficiência a partir da análise econômica**. Revista Opinião Jurídica, Fortaleza, v. 16, n. 22, jan./jun. 2018. p. 122. Disponível em: https://www.academia.edu/36689614/KALIL_Gilberto_Alexandre_de_Abreu_GON%C3%87ALVES_Oksandro_Osdival_A_Primeira_D%C3%A9cada_do_Prouni_estudo_sobre_a_efici%C3%Aancia_a_partir_da_an%C3%A1lise_econ%C3%B4mica_Revista_Opini%C3%A3o_Jur%C3%ADdica_Fortaleza_v_16_n_22_p_108_129_jan_jun_2018. Acesso em 11 jan. 2023.

Após a adesão das instituições privadas de ensino, é aberto o caminho para o processo de concorrência às vagas oferecidas pela instituição privada de ensino superior, cuja divulgação da quantidade deve ser ampla, com a alimentação dos dados perante o SISPROUNI, o sistema informatizado que, como vimos, armazena as informações referentes às instituições de ensino superior participantes do programa e dos estudantes cadastrados.

A primeira etapa para a candidatura às vagas oferecidas no âmbito do PROUNI é a realização do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM). Atualmente, o acesso ao programa exige que os candidatos tenham realizado pelo menos uma das duas últimas edições do ENEM antes do processo seletivo a concorrência das bolsas oferecida pelo PROUNI, atingindo no mínimo a média de 450 pontos e não ter zerado na prova de redação.¹⁸⁰ Essa regra encontra-se sistematizada entre o artigo 3º da Lei nº. 11.096/2005, o artigo 4º do Decreto nº. 5.493/2005, o artigo 1º, § 1º, da Portaria Normativa nº. 1, de 2 de janeiro de 2015¹⁸¹, e os editais publicados semestralmente pela Secretaria de Educação Superior (SESU), órgão interno do Ministério da Educação.

Então, caso suprida a exigência relativa ao ENEM¹⁸², o próximo passo para concorrência pelas bolsas do PROUNI consiste na inscrição do candidato no Portal Único de Acesso ao Ensino Superior, mediante o cadastro e vinculação à conta gov.br, com o fornecimento do número de Cadastro de Pessoa Física (CPF), e-mail, número de telefone válido, dados cadastrais próprios e do grupo familiar, comprovando a renda familiar mensal bruta per capita para, ao final, selecionar até duas opções de

¹⁸⁰ Essa regra já foi diferente. No Edital nº 24, de 7 de agosto de 2015, a SESU/MEC permitia a concorrência por estudantes que tenham “participado do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem a partir da edição de 2010 e que tenha obtido nota igual ou superior a quatrocentos e cinquenta pontos e nota na redação superior a zero.” Disponível em: https://prouniportal.mec.gov.br/images/legislacao/2015/edital_prouni_nr_24_2015_bolsas_remanescentes_processo_seletivo_2_2015.pdf. Acesso em 20 set. 2022.

¹⁸¹ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº. 1, de 2 de janeiro de 2015**. Regulamenta os processos seletivos do Programa Universidade para Todos - ProUni. Disponível em: https://prouniportal.mec.gov.br/images/legislacao/2015/Portaria_normativa_1_de_02_01_2015_regulamenta_os_processos_seletivos_prouni_compilada.pdf. Acesso em 20 set. 2022.

¹⁸² A exigência do ENEM tem sido alvo de judicialização, tanto para a concorrência pelas vagas oferecidas pelo PROUNI quanto pelas vagas ofertadas para o FIES. Não existe um entendimento consolidado acerca do tema, no entanto é possível encontrar decisões no sentido de não aplicar tal exigência. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de instrumento 1032349-05.2022.4.01.0000, Desembargador Federal Souza Prudente, Quinta Turma, PJe 13/09/2022.

instituição de ensino superior, curso, turno, tipo de bolsa e modalidade de concorrência.¹⁸³

A comprovação, mediante documentos e extratos, da renda familiar mensal bruta per capita é responsável por definir o tipo de bolsa que o candidato é capaz de concorrer, de modo que a bolsa de estudo integral é destinada a pessoas com renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio) e, as pessoas com renda familiar mensal per capita de até 3 (três) salários mínimos concorrem às bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento).

A modalidade de concorrência, por sua vez, divide-se em: ampla concorrência, garantida à todas pessoas que se enquadram nas regras anteriormente definidas e nas políticas de ações afirmativas de acesso ao ensino superior às pessoas com deficiência, indígenas, pardos ou pretos, e estudantes egressos dos serviços de acolhimento institucional e familiar ou neles acolhidos.

Na modalidade políticas afirmativas (art. 7º, inciso II, Lei nº. 11.096/2005), um percentual de bolsas de estudo é reservado para pessoas com deficiência, autodeclarados indígenas, pardos ou pretos e estudantes egressos dos serviços de acolhimento institucional e familiar ou neles acolhidos, observada a regra relativa à renda familiar mensal per capita, em que a bolsa de estudo integral é destinada a pessoas com renda familiar mensal per capita que não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio), e as pessoas com renda familiar mensal per capita de até 3 (três) salários mínimos concorrem às bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento).

Somam-se as bolsas mencionadas, as destinadas aos professores da rede pública de ensino quanto aos cursos de licenciatura, para a formação direcionada à educação básica, com vistas a melhorar o sistema de ensino público e a formação das crianças nos níveis de ensino iniciais.

O artigo 2º da Lei nº. 11.096/2005 foi alvo de modificação relevante pela Lei nº. 14.350, de 25 de maio de 2022, e consiste na expansão da destinação das bolsas do PROUNI, observando os seguintes níveis de prioridade: (a) o ensino médio em escola da rede pública; (b) o ensino médio completo em instituição privada, na

¹⁸³ BRASIL. Ministério da Educação. **Portal Único de Acesso ao Ensino Superior**. Disponível em: <https://acessounico.mec.gov.br/>. Acesso em 20 set. 2022.

condição de bolsista integral; (c) o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista integral; (d) o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista parcial da respectiva instituição ou sem a condição de bolsista; e (e) o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista parcial da respectiva instituição ou sem a condição de bolsista.¹⁸⁴

Após realizada a escolha da modalidade de concorrência (ampla concorrência, políticas afirmativas e professor da rede pública), com tais informações prestadas no Portal Único de Acesso ao Ensino Superior, caso o candidato seja pré-selecionado em lista de espera do PROUNI, deve manifestar interesse e entregar a documentação na instituição de ensino superior privada da qual optou na inscrição e que foi pré-selecionado. Nesse momento, o candidato pode ser submetido a processo seletivo próprio da instituição de ensino, e os documentos¹⁸⁵ fornecidos são aferidos e relacionados pelo Coordenador do PROUNI, que prestará as informações no SISPROUNI. Assim, comprovadas as informações, será emitido o correspondente Termo de Concessão de Bolsa e, na hipótese de não aceitas e comprovadas as informações prestadas pelo candidato, o Coordenador do PROUNI solicitará maiores comprovações e, caso não sejam atendidas, a bolsa será destinada ao próximo candidato da lista disponibilizada pelo Ministério da Educação, classificada de acordo com a nota do ENEM.

Tal ordenação acerca do acesso ao PROUNI, inscrição e concessão das bolsas de estudos, é muito bem definida na Lei nº. 11.096/2005, no Decreto nº. 5.493/2005, na Portaria Normativa nº. 1, de 2 de janeiro de 2015, e no Manual do Bolsista, redigido pela Coordenação Geral de Projetos Especiais para a Graduação (MEC/SESu/DIPES). Atualmente a inscrição no PROUNI pelo candidato à bolsas de

¹⁸⁴ As modificações realizadas recebem uma série de críticas da comunidade acadêmica, a medida em que as principais alterações tendem a desvirtuar a principal motivação para a criação do PROUNI, a minimização das desigualdades sociais e a promoção da justiça social. Nesse sentido: “O Prouni foi concebido pensando nas desigualdades estruturais que temos no Brasil. Ele foi pensado para estudantes negros, indígenas, com deficiência e de baixa renda. Essa era a função do programa, ser uma ação reparatória. Com essa mudança, além de ser corrompido o objetivo inicial do programa, me parece que tem relação com um lobby das instituições privadas” Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/mudanca-no-prouni-corrompe-objetivos-das-acoes-afirmativas-alerta-pesquisador/>. Acesso em 1 dez. 2022.

¹⁸⁵ A lista de documentos está disponível no Portal Único de Acesso ao Ensino Superior. BRASIL. Ministério da Educação. Portal Único de Acesso ao Ensino Superior. DOCUMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO DO ESTUDANTE E DOS MEMBROS DE SEU GRUPO FAMILIAR. Disponível em: https://acessounico.mec.gov.br/PROUNI_documento.92fe389a.pdf. Acesso em 22 set. 2022.

estudo segue a seguinte ordem, proposta na Portaria MEC nº. 524, de 26 de julho de 2022:

Art. 7º Para efetuar sua inscrição o estudante deverá, obrigatoriamente:

I - efetuar seu cadastro no "Login Único" do governo federal e criar uma conta gov.br, meio de acesso digital do usuário aos serviços públicos digitais, caso seja o seu primeiro acesso nessa plataforma de acesso digital, ou inserir o seu número de Cadastro de Pessoa Física – CPF e senha, caso já possua uma conta gov.br.

II - informar endereço de e-mail e número de telefone válidos, aos quais o Ministério da Educação poderá, a seu critério, enviar comunicados periódicos referentes aos prazos e resultados do processo seletivo do ProUni, e demais informações julgadas pertinentes;

III - preencher dados cadastrais próprios e referentes ao grupo familiar;

IV - selecionar, em ordem de preferência, até 2 (duas) opções de instituição, local de oferta, curso, turno, tipo de bolsa e modalidade de concorrência dentre as disponíveis conforme sua renda familiar bruta mensal per capita e a adequação aos critérios referidos nos artigos 3º e 6º desta Portaria.

§ 1º - A Nos termos do inciso IV do caput, o estudante deverá optar por concorrer:

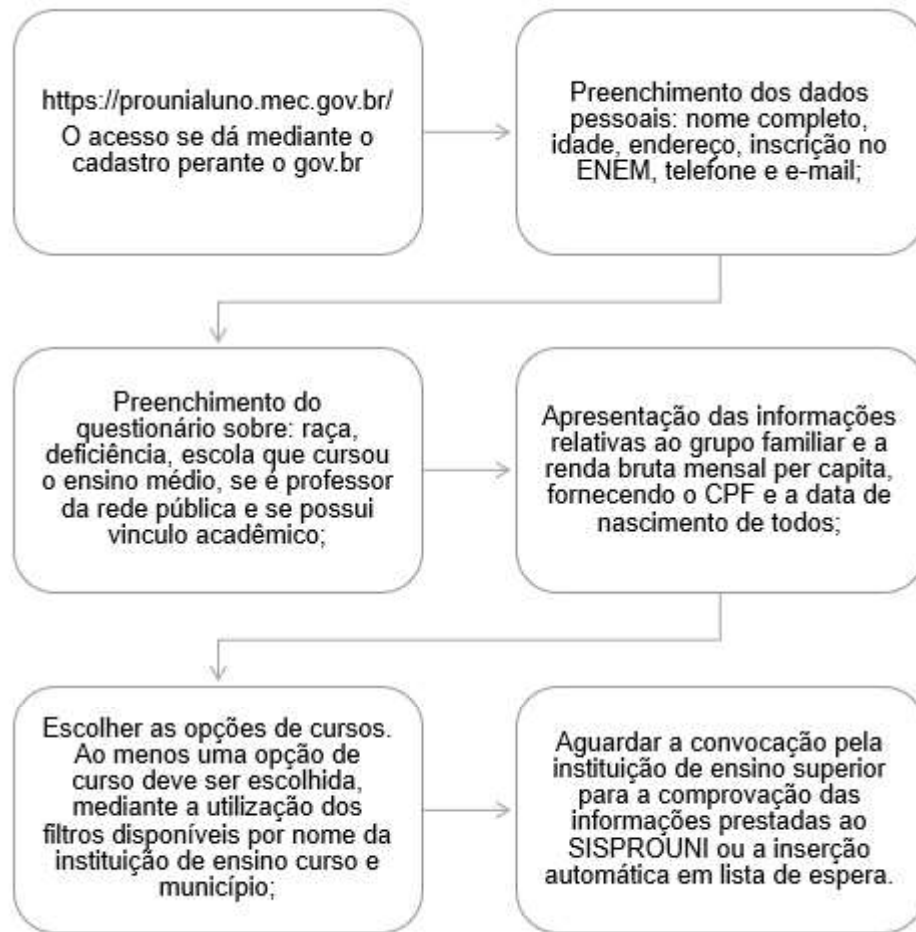
I - às bolsas destinadas à ampla concorrência; ou

II - às bolsas destinadas à implementação de políticas afirmativas referentes:

a) às pessoas com deficiência, observado o disposto na alínea "a" do inciso II, § 1º e § 1º-A do art. 7º da Lei nº 11.096, de 2005; ou

b) aos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, conforme o disposto na alínea "b" do inciso II e § 1º do art. 7º da Lei nº 11.096, de 2005;

Essa é a orientação disponível no Portal Único:



Fonte: Adaptado de: Portal Único de Acesso ao Ensino Superior. BRASIL. Ministério da Educação. PROUNI. Brasília: 2023. Disponível em: <https://acessounico.mec.gov.br/prouni>. Acesso em 10 jan. 2023.

O perfil do estudante que acessa o ensino superior através do PROUNI pode ser desenhado a partir de pesquisas realizadas desde a implantação do programa. Os resultados das pesquisas de Costa¹⁸⁶ e Pereira Filho¹⁸⁷, demonstram que a maioria dos alunos bolsistas são mulheres, possuem entre 18 e 24 anos, são

¹⁸⁶ COSTA, Fabiana de Souza. **Políticas públicas de educação superior - Programa Universidade para Todos: um olhar dos alunos beneficiários na PUC-SP**. 2008. 174 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10061>. Acesso em 28 set. 2022.

¹⁸⁷ Pereira Filho, Ednaldo da Silva. **Perfil de jovens universitários bolsistas do ProUni: um estudo de caso na UNISINOS**. 2011. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade do Vale do Rio dos Sinos; São Leopoldo, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/3018?show=full>. Acesso em 28 set. 2022.

os primeiros universitários da família e sua grande maioria trabalha enquanto está cursando o ensino superior.

A conclusão do ensino superior é um desafio à parte, observando que uma parcela relevante dos alunos que são contemplados com a bolsa de estudos do PROUNI não finaliza o curso desejado. Essa percepção foi obtida em decorrência das pesquisas realizadas por Fabiana de Souza Costa¹⁸⁸, Flávia de Mendonça Ribeiro¹⁸⁹ e Ednaldo da Silva Pereira Filho¹⁹⁰. Nesse sentido, vale dizer, no ensino superior privado a quantidade de alunos matriculados supera a quantidade de concluintes, independentemente da condição de aluno bolsista ou pagante, conforme vimos nos Gráficos 10 e 11, realizados a partir do Censo da Educação Superior de 2020.

O horário compatível com a vida cotidiana dos alunos pobres é um diferenciador quanto às vagas oferecidas pelas Instituições de Ensino Superior Públicas, das quais nem sempre levam em consideração a necessidade de dedicação ao trabalho e à locomoção. Acerca da locomoção, Alexandre Abdal e Júlia Navarra¹⁹¹ na pesquisa "Uni por Uni, eu escolhi a que era do lado da minha casa: Deslocamentos cotidianos e o acesso, a permanência e a fruição da universidade por bolsistas do ProUni no Ensino Superior privado", concluem que tão importante quanto acessar o ensino superior é cursar até à conclusão, e, para tanto, a proximidade do local de moradia é critério de escolha do candidato ao benefício.

Segundo Afrânio Mendes Catani e Ana Paula Hey, no texto "A educação superior do Brasil e as tendências das políticas de ampliação do acesso":

¹⁸⁸ COSTA, Fabiana de Souza. **Políticas públicas de educação superior - Programa Universidade para Todos: um olhar dos alunos beneficiários na PUC-SP**. 2008. 174 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10061>. Acesso em 28 set. 2022.

¹⁸⁹ Ribeiro, F. de M. (2018). **Preconceito e ProUnistas: "Seu lugar não é aqui"**. 2018. Tese (Doutorado em Psicologia) - Centro de Ciências da Vida. Programa de Pós-Graduação em Psicologia - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2018. Disponível em: <http://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/handle/123456789/15749>. Acesso em 19 set. 2022. p. 51.

¹⁹⁰ Pereira Filho, Ednaldo da Silva. **Perfil de jovens universitários bolsistas do ProUni: um estudo de caso na UNISINOS**. 2011. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade do Vale do Rio dos Sinos; São Leopoldo, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/3018?show=full>. Acesso em 28 set. 2022.

¹⁹¹ Abdal, Alexandre e Navarra, Julia. **"Uni por Uni, eu escolhi a que era do lado da minha casa": Deslocamentos cotidianos e o acesso, a permanência e a fruição da universidade por bolsistas do ProUni no Ensino Superior privado**. Novos Estudos - CEBRAP [online]. 2014, n. 99, pp. 65-87. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002014000200004>. Acesso em 29 set. 2022.

o Observatório Universitário da Universidade Cândido Mendes, cerca de 35% dos alunos que estão no último ano do ensino médio ou que já o concluíram (3,7 milhões em um total de 10,5 milhões) “vêm de famílias em que a renda média nem sequer é suficiente para comprar eletrodomésticos de primeira necessidade, como geladeiras, ou que comprometem mais de 40% do orçamento familiar com aluguel” (Gois, 2004). Uma família com renda de R\$ 1.000 a R\$ 1.200,00 “consome 82% de seus recursos com despesas essenciais como alimentação, habitação, transporte, higiene, saúde e vestuário. Em famílias no extremo mais pobre (renda mensal inferior a R\$ 400), o orçamento familiar é insuficiente para cobrir essas despesas básicas” (Idem). O fator socioeconômico mostra-se, portanto, um grande impeditivo para muitos dos aspirantes a candidatar-se a uma vaga oferecida pelo Prouni.

[...] Uma medida para tentar contornar o problema tem sido a bolsa-permanência, um acréscimo oferecido a estudantes de renda mais baixa em cursos integrais (cujas atividades e aulas duram o dia todo) do Prouni para que possam se sustentar, uma vez que ficam praticamente impossibilitados de trabalhar devido aos estudos.¹⁹²

A permanência do aluno matriculado no ensino superior é alvo de programa específico, instituído pelo Ministério da Educação através da Portaria nº. 389, de 9 de maio de 2013¹⁹³, com o objetivo, de acordo com os incisos do artigo 3º, de viabilizar a permanência em cursos de graduação, de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas, reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão estudantil e promover a democratização do acesso ao ensino superior, por meio da adoção de ações complementares de promoção do desempenho acadêmico. O valor da Bolsa Permanência é estabelecido pela Resolução/CD/FNDE nº. 13, de 9 de maio de 2013, que segundo o artigo 4º é de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais.¹⁹⁴ Em 2022,

¹⁹² MENDES CATANI, Afrânio; HEY, Ana Paula. **A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E AS TENDÊNCIAS DAS POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO**. Atos de Pesquisa em Educação, [S.l.], v. 2, n. 3, p. 414-429, jun. 2008. ISSN 1809-0354. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/754>. Acesso em 1 dez. 2022.

¹⁹³ BRASIL. Ministério da Educação. Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências. Portaria nº. 389, de 9 de maio de 2013. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30550825. Acesso em 28 set. 2022.

¹⁹⁴ BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 13, de 9 de maio de 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4739-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-13.-de-9-de-maio-de-2013>. Acesso em 28 set. 2022.

segundo o Ministério da Educação, cerca de 3,6 milhões de reais são repassados a 9.220 beneficiários do programa.¹⁹⁵

Embora existam esforços do Ministério da Educação no quesito permanência, essa tarefa só tende a ser desenvolvida com efetividade a partir da participação das instituições de ensino que aderem ao PROUNI. Sabe-se que os alunos que são contemplados com as bolsas de estudos necessariamente fornecem informações relativas ao perfil socioeconômico, o que permite identificar os indivíduos em situação de vulnerabilidade que, por sua vez, têm maiores dificuldades e conseqüentemente possibilidade de desistência do curso de graduação. Nesse ponto entra a participação das instituições de ensino superior que aderem ao PROUNI. A criação de um grupo multidisciplinar, composto prioritariamente por Assistentes Sociais e Psicólogos, para acompanhar os alunos bolsistas pode ser um diferencial no resultado final da conclusão do ensino superior e um desfecho satisfatório para os números deste programa.¹⁹⁶

Antes de refinar os dados abertos do PROUNI, cumpre registrar que a organização desses números é atualmente disponibilizada por força da auditoria operacional 008.801/2015-0, realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), proposta para avaliar a efetividade das iniciativas do Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) quanto à abertura e transparência dos seus dados governamentais. O acórdão relatado pela Ministra Ana Arraes determinou:

[...] com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao MEC e ao FNDE que, em conjunto, no prazo de 180 dias após o término da elaboração dos respectivos planos de dados abertos, em atenção ao art. 8º, caput, c/c § 1º, inciso V, c/c § 3º, incisos II e III, da Lei 12.527/2011, publiquem as informações do Fies, do ProUni, do Pnae, do Fundeb e do Pronatec na forma de dados abertos, tendo em vista o evidente interesse geral e coletivo por informações desses temas, podendo, para isso, usar como referência as informações já publicadas nos respectivos portais,

¹⁹⁵ BRASIL. Mais de 9 mil estudantes recebem a Bolsa Permanência do Prouni nesta sexta-feira. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/noticias/educacao-e-pesquisa/08/mais-de-9-mil-estudantes-recebem-a-bolsa-permanencia-do-prouni-nesta-sexta-feira>. Acesso em 31 out. 2022.

¹⁹⁶ Nesse sentido, preconiza Paulo Freire que “Ensinar exige compreender que a educação é uma forma de intervenção no mundo”. FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 25ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996. – (Coleção Leitura). p. 51.

bem como as bases de dados de sistemas eletrônicos da área de educação, a exemplo do Siope, do SIGPC e do Sigef (Achado 7, item 5.5).¹⁹⁷

Os dados do PROUNI, antes da determinação realizada pelo TCU para a publicação dos dados abertos, eram disponibilizados no portal do programa.¹⁹⁸ Entretanto, as informações consolidadas não permitiam formas de combinação de análises, de modo que os resultados em formato PDF limitavam-se a gráficos e estatísticas já definidas e refinadas pelo Ministério da Educação. Assim, passaram a ser organizados no sistema de dados abertos em sítio eletrônico próprio a partir de 2017, cujos números são na sequência utilizados no presente estudo.¹⁹⁹

O PROUNI concedeu entre 2005, ano da criação do programa, até 2020, 2.859.373 bolsas parciais e integrais, conforme levantamento realizado com base nos Censos da Educação Superior, anualmente realizado pelo Ministério da Educação. A progressão da quantidade de bolsas concedidas pelo PROUNI pode ser observada na tabela organizada a seguir, realizada a partir dos dados abertos disponibilizados pelo Ministério da Educação²⁰⁰:

Gráfico 12 – Quantidade de bolsas de estudos concedidas – período de 2005 a 2020

Ano	Total de bolsas (Parciais de 50% e integrais) concedidas
2005	95.629
2006	109.025
2007	105.574

¹⁹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 008.801/2015-0. Auditoria para avaliar a efetividade das iniciativas de abertura de dados governamentais no MEC, INEP e FNDE. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A880120150/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520. Acesso em 29 set. 2022.

¹⁹⁸ Atualmente o mencionado portal está inoperante (<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas>).

¹⁹⁹ "O Portal Brasileiro de Dados Abertos (<https://dados.gov.br>) vinculado ao Governo Federal tem como objetivo "ser o ponto referencial e único para a busca e o acesso a dados públicos brasileiros de todo e qualquer assunto ou categoria. Ele é um serviço simplificado que organiza e padroniza o acesso aos dados públicos, primando pelo reuso dos dados e o uso de tecnologias modernas". (DE SOUZA LEHFELD, NEIDE APARECIDA; DEMO, P. ; SALES, I. C. ; SILVA, A. P. ; LEHFELD, Lucas de Souza . Metodologia Científica e Direito - Horizontes Digitais. 1. ed. Curitiba - PR: CRV, 2021. v. 01. p. 37).

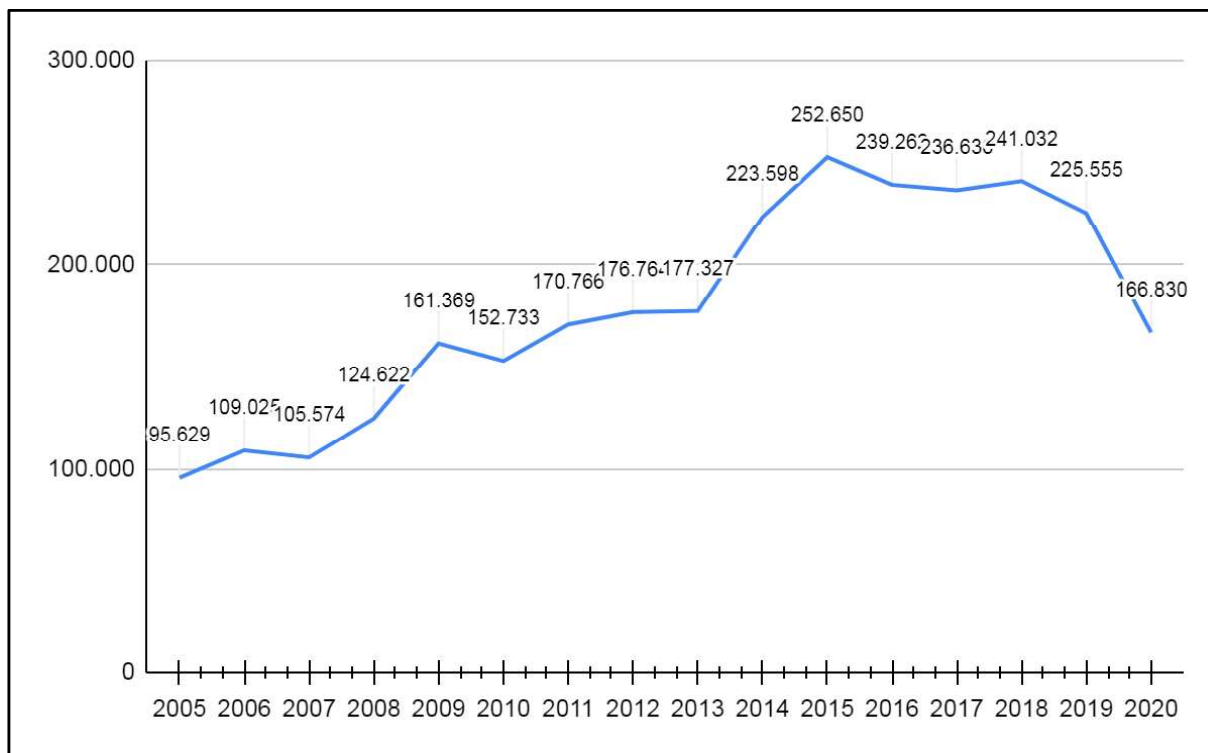
²⁰⁰ BRASIL. Ministério da Educação. **Dados abertos**. Disponível em: <https://dadosabertos.mec.gov.br/prouni?start=0>. Acesso em 28 set. 2022.

2008	124.622
2009	161.369
2010	152.733
2011	170.766
2012	176.764
2013	177.327
2014	223.598
2015	252.650
2016	239.262
2017	236.636
2018	241.032
2019	225.555
2020	166.830
Total	2.859.373

Fonte: Adaptado de: Dados abertos compilados – período de 2005 a 2020. BRASIL. Ministério da Educação. Dados abertos. Brasília: 2022. Disponível em: <https://dadosabertos.mec.gov.br/prouni?start=0>. Acesso em 09 dez. 2022.

Apesar da progressão na concessão de bolsas de estudo, é possível verificar ligeiras diminuições e estagnações em determinados anos, conforme o gráfico abaixo apresentado, alimentado com os números relacionados na tabela acima:

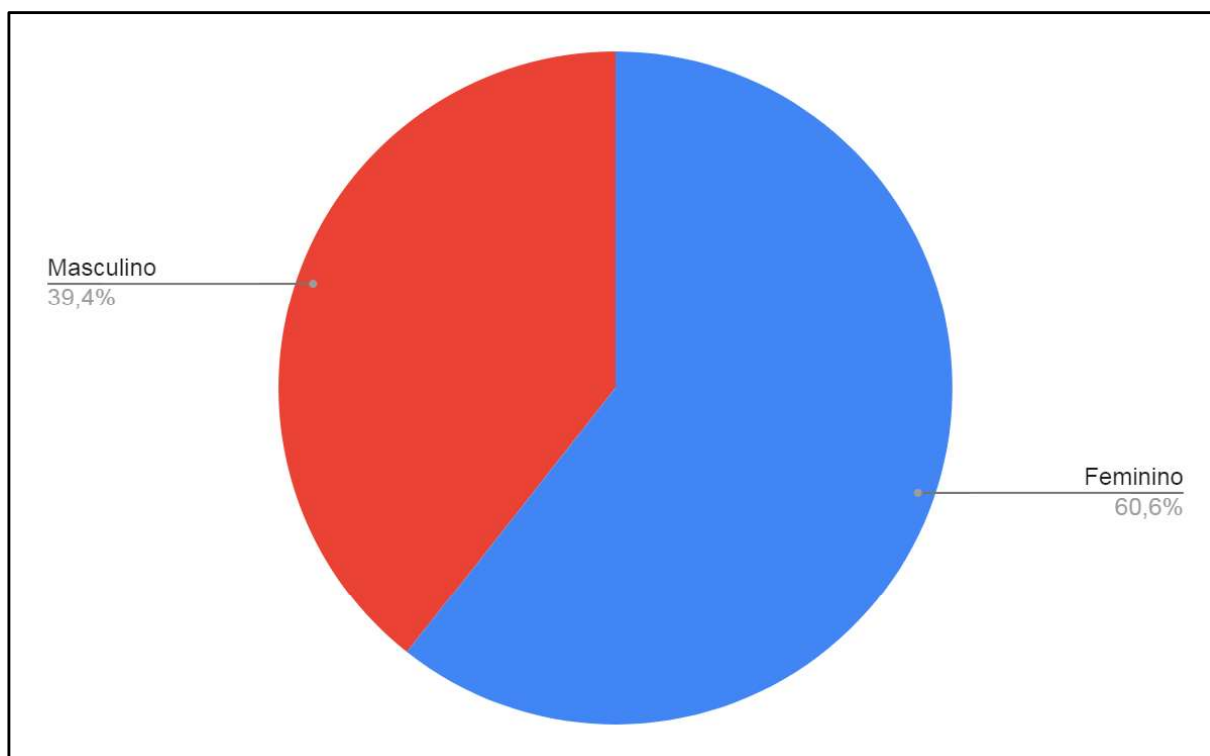
Gráfico 13 – Progressão de bolsas de estudos oferecidas anualmente pelo PROUNI – período de 2005 a 2020



Fonte: Adaptado de: Dados abertos compilados – período de 2005 a 2020. BRASIL. Ministério da Educação. Dados abertos. Brasília: 2022. Disponível em: <https://dadosabertos.mec.gov.br/prouni?start=0>. Acesso em 09 dez. 2022.

A organização da tabela consistiu em acessar cada ano base (2005 a 2020) e consultar a quantidade de bolsas oferecidas, independentemente de serem parciais de 50% ou integrais, excluindo-se a primeira linha, que é ocupada por informações que não merecem ser contabilizadas e apenas servem para informar a disposição dos dados.

A quantidade de pessoas do sexo feminino identificada para a pesquisa do ano de 2020 é superior aos alunos do sexo masculino. Foram contabilizadas 101.137 mulheres e 65.693 homens bolsistas do PROUNI, cujo gráfico abaixo demonstra a diferença:

Gráfico 14 – Beneficiários por gênero – Dados abertos 2020

Fonte: Adaptado de: Dados abertos compilados – período de 2020. BRASIL. Ministério da Educação. Dados abertos. Brasília: 2022. Disponível em: <https://dadosabertos.mec.gov.br/prouni?start=0>. Acesso em 09 dez. 2022.

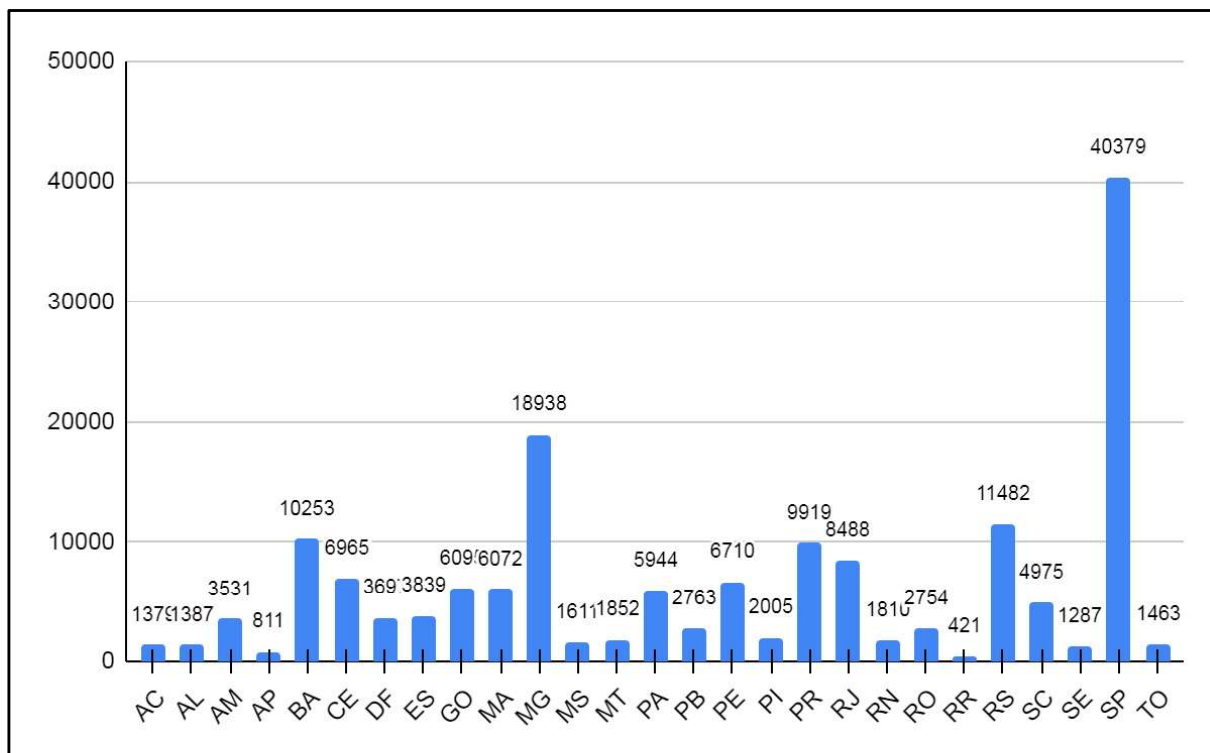
O interesse das pessoas de sexo feminino pelo ensino superior é maior no ano apurado (2020), em 2019 a diferença também é perceptível, de modo que 131.368 pessoas do sexo feminino foram beneficiadas com bolsas do PROUNI e apenas 94.187 são do sexo masculino. As mulheres, no geral, são a maioria nos bancos escolares, procurando uma inserção no mercado de trabalho ainda resistente quanto a recepção do sexo feminino.²⁰¹

No quesito distribuição de bolsas de estudo pelas unidades federativas, a base aberta de dados disponibilizada pelo Ministério da Educação (MEC) permite visualizar que os Estados de São Paulo e Minas Gerais se destacam na quantidade

²⁰¹ BBC. **Mulheres são maioria nas universidades brasileiras, mas têm mais dificuldades em encontrar emprego.** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-49639664>. Acesso em 31 out. 2022.

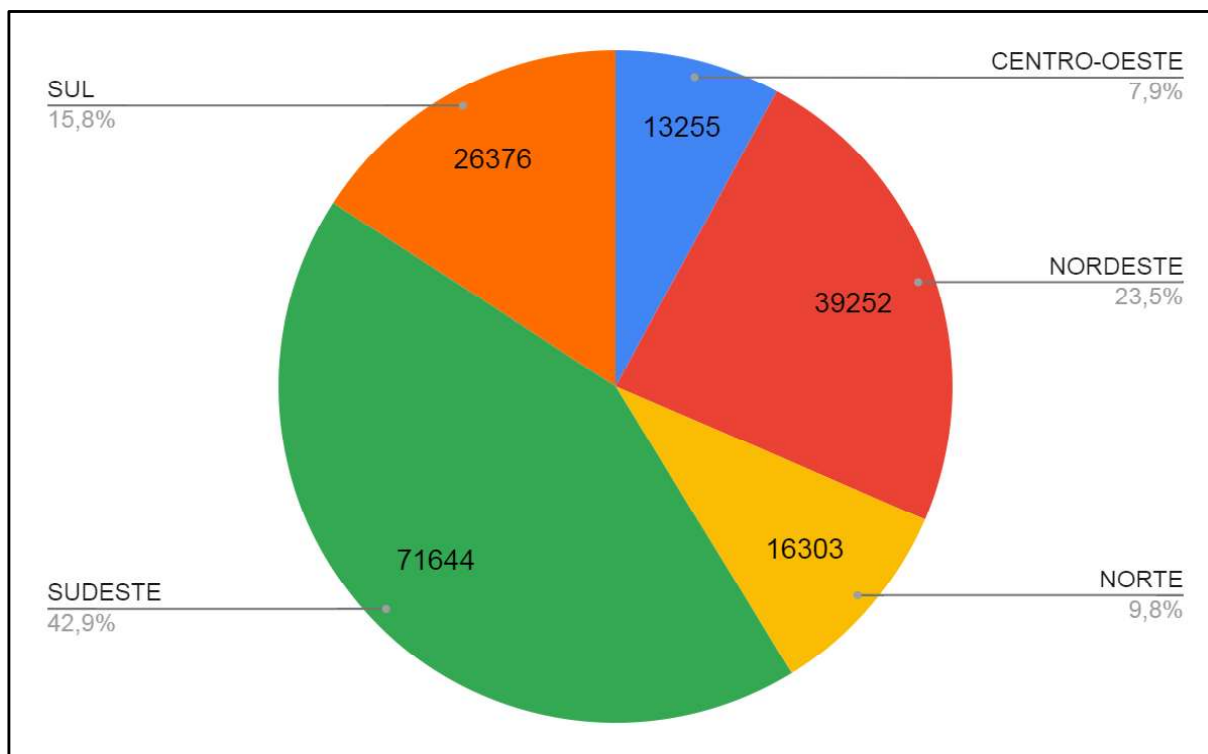
de bolsas oferecidas no ano de 2020. Em São Paulo foram oferecidas 40.379 bolsas de estudos e em Minas Gerais 18.938 bolsas.

Gráfico 15 – Beneficiários por Estado – Dados abertos 2020



Fonte: Adaptado de: Dados abertos compilados – período de 2020. BRASIL. Ministério da Educação. Dados abertos. Brasília: 2022. Disponível em: <https://dadosabertos.mec.gov.br/prouni?start=0>. Acesso em 09 dez. 2022.

A apresentação dos dados por região demonstra que o Sudeste ofereceu quantidade superior às demais regiões. Na sequência, o Nordeste é a região que concede maior quantidade de bolsas de estudos.

Gráfico 16 – Beneficiários por regiões – Dados abertos 2020

Fonte: Adaptado de: Dados abertos compilados – período de 2020. BRASIL. Ministério da Educação. Dados abertos. Brasília: 2022. Disponível em: <https://dadosabertos.mec.gov.br/prouni?start=0>. Acesso em 09 dez. 2022.

Esses dados demonstram que o PROUNI é um programa que deu certo, a quantidade de bolsas oferecidas na região do nordeste tem o poder de transformar aquela localidade, aumentando progressivamente a qualidade de vida e o desenvolvimento da população nordestina.

As demais regiões têm igualmente suas deficiências no quesito desenvolvimento, e a preparação de profissionais proporciona a médio e longo prazo uma alteração no cenário social com a formação de capital humano capaz de ocupar vagas e criar oportunidades de emprego. Os indicadores regionais demonstram, ainda que com disparidade nos números, o PROUNI tem assumido um resultado significativo, dada a quantidade de bolsas concedidas.

Não se pode deixar de levar em consideração que existem falhas que precisam ser ponderadas.²⁰² A diferença na quantidade de bolsas concedidas entre as regiões do nosso país é uma das lacunas que precisam ser sanadas. Por simples dedução, em razão das dificuldades popularmente reconhecidas, a situação de disparidade de bolsas concedidas tanto pode acontecer pela quantidade menor de instituições de ensino localizadas fora do eixo sudeste quanto pelo estilo de vida e demais problemas sociais enfrentados pelas demais regiões.

Ainda que existam estudos contrários ao PROUNI, dos quais tendem a afirmar uma menor qualidade da educação superior oferecida pelas instituições particulares em comparação com as instituições públicas, essas afirmativas são por vezes dissociadas de uma pesquisa mais bem aprofundada, sem apresentar a origem da suposição quanto a qualidade que por vezes está na formação inicial obtida no sistema educacional. Noutra vertente, as pesquisas que afirmam a precarização do ensino superior com o estímulo ao PROUNI esquecem que as instituições privadas são diuturnamente fiscalizadas pelo Ministério da Educação e têm sido ranqueadas por processos de avaliação do desempenho de seus alunos ao final do curso.

O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) instituído pela Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004²⁰³, por exemplo, tem o condão de aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação. A avaliação institucional realizada periodicamente pelo Ministério da Educação (art. 25 do Decreto nº. 9.235/2017) e promovido pelas próprias instituições de ensino superior são meios de apurar a qualidade do ensino superior (art. 11 da Lei nº. 10.861/2004).

Grazielle Vital da Silveira, em sua pesquisa de dissertação, afirma que o PROUNI apresenta um alto grau de oportunidade de ingresso no ensino superior aos

²⁰² No sentido da fiscalização do PROUNI: “A tentativa de regular o segmento privado e obter retorno da renúncia fiscal concedida às filantrópicas foi restringida, à medida que a evolução do texto legal foi na direção do afrouxamento do aparato estatal. A inexistência de sanções mais severas pelo descumprimento das regras estabelecidas, combinada ao lapso temporal para avaliação dos cursos, estimula comportamentos oportunistas por parte de instituições de qualidade duvidosa”. DE CARVALHO, Cristina Helena Almeida. **O PROUNI no Governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior**. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 979-1000, out. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/PWLCqgtgCqvYP9tXx6NPfsHf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 13 dez. 2022.

²⁰³ BRASIL. Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 de abril de 2004.

grupos historicamente excluídos. Silveira ainda relaciona estudos que indicam que o programa contribui para a privatização do ensino superior.²⁰⁴ Essa crítica é acompanhada por Afrânio Mendes Catani e Ana Paula Hey que concluem: “aos bens nascidos garante-se educação de alta qualidade e, aos despossuídos, garante-se o acesso – nem mesmo a permanência – às instituições e aos cursos menos prestigiados.”²⁰⁵

²⁰⁴ SILVEIRA, Grazielle Vital da. **A adesão das instituições privadas ao PROUNI: interesses em pauta**. 2012. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Educação, Cuiabá: 2012. Disponível em: <https://ri.ufmt.br/handle/1/950>. Acesso em 12 set. 2022. p. 82.

²⁰⁵ MENDES CATANI, Afrânio; HEY, Ana Paula. **A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E AS TENDÊNCIAS DAS POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO**. Atos de Pesquisa em Educação, [S.l.], v. 2, n. 3, p. 414-429, jun. 2008. ISSN 1809-0354. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/754>. Acesso em 1 dez. 2022.

7 CONCLUSÃO

Vimos que os direitos fundamentais foram gradativamente conquistados, cujo resultado é perceptível na sociedade brasileira atual, guiada pela Constituição Federal de 1988, onde os direitos à vida, liberdade, igualdade, segurança, propriedade, saúde e educação estão, ou deveriam estar, estabilizados e resguardados pela vedação ao retrocesso social.

Em meio a estes direitos fundamentais, colocamos em destaque o direito à educação e o acesso ao ensino superior, tendo em vista que a educação é um dos pilares centrais para a construção de uma sociedade. Não à toa, foi considerada pela Constituição Federal de 1988 um direito fundamental, destinado à todos e promovido pelo Estado e pela família, para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho, com a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, previsto nos artigos 205 e 206, inciso IX.

Afirmamos na introdução: o aprendizado é inerente à vida humana. O caminho acadêmico inicia-se nos primeiros anos de vida e se desenvolve com passar do tempo, até alcançar o ensino superior, principal gargalo da vida acadêmica dos jovens, sobretudo em razão da competição acirrada pelas vagas nas instituições de ensino superior públicas e o necessário investimento de tempo e dinheiro para a manutenção dos estudos.

A saída encontrada pelo Governo Federal foi a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), implementado desde 2004 com o objetivo de incluir alunos no ensino superior que preencham as condições dos artigos 1º e 2º da Lei nº. 11.096/05. Ou seja, observada a regra relativa à renda familiar mensal per capita, em que a bolsa de estudo integral é destinada a pessoas com renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio), e, as pessoas com renda familiar mensal per capita de até 3 (três) salários mínimos, que concorrem às bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento).

Inicialmente as bolsas de estudos eram reservadas a candidatos que frequentaram o ensino médio em escolas públicas ou que concluíram os estudos em escolas particulares na condição de bolsista integral. A redação legislativa e, conseqüentemente, a proposição inicialmente definida pela política pública foi alterada pela Lei nº. 14.350/22, com a expansão da destinação das bolsas do PROUNI,

observando níveis de prioridades à candidatos que tenham cursado: o ensino médio em escola da rede pública; o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista integral; o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista integral; o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista parcial da respectiva instituição ou sem a condição de bolsista; e o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista parcial da respectiva instituição ou sem a condição de bolsista.

Assim, o PROUNI deixou de ser uma política pública voltada à inclusão social, via aumento das oportunidades de acesso ao ensino superior a estudantes oriundos do ensino médio público. As possibilidades foram ampliadas a candidatos que tiveram melhores condições de ensino, dada a diferença na qualidade do ensino público e privado oferecido no ensino médio.

O PROUNI ainda reserva um percentual de bolsas de estudos para pessoas com deficiência, autodeclarados indígenas, pardos ou pretos e estudantes egressos dos serviços de acolhimento institucional e familiar ou neles acolhidos. Nesse ponto, o Programa permanece cumprindo com a ideia originariamente estabelecida, visando o desenvolvimento social e a justiça social, objetivos propostos na Constituição Federal de 1988, dos quais só tendem a ter efetividade com a implementação da educação.

Através dos dados abertos disponibilizados pelo Ministério da Educação (Gráfico 12), foi possível observar que as pessoas autodeclaradas pretas e pardas têm ocupado porcentagem relevante das bolsas de estudos disponibilizadas pelo PROUNI, o que demonstra a efetividade do Programa. Essa conclusão reflete positivamente nas ações afirmativas promovidas com o objetivo de implementar a inclusão de populações historicamente privadas do acesso a oportunidades.

Ao lado disso, foi possível identificar com o estudo e o refinamento dos dados disponibilizados pelo Ministério da Educação, que a permanência e a conclusão do ensino superior precisam ser revistas. De acordo com o Gráfico 10 e 11, a quantidade de alunos que ingressam no ensino superior é muito menor em comparação com os que concluem. A alteração legislativa realizada pela Lei nº. 14.350/22, conforme vimos, passa a permitir que alunos com origem no ensino médio

particular, mesmo sem a condição de bolsistas, tenham direito a concorrer a bolsas de estudos oferecidas pelo PROUNI. Nesse particular, é evidente que os alunos que têm origem no ensino médio particular terão índices de permanência e conclusão muito maiores que os alunos oriundos do ensino médio públicos, onde concentra-se a população vulnerável.

Nessa medida, os dados analisados e a pesquisa bibliográfica possibilitaram verificar que o acesso à educação é promovido pela política pública, no entanto, o Ministério da Educação e as instituições de ensino superior privadas que aderem ao PROUNI precisam criar maneiras de fortalecer a permanência estudantil. As próprias informações fornecidas pelo candidato permitem individualizar e acompanhar aqueles que possuem o perfil que sugere a desistência ou a interrupção dos estudos, que estão em situação de vulnerabilidade. Estes candidatos merecem o acompanhamento por uma equipe multidisciplinar composta, por exemplo, por Assistentes Sociais e Psicólogos.

A derradeira proposta é conferir maior divulgação ao PROUNI, fazendo valer os ensinamentos de Paulo Freire, sob o prisma de que ensinar exige compreender que a educação é uma forma de intervenção no mundo. Tal divulgação deve ser realizada e implementada tanto pelos meios de comunicação usuais quanto nas escolas públicas que oferecem o ensino médio, com a capacitação dos professores para explicar e orientar do que se trata o Programa, apresentando a oportunidade de acesso ao ensino superior aos alunos e fomentando a continuidade no ensino, de modo que as vagas oferecidas sejam ocupadas por aqueles que realmente foram alvo originários da política pública, uma vez que o PROUNI foi idealizado pensando nas desigualdades estruturais que temos no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **STF VS. VONTADE DA MAIORIA: AS RAZÕES PELAS QUAIS A EXISTÊNCIA DO STF SOMENTE SE JUSTIFICA SE ELE FOR CONTRAMAJORITÁRIO**. Revista dos Tribunais. vol. 921. p. 191. Jul. 2012DTR\2012\44816.

Abdal, Alexandre e Navarra, Julia. **“Uni por Uni, eu escolhi a que era do lado da minha casa”: Deslocamentos cotidianos e o acesso, a permanência e a fruição da universidade por bolsistas do ProUni no Ensino Superior privado**. Novos Estudos - CEBRAP [online]. 2014, n. 99, pp. 65-87. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002014000200004>. Acesso em 29 set. 2022.

AFONSO DA SILVA, J. **Curso de Direito constitucional positivo**, 38 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Malheiros Editora, 2 eds. 2015.

AYRES, Ian; FOSTER Sydney. **Don't Tell, Don't Ask: Narrow Tailoring After Grutter and Gratz**. 25.11.2021. Yale Law School. Disponível em: <https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/5472>. Acesso em 29 ago. 2022.

Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em 20 jun. 2022.

BBC. **Mulheres são maioria nas universidades brasileiras, mas têm mais dificuldades em encontrar emprego**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-49639664>. Acesso em 31 out. 2022.

BOBBIO, Norberto. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação Celso Lafer. **A era dos direitos**. 7. Reimpressão. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação; Câmara de Educação Básica. Parecer nº 11, de 7 de julho de 2010. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino

Fundamental de 9 (nove) anos. Diário Oficial da União, Brasília, 9 de dezembro de 2010, Seção 1, p. 28. Disponível em: . Acesso em: 23 mar. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de novembro de 2009, Seção 1, p. 8. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 6 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm. Acesso em 12 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 de abril de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 14 de janeiro de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. **Manual do Bolsista do PROUNI.** Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do ProUni (CONAP). http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/pdf/Manual_Bolsista_ProUni.pdf. Acesso em 12 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conheça o Plano de Dados Abertos do MEC para o biênio 2020-2022**. Disponível em: <https://dadosabertos.mec.gov.br/conheca-plano-dados-abertos-mec>. Acesso em 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Reformulação da Educação Superior**. GERES. Portaria Nº. 100, de 06 de fevereiro de 1986. Disponível em: www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf. Acesso em: 06 ago. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **As ações afirmativas no Supremo Tribunal Federal: conexões entre direito e política na difícil promoção da equidade racial no Brasil**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional [Recurso Eletrônico]. Belo Horizonte, v.21, n.83, jan./mar. 2021. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1514>. Acesso em 25 ago. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CASTRO, S. O. C.; SANTOS, F. M.; RODRIGUES, C. T. O IMPACTO DO PROUNI E DO FIES NO DESEMPENHO ACADÊMICO. IV Encontro brasileiro de administração pública. maio 2017. ISSN 2594-5688. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/anais-do-iv-encontro-brasileiro-de-administracao-publica.pdf/view>. Acesso em 22. ago. 2022. p. 647.

COSTA, Fabiana de Souza. **Políticas públicas de educação superior – Programa Universidade para Todos: um olhar dos alunos beneficiários na PUC-SP**. 2008. 174 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10061>. Acesso em 28 set. 2022.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ª Ed. – São Paulo/SP: Malheiros Editores, 2006.

DA SILVA. Maclovia Corrêa; MATUICHUK. Miraldo. **OS PROGRAMAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: PROUNI E REUNI**. Revedutec, Curitiba, n. 11, 2011. Disponível em: <http://revistas.utfpr.edu.br/pb/index.php/revedutec-ct/article/view/1526>. Acesso em 06 de ago. 2019.

DALL'AGNESE, J.; MORSHAK VIEIRA, L.; GIRON, H. PNAE como instrumento pedagógico de fomento à saúde na Educação Básica de jovens brasileiros. Cadernos do Aplicação, Porto Alegre, v. 34, n. 2, 2021. DOI: 10.22456/2595-4377.111189. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/CadernosdoAplicacao/article/view/111189>. Acesso em 30 ago. 2022.

D'AVILA, Geruza Tavares. **O ensino superior como projeto profissional para "ser alguém": repercussões de um cursinho pré-vestibular popular na vida dos estudantes**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88784/236138.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 24 ago. 2022.

DE ALMEIDA. Wilson Mesquita. **Os Herdeiros e os Bolsistas do Prouni na Cidade de São Paulo**. Educ. Soc., Campinas, v. 36, nº. 130, p. 85-100, jan.-mar., 2015.

DE SOUZA LEHFELD, NEIDE APARECIDA; DEMO, P. ; SALES, I. C. ; SILVA, A. P.; LEHFELD, Lucas de Souza . Metodologia Científica e Direito - Horizontes Digitais. 1. ed. Curitiba - PR: CRV, 2021. v. 01.

Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Direitos humanos e políticas públicas**. In: XIV Congresso Nacional do CONPEDI, 2006, São Paulo, SP. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI. São Paulo, SP: Fundação Boiteux, 2006.

DEMO, Pedro. **Atividades de aprendizagem: sair da mania do ensino para comprometer-se com a aprendizagem do estudante**. Campo Grande, MS: Secretaria de Estado de Educação do Mato Grosso do Sul – SED/MS, 2018. Disponível em: <http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/eBook-Atividades-de-Aprendizagem-Pedro-Demo.pdf>. Acesso em 31 ago. 2022.

DIÉGUEZ. Carla Regina Mota Alonso. **Lugar de jovem é na universidade! Políticas públicas de educação e a ampliação do acesso ao ensino**

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 1ª ed. São Paulo: RT, 2007.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: A teoria e a prática da igualdade**. Tradução: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

Educação brasileira em 2022 - a voz dos adolescentes” organizada com o IPEC. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/20186/file/educacao-em-2022_a-voz-de-adolescentes.pdf. Acesso em 16 set. 2022.

FELICETTI, Vera Lucia. MOROSINI, Marília Costa. **Ações Afirmativas: O PROUNI na Educação Superior Brasileira**. Congressos CLABES. Disponível em: <https://revistas.utp.ac.pa/index.php/clabes/article/view/1230>. Acesso 30 nov. 2022.

FERES JÚNIOR, J., CAMPOS, L.A., DAFLON, V.T., and VENTURINI, A.C. **Ação afirmativa: conceito, história e debates** [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 190 p. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-990364-7-7. <https://doi.org/10.7476/9786599036477>.

FERRAJOLI, Luigi. **Pasado y futuro del estado de derecho**.

FERREIRA, Maria Gorete. KALLÁS FILHO. Elisa. **Direito à educação e política pública do PROUNI**. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca. v. 11 n. 1 (2016). pg. 185. Disponível em: <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/306>. Acesso em 24 ago. 2022.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996. – (Coleção Leitura).

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA**. 2001. Série Cadernos do CEJ, p. 86.

GOMES, Luziane da Silva, NUNES, Emanuel Márcio, RODRIGUES, Fábio Lúcio, RAMALHO, Samara de Melo. **Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre as escolas públicas no Nordeste brasileiro**. Rev. Econ.

NE, Fortaleza, v. 52, n. 2, p. 103-120, abr./jun., 2021. p. 104. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/1213/886>. Acesso em 22 ago. 2022.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

IBGE. ESTATÍSTICAS SOCIAIS. Mais de 25 milhões de jovens não estudavam em 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/21256-mais-de-25-milhoes-de-jovens-nao-estudavam-em-2017.html>. Acesso em 20 jul. 2022.

IBGE. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em 20 jul. 2022.

JARDIM, F. A. A.; ALMEIDA, W. M. de. **Expansão recente do Ensino Superior brasileiro: (novos) elos entre educação, juventudes, trabalho?**. Linhas Críticas, [S. l.], v. 22, n. 47, p. 63–85, 2016. DOI: 10.26512/lc.v22i47.4776. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4776>. Acesso em: 9 ago. 2022.

LEHFELD, Lucas de Souza; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; LÊPORE, Paulo Eduardo. **Monografia Jurídica: Guia Prático para elaboração do trabalho científico e orientação metodológica**. São Paulo, editora Método, 2011.

LEITE, F. M.; CARDOSO, J. A. **SISTEMA DE COTAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO SETOR PRIVADO: QUESTÕES CONTROVERSAS E COMBATE À DISCRIMINAÇÃO**. Revista Paradigma, v. 26, n. 2, 2017. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1040>. Acesso em: 22 ago. 2022.

LIMA, Carolina Alves de Souza. **Cidadania, direitos humanos e educação: avanços, retrocessos e perspectivas para o século 21**. São Paulo: Almedina, 2019.

LIMA. João Marcelo da Costa e Silva; RAGAZZO. Carlos; MOLHANO. Leandro. **A OFERTA DE CURSOS DO PROUNI E O MERCADO DE TRABALHO**. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 61, n. 3, set./dez. 2016.

LOPES, D. G.; LEHFELD, N. A. de S. **REFLEXÕES SOBRE A JUVENTUDE FRENTE A PRECARIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E DO TRABALHO**. Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, [S. l.], v. 7, n. 7, p. 501–513, 2020. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/1635>. Acesso em: 4 nov. 2022.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 76.

MENDES CATANI, Afrânio; HEY, Ana Paula. **A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E AS TENDÊNCIAS DAS POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO**. Atos de Pesquisa em Educação, [S.l.], v. 2, n. 3, p. 414-429, jun. 2008. ISSN 1809-0354. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/754>. Acesso em 1 dez. 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. – 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NUNES, Danilo Henrique; LEHFELD, Lucas Souza; NETTO, Carlos Eduardo Montes. **A DESCONSTRUÇÃO DO MITO DA DEMOCRACIA RACIAL E O RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL: EDUCAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL**. Revista do Direito, n. 63, p. 79-104, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/15760>. acesso em 02 dez. 2022.

PAVÃO DA SILVA, A.; DE SOUZA LEHFELD, N. A. **TRABALHO E JUVENTUDE NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO: REFLEXÕES INTRODUTÓRIAS: WORK AND YOUTH IN THE CONTEMPORARY CONTEXT: INTRODUCTORY REFLECTIONS**. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 43, 2020. DOI: 10.5216/rfd.v43.58801. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/58801>. Acesso em: 13 jul. 2022.

PEREIRA FILHO, Ednaldo da Silva. **Perfil de jovens universitários bolsistas do ProUni: um estudo de caso na UNISINOS**. 2011. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade do Vale do Rio dos Sinos; São Leopoldo, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/3018?show=full>. Acesso em 28 set. 2022.

RAMOS, Hamilton Vieira. **Diferenças sociais e ações afirmativas A luta pela igualdade**. Revista de informação legislativa, v. 44, n. 173, p. 117-130, jan./mar. 2007.

REALE, M. **Filosofia do Direito**. 20 eds., São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBEIRO, F. de M. (2018). **Preconceito e ProUnistas: "Seu lugar não é aqui"**. 2018. Tese (Doutorado em Psicologia) - Centro de Ciências da Vida. Programa de Pós-Graduação em Psicologia - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2018. Disponível em: <http://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/handle/123456789/15749>. Acesso em 19 set. 2022.

SANTOS, Clarissa Tagliari. **Ações afirmativas no ensino superior: análise do perfil socioeconômico e da experiência universitária de bolsistas do ProUni na PUC-Rio**. R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 93, n. 235, p. 770-790, set./dez. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHWARTZMAN, Simon. Por uma nova política de educação superior para o Brasil. 2007. Disponível em: https://ia802700.us.archive.org/16/items/PorUmaPoliticaDeEducacaoSuperior/2007p_oledsup.pdf. Acesso em 24 ago. 2022.

SILVA, Juvêncio Borges; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. **CIDADANIA: UMA LEITURA A PARTIR DO SISTEMA ESCRAVISTA DE SUAS IMPLICAÇÕES NA (DE)FORMAÇÃO DAS PRÁTICAS REPUBLICANAS NO BRASIL**. R. Dir. Gar. Fund., Vitória, v. 19, n. 1, p. 13-54, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/972>. Acesso em: 06 ago. 2019.

SILVA, Juvêncio Borges; ZACARIAS, Fabiana; GUIMARÃES, Leonardo Aquino Moreira. A UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E SUA RELEVÂNCIA PARA O EXERCÍCIO E CONCREÇÃO DA CIDADANIA. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 308-333, ago. 2018. ISSN 2447-5467.

Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/146>>.
Acesso em: 22 ago. 2022. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.146>. p. 314.

SILVA, Thiago Rodrigo da. “Pratas, ‘Lacoste’, Grana e Novinhas”: um estudo sobre a construção social da adolescência através do ato infracional / Thiago Rodrigo da Silva. – Franca : [s.n.], 2015. Disponível em:
<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/138560>. Acesso em: 13 jul. 2022.

SILVEIRA, Grazielle Vital da. **A adesão das instituições privadas ao PROUNI: interesses em pauta**. 2012. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Educação, Cuiabá, 2012. Disponível em: <https://ri.ufmt.br/handle/1/950>. Acesso em 12 set. 2022.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Cidadania e políticas públicas**. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, São Paulo, v.9, n.18, p.199-223, jul./dez., 2006.

SPAT. Gabrielli Machado; SUPTITZ. Carolina Elisa. **O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DIREITO E A CULTURA COMO DIREITO FUNDAMENTAL: SOB O OLHAR DA INVESTIGAÇÃO ACADÊMICA**. XII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2015. Disponível em:
<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13206>. Acesso em: 06 ago. 2019.

STRECK, Lenio Luiz. **30 anos da CF em 30 julgamentos: uma radiografia do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

superior brasileiro. Cadernos ADENAUER. São Paulo, v. XVI, p. 45-63, 2015. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/junge-menschen-in-brasilien>. Acesso em 30 nov. 2022.

TAVARES, André Ramos. **A propagação de elementos redutores dos direitos sociais no Brasil**. In Reflexões jurídicas e contemporâneas. Ricardo Calcini (Org.), Leme, Mizuno, 2022.

TAVARES, André Ramos. **CNJ como instância de suporte aos magistrados na complexidade decisória: o caso dos direitos sociais e econômicos.** In: CRUZ, Fabrício Bittencourt da. (org.). CNJ 10 Anos. Brasília: CNJ, 2015, v. 1.

TOMAZ DE OLIVEIRA, Rafael; ABBOUD, Georges. **A gênese do controle difuso de constitucionalidade: cidadania e democracia na conformação das atribuições do Judiciário no marco de um Estado de Direito.** Revista de Processo, v. 229, 2014.