XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU - URUGUAI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

JONATHAN BARROS VITA

ALESSANDRA VANESSA TEIXEIRA

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

T314
TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO
[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Jonathan Barros Vita, Alessandra Vanessa Teixeira – Florianópolis: CONPEDI, 2024.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-993-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Transformações na ordem social. 3. Regulação. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Muito nos alegrou a coordenação do Grupo de Trabalho 'Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I', que – em grande sinergia entre os presentes – consignou expressivas pesquisas científicas com senso crítico apurado. As pesquisas vislumbraram harmonia com o próprio evento que tinha como mote ‘Estado de Derecho, Investigación Jurídica e Innovación’, no XIII Encontro Internacional do CONPEDI, realizado entre os dias 18, 19 e 20 de setembro de 2024, na cidade de Montevidéu – Uruguai.

Com efeito, as transformações na ordem social e econômica estão profundamente conectadas ao desenvolvimento de novas formas de regulação. Essas mudanças podem ser observadas em diversos níveis, como o avanço da tecnologia, globalização, e a crescente digitalização da economia, que exigem novas regras e adaptações regulatórias. Nesse ânimo, as pesquisas foram construídas por quatorze apresentações.

De plano, tivemos a abordagem sobre ‘A Educação Ambiental como Instrumento de Concretização da Responsabilidade Social Empresarial’, apresentada por Eid Badr, na qual se propôs uma análise da intersecção entre Educação Ambiental e a RSE, na perspectiva jurídica, enfatizando a relevância dessa abordagem para o cumprimento das obrigações legais e o avanço da sustentabilidade empresarial.

Em ‘A Educação Ambiental Crítica como um Instrumento para Legitimar a Participação Comunitária nos Licenciamentos Ambientais’, apresentado por Élica Viveiros e Ernaldo Oliveira de Medeiros, a preocupação foi em investigar se a educação ambiental crítica é um instrumento para legitimar a participação cidadã nas audiências públicas para a proteção do meio ambiente.

A terceira apresentação, realizada por Daniel de Jesus Rocha, dita ‘Interferência Familiar na Construção da Identidade e Pertencimento Cultural: o Papel do Direito na Valorização da Cultura Quilombola’, destacou o papel das instituições escolares de ensino médio na Educação para as Relações Étnico-Raciais (ERER), conforme previsto pelas Leis nº 10.639 /2003. Diante disso, buscou compreender o apoio familiar aos jovens quilombolas do ensino médio, argumentando que a construção de identidade e pertencimento cultural é um papel do

direito, que deve observar as leis, diretrizes e documentos orientadores das instituições escolares na valorização da cultura familiar quilombola.

Na continuidade, tivemos o artigo ‘Escolas de Pensamento Econômico e Políticas Econômicas: Breve Relato da História’, apresentado por Thiago Cícero Serra Lyrio, no qual o objetivo central foi apresentar um escorço das principais Escolas de Pensamento Econômico e Políticas Econômicas no decorrer da História a partir de Adam Smith, de maneira a se aprofundar nesse tema de grande relevância e complexidade que está presente e afeta de maneira direta e diária a vida de todo ser humano.

A quinta apresentação, realizada por José Carlos Buzanello, tratou dos ‘Desafios Regulatórios na Implementação do 5G no Brasil: Oportunidades de Reorganização do Espectro de Frequência’, na qual aborda os principais desafios regulatórios enfrentados pela Agência Nacional de Telecomunicações para levar conectividade do 5G a todo território brasileiro, tendo como foco a alocação do espectro de frequência.

Na sequência, o artigo ‘A Lei do Ato Médico e o Crime de Exercício Ilegal da Medicina: a Regulação dos Procedimentos Estéticos’, apresentado por Mayrinkellison Peres Wanderley, trouxe o debate sobre o crime de exercício ilegal da medicina a partir das disposições na Lei do Ato Médico – LAM (Lei 12.842/2013), sob o prisma da regulação.

Outra importante discussão, denominada ‘Financeirização e Regulação Jurídica: Interações e Consequências’, apresentada por Thalles Alexandre Takada, analisou a interseção entre o direito e a economia, destacando a influência do capital financeiro sobre o sistema jurídico, fenômeno denominado de financeirização. O artigo destaca como a financeirização permeia todos os aspectos da vida social, não apenas as instituições financeiras, mas também direitos fundamentais, como o direito à moradia e a seguridade social.

O oitavo artigo, apresentado por David Elias Cardoso Camara, intitulado ‘Revisitando a U.S. Foreign Corrupt Practices Act’, explorou a história da Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), legislação estadunidense que iniciou práticas de conformidade e redução de riscos no âmbito interno. Em seguida, o mesmo autor apresenta ‘A Crise Institucional do Judiciário Brasileiro: Causas, Desafios e a Judicialização da Política na Perspectiva de Ran Hirschl’, fazendo uma análise, a partir de um determinado marco teórico, dos principais aspectos jurídico-políticos que configuram a crise institucional do judiciário brasileiro.

Em ‘Oligopólio Educacional: a Essência das Políticas Públicas de Oferta de Ensino Superior’, Flávio Couto Bernardes apresenta sua pesquisa que busca abordar brevemente a

evolução histórica do processo educacional superior brasileiro, seu fortalecimento desde o surgimento das Instituições de Ensino Superior no Brasil e, as políticas públicas de financiamento direto de oferta ao ensino superior, sobretudo privado, com enfoque no FIES e PROUNI.

O artigo denominado 'O Papel das Agências Reguladoras Brasileiras na Formulação de Políticas Públicas', apresentado por Carlos Eduardo Marques Silva, busca explorar a relevância das agências reguladoras brasileiras no processo de formulação de políticas públicas. O trabalho destaca que as agências reguladoras federais, além de possuírem a missão de gerir, fiscalizar e implementar os mais variados ajustes voltados à prestação do serviço público entregue, seja via permissão, autorização ou concessão ao particular, ainda desempenham o importante papel de atuarem como órgão técnico dentro do Poder Público capaz de formular políticas públicas.

Em seguida, o artigo apresentado por Luciana Antunes Neves Maia, sob o título 'Associações sem Fins Lucrativos: Recuperação Judicial e o Princípio da Função Social da Empresa', versa sobre a possibilidade, a partir do prisma constitucional da função social da propriedade, como princípio da ordem econômica e, partindo de uma nova hermenêutica sobre o alcance do Direito Falimentar, de se estender a proteção da Lei nº 11.101/2005, às associações sem fins lucrativos.

Por fim, os dois últimos artigos, de mesma autoria, foram apresentados por Lidiana Costa de Sousa Trovão, Haroldo Corrêa Cavalcanti Neto e Andrea Sales Santiago Schmidt. O primeiro deles, intitulado 'Democracia Poliarcal, Pluralismo e o Esvaziamento de Espaços de Participação Popular no Brasil nos Anos de 2018-2022', analisa o esvaziamento da participação popular em importantes conselhos e comitês que compõem o governo brasileiro, mediante a diminuição, por decreto, dos percentuais de integração de lideranças populares. Expõe em que medida essa conduta se afasta do conceito de poliarquia e, portanto, de democracia contemporânea defendido por Robert Dahl, bem como, os prejuízos sociais dela decorrentes. O segundo artigo, 'Segurança Jurídica e os Fundamentos Legais de Aplicação da Extraterritorialidade do AI Act no Brasil', analisa a aplicação extraterritorial do Regulamento Europeu sobre Inteligência Artificial (IA) no Brasil, avaliando os fundamentos legais e a segurança jurídica decorrente dessa aplicação. Além disso, aborda os desafios e as implicações da harmonização legislativa entre o direito brasileiro e as normas internacionais, especialmente a EU IA Act.

Desejamos frutífera leitura do material que ora se apresenta, resultado dos estudos nas pós-graduações em Direito por vários lugares do Brasil, nas quais docentes e discentes trazem a lume os mais elaborados estudos da Academia Jurídica.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita (Universidade de Marília – UNIMAR)

Profa. Dra. Alessandra Vanessa Teixeira (Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC)

Profa. Dra. Valeria Batista (Universidad de La Republica – Uruguay)

OLIGOPÓLIO EDUCACIONAL: A ESSÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE OFERTA DE ENSINO SUPERIOR

EDUCATIONAL OLIGOPOLY: THE ESSENCE OF PUBLIC POLICIES ON THE PROVISION OF HIGHER EDUCATION

Flávio Couto Bernardes [1]
Giovani Clark [2]
Suzy de Freitas Silva [3]

Resumo

Diante de um cenário de qualidade educacional superior comprometida, alto índice de evasão e analfabetismo funcional, a presente pesquisa busca abordar brevemente a evolução histórica do processo educacional superior brasileiro, seu fortalecimento desde o surgimento das Instituições de Ensino Superior no Brasil e, as políticas públicas de financiamento direto de oferta ao ensino superior, sobretudo privado, com enfoque no FIES e PROUNI. Metodologicamente, a pesquisa limitou-se ao exame de recursos bibliográficos, da legislação e documental. Outrossim, relacionando os aspectos da evasão, qualidade da educação superior e nível de analfabetismo funcional que dispõe os alunos e, investigando a política econômica que permeia os referidos programas, conclui-se que tais programas são atrativos à rede privada e possuem um cunho fiscal instrumentalizado pela renúncia fiscal. Infere-se ainda, além de contribuir para a formação de grupos econômicos gerando a concentração econômica do ensino superior privado em detrimento da rede pública, mercantilizam o direito social à educação.

Palavras-chave: Financiamento, Ensino superior, Qualidade educacional, Concentração, renúncia fiscal

Abstract/Resumen/Résumé

Faced with a scenario of compromised higher educational quality, high dropout rate and functional illiteracy, this research seeks to briefly address the historical evolution of the Brazilian higher educational process, its strengthening since the emergence of Higher Education Institutions in Brazil and public policies of direct financing for higher education, especially private, with a focus on FIES and PROUNI. Methodologically, the research was

---

[1] Graduado (1994), Mestre (2000) e Doutor (2006) em Direito pela UFMG (1994), Professor da PUCMG e UFMG e Advogado.

[2] Possui Doutorado (2000), Mestrado (1990) e Graduação (1986) em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da PUC Minas e da Faculdade de Direito da UFMG.

[3] Mestranda em Direito pelo PPGD da PUC/MG; Graduada em Direito pela PUC/MG (2021). Administradora pela Faculdade Pitágoras (2016). Servidora Pública Municipal, Professora da pós graduação da EMD e Advogada.

limited to the examination of bibliographic, legislative and documentary resources. Furthermore, relating the aspects of evasion, quality of higher education and the level of functional illiteracy available to students and, investigating the economic policy that permeates the aforementioned programs, it is concluded that such programs are attractive to the private network and have an instrumentalized fiscal nature. by tax exemption. It is also inferred that, in addition to contributing to the formation of economic groups, generating the economic concentration of private higher education to the detriment of the public network, they commodify the social right to education.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Finacing, University education, Educational quality, Concentration, Tax waiver

1. INTRODUÇÃO

Em sendo inegável que a educação, desde a sua base, é uma das principais ferramentas que abre portas e possibilita o acesso aos direitos fundamentais e às oportunidades, a presente pesquisa tem por finalidade analisar brevemente o contexto histórico da criação das universidades, bem como identificar aspectos que levaram à comercialização da educação com a retórica de que se estaria implantando programas de inclusão e promovendo a justiça social.

Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 estabeleceu, no *caput* do art. 205, dentre outros dispositivos, que a educação como promotora do "pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", sendo este direito fundamental principiado como garantia de "aprendizado ao longo da vida", nos termos do inciso IX do art. 206.

No entanto, diante da limitada oferta de vagas nas universidades públicas e a crescente demanda por um diploma de ensino superior para uma melhor inserção ao mercado de trabalho e ao exercício da cidadania, a concretização do direito constitucional ao ensino depende da implementação de políticas públicas para sua promoção, como, por exemplo, as relativas ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES e ao Programa Universidade para Todos – PROUNI, ambos financiados mediante renúncia fiscal.

Dessa forma, considerando: os aspectos da problemática apresentada nos indicadores de qualidade educacional superiores disponibilizados desde 2004 pelo governo Federal e apurado em provas do ENADE (INEP 2004 a 2022), que apontam uma defasagem educacional em média de 74%; o alto índice de evasão divulgado no levantamento *"Education at Glance"*, elaborado pela OCDE (2021); bem como o analfabetismo funcional publicado no Censo do Ministério da Educação (2018) e do Jornal Estado de Minas (2022); urge a necessidade de se analisar/questionar a política econômica que prevalece na implementação dos referidos programas, assim como os resultados da dita política, buscando verificar se a mesma gerou concentração econômica (oligopólio privado) no nível educacional superior. Eis o foco do presente artigo.

No aspecto metodológico, utilizou-se a pesquisa teórica no âmbito das Ciências Sociais, optando-se pelo uso do raciocínio científico hipotético-dedutivo. Como estratégia de pesquisa, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental – ou análise de conteúdo – através de dados primários e secundários, selecionando-se trabalhos acadêmicos, legislações, livros sobre a temática abordada e os dados públicos pertinentes ao tema.

2. EDUCAÇÃO SUPERIOR: Surgimento e reflexões aos cenários/implementação do FIES e PROUNI como política pública de financiamento indireto na oferta do ensino superior no Brasil

A educação se mostrou um diferencial antes mesmo da industrialização, que não só atraiu produtores rurais para as cidades, como fez emergir a necessidade de qualificação da mão de obra na disputa de uma colocação de mercado. Modernamente a educação é intimamente articulada com as ciências, a evolução tecnológica e o desenvolvimento nacional.

Prova disso, internacionalmente, o ensino superior surgiu por meio do desenvolvimento da "Escola de Artes Liberais" na Itália, fazendo emergir no século XI a Universidade de Bolonha com Wernerius lecionando o Direito Canônico e atraindo alunos de toda Europa e, na sequência, no século XII emergiram as Universidades de Oxford – Inglaterra, de Paris – França e a Moderna – Itália; no século XIII exemplifica-se pelas Universidades de Salamanca – Espanha e a de Coimbra, em Lisboa – Portugal; entre os séculos XIV e XV o ensino superior expandiu, com a criação das Universidades de Roma – Itália, Cambridge – Inglaterra e Heideleberg – Alemanha, de Copenhague – Dinamarca e Santiago de Compostela – Espanha, dentre outras, época em que a educação universitária era sinônimo de prestígio (Simões, 2013, p. 136 – 138).

Nos séculos XVI e XVII, surgiu na américa latina as primeiras universidades. Todavia, no Brasil, em 1808 (Século XIX), surgem as Instituições de Ensino Superior – IES (faculdades, centros e institutos tecnológicos) após a transferência da corte portuguesa para a colônia, exemplificadas pelas Escolas de Direito de Olinda – PE, a de Medicina em Salvador – BA e de Engenharia no Rio de Janeiro – RJ, seguindo o modelo francês, com a ministração de disciplinas específicas por três anos e das pedagógicas um ano, apartado de pesquisas científicas. Ademais, a partir dos anos de 1900, o número de IES é ampliado com a participação da iniciativa privada (Neves; Martinis, 2016, p. 97).

Todavia, as "universidades" como a de São Paulo – USP (1934); do Distrito Federal – UDF (1935) - posteriormente integrada à do Rio de Janeiro; a Pontifícia Universidade Católica – PUC/RJ (1940), dentre outras, chegando a atender 93 mil estudantes em 1960, momento em que a profissionalização universitária foi exigida para o desenvolvimento econômico do país, devido à aceleração da industrialização pós segunda guerra, fato que impulsionou a União a expandir universidades públicas e ampliar as matrículas, que chegaram a 352 mil, sendo destinado segundo Durham (2003), 56% à rede pública (Neves; Martins, 2016, p. 97).

Muito embora haja a expansão e mercantilização da política educacional de ensino superior no país, durante o regime militar (1964-1985), a ausência de pesquisa científica nas universidades desencadearam mobilizações estudantis que culminaram na Reforma Universitária de 1968, ampliando-se a função da universidade para ensino, pesquisa e a extensão, além de institucionalizar a pós-graduação *stricto sensu* no Brasil (Neves; Martins, 2016, p. 97).

Neste período, o poder público respondeu à exigência da ampliação das vagas ofertando-as à iniciativa privada, que absorveu 64,3% das matrículas entre 1970 e 1980, mediante a realização de processo simplificado de admissão, além de realizar a prestação de serviço educacional não-multifuncional a um "custo baixo". Assim, mesmo contrapondo a reformas, o Conselho Federal de Educação – CEF (órgão do Ministério da Educação - MEC) viabilizou a modalidade "empresarial" de ensino (Neves; Martins, 2016, p. 98).

Muito embora o foco da presente pesquisa não seja diferenciar os termos faculdade, centro universitário e universidade, cabe pontuar que com o advento da Constituição de 1988 - arts. 205 a 214 – e da Lei de Diretrizes e Bases n. 9.394/96, as estruturas educacionais pública e privada não foram tabuladas inicialmente dentro de um viés neoliberal de regulação (Clark, Corrêa, Nascimento, 2020), porém em 1997, o Decreto federal n. 2.207/97 tratou a educação superior pelo víeis da política econômica (Clark, Nascimento, 2008, p. 4508), possibilitando a entrada, no setor educacional superior, das entidades com fins lucrativos (empresas), via IES, o que não era permitido até então, pois era autorizado somente às entidades públicas e privadas sem fins lucrativo, segundo Clark e Nascimento (2011, p. 66-67).

Por outro lado, Neves e Martins (2016) entendem que o funcionamento das IES com fins lucrativos fora formalizado e autorizado com o advento da Lei n. 9.870/99 (Neves; Martins, 2016, p. 102), momento em que tais instituições passaram a responderem como entidades comerciais, sejam elas sob a jurisdição do MEC (Federais) ou não (Estaduais e Municipais), podendo pleitear recursos públicos federais mediante a submissão às normas federais (Neves, 2002).

A partir de 2003, seguindo os passos anteriores da política econômica para o setor, o Ensino Superior se expande com foco no incentivo à iniciativa privada com fins lucrativos mediante o financiamento público indireto, exemplificado pelo foco da presente pesquisa, através do Fundo FIES e do Programa Universidade para Todos – PROUNI, que, segundo Cavaignac e Costa (2017, p. 416), ocorreu em detrimento da qualidade das IES públicas. Assim, a inclusão social da população de baixa renda e trabalhadora, na estudada modalidade de ensino, gerou a dependência de distintas fontes de custeio (Neves; Martins, 2016, p. 102 e 103), logicamente além dos citados programas.

Diante do contexto apresentado, é possível observar que a não ampliação do número de matrículas nas IES públicas, bem como a crescente demanda na busca por um diploma de ensino superior e a inclusão social da população de baixa renda ao ensino superior no país, abriu-se o mercado à iniciativa privada com fins lucrativos, de acordo com os ditames da onda neoliberal reguladora (Clark, Corrêa, Nascimento, 2020), possibilitando a exploração do serviço público de ensino superior às empresas, conforme a normatização legal do Direito Regulamentar Econômico (Souza, 2017), via Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES e o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Todavia, sem se preocupar com a qualidade de ensino e a buscada articulação de ensino, pesquisa e extensão.

2.1 O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

Em substituição ao Programa de Crédito Educativo – CREDUC, Lei n. 8.436/1992, mediante um cenário de inadimplência dos alunos beneficiários, houve a necessidade de se reformular o programa de financiamento estudantil (BRASIL, 2005a). Assim, implanta-se o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES a partir de 1999, por meio de sucessivas medidas provisórias revogadas, alteradas e reeditadas, até ser lançado em julho de 2001, mediante a conversão da Medida Provisória n. 2.094-28/2001 na Lei n. 10.260, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

A perene política pública mencionada, fruto de renúncia fiscal, constituiu na criação de um fundo de natureza contábil, que a partir de 2017 passou a ser operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. Segundo consta do relatório TC n. 011.884/2016-9, do Tribunal de Contas da União, após a assinatura do Termo de Adesão e disponibilização de cursos e vagas pelas mantenedoras, seguida da pré-inscrição e seleção do aluno pelo MEC para a formalização do contrato deste junto à instituição financeira, resta viabilizada a referida renúncia com o pedido do FNDE a Secretaria do Tesouro Nacional para emissão mensal de títulos do Tesouro Nacional (certificados) às IES, objetivando pagamento das mensalidades. Estes títulos são utilizados no abatimento de dívidas previdenciárias e tributárias federais, bem como recomprados quando sobejam, sendo que têm “funcionado como mecanismo de criação do capitalismo sem risco” para as mantenedoras que ampliam suas receitas, independentemente da qualidade de ensino ofertado, e, por outro lado, gerando o crescimento exponencial do programa, conforme demonstra a tabela abaixo (Clark, Nascimento, Moura Júnior, 2020, p. 198, 200 e 201).

Tabela 1- Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais, segundo a natureza

Ano	Pública Matrículas	Pública Total (%)	Privada Matrículas	Privada Total (%)	TOTAL
1960	59.624	58,6	47.067	41,4	101.691
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377.286
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080
2000	887.026	32,9	1.807.219	67,1	2.694.245
2010	1.461.696	26,8	3.987.424	73,2	5.449.120

Fonte: Inep/MEC. (NASCIMENTO, 2019, p. 140)

Incialmente, conforme demonstrado na tabela acima, desde 2010, o Ministério da Educação concede financiamento de até 100% da mensalidade a estudantes de graduação não concluída, que atendam aos requisitos como: I) adquira nota igual ou superior a 450 e igual ou maior a 400 na redação do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM; II) renda *per capta* de até 3 salários-mínimos; e III) ser selecionado no processo seletivo do FIES (BRASILa, BRASILb).

Ademais, o programa oferta a carência de 18 meses, após o término do curso, para iniciar o adimplemento com parcelas não superior a R$ 200,00 (duzentos reais), desde que o curso tenha avaliação positiva junto ao Ministério da Educação. Não menos importante, nova reformulação foi necessária em 2015, para priorizar a sustentabilidade do programa de inclusão social e democratização do ensino superior, passando a taxa de juros de 3,4% para 6,5%, além de ser solicitado em qualquer período (BRASILa, BRASILb).

Em atendimento às determinações do Tribunal de Contas da União – TCU (Acórdão n. 3001/2016-Plenário), foi editado diagnóstico do Programa do FIES (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017) apontando suas falhas e insustentabilidade, que norteou a edição da Lei n. 13.530 (BRASIL, 2017) para sua reformulação, que passou a ser conhecido como o "novo fies", visando uma melhor governança; juros 0% aos mais carentes e compartilhamento do risco junto às IES, para garantir a sustentabilidade do programa, além de limitar o investimento em até R$ 3 bilhões de reais, fazendo com que o número de contratos celebrados reduzisse até 2021.

Com o advento da COVID-19, novas alterações à Lei n. 10.260/2001 foram necessárias, exigindo a edição a Lei n. 14.024/21, que suspendeu temporariamente as obrigações financeiras dos beneficiários do FIES em virtude do Decreto Legislativo, de 2020, que reconheceu a situação de calamidade. Não atingindo seus objetivos e permanecendo a questão da inadimplência, exigindo a renegociação dos débitos dos estudantes junto ao FIES, a União editou a Medida Provisória n. 1090/2021, convertida na Lei n. 14.375 (BRASIL, 2022), que permitiu o

abatimento da dívida em até 86,5%, mas sendo inscrito no CadÚnico o abatimento aumenta para 92%.

Por fim, socialmente o referido programa objetiva solucionar um problema de acesso e possibilitar a conclusão a cursos superiores pela população de baixa renda, de forma a melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e os indicadores socioeconômicos, por meio de renúncia fiscal. Ademais, visando conter a elevação de contratos, a seleção do beneficiário ocorre após o preenchimento das vagas destinadas ao Sistema de Seleção Unificada - SISU e PROUNI.

2.2 O Programa Universidade para Todos

À época da implementação da política pública educacional denominada Prouni, o Brasil teve por pano de fundo socioeconômico a busca pela sustentabilidade da dívida pública para atrair investidores, mediante acordo com o FMI, que exigiu um superávit primário e, para isso, entre 1998 e 2003, houve a elevação da carga tributária, com a respectiva redução dos investimentos em saúde e educação, além da realização do corte de despesas nestas áreas (CARVALHO, 2006, p. 981 e 982).

O referido acordo permitiu a edição da Medida Provisória n. 213, de 2004, que foi convertida na Lei n. 11.096 (BRASIL, 2005), para o lançamento do Programa Universidade para Todos - PROUNI pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, visando resolver a problemática da demanda por mão de obra qualificada (Carvalho, 2006, p. 984), objetivando conceder bolsas de estudos gratuitas para ampliar o acesso das pessoas de baixa renda ao ensino superior no Brasil, bem como a qualificação profissional de professores da rede pública da educação básica. Iniciou-se sua execução mediante a oferta 112 mil bolsas de estudo (BRASIL, 2018a)

A política pública mencionada também é financiada através de renúncia fiscal, na visão do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (BRASIL, 2022), sendo regrada pela Instrução Normativa RFB n. 1.394 (BRASIL, 2013), que prevê apurações contábeis a cada trimestre ou anual e se opera frente a adesão de IES privadas que não possuem débitos federais, com cadastro atualizado no e-MEC, aderente ao sistema de avaliação e ao programa do Ministério, mediante a oferta de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ e das Contribuições Sociais sobre o Lucro Líquido - CSLL, Financiamento da Seguridade Social - COFINS e do Programa de Integração Social – PIS, na proporção das bolsas ofertadas (BRASIL, 2018b).

O Prouni adveio para suprir a demanda reprimida da população de baixa renda em IES particulares com ou sem fins lucrativos e em complemento ao FIES, com o discurso de promover a justiça social (Carvalho, 2006, p. 985), tendo como critérios objetivos: I) adquirido nota igual ou superior a 450 e acima de 0 na redação do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM; II) a renda *per* capta familiar limitada a um salário e meio para bolsas de 100% e três salários mínimos para bolsas de 50%; III) ter cursado o ensino médio na rede pública ou em escola particular como bolsista, sendo parte das vagas destinadas aos deficientes e autodeclarados negros e indígenas, bem como a capacitação de professores do ensino fundamental da rede pública sem limite de renda, conforme os ditames da Lei n. 11.096 (BRASIL, 2005).

Nos dados divulgados pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2018a) há a informação de que a execução do referido programa iniciou-se com a oferta de 112 mil bolsas de estudo em 2005, sendo que cada bolsa concedida via PROUNI equivale a 20% do valor da bolsa concedida por meio do FIES, demonstrando se tratar de política pública supostamente vantajosa, que nas palavras de Celso Carneiro Ribeiro – Diretor de Modernização e Programas do Ensino Superior do MEC, “O custo é baixo e o benefício é muito grande”.

Na modificação do PROUNI foi editada a Medida Provisória n. 1.075/2021, convertida na Lei n. 14.350 (BRASIL, 2022), que dentre as alterações promovidas: exclui a possibilidade de bolsa de 25%; permite o complemento da licenciatura/bacharelado, desde que não seja portador de diploma de curso superior; beneficia alunos que estudaram parcialmente na rede pública e parcialmente na rede privada como bolsista; e veda bolsa a estudante matriculado. Ademais, a partir do art. 5º da referida lei, ficou estabelecido às IES o acolhimento obrigatório do contrato de adesão para participar do Programa e receber benefício fiscal, mediante a concessão de bolsas de estudo à alunos pagantes e, em caso de não adesão, ainda assim caberá a concessão de 1 bolsa de estudo integral dentre 4 alunos pagantes, além de manter a comprovação ao recolhimento de tributos e contribuições federal para renovação semestral da referida adesão.

Considerando as políticas públicas aqui referidas, propostas pelo Governo Federal, de inclusão social da população de baixa renda ao ensino superior mediante renúncia fiscal, através da delegação à iniciativa privada da prestação de serviço público educacional, importa analisar os aspectos da problemática apresentada nos indicadores de qualidade educacional por apontar uma defasagem de 37,6% (INEP, 2023); do alto índice de evasão, compreendendo uma taxa de 40% em 2019 e 47,6% em 2022 ,segundo Censo da Educação Superior (INEP, 2023); bem como do Indicador de Alfabetismo Funcional - INAF na apuração do analfabetismo funcional, que abrange 27% da população pesquisada (INAF, 2016; Jornal Estado de Minas, 2022).

3. DIREITO À EDUCAÇÃO: Aspectos relevantes à qualidade e evasão do ensino superior

A Constituição de 1988 estabeleceu como fundamento da ordem jurídica a "cidadania" e a "dignidade da pessoa humana" em seus incisos II e III de seu artigo 1º, prevendo como objetivos "garantir o desenvolvimento nacional" e "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" nos incisos II e III do artigo 3º, ambos em consonância com os instrumentos internacionais (BRASIL, 1988).

Estatuiu ainda, em seu art. 6º, a educação como direito social, assim como prescreve, no seu art. 205, a educação como direito de "todos", considerando-a como um dos pilares para o "(...) pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Isto posto, é função estatal tornar a educação universal (Pinto, 2016. p. 49), de forma a garantir "condições básica para que todos usufruam de oportunidades no mercado" (Silva; Oliveira, 2019, p.30).

Assim, para além da dificuldade de grande parte da população de baixa renda em conciliar trabalho e estudo, ou somente estudos, adquirir experiências e enfrentar a escassez financeira, que prejudica uma participação mais ativa como estudante (Moreira, 2003, p. 55; Dutra-Thomé, Kolle, 2016, p. 106).

Pontua-se, inicialmente, que desde o surgimento das primeiras instituições de nível superior à época do Brasil Império, a educação de qualidade – em universidades multifuncionais - eram priorizadas aos mais abastados, prática que persistiu durante o período da ditadura civil-militar (1964-1985), quando atendeu a demanda reprimida da sociedade por ampliação de matrículas, mediante o fomento das instituições de ensino privados sem fins lucrativos não classificadas como multifuncionais, permitindo a mantença da desigualdade na qualidade do ensino superior ofertado. Assim, a Pontifícia Universidade Católica – PUC do Rio de Janeiro se destacou em qualidade dentre as universidades privadas, por ofertar, além do ensino, também a pesquisa e a extensão (Neves; Martins, 2016, p. 27).

Os indicadores apurados em avaliações do ENADE de 2004 a 2022, aplicadas às IES privadas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, vêm demonstrando uma queda consolidada na qualidade de ensino dos discentes:

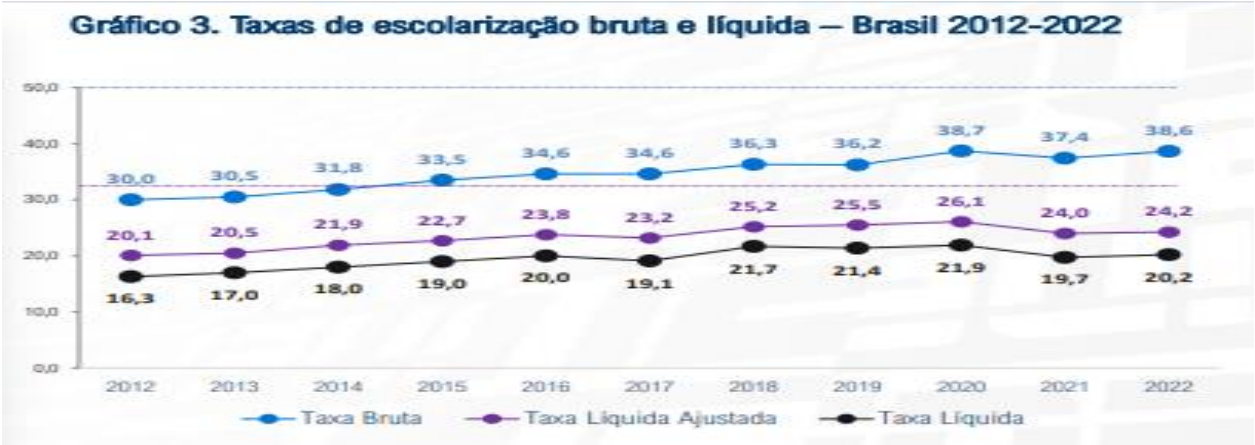
Indicadores de qualidade – ENADE						
Período	**Total de IES**	**SC - Sem conceito**	**Nota 1 e 2 - Qualidade Baixa**	**Nota 3 - Qualidade média**	**Nota 4 e 5 - Qualidade recomendada**	**% - Qualidade Média e Recomendada**
2004	1504	75	148	566	715	85,2%
2005	5515	1689	770	2025	1031	55,4%

2006	5705	1810	1085	1914	896	49,2%
2007	1135	1112	23	***	***	***
2008	7333	1543	1906	2397	1487	52,9%
2009	6808	1261	1794	2454	1299	55,1%
2010	3912	888	918	1194	912	53,8%
2011	6486	153	1875	2594	1864	68,7%
2012	6310	112	1888	2771	1539	68,3%
2013	3523	117	1023	1374	1009	67,6%
2014	8962	226	3244	3325	2167	61,2%
2015	7826	259	2160	3473	1934	69%
2016	4303	100	1178	1700	1325	70,2%
2017	10574	361	3381	3997	2835	64,6%
2018	8825	302	2510	3831	2182	68,1%
2019	8372	180	2892	3104	2196	63,3%
2020	***	***	***	***	***	***
2021	7857	342	2477	2984	2054	64,1%
2022	9900	963	2612	4039	2286	63,8%

Fonte: Ministério da Educação – INEP, 2023.

Conforme dados compilados acima, é possível observar que os indicadores demonstram que no geral, em média, somente 63,5% das IES são consideradas aptas como prestadoras serviços educacionais pelo critério técnico para que a instituição de ensino participe prioritariamente e escalonadamente da concessão de vagas mediante o financiamento estudantil, nos termos dos incisos de I a III do §4º do art. 5º da Portaria n. 38/2021. No entanto, o FIES é objeto de renúncia fiscal, ainda que a IES não se enquadre nos conceitos satisfatórios de nota 3 - qualidade média e nota 4 e 5 – qualidade recomendada, participam da concessão mediante atos regulatórios autorizativos, conforme inciso IV do §4º do art. 5º da referida Portaria e incisos I a IV do item 2.3 do Edital n. 18/2023 (BRASIL, 2021 e BRASIL, 2023).

Quanto a evasão escolar de alunos tanto das IES públicas como privadas, os dados do Censo da Educação Superior de 2022, realizado de acordo com a Classificação Internacional Normalizada da Educação – CINE, estima-se uma “taxa bruta” entre 36,2%, em 2019, e 38,6%, em 2022, pós período pandêmico, de alunos entre 18 a 24 anos matriculados, comparado aos concluintes com “taxa líquida ajustada” apurada entre 21,7%, em 2019, e 20,2%, em 2022, que demonstram estatisticamente a evasão, de forma exemplificativa, em razão da ausência de estrutura financeira e não acompanhamento das atividades para aprendizagem, conforme tabela abaixo (BRASIL, 2023, p. 9).



Fonte: Ministério da Educação – INEP, Censo da educação superior, 2023.

Por derradeiro e não menos relevante, o analfabetismo funcional é consequência da basilar problemática da defasagem educacional existente desde o ensino fundamental, conforme publicado no Censo do Ministério da Educação (2018) e do Jornal Estado de Minas (2022), visto que o ato de alfabetizar é apreender a ler - fonema e escrever – grafema e ligá-los na formação de palavras, mas alcançar ao letramento é contextualizar socialmente envolvendo relações sociais (MELO, PEREIRA, 2016, p. 107 e 109).

Nessa perspectiva, para que os concluintes de um curso superior alcance um mínimo de 33% de taxa líquida ajustada estabelecido na meta 12 do PNE (BRASIL, 2023, p. 8), programas governamentais são implementados como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, previsto na Lei n. 12.801/2013, para que a alfabetização possa ser concretizada até os oito anos de idade, ou seja, até o terceiro ano do ensino fundamental, mediante o monitoramento da aprendizagem por meio de avaliações periódicas.

Sobre a temática, segundo compilação e análise de dados empíricos pelas organizações civis sem fins lucrativos - Ação Educação e Instituto Paulo Montenegro, chegou-se ao resultado do Indicador de Alfabetismo Funcional – INAF, onde o grupo de respondentes classificados como analfabeto e rudimentar relacionam-se ao “analfabetismo funcional”, abrangendo 27% da população – incluindo níveis de ensino fundamental, tanto iniciais como anos finais, ensino médio e superior, que não conseguem realizar tarefas simples que envolvam leitura ou detém apenas o mínimo de reconhecimento de letras, números e sinais de pontuações do cotidiano para tarefas simples, conforme demonstrativo abaixo (Melo, Pereira, 2016, p. 109).

Tabela 1 – Distribuição da população pesquisada por grupo de alfabetismo

Grupo	%	Nº de respondentes
Analfabeto	4%	88
Rudimentar	23%	457
Elementar	42%	843
Intermediário	23%	453
Proficiente	8%	161
Total	100%	2.002
Analfabeto + rudimentar: analfabetos funcionais	27%	545
Elementar, intermediário e proficiente: alfabetizados funcionalmente	73%	1.457

Fonte: Indicador de Alfabetismo Funcional - Inaf (2016).

Todavia, em matéria de Marcus Vinícius de Souza publicada no Jornal Estado de Minas (2022), aponta que o nível de analfabetismo funcional chegou em 38%, pois sabem ler e escrever, mas falta compreensão – interpretação - no desenvolvimento de atividades básicas, demonstrando que aumentar o nível de escolaridade não é sinônimo de qualificação, por pecar na qualidade.

Assim sendo, a garantia principiada de "*aprendizado ao longo da vida*", estabelecida nos termos do inciso IX do art. 206 da CR/88, bem como seus efeitos na atividade laboral e prática social, no alcance do pleno desenvolvimento humano e sua inserção ao mercado de trabalho prescrito no §2º do art. 1º da Lei de Diretrizes e Bases n. 9.394 (BRASIL, 1996), demonstram que efetivar o direito à educação superior não é somente financiar indiretamente o custo da mensalidade na promoção do acesso, mas preservar a qualidade do ensino desde a sua base, identificando e refletindo sobre aspectos que afetam o "pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", para que a renúncia fiscal destinada ao custeio do FIES e do PROUNI possa ser classificada como investimento e não gasto.

Diante disso, a presente pesquisa se propõe, no tópico seguinte, a analisar criticamente a política econômica concedida às IES, que perpassa o financiamento indireto dos programas do FIES e do PROUNI, assim como identificar ou não a existência de concentração econômica privada no ensino superior, em detrimento da rede pública, com a finalidade de se apurar as consequências da política econômica pública executada e ora estudada.

4. O FIES e o PROUNI e a Concentração Econômica no Ensino Superior

A educação foi e é a retórica utilizada para justificar mecanismos fiscais como o da renúncia, que viabilizou o projeto de crescimento nacional modernizante no período do regime

militar, determinando a não incidência de imposto sobre a renda, patrimônio e serviços dos estabelecimentos de ensino, segundo consta da Carta brasileira de 1967 e no Código Tributário Nacional – Lei n. 5.172/66, permitindo que o financiamento indireto à prestação de serviço educacional de qualquer natureza promovesse o desenvolvimento desse segmento (CARVALHO, 2006, p. 982). Na época, as instituições privadas de nível superior eram basicamente sem fins lucrativos.

O benefício da imunidade tributária concedida às Instituições de Educação Superior, mantida na Constituição Federal de 1988, abarcou o IPTU, o ISSQN, o IRPJ – com exceção das IES com fins lucrativos - o ITR, a cota patronal da Previdência Social, mediante a conversão de 20% da receita bruta em gratuidade. Ademais, o PIS é recolhido de forma diferenciada, sendo sobre o faturamento/receita bruta às instituições de ensino com fins lucrativos e, às sem-fins lucrativos/filantrópicas sobre a folha de pagamento. Todavia, embora todas as IES recolham a CSLL, são imunes a COFINS, que incide sobre o faturamento mensal (Carvalho, 2006, p. 983).

Com fulcro no art. 213, da CR/88, e na legislação federal regulamentadora, foi editado o Decreto n. 2.207/97, que determinou a classificação das IES privados em "com fins lucrativos" e "sem fins lucrativos" (confessionais, comunitárias e filantrópicas), de forma a estabelecer os parâmetros de abrangência da renúncia fiscal aplicável como política econômica às instituições educacionais, com exceção da renúncia fiscal abarcada pelo PROUNI e FIES, que permanecem atrativas a determinados grupos educacionais da iniciativa privada.

Prova disso, tem-se a breve pesquisa realizada pela Hoper – empresa de consultoria educacional - em 2016, afirmando que mesmo antes de terminar as inscrições dos candidatos ao FIES, ficou demonstrado que quatro grandes grupos educacionais que possuem seu capital aberto no mercado (bolsa de valores), concentravam 47% dos recursos públicos destinados à renúncia fiscal em benefício do referido programa (Schincariol, 2016). Fato este que, aliado à captação de alunos por meio de processos simplificados de avaliação e aos requisitos legais que permitem a concessão escalonada e irrestrita do benefício da renúncia fiscal pela concessão do PROUNI e do FIES às IES (inciso IV do §4º do art. 5º da Portaria n. 38/2021), expressam ausência de delimitação que coloque a qualidade como característica imprescindível ao recebimento do benefício tributário.

Outrossim, o fenômeno da concentração econômica se faz presente na esfera educacional desde 2001, quando iniciou as notificações dos atos de concentração ao Conselho Administrativo de Defesa Econômico - CADE, motivados pelo elevado número de IES e de matrículas, processo este que foi ampliado em 2007 com o surgimento dos grupos Anhanguera, Estácio, Kroton e do Sistema Educacional Brasileiro – SEB e suas respectivas aberturas de capital na bolsa de valores,

permitindo fusões e aquisições. Tal prática movimentou as decisões do referido Conselho a partir de 2008, chegando a 2013 com a aprovação da fusão entre Kroton e a Anhanguera (Furtado, 2022, p. 60, 62 e 65).

Com o crescimento do setor de educação superior privado, em 2015, os grupos educacionais absorveram 44% do *Market share*, chegando em 2020 com 60% do setor educacional, em detrimento da rede pública de ensino superior, sem perspectiva de retrocesso (HOPER EDUCAÇÃO, 2016, p. 88 e 102). Ademais, Rafael Arruda Furtado acredita ser a consequência do diminuto direito antitruste fundado supostamente no bem-estar do consumidor – abordagens da Escola de Chicago difundidas a partir dos anos de 1970, em detrimento da supremacia do interesse público e da própria concorrência, conforme demonstra o gráfico abaixo (Furtado, 2022, p. 40).

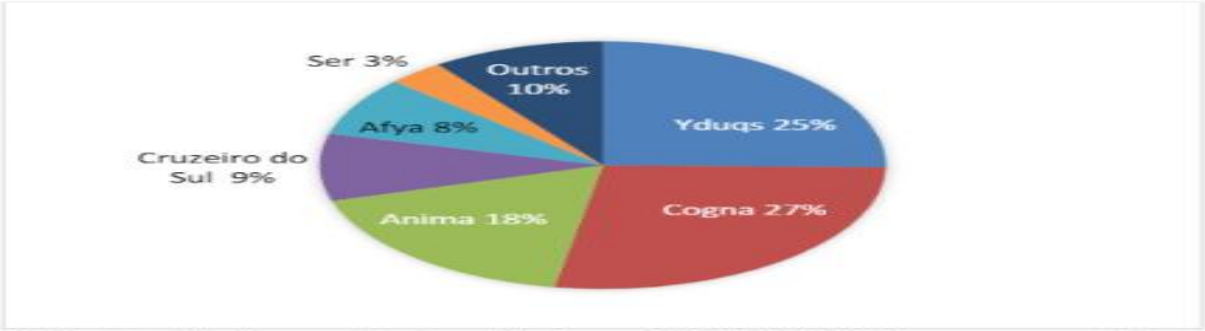


Gráfico 5 – Atos de concentração notificados ao CADE (2001-2020) por grupo econômico (em %) – consideradas as consolidações.
Fonte: Sistema SEI/CADE, Sistema de Jurisprudência do CADE e Cadernos do CADE (2016).

Diante disso, pressupondo que tanto o PROUNI como o FIES foram criados para ampliar o acesso das pessoas de baixa renda ao ensino superior, é possível observar que majoritariamente prevalece o viés econômico em detrimento ao social, visto que segundo o Censo da Educação Superior de 2022, o número de alunos matriculados é reduzido entre 40%, em 2019, e 47,6%, em 2022, quando relacionado ao número de concluintes neste mesmo período, comprovando o alto índice de evasão, além de não atingir a meta 12 estabelecida pelo PNE – que prevê o mínimo de 33% (BRASIL, 2023, p. 9). Assim sendo, apenas 6 grandes grupos privados com fins lucrativos controlam substancialmente a educação de nível superior sem a eficiência necessária na qualidade de ensino e da redução de evasão escolar, mas com a intervenção estatal indireta (Souza, 2017) em prol do setor privado, sobretudo via PROUNI e FIES, conforme comprovam dados abaixo extraídos do anexo 1 do caderno do CADE (2016, p. 67 e 68).

Anexo 1: 81 Atos de concentração nos mercados de ensino superior analisados pelo CADE (2001 – 2015)

Grupo Econômico	Anos do julgamento	Nº de decisões

Kroton	2001, 2009 a 2014.	10 aprovadas c/ou s/ restrições
Estácio	2007 a 2015.	1 arquivada e 17 aprovadas c/ou s/ restrições
Splice	2008.	1 aprovada c/ restrições
Laureate	2009 a 2011 e 2013.	8 aprovadas c/ou s/ restrições
Anhanguera	2010 a 2013.	11 aprovadas c/ou s/ restrições
Ibemec	2010.	1 aprovada s/ restrições
Anima	2011 a 2015.	5 aprovadas c/ou s/ restrições
Cruzeiro do Sul	2012, 2013 e 2015.	4 aprovadas c/ou s/ restrições
Devry	2015.	1 aprovada s/ restrições
Veritas	2015.	1 aprovada s/ restrições
Ser	2015.	1 aprovada s/ restrições

Fonte: Dados extraídos do anexo I do Caderno do CADE (2016).

Dessa forma, é possível observar que a concentração de mercado, segundo consta do relatório do CADE (2016, p. 29), e exercida pelos grupos econômicos Kroton, Anhanguera, Estácio, Laureate, Anima e Cruzeiro do Sul.

Nessa perspectiva, o direito à educação - em seus diferentes níveis – em sendo um direito fundamental constitucional público e social, a este concerne a supremacia do interesse público (RANIERI, 2000, p. 252), bem como sua regulação deverá ser pautada nos princípios estabelecidos nos incisos I ao IV do art. 206 da CF/88, inclusive o da qualidade, além da preocupação com a extensão e a pesquisa a fim de viabilizarmos o desenvolvimento nacional. Portanto, qualquer programa de incentivo à educação, incluindo de nível superior, deve ou ao menos deveria pautar-se em conquistar tais horizontes.

Assim sendo, PROUNI e FIES não podem ser fundamentalmente mecanismos de expansão do capital via educação superior, ou seja, uma política econômica pública de intervenção estatal no domínio econômico, destinada à normatização e ao financiamento do setor privado (via renúncia fiscal[1]), objetivando lucros, mas sim programas estatais voltados à cidadania, à qualificação profissional e ao incremento da soberania econômica nacional, buscando o pluralismo produtivo (Clark, Corrêa, Nascimento, 2020) e a dignidade humana dos brasileiros.

[1] Segundo o Ministério da Educação, à inadimplência do FIES até 30 de junho de 2023 referente aos contratos assinados até 2017, foi possibilitado a renegociação para os que aderirem ao Programa "Desenrola FIES" até 31/08/2024 (Resolução nº59 de 23/05/2024), ofertando até 99% da dívida consolidada aos inscritos no CadÚnico e até 100% dos encargos a estes e demais casos, gerando dos 10 bilhões renegociados até 20/03/2024, um retorno de R$ 426.908 milhões aos cofres públicos. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/renegociacao-de-dividas-pelo-desenrola-fies-acaba-dia-30-5

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ensino superior no Brasil é uma preocupação desde os nossos tempos do império e a existência do ensino público e privado sem fins lucrativo foi a tônica até 1997, onde se possibilitou a inserção do capital privado lucrativo no setor.

Há de se reconhecer que a implementação de Programas de financiamento indireto, como ocorreu com o FIES – em substituição ao CREDUC - e o PROUNI, possibilitaram o acesso de parte da população de baixa renda no ensino superior, mas também proporcionou o crescimento desordenado de IES privadas com fins lucrativos (oligopólio) e cursos de baixa qualidade, pela flexibilidade das regras principalmente do FIES em permitir o financiamento de cursos "sem conceito" ou com notas 1 e 2, mediante avaliações do ENADE pelo SINAES do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas.

Entre a implementação e a reformulação dos referidos programas, tem-se as suas consolidações. Contudo, ao analisar aspectos que impedem suas plenas eficácias, inferiu-se que, independentemente da escassez financeira e estrutural do estudante de ensino superior, vários fatores prejudicam a qualidade do ensino superior, que vai além da não ampliação da função de ensino, pesquisa e extensão por todas as IES privadas, mas também pela mediana avaliação do INEP na realização das provas do ENADE, que corresponde a 63,5% das IES com conceito entre 3 e 5, o que não impede as IES com notas 1, 2 e "sem conceito", participarem dos programas citados.

Assim sendo, Programas FIES e PROUNI são políticas públicas, possuindo víeis social e econômico, que de um lado possibilitaram a inserção de parte da população trabalhadora e de baixa renda no ensino superior, todavia sem a qualidade devida e a necessária articulação entre ensino, extensão e pesquisa. Ademais, não conseguiu viabilizar os números estatais planejados de discentes no dito nível de ensino.

Por outro lado, houve a transferência do serviço público educacional, de nível superior, para o setor privado lucrativo, por intermédio de financiamento estatal, via renúncia fiscal, gerando um oligopólio empresarial, sem que a transferência da receita às IES decorra do atingimento de metas de qualidade essenciais à implementação da educação superior correspondente às regras constitucionais retoras deste direito fundamental.

6. REFERÊNCIAS

ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de direito regulatório: fundamentos de direito regulatório.** London: Laccademia Publishing, 2015, Kindle edition.

AVILA, Sibelly Khetrin Guedes de. SANDMAM, André. **Alfabetização pelo método fônico.** Medianeira/PR. 2014. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/20524/2/MD_EDUMTE_II_2014_136.pdf> Acesso em 20 jan. 2024.

BRASILa. Portal FIES. **O que é o FIES**. Disponível em: <FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (mec.gov.br)> Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASILb. Portal Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Fundo de Financiamento Estudantil.** Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies> Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 08 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.> Acesso em: 08 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 10.260, de 12 de junho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm> Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm> Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. **Renegociação do CREDUC beneficia milhares de estudantes**. 17 mar. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/2131-sp-733532209> Acesso em: 28 jan. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa da RFB nº 1394 de 12 de setembro de 2013.** Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=45931> Acesso em: 15/06/2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 13.530, de 07 de dezembro de 2017**. Altera a Lei 10.260 de 12 de julho de 2001 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13530.htm> Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Prouni sai mais barato que o previsto**. 2018a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/40-perguntas-frequentes-911936531/prouni-1484253965/5821-sp-117675771> Acesso em: 28 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Renúncia de Receitas**. 2018b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/30000-uncategorised/89321-renuncia-de-receitas> Acesso em: 14/06/2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Altos índices de desistência na graduação revelam fragilidade do ensino médio, avalia ministro**. 2018b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32044-censo-da-educacao-superior> Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 14.024, de 09 de julho de 2020**. Altera a Lei 10.260 de 12 de julho de 2001, para suspender temporariamente as obrigações financeiras dos estudantes e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14024.htm> Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Federal nº 38, de 22 de janeiro de 2021.** Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil. Disponível em: Acesso em: <http://portalfies.mec.gov.br/arquivos/portaria_38_22012021.pdf> 16 jan. 2024.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de Avaliação Programa Universidade para Todos – Prouni.** Ciclo 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2022/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmas/prouni_relatorio-de-avaliacao.pdf> Acesso em: 14/06/2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 14.350, de 25 de maio de 2022**. Altera as Leis nºs 11.096 de 13 de janeiro de 2005 e 11.128 de 28 de julho de 2005 e outras, para aperfeiçoar a sistemática de operação do Programa Universidade para Todos (PROUNI). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14350.htm> Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº. 14.375, de 21 de junho de 2022**. Altera as Leis nºs 10.260 de 12 de julho de 2001, 10.522 de 19 de julho de 2022 e outras, para estabelecer transações resolutivas. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14375.htm> Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Indicadores de Qualidade da Educação Superior de 2004 a 2022, 2023.** Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior> Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Edital nº 18 de 27 de novembro de 2023**. Disponível em: <http://portalfies.mec.gov.br/arquivos/edital_18_27112023.pdf> Acesso em: 22 jan. 2024.

CADE. **Atos de Concentração no mercado de serviços de Ensino Superior**. maio de 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.52896/dee.ccs.016> Acesso em: 14/06/2024.

CAPOVILLA, Fernando C., CAPOVILLA, Alessandra G. Seabra. **Alfabetização: Método Fônico**. São Paulo: Mennon, 2004.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O Prouni no Governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Revista Educação e Sociedade.** Campinas, v. 27. n. 96 – Especial. P.979-1000, out. 2006. Trimestral.

CAVAIGNAC, Mônica Duarte; COSTA, Renata Maria Paiva da. Serviço social, assistência estudantil e "contrarreforma" do Estado. **Revista Temporalis,** v.17, n.34, p. 411-435, 2017.

CLARK, Giovani. NASCIMENTO, Samuel Pontes. **A Privatização do Ensino Superior e os Obstáculos ao Desenvolvimento Nacional**. XVIII Encontro Nacional do Conpedi/Maringá, 2008. GT: Ensino de Direito. http://www.conpedi.org.br/anais/36/06_1068.pdf

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição Econômica bloqueada: impasses e alternativas.** Teresina: EDUFPI, 2020.

CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do; Moura Júnior, Carlos Alberto da Silva. **O Financiamento Estudantil no Ensino Superior Privado: uma análise do fundo de financiamento estudantil (fies) sob a ótica do Direito Econômico**. Revista Jurídica, v. 7, p. 196-213, 2020. Site: https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/11746/6725

DEHAENE, Stanislas. A aprendizagem da leitura modifica as redes corticais da visão e da linguagem verbal. **Revista Letras de Hoje.** Porto Alegre, v.48, n. 148-152, trimestral, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella & RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Atlas, 2010.

DURHAM, E. **O ensino superior no Brasil: público e privado**. São Paulo: USP, 2003. (Documento de Trabalho, n. 3/03). Disponível em: <http://goo.gl/CJOMvi> Acesso em: 05 jan. 2024.

DUTRA-THOMÉ, Luciana; PEREIRA, Anderson Siqueira; KOLLER, Silvia Helena. O desafio de conciliar trabalho e escola: Características sociodemográficas de jovens trabalhadores e não-trabalhadores. **Revista Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 32, n. 1, p. 101-109, 2016.

FURTADO, Rafael Arruda. Atos de concentração no setor de Educação superior no Brasil: as decisões do CADE sob o paradigma do bem-estar do consumidor e a teoria do interesse púbico. **Revista de Direito Setorial e Regulatório,** v. 8, nº 2, p. 38-94, outubro 2022.

HOPER EDUCAÇÃO. **Análise Setorial da Educação Superior Privada - Brasil**. 2016. Foz do Iguaçu.

MELO, Natã Yanez de Oliveira Rodrigues de. PEREIRA, Hérica Paiva. Alfabetizar letrando: Reflexões sobre o analfabetismo funcional no Brasil. **Revista Ao pé da letra.** Recife/PE, 2016. v.18.2. p. 105-118. Semestral.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Diagnóstico FIES**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/diagnostico-fies-junho-2017> Acesso em: 22 jan. 2024.

MOREIRA, Daniel Augusto. **Analfabetismo funcional: o mal nosso de cada dia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

NEVES, C. E. B. **A estrutura do ensino superior no Brasil**. In: SOARES, M. S. A. (Org.). A educação superior no Brasil. Brasília: Capes, 2002.

NEVES, Eckert Baeta; MARTINS, Carlos Benedito. Ensino Superior no Brasil: Uma visão abrangente. *In*: DWYER, Tom ... [et al.]. (org.). **Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira.** Brasília: Ipea; Pequim: SSAP, 2016. P.95-124. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160715_livro_jovens_universitarios.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2024.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. **Education at a Glance, 2021**. Disponível em: <https://web-archive.oecd.org/2021-09-10/595134-eag2021_annex3_chapterb.pdf> Acesso em: 16 jan. 2024.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado: na lei de diretrizes e bases (Lei nº 9.394/96).** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, 2000.
SCHINCARIOL, Juliana. Kroton, Estácio, Ser e Anima detêm 47,6% das vagas do Fies do 1º Semestre ocupadas até o momento, diz Hoper. Terra - economia, 15 abr. 2016. Disponível: <https://www.terra.com.br/economia/kroton-estacio-ser-e-anima-detem-476-das-vagas-do-fies-do-1-semestre-ocupadas-ate-o-momento-diz-hoper,2539f9b7eb3532eafd706996427a4b960aqb2cf5.html> Acesso em: 26 jan. 2024.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 3358 de 2023**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158564?_gl=1*1fj2e2w*_ga*NDM2NzkyNDIzLjE3MDY1NTI0ODU.*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwNjU1MjQ4NC4xLjAuMTcwNjU1MjQ4NC4wLjAuMA..> Acesso em: 25 jan. 2024.

SILVA, Ivone Maria Ferreira da Silva; OLIVEIRA, Raquel Mendes de Oliveira. Política Social e Emancipação: "De que espécie de emancipação se trata?". **Revista Humanidades e Inovação.** Palmas, v. 6, n. 17, p. 312-329, 11 nov. 2019. Mensal.

SIMÕES, Mara Leite. O surgimento das Universidades no mundo e sua importância para o contexto da formação docente. **Revista Temas em Educação**, João Pessoa, v.22, n.2, p. 136-152, Semestral. 2013.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. São Paulo: LTr, 2017.

SOUZA, Marcus Vinícius de. Jornal Estado de Minas. **Educação: 38% dos universitários são analfabetos funcionais.** 2022. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/opiniao/2022/03/31/interna_opiniao,1356716/educacao-38-dos-universitarios-sao-analfabetos-funcionais.shtml> Acesso em: 22 jan. 2024.