

## **PROUNI: uma análise acerca da materialização do direito fundamental à educação**

### **PROUNI: an analysis of the materialization of the fundamental right to education**

**Ariana Cabral de Brito Mendonça**

Especialista em Direito Público

Instituição: Centro Universitário do Vale do Jaguaribe (UNIJAGUARIBE)

E-mail: arianacabral75@gmail.com

#### **RESUMO**

O PROUNI – Programa Universidade Para Todos é uma política pública de ação afirmativa que fomenta a materialização do direito fundamental à educação, no Brasil. A construção do direito fundamental à educação, no Brasil, remonta ao período imperial. A Constituição de 1934, permitiu um primeiro movimento de constitucionalização do direito à educação. A partir do período de redemocratização, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a educação passou a ser tutelada de forma mais ampla. Ressalta-se que a Lei n 11.096/05 que institui o PROUNI, promoveu uma base garantista e social de ampliação ao acesso ao nível superior. A partir disso, a presente pesquisa possui bases metodológicas de natureza indutiva e bibliográfica, constatando que o PROUNI contribui à materialização do direito fundamental à educação, a partir da criação da oportunidade de acesso ao nível superior. As técnicas de pesquisa adotadas são de cunho bibliográfico, e documental sob uma abordagem qualitativa de pesquisa. Objetivou-se, de maneira geral, investigar se o referido programa é uma política pública de educação que contribui à concretização do direito fundamental à educação.

#### **PALAVRAS-CHAVE**

PROUNI, educação, política pública.

#### **ABSTRACT**

PROUNI – University for All Program is an affirmative action public policy that promotes the realization of the fundamental right to education in Brazil. The construction of the fundamental right to education in Brazil dates back to the imperial period. The 1934 Constitution allowed for the first movement toward constitutionalizing the right to education. Beginning with the redemocratization period, with the enactment of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, education began to be more broadly protected. It is noteworthy that Law No. 11.096/05, which established PROUNI, provided a guarantee-based and social basis for expanding access to higher education. Based on this, this research uses inductive and bibliographic methodologies, demonstrating that PROUNI contributes to the realization of the fundamental right to education by creating

opportunities for access to higher education. The research techniques adopted are bibliographic and documentary, using a qualitative approach. The general objective was to investigate whether the aforementioned program is a public education policy that contributes to the realization of the fundamental right to education.

### **KEYWORDS**

PROUNI, education, public policy.

## **1 INTRODUÇÃO**

A educação constitui pressuposto básico à vivência em sociedade, sobretudo, quando a integra nos contextos de pós-modernidade. Com a modernização das forças de trabalho e com a profissionalização acentuada, a educação se posiciona como necessidade à obtenção de recursos e capacidade laborativa.

A partir disso, urge a necessidade de materializar e democratizar o acesso à educação, sobretudo o nível superior, nos diversos estratos sociais, visto que a educação é instrumento de dignidade e bem estar social.

No ordenamento jurídico nacional, a educação é tutelada como direito fundamental na carta constitucional, além de possuir diversas previsões no âmbito internacional.

A partir dessa necessidade, as políticas públicas de educação se comportam como um canal catalisador de promoção, com o fito de possibilitar igualdade e equidade no acesso ao nível superior, no Brasil.

A formulação das políticas públicas educacionais pauta-se, predominantemente, em determinantes de natureza socioeconômica, visando à construção de padrões de sistematização que orientem tanto as condições de acesso quanto o delineamento do perfil social a ser abrangido por tais políticas.

À luz do neoconstitucionalismo<sup>1</sup> e da consolidação das tutelas democráticas, o direito à educação deve ser compreendido no âmbito dos direitos sociais, uma vez que demanda a prestação positiva do Estado para sua efetivação.<sup>2</sup>

Tal direito, de caráter eminentemente coletivo, projeta-se como instrumento de promoção de avanços sociais e de reestruturações nas relações laborais, estando intrinsecamente vinculado às dinâmicas de transformação e reconfiguração das classes sociais.

O presente trabalho tem como objetivo central analisar, no âmbito do ensino superior, a efetividade do Programa Universidade para Todos enquanto mecanismo de concretização do direito fundamental à educação.

Para tanto, parte-se da compreensão de que a educação, enquanto direito social assegurado constitucionalmente, exige do Estado não apenas a previsão normativa, mas também a implementação de políticas públicas capazes de promover a igualdade material no acesso ao ensino superior.

Assim, busca-se avaliar, a partir de indicadores específicos, se o PROUNI pode ser considerado um instrumento eficaz de democratização do ensino, contribuindo para a redução das desigualdades socioeconômicas e para a inclusão social, ao mesmo tempo em que se examina sua relevância nas transformações laborativas e na mobilidade das classes sociais.

Dessa forma, a estruturação do presente trabalho permitiu compreender, em um primeiro momento, a natureza dos direitos sociais e a posição do direito à educação no contexto dos direitos fundamentais. Em seguida, a análise das ações afirmativas no campo educacional evidenciou a relevância das políticas públicas como instrumentos de promoção da igualdade material.

Por fim, a investigação acerca do Programa Universidade para Todos possibilitou examinar, de maneira crítica, a efetividade dessa política pública como mecanismo de democratização do acesso ao ensino superior. Assim, os pontos aqui desenvolvidos

---

<sup>1</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, São Paulo, v. 6, p. 541-558, 2005. <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-RLAEC06-Evolucao.pdf>. Acesso em: 19 ago.. 2025.

<sup>2</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

fornecem a base necessária para a formulação das conclusões, nas quais se busca verificar em que medida o PROUNI pode ser considerado uma ferramenta de concretização do direito social à educação.

## 2 DO DESENVOLVIMENTO

Os direitos fundamentais revelam-se dotados de um caráter essencialmente protetivo, alicerçado no Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, na medida em que asseguram o mínimo necessário para a existência digna no contexto social.

A doutrina, nesse sentido, propõe uma subclassificação desses direitos, considerando as formas de garantia e tutela que lhes foram atribuídas ao longo da evolução histórica e constitucional.

A partir dessas classificações, pretende-se evidenciar a natureza de direito social atribuída à educação, inserindo o Programa Universidade para Todos como vetor de materialização desse direito fundamental.

### 2.1 DOS DIREITOS SOCIAIS

Tecer análise sobre a materialização dos direitos fundamentais implica destacar o período histórico em que se consolidaram e evidenciar os elementos característicos do contexto social que lhes deu origem.

Nessa perspectiva, torna-se indispensável considerar a conjuntura social, política e econômica de cada época, a qual se mostra determinante para legitimar e fundamentar a tutela dos direitos humanos e fundamentais.

Nesse contexto analítico, Karel Vasak, ao formular a teoria geracional dos direitos, sistematizou os direitos humanos e fundamentais em diferentes gerações.<sup>3</sup> Tal teoria, em sua formulação originária, contempla três gerações de direitos, ainda que a doutrina contemporânea já reconheça o esboço de uma quarta e até mesmo de uma quinta geração, as quais serão delineadas a seguir.

---

<sup>3</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, São Paulo, v. 6, p. 541-558, 2005. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-RLAEC06-Evolucao.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

Cumpra, inicialmente, diferenciar direitos humanos de direitos fundamentais. Os direitos humanos possuem caráter universal, por serem inerentes à condição de pessoa humana, independentemente de nacionalidade, e têm por finalidade a proteção da dignidade, da integridade e das liberdades individuais e coletivas, limitando a atuação estatal por meio de normas e tratados internacionais.

Entre seus principais marcos normativos destacam-se a Carta das Nações Unidas (1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

Já os direitos fundamentais inserem-se na perspectiva interna de cada Estado, estando positivados em seu ordenamento constitucional. São moldados pelas especificidades históricas, políticas e culturais de cada nação, assegurando direitos e garantias que refletem a realidade social de seu povo.<sup>4</sup>

Os direitos de segunda geração emergem no período pós-Primeira Guerra Mundial, em um contexto de consolidação do Estado de bem-estar social. Diferentemente da lógica absentista da primeira geração, esses direitos exigem do Estado uma atuação positiva, voltada à implementação de políticas públicas e à promoção da igualdade material. Nesse sentido, a segunda dimensão é marcada pelo preceito da igualdade, possibilitando ao indivíduo reivindicar direitos sociais, econômicos e culturais indispensáveis ao desenvolvimento humano e coletivo.<sup>5</sup>

Para a concretização dessas prerrogativas, o Estado passa a adotar instrumentos normativos e políticas públicas, com destaque para os programas sociais e as ações afirmativas, especialmente no campo da educação, como mecanismos de redução das desigualdades de classe e de ampliação do acesso a oportunidades. Tal concepção foi incorporada pelos ordenamentos jurídicos, a exemplo da Constituição do México (1917) e da Constituição de Weimar, na Alemanha (1919). No Brasil, os direitos sociais passaram a ter assento constitucional a partir da Carta de 1934.

---

<sup>4</sup> SAMPAIO ROSSI, A. Derechos Fundamentales y Derechos Humanos: el estrechamiento de las fronteras conceptuales y la necesidad de un diálogo entre la órbita jurídica interna e internacional. *Opinión Jurídica*, [s.l.], v. 18, n. 37, p. 209-230, 19 ago. 2025.

<sup>5</sup> LEMOS, Vinícius Martins. A morfologia dos direitos fundamentais: uma leitura menos ensimesmada do plano da eficácia horizontal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 97, 2016. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/22771>. Acesso em: 19 ago. 2025.

Evidencia-se, portanto, a estreita relação entre os direitos sociais e a noção de igualdade, na medida em que a efetivação desses direitos, por meio de políticas públicas estatais, viabiliza a concretização da igualdade material, assegurando oportunidades e condições favoráveis ao desenvolvimento social.

A educação, enquanto direito fundamental de natureza social, assume papel central nesse processo, por constituir instrumento de ascensão social e garantia da dignidade mínima aos cidadãos. Ressalte-se que a prestação educacional demanda a aplicação de recursos públicos, o que remete à análise da teoria do mínimo existencial e da reserva do possível<sup>6</sup>.

Nessa perspectiva, o mínimo existencial não se restringe às garantias básicas de subsistência, mas abrange também o acesso a bens culturais, à vida social e à participação política, conformando o chamado mínimo sociocultural.<sup>7</sup>

Assim, o direito fundamental à educação revela-se condição essencial ao desenvolvimento humano e social, bem como à promoção da mobilidade e da integração intercultural.

## 2.2 DAS AÇÕES AFIRMATIVAS DE EDUCAÇÃO

As ações afirmativas configuram-se como modalidades de políticas públicas voltadas à implementação de direitos em favor de determinados grupos sociais historicamente marginalizados ou em condição de vulnerabilidade. Sua finalidade primordial é a concretização da igualdade material, mediante a criação de mecanismos capazes de assegurar oportunidades equânimes.

Nesse cenário, as ações afirmativas legitimam-se como instrumentos de proteção às minorias, uma vez que buscam remover barreiras formais e informais que dificultam o acesso desses grupos ao mercado de trabalho, às universidades e a espaços de representação e liderança.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> MARMELSTEIN, George. Curso de direitos fundamentais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>7</sup> MARTINS, Flávio. Direitos sociais em tempos de crise econômica. São Paulo: Saraiva. Educação, 2020.

<sup>8</sup> SILVA, Jacques Henrique Gomes da. O acesso à educação pública superior como expressão da igualdade substantiva constitucional: cabimento de ações afirmativas de cotas nas Universidades públicas brasileiras. 2017. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017, p. 75. Disponível em: 19 ago. 2025.

É relevante destacar que as ações afirmativas não possuem caráter permanente, configurando medidas especiais e temporárias, destinadas a promover a inclusão de grupos historicamente minoritários até que as desigualdades sociais sejam mitigadas. Nesse sentido, tais políticas públicas fortalecem o processo democrático, ao assegurar de forma pontual a pluralidade e a diversidade social.<sup>9</sup>

Para alcançar esses objetivos, o Poder Público mobiliza recursos e bens destinados à implementação dessas políticas, criando mecanismos que viabilizam o acesso a oportunidades capazes de melhorar as condições de vida de grupos socialmente vulneráveis.

No Brasil, diversas ações afirmativas têm sido implementadas com o intuito de promover a inclusão social e a igualdade de oportunidades. Entre elas destacam-se: o Estatuto da Igualdade Racial; a Lei de Cotas no Ensino Superior; a Lei nº 12.990/14, que reserva 20% das vagas em concursos públicos para negros; a Lei nº 11.645/08, que torna obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena na educação nacional; a Lei nº 10.260/01, referente ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES); e a Lei nº 11.096/05, que instituiu o Programa Universidade Para Todos (PROUNI).<sup>10</sup>

### 2.3 DO PROUNI - PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS

O Programa Universidade Para Todos (PROUNI) constitui uma política pública de ação afirmativa regulamentada pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, a qual estabelece sua organização e prevê a participação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior.

Idealizado durante a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2004 e implementado em 2005, o programa contou com a coordenação do então Ministro da Educação, Fernando Haddad, ao longo de sua concepção e estruturação.

---

<sup>9</sup> PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005, p. 49. Disponível em: &lt;<http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a0435124.pdf>&gt;; Acesso em: 19 ago. 2025.

<sup>10</sup> PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005, p. 49. Disponível em: &lt;<http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a0435124.pdf>&gt;; Acesso em: 19 ago. 2025.

O ProUni fundamenta-se na concessão de bolsas de estudos integrais e parciais em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, desde que os candidatos atendam aos pré-requisitos estabelecidos na legislação e nos editais específicos.<sup>11</sup>

Sua base conceitual adota um enfoque garantista e social, direcionando as bolsas a indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica e social, com o objetivo de ampliar o acesso a bens e serviços acadêmicos e culturais, promovendo, assim, a inclusão educacional e social.

A Lei nº 11.096/2005 estabelece que as bolsas de estudo do ProUni são destinadas a candidatos que ainda não possuam ensino superior e cuja renda familiar mensal per capita não exceda 1,5 salário mínimo.

Além disso, é necessário que o candidato tenha concluído o ensino médio em escola pública ou em instituição privada com bolsa integral. Também podem concorrer estudantes com deficiência e professores da rede pública de ensino, desde que pleiteiem vagas em cursos de licenciatura.

O ingresso no programa se dá mediante a nota obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que funciona como critério classificatório para a concessão das bolsas.

O ProUni apresenta ainda um caráter tributário, na medida em que as instituições privadas beneficiadas concedem bolsas proporcionais ao número de alunos pagantes matriculados, usufruindo de isenções fiscais e contribuições durante o período de vigência do programa, configurando-se, assim, como uma modalidade de renúncia fiscal destinada à promoção da educação superior.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Patrícia Alves de Oliveira. PROUNI: avaliação das contribuições do Programa para a Educação Superior na perspectiva de alunos contemplados pelo programa na cidade de Fortaleza- Ceará. 2017. 101f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós- graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2017. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/24253/1/2017\\_dis\\_paoliveira.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/24253/1/2017_dis_paoliveira.pdf). Acesso em: 19 ago. 2025.

<sup>12</sup> OLIVEIRA, Patrícia Alves de Oliveira. PROUNI: avaliação das contribuições do Programa para a Educação Superior na perspectiva de alunos contemplados pelo programa na cidade de Fortaleza- Ceará. 2017. 101f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós- graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2017. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/24253/1/2017\\_dis\\_paoliveira.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/24253/1/2017_dis_paoliveira.pdf). Acesso em: 19 ago. 2025.

Diante disso, é pertinente destacar que o Programa Universidade Para Todos (ProUni) configurou-se como um instrumento estratégico no enfrentamento das barreiras decorrentes da desigualdade social no Brasil, ao ampliar o acesso ao ensino superior e contribuir para a transformação estrutural das dinâmicas sociais. Nesse sentido, tal entendimento encontra respaldo na manifestação do Ministro Dias Toffoli, proferida na ADPF 874/DF.<sup>13</sup>

### **3 DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante da análise desenvolvida, conclui-se que o direito à educação configura-se como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Sob a perspectiva das gerações de direitos fundamentais, verifica-se que a educação se insere como direito social, pertencente à segunda geração, por exigir atuação positiva do Estado na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à sua efetivação.

Além disso, o direito à educação pode ser reconhecido no âmbito internacional, à luz dos tratados e pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário, consolidando-se também como direito humano. Nesse contexto, a educação desempenha papel estratégico no desenvolvimento integral do indivíduo, promovendo o progresso social, cultural e econômico em múltiplas dimensões.

O Programa Universidade Para Todos (PROUNI) configura-se como um instrumento de fomento de políticas públicas de ação afirmativa, ao viabilizar o acesso de grupos socialmente vulneráveis ao ensino superior. Nesse sentido, o PROUNI não apenas amplia oportunidades educacionais, mas também atua como vetor de materialização do direito à educação no Brasil, concretizando, de forma prática, os princípios de igualdade e inclusão social previstos na Constituição Federal e nos pactos internacionais de direitos humanos dos quais o país é signatário.

---

<sup>13</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. ADPF nº 874 – DF, Relator: Celso de Mello, 20 de setembro de 2021. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1287053695/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-874-df-0059169-9120211000000/inteiro-teor-1287053704>. Acesso em: 19 ago. 2025.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. ADPF nº 874 – DF, Relator: Celso de Mello, 20 set. 2021. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1287053695/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-874-df-0059169-9120211000000/inteiro-teor-1287053704>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BORTOLOTTI, José Carlos Kraemer; MACHADO, Guilherme Pavan. Direitos sociais como fundamentais: um difícil diálogo no Brasil. Prisma Jurídico, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 429-455, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/7962>. Acesso em: 19 mar. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

LEMOS, Vinícius Martins. A morfologia dos direitos fundamentais: uma leitura menos ensimesmada do plano da eficácia horizontal. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, v. 97, 2016. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/22771>. Acesso em: 19 ago. 2025.

MARMELSTEIN, George. Curso de direitos fundamentais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MARTINS, Flávio. Direitos sociais em tempos de crise econômica. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

OLIVEIRA, Patrícia Alves de. PROUNI: avaliação das contribuições do Programa para a Educação Superior na perspectiva de alunos contemplados pelo programa na cidade de Fortaleza-Ceará. 2017. 101 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2017. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/24253/1/2017\\_dis\\_paoliveira.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/24253/1/2017_dis_paoliveira.pdf). Acesso em: 19 ago.2025.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a0435124.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

SAMPAIO ROSSI, A. Derechos Fundamentales y Derechos Humanos: el estrechamiento de las fronteras conceptuales y la necesidad de un diálogo entre la órbita jurídica interna e internacional. Opinión Jurídica, [s.l], v. 18, n. 37, p. 209-230, 2025.

SILVA, Jacques Henrique Gomes da. O acesso à educação pública superior como expressão da igualdade substantiva constitucional: cabimento de ações afirmativas de

cotas nas Universidades públicas brasileiras. 2017. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/24253>. Acesso em: 19 ago. 2025.

SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, São Paulo, v. 6, p. 541-558, 2005. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-RLAEC06-Evolucao.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

VIEIRA JUNIOR, Dicesar Beches. Teoria dos direitos fundamentais: evolução histórico-positiva, regras e princípios. Revista da Faculdade de Direito – RFD – UERJ, Rio de Janeiro, n. 28, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/20298>. Acesso em: 19 mar. 2025.