



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa

volume 62

245

janeiro a março de 2025

SENADO FEDERAL



Gratuidade no ensino superior público: uma análise dos posicionamentos do Congresso Nacional

Free Public Higher Education: an Analysis of the Positions of the Brazilian National Congress

Paulo Meyer Nascimento¹

Luiz Ricardo Cavalcante²

Resumo

Este trabalho analisa a forma como o Congresso Nacional se tem posicionado quanto às proposições legislativas que envolvem a gratuidade no ensino superior público. O trabalho ampara-se em reexame bibliográfico que resume os argumentos contrários e favoráveis a ela. Investiga-se a tramitação de 24 proposições que entre 1995 e 2022 trataram da gratuidade e que envolveram cobrança de encargos educacionais, retribuição mediante serviço social obrigatório, contribuições de egressos ou destinação de recursos públicos para a concessão de bolsas e afins em instituições de educação superior privadas; nenhuma delas chegou a ser aprovada em sua Casa de origem. Conclui-se que não há evidências de que a introdução de algum tipo de contrapartida à gratuidade no ensino superior público estaria enfrentando resistências progressivamente menores no Congresso Nacional.

Palavras-chave: educação superior; gratuidade em estabelecimentos oficiais; emendas à Constituição; processo legislativo; Brasil.

Abstract

This paper examines how the Brazilian National Congress has positioned itself regarding legislative proposals involving free public higher education. The work is supported by a bibliographic review that summarizes the arguments for and against it. The processing

¹ Paulo Meyer Nascimento é doutor em Economia pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil; professor dos programas de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado profissional) da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas, Brasília, DF, Brasil. E-mail: paulo.nascimento@fgv.br

² Luiz Ricardo Cavalcante é doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil; professor do programa de mestrado em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, Brasil; consultor legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil. E-mail: luiz.ricardo.teixeira.cavalcante@gmail.com

of 24 proposals that addressed it between 1995 and 2022 is investigated, involving the collection of educational fees, retribution through mandatory social services, contributions from graduates or the allocation of public resources for the granting of scholarships and similar in private higher education institutions; none of them was approved in their original chamber. It is concluded that there is no evidence that the introduction of some type of counterpart to free public higher education would be facing progressively less resistance in the National Congress.

Keywords: higher education; free public institutions; amendments to the Constitution; legislative process; Brazil.

Recebido em 18/12/23

Aprovado em 20/3/24

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p139

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

1 Introdução

O art. 206, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) estabelece como princípio a gratuidade do ensino em estabelecimentos públicos. Esse preceito – lido em conjunto com o *caput* do artigo precedente (Brasil, [2024], art. 205), que define a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, e com o *caput* do art. 6º, que atribui *status* de direito social à educação no Brasil – pode dar ensejo a linhas de argumentação que colocam a gratuidade do ensino superior público em estabelecimentos oficiais como cláusula pétreia da CRFB.

Conclusões em sentido contrário são plausíveis tendo a própria CRFB como bússola. Seria possível argumentar, por exemplo, que a extensão do direito de todos à educação é definida pelo art. 208, I, que impõe como dever do Estado garantir “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (Brasil,

³ NASCIMENTO, Paulo Meyer; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Gratuidade no ensino superior público: uma análise dos posicionamentos do Congresso Nacional. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 62, n. 245, p. 139-162, jan./mar. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p139. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/245/ril_v62_n245_p139

⁴ Nascimento, P. M., & Cavalcante, L. R. (2025). Gratuidade no ensino superior público: uma análise dos posicionamentos do Congresso Nacional. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 62(245), 139-162. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n245_p139

[2024]). Com base nesse preceito, poder-se-ia argumentar que, por não entrar no escopo da formação compulsória do indivíduo, a educação superior seja eletiva e, assim, não haveria imposição constitucional de o Estado garantir vaga para matrícula nesse nível de ensino⁵. Isso afastaria, pois, a gratuidade de cursos superiores ministrados por estabelecimentos oficiais do rol de direitos e garantias individuais aos quais o art. 60, § 4º, IV, da CRFB veda a possibilidade de serem objeto de emenda constitucional.

Até o momento da conclusão do presente trabalho, o Supremo Tribunal Federal (STF) não fora instado a pronunciar-se sobre a tese de que seria cláusula pétrea a gratuidade em estabelecimentos oficiais de ensino, embora no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 597.854 (Brasil, 2017) ele tenha exarado decisão em que delimita o alcance do art. 206, IV, no âmbito do ensino superior, a cursos de graduação e de pós-graduação *stricto sensu*; dessa forma, liberar-se-ia a cobrança de encargos educacionais em cursos de extensão, em cursos de formação inicial e continuada (FIC), em cursos sequenciais e em cursos de pós-graduação *lato sensu*⁶.

Além desse embate jurídico, os mais diversos argumentos de cunho econômico, filosófico, político e sociológico reforçam tanto a defesa da manutenção da gratuidade quanto a introdução de algum tipo de contrapartida a compensar ou a restituir ao menos parte dos custos incorridos pelo Estado na formação superior do indivíduo. Pender para um lado ou para o outro tem mais a ver com visões acerca do papel do Estado e do alcance dos direitos e garantias individuais do que com modelos empíricos que indubitavelmente apontem um “caminho correto”.

Esse debate evidentemente repercute no Congresso Nacional, que nas últimas décadas tratou da gratuidade do ensino superior público em propostas de emenda à Constituição (PECs) e projetos de lei. A discussão fundamenta-se numa série de debates técnicos sobre o financiamento da educação, o orçamento das instituições públicas de educação superior, o equilíbrio fiscal e as formas de cobrança sem penalização dos estratos socioeconômicos mais vulneráveis da população. Trata-se de um tema sensível, que costuma permear de reações emocionais o debate técnico. Tanto os argumentos técnicos quanto os argumentos emocionais se refletem na postura do Congresso Nacional sobre o tema.

Com efeito, o Congresso pode ser visto como caixa de ressonância da percepção da sociedade sobre temas variados, especialmente quando a discussão trata de reformas que envolvem grandes mudanças. Sobretudo no campo da educação e da saúde, estudo de Gomes e Martins (2016) sugere que o Congresso Nacional tem desempenhado ora papel de agente transformador ora papel de arena de debates, mostrando-se ao mesmo tempo ativo, reativo, colaborativo e inovador.

⁵ Isso já se verifica na prática: 77,5% das matrículas de nível superior registram-se em estabelecimentos privados de ensino (Inep, 2022).

⁶ Em consonância com a legislação em vigor (em especial, o art. 3º, § 1º, da Portaria do MEC nº 270, de 29/3/2012), o termo *encargos educacionais* remete, neste trabalho, às parcelas de mensalidades, semestralidades e anuidades pagas à unidade de ensino.

Dadas essas premissas, o objetivo deste trabalho é analisar a forma como o Congresso Nacional se tem posicionado em relação às proposições legislativas que envolvem a gratuidade no ensino superior público. Verifica-se quão atrativa (ou não) se tem tornado para o Parlamento a ideia de permitir algum tipo de coparticipação ou de compensação de estudantes (ou de ex-estudantes, a depender da proposição legislativa) no financiamento de instituições públicas de educação superior. Do ponto de vista metodológico, o trabalho ampara-se: a) na seleção de uma amostra de proposições que tratam da gratuidade do ensino superior público; e b) na análise de sua tramitação ao longo do período entre 1995 e 2022. Com base na aparente tendência a uma composição cada vez mais favorável no Congresso Nacional à redução da presença do Estado na economia – ver, por exemplo, Marques (2019) e Saviani (2021) –, a hipótese central é que a instituição de algum tipo de contrapartida teria enfrentado resistências progressivamente menores.

O trabalho está estruturado em quatro seções além desta introdução. Na seção 2, com base em revisão bibliográfica, resumem-se os argumentos contrários e favoráveis à introdução de encargos educacionais em estabelecimentos oficiais de educação superior. A metodologia de pesquisa é o objeto da terceira seção, e os resultados são apresentados e discutidos na seguinte. Na quinta seção expõem-se as principais conclusões.

2 Argumentos contrários e favoráveis à introdução de encargos educacionais

Dado o escopo do artigo, é necessário levantar os principais argumentos contrários e favoráveis ao fim da gratuidade irrestrita em cursos superiores mantidos por estabelecimentos oficiais, com o intuito de situar melhor o debate político em torno do tema, compreendendo suas nuances e sua eventual compatibilidade ou não com um arguível direito fundamental à formação superior.

Quem entende ser a educação um direito costuma argumentar que a ação do Estado em prol da sua garantia não deve ser circunscrita à letra fria da lei (Robeyns, 2006); reconhece-se a educação superior como uma das muitas formas possíveis de educação pós-escolar, a ser restrita apenas pela exigência de um nível acadêmico mínimo de preparação (McCowan, 2020)⁷. Assim, independentemente do alcance do direito no arcabouço legal, seriam indispensáveis políticas públicas que buscassem garantir sua efetivação para cada pessoa com condições acadêmicas e interesse em cursar uma faculdade e, especialmente, que impulsionassem a participação de segmentos populacionais historicamente sub-representados nesse nível de formação.

⁷ Varia bastante o que se entende por “nível acadêmico mínimo de preparação”. Em alguns países, entre os quais o Brasil, as instituições públicas de ensino superior são seletivas e moldam a exigência mínima para ingresso à demanda que recai sobre cada uma delas. Em outros países, como a Argentina, o certificado de conclusão do ensino médio é condição suficiente para ingressar em qualquer curso superior mantido por estabelecimentos oficiais.

Em boa medida, a visão da educação como direito individual coaduna-se com a visão de Nussbaum (2003): a educação como indispensável para a dignidade humana e para o desenvolvimento das pessoas e das comunidades onde vivem. Na tipologia de Drèze e Sen (2002), a educação pode ser vista tanto como algo intrinsecamente importante quanto como um instrumento que torna possível suprir outras necessidades ou atingir outros objetivos.

O primeiro caso abrange situações em que se busca um conhecimento pela simples satisfação em obtê-lo (Robeyns, 2006). O segundo remete justamente ao valor instrumental da educação. Este pode ser: a) de caráter eminentemente econômico, quando a educação dota a pessoa de conhecimentos, competências e habilidades valoradas no mundo do trabalho, de forma a impactar direta e positivamente sobre o padrão de vida dela e de sua família; ou b) de caráter mais geral, não necessariamente econômico, valor que se materializa, por exemplo, em maior coesão social e ampliação da liberdade política e religiosa, como também em maior capacidade individual de comunicação e de mobilização, ou de maior atenção à saúde, a sua e a de seus pares. Expandindo para a coletividade o valor instrumental do caráter econômico da educação, o crescimento econômico tende a demandar uma população cada vez mais escolarizada.

O valor instrumental atribuído à educação pela linha da abordagem das capacidades humanas aproxima-a da teoria do capital humano. Obras como as de Schultz (1963) e Becker (1964) enfatizavam o crescimento da produtividade e da eficiência como resultado de investimentos em educação e formação continuada – ou seja, construíram as fundações da teoria do capital humano sobre o valor instrumental de caráter eminentemente econômico da educação. Não obstante, esse ramo da literatura econômica já reconhecia que a educação também costuma gerar benefícios não econômicos, tanto para quem dela usufrui diretamente, quanto para toda a sociedade, abrangendo o que Amartya Sen e outros tomam como valor instrumental da educação. A rigor, ambas as abordagens teóricas enfatizam os direitos e liberdades individuais, embora amiúde se distinga entre o individualismo ético, implícito no uso da liberdade individual na óptica da abordagem das capacidades humanas, e o individualismo ontológico, implícito na teoria do capital humano (Tikly; Barrett, 2011).

Em que base, pois, se situam a defesa e a contestação da gratuidade no ensino superior público? Nenhuma das visões aqui expostas permite inferir categoricamente como recomendação de política que cursos superiores sejam necessariamente ministrados por estabelecimentos oficiais, com vagas suficientes para atender a toda e qualquer demanda e sem custo direto algum a incidir sobre quem neles se matriculam. Mesmo a visão de educação como direito não remete obrigatoriamente a essas condições de oferta, visto que em tese o direito pode ser garantido pelo Estado de diversas formas, que vão desde a oferta universal e gratuita até o financiamento (por meio de bolsas ou crédito estudantil, por exemplo) de custos diretos e indiretos envolvidos na formação superior para públicos com maiores restrições financeiras para fazê-lo por conta própria.

A defesa da gratuidade, no Brasil e alhures, usualmente se assenta na visão da educação como direito e na visão da educação como capacidade humana indispensável para o

desenvolvimento e para uma vida digna. São também argumentos usuais em prol de um papel ativo do Estado na provisão direta de cursos superiores e no financiamento a estudantes os desencontros entre a provisão privada e o interesse público em setor tão sensível e estratégico como é a educação, a existência de assimetrias e a insuficiência de garantias que afastam os mercados de capitais do financiamento a estudantes, a busca pela equidade no acesso, na permanência e na conclusão e a potencial presença de transbordamentos e de externalidades positivas supostamente atribuíveis à educação superior.

O principal argumento favorável à gratuidade em cursos superiores ministrados em estabelecimentos oficiais costuma fundar-se no fato de que os contextos em que a gratuidade não é universal comprometem o direito de quem alcança preparação acadêmica mínima para frequentar o ensino superior, mas só o consegue em cursos privados. Nessa linha de análise, a educação é vista como direito fundamental de natureza social, e disso decorre que seria cláusula pétrea o princípio da gratuidade estabelecido no art. 206, IV, da CRFB – isto é, entraria no rol das disposições constitucionais revestidas de proteção especial contra a ação do poder constituinte derivado. Conforme essa linha de argumentação, deve-se dar interpretação mais ampla ao art. 60, § 4º, IV, da CRFB, de forma a equiparar os direitos sociais aos direitos e garantias individuais aos quais o dispositivo constitucional limita o alcance de cláusula pétrea (Cury, 2000; Duarte, 2007).

Parece que o cerne da questão para esse viés do debate é que a educação pública deva ser gratuita em todos os níveis e modalidades – a ponto de se sustentar a interpretação do art. 206, IV, da CRFB, como cláusula pétrea até mesmo para a escolarização não obrigatória⁸. Com base nos argumentos dos que defendem a gratuidade como direito, são possíveis algumas constatações. A primeira se relaciona ao princípio da reserva do possível, segundo o qual a exigibilidade de direito fundamental pode ser restringida por justificada limitação orçamentária para sua efetivação completa; assim, enquanto a realidade socioeconômica do País não permitir alcançar o ideal de gratuidade universal no ensino superior, é justificável que suas vagas sejam mantidas por estabelecimentos oficiais (bem como por bolsas para assegurar a gratuidade em estabelecimentos privados) e que sejam compatíveis com a capacidade conjuntural de oferta e de orçamento do poder público; deve ser garantida, porém, a oferta gratuita para todos os aprovados para as vagas disponíveis em cursos superiores de estabelecimentos oficiais, além de respeitadas as regras de alocação e reserva de vagas, independentemente da capacidade de pagamento da pessoa ou de sua família. A segunda constatação diz respeito ao fato de a educação superior não ser parte da escolarização obrigatória, o que reforça a justificativa anterior – diferentemente do que acontece com a formação básica, que, por ser obrigatória, impõe sempre ao Estado

⁸ Não foram encontradas publicações que desenvolvessem argumentos jurídicos em prol especificamente da interpretação de que o princípio da gratuidade deveria ter alcance de cláusula pétrea até mesmo para a escolarização eletiva e não obrigatória, na qual se inclui a formação superior. Há, no entanto, manifestações nesse sentido advindas de juristas em eventos acadêmicos, a exemplo de Dantas (2018), em seminário ocorrido em 24/8/2018 na Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia.

garantir vaga em estabelecimentos oficiais. E a terceira constatação: conforme a classificação tradicional de Silva (2009) para a aplicabilidade das normas constitucionais, deve-se interpretar o art. 205 da CRFB como norma constitucional de eficácia limitada e caráter programático, pois importa ter em perspectiva que esse tipo de norma, por menos que crie direitos subjetivos positivos (ou seja, que exijam do Estado cumprimento imediato de um direito – no caso, o direito à formação superior), cria um direito subjetivo negativo, ou seja, o de exigir do Estado o não fazer, quando a ação governamental contraria a norma constitucional. Desse modo, por força da redação atual do art. 206, IV, em conjunto com o art. 205, não se pode exigir educação superior gratuita para todos, mas é possível exigir que o Estado não exija encargos educacionais de qualquer natureza em estabelecimentos públicos de educação superior.

Há também quem parta da premissa de que existe um direito subjetivo individual à educação e que cabe preferencialmente ao Estado provê-la, mas que, considerando o princípio da igualdade e a solidariedade entre família e Estado no dever de educar, entende que faz jus a benefício financeiro do Estado quem estuda em redes privadas de ensino. Esse entendimento, externado por Dotta e Wasilewski (2021), busca assentar no direito à educação a justificativa à provisão de recursos públicos para subsidiar a educação privada.

Sem prejuízo às variadas linhas de raciocínio que atrelam a educação a um direito, poder-se-ia arguir que alterar o art. 206, IV, da CRFB seria suficiente para viabilizar a introdução de encargos educacionais em estabelecimentos oficiais de educação superior, justamente porque: a) o art. 205 não cria direito subjetivo positivo; b) o art. 208, I, implicitamente define a formação superior como eletiva, não como obrigatória; c) ainda que preponderasse o entendimento de que o disposto no art. 60, § 4º, IV, abarcaria os direitos sociais, o *status* de cláusula pétrea que tal interpretação eventualmente conferisse ao art. 206, IV, deveria ter aplicabilidade restrita à escolarização obrigatória – a qual não alcança cursos superiores, dado o que dispõe o art. 208, I.

Assim, se a visão de educação como direito prevalecesse para todos os níveis e modalidades – a ponto de o STF vir a decidir, sem modulação alguma, que a redação original do art. 206, IV, da CRFB não é passível de tipo algum de revisão pelo poder constituinte derivado (o princípio da isonomia e o princípio do mínimo existencial) segundo o qual o Estado não pode se abster de fazer o mínimo necessário para assegurar direito fundamental –, poder-se-ia exigir do Estado vaga gratuita em curso superior para todas as pessoas academicamente aptas a nele ingressar, seja em instituições públicas, seja em instituições privadas. Tal exegese exigiria substancial realocação na educação superior de recursos orçamentários destinados a outras demandas sociais e poderia comprometer outros direitos e garantias fundamentais.

Fora do âmbito da discussão meramente jurídica, entre autores clássicos e neoclássicos as críticas à gratuidade nesse nível de formação vão desde Marx (1891), para quem tal iniciativa representaria tão somente o custeio da educação das classes mais altas por meio dos tributos pagos pelo povo, a Friedman (1955), para quem a educação profissional

e superior traria sobretudo retornos privados e, por isso, a única intervenção aceitável do governo nesse campo seria criar condições para a remoção das falhas que afastassem o mercado de capitais do financiamento de tão rentável investimento em capital humano, de forma que restrições financeiras não impedissem ninguém de realizá-lo. Autores contemporâneos enfatizam também as restrições dos orçamentos públicos como justificativa adicional para a cobrança de encargos em estabelecimentos oficiais de educação superior. Barr (1993), por exemplo, argumenta que proibir completamente tal cobrança é o mesmo que forçar sistemas públicos de educação superior a não crescerem e a perpetuarem a exclusão, ponto de vista reforçado implícita ou explicitamente por Johnstone (2014), Barr, Chapman, Dearden e Dynarski (2019) e Chapman e Dearden (2021).

Alguns autores buscaram reunir evidências empíricas para defender que a gratuidade irrestrita poderia atrofiar sistemas de educação superior e, assim, acentuar desigualdades de acesso. Dentre eles, destacam-se os trabalhos de Bucarey (2018) sobre o Chile e os de Murphy, Scott-Clayton e Wyness (2019) sobre a Inglaterra. Reportados em Burland, Dynarski, Micheltmore, Owen e Raghuraman (2022), há também os resultados de um experimento conduzido na Universidade de Michigan, que testou os efeitos da gratuidade incondicional e da gratuidade por critérios de elegibilidade sobre candidaturas em processos seletivos e matrículas em cursos daquela universidade. O estudo mostrou que a decisão tanto de concorrer a uma vaga quanto de matricular-se no curso foi muito mais recorrente no grupo para o qual foi informado que não incorreria em encargos educacionais se viesse a matricular-se do que no grupo ao qual se informou que matrícula gratuita era possível (não garantida) para quem cumprisse determinados critérios de elegibilidade. Embora esses estudos se refiram a realidades sociais, econômicas, culturais e educacionais distintas, trata-se de abordagens que aportam elementos empíricos à discussão.

O estudo de Burland, Dynarski, Micheltmore, Owen e Raghuraman (2022) ressalta a importância da segurança financeira para a tomada de decisões sobre cursar ou não uma faculdade, ao passo que os estudos de Bucarey (2018) e de Murphy, Scott-Clayton e Wyness (2019) reforçam que compartilhamento de custos no ensino superior é necessário para expandir o sistema e consequentemente garantir acesso a mais estudantes. Na visão de uma corrente da literatura econômica capitaneada por Chapman e Dearden (2021), esse paradoxo tende a ser superado com sistemas de financiamento que vinculem à renda futura a coparticipação de estudantes de cursos superiores, eximindo-os do pagamento caso a renda pessoal auferida após a conclusão do curso permaneça abaixo de um patamar preestabelecido.

Como se vê, recorrer à experiência internacional e à evidência empírica pode ajudar a informar o debate e até mesmo a modular adequadamente a interpretação do direito à educação superior, conciliando a defesa da gratuidade com a necessidade e a pertinência de reforçar o financiamento público com a coparticipação de quem diretamente se beneficia do acesso a cursos superiores gratuitos e posteriormente auferir renda compatível com alguma contribuição ao financiamento do sistema por onde se formou. Embora o debate nacional

no tema ainda seja superficial e permeado de argumentos emocionais, o confronto das teses e antíteses delineadas nesta seção apresenta-se de maneira transversal em número crescente de publicações brasileiras de distintas áreas do conhecimento, e algumas delas apoiam suas conclusões em achados empíricos. Com base em artigos e relatórios publicados por periódicos e organizações de prestígio consolidado no País, o Quadro 1 resume e contrasta os argumentos mais comuns contrários e favoráveis à introdução de encargos educacionais em estabelecimentos oficiais de educação superior no Brasil.

Quadro 1 – Resumo dos argumentos contrários e favoráveis à introdução de encargos educacionais em estabelecimentos oficiais de educação superior no Brasil

Argumentos contrários mais comuns	Argumentos favoráveis mais comuns
Por ser bem público, a educação superior (ES) deveria ser vista como direito universal tanto quanto a educação básica.	Vista como bem predominantemente privado e com substanciais retornos individuais, a ES pode e deve ser cofinanciada por quem dela se beneficia diretamente.
Benefícios econômicos e não econômicos para a sociedade superam os custos de manter gratuitos os cursos superiores de estabelecimento oficiais.	Benefícios sociais justificam subsídios, benefícios privados justificam a cobrança de encargos educacionais em estabelecimento oficiais.
A cobrança de encargos educacionais impõe uma barreira adicional ao acesso, que é maior em países em desenvolvimento muito desiguais, como o Brasil.	<i>Público</i> não é sinônimo de <i>gratuito</i> – vedar quaisquer encargos educacionais impõe 100% dos custos aos contribuintes (incluindo os que não cursam ES).
Empréstimos estudantis apenas adiam a dívida; barreira ao acesso permanece para quem tem aversão ao risco; e divisão entre pagantes e não pagantes seria prejudicial.	Encargos educacionais devem ser combinados com empréstimos e bolsas para garantir o acesso a quem não tem condições de pagar.
A gratuidade incondicional tende a afetar positivamente a decisão de cursar faculdade. Definir critérios para a isenção de cobrança não é trivial e gera incertezas.	Adiar o pagamento para depois do curso e vinculá-lo à renda futura garante gratuidade no ponto de uso e protege contra riscos e incertezas quanto ao retorno.
O corpo discente em estabelecimentos oficiais tornou-se mais diversificado desde que ações afirmativas passaram a ser exigidas.	A ES gratuita é uma política pró-ricos – cobrança de encargos educacionais é também questão de justiça social e não é incompatível com ações afirmativas.
Nem a estrutura de custos nem os benefícios sociais de estabelecimentos oficiais são comparáveis aos observados em estabelecimentos privados.	Os estabelecimentos oficiais de ES são onerosos e muitos são ineficientes; compartilhar custos com estudantes liberaria recursos para a educação básica.
Encargos educacionais tenderiam a gerar baixo impacto nos orçamentos dos estabelecimentos oficiais, mas é alto o risco de mercantilização do sistema público de ES.	Problemas orçamentários estão no cerne da crise da universidade pública e de sua reduzida participação no total de matrículas.
A gratuidade ajuda a amenizar disparidades de acesso.	A gratuidade incondicional limita a expansão de vagas, reforçando disparidades de acesso.
A introdução de encargos educacionais pouco contribuiria para a melhoria das universidades públicas.	Encargos educacionais contribuiriam para a eficiência e a autonomia institucional, e reduziriam a sobreutilização (demora em se formar, múltiplas graduações etc.).

Fonte: elaborado pelos autores com base em argumentos discutidos em Azevedo e Salgado (2012), Lenk e Pereira (2016), Banco Mundial (2017), Amaral (2018), Negri, Knobel e Cruz (2018), Minto (2018), Malbouisson, Tiryaki, Ferreira e Mendes (2019), Nascimento (2018, 2019), Schwartzman (2019), Souza e Faro (2019), Waltenberg (2019), McCowan (2020), Costa, Silveira, Costa e Waltenberg (2021), Senkevics (2021), Campos (2022) e Caetano (2023).

Elaborou-se o Quadro 1 com o propósito de confrontar, na medida do possível, um argumento favorável a um contrário à introdução de encargos educacionais em estabelecimentos oficiais de educação superior. Isso foi feito com base no conteúdo das dezesseis obras citadas como fontes. Contudo, são muito mais frequentes na produção acadêmica brasileira abordagens contrárias a qualquer tipo de cobrança de encargos educacionais ou

de contribuições a serem devidas por quem estuda em instituições públicas de ES. Esse viés se nota também nas obras desse rol, as quais decerto ajudam a consolidar no parlamento resistências à introdução de reformas mais alinhadas aos argumentos da segunda coluna. Ao menos nove das dezesseis obras posicionam-se contrariamente a qualquer tipo de cobrança. Outras três pontuam argumentos de lado a lado, sem pender para algum deles. Quatro defendem a introdução de alguma forma de cobrança no segmento público de educação superior. Todas as dezesseis assentam-se, em maior ou menor medida, em dados empíricos que reforçam suas teses, mas contêm, implícitos ou explícitos, argumentos de cunho mais filosófico.

3 Metodologia

A metodologia de pesquisa consistiu: a) na seleção de uma amostra de proposições que tratam da gratuidade do ensino superior público; e b) na análise de sua tramitação.

Nos sistemas de busca de propostas legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pesquisaram-se proposições do período 2000-2022 envolvendo palavras-chave como *ensino superior*, *gratuidade* e *cobrança*. Esse intervalo temporal foi escolhido porque já captura os efeitos da promulgação da Lei nº 9.394/1996 (*Lei de diretrizes e bases da educação*), sucedida pela expansão das instituições de ensino superior privadas. O conjunto de proposições inicialmente coletado inclui algumas bastante discutidas nas duas últimas décadas⁹, e outras que tiveram repercussão limitada. A análise da tramitação das proposições que compuseram essa amostra inicial permitiu que se agregassem novas proposições, eventualmente apensadas ou às quais as proposições iniciais foram apensadas. Esses eventos costumam resultar da afinidade temática das proposições, embora o critério adotado para a identificação da convergência seja claramente *ad hoc* (proposições tratando do ensino superior podem ser apensadas umas às outras, mesmo que o objeto central – por exemplo, os encargos educacionais – não esteja presente).

Como resultado, a amostra incluiu proposições que, em vez de estabelecer algum tipo de compensação pelo ensino superior público, determinavam a destinação de recursos adicionais para, por exemplo, a concessão de bolsas em instituições privadas. Proposições desse tipo somente foram consideradas se chegaram a ser apensadas a outras proposições tratando do tema central deste trabalho. Desse modo, não faz parte da amostra a ampla produção legislativa sobre políticas envolvendo subsídios públicos e matrículas no segmento privado de educação superior, a exemplo de tudo o que remete ao Programa Universidade para Todos (Prouni) e ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituídos no período analisado. Por fim, em virtude da identificação de proposições às quais PECs protocoladas mais tarde foram apensadas, recuou-se para 1995 o recorte temporal, cujo início fora fixado para 2000.

⁹ Por exemplo, as PECs nºs 245/2000, 166/2003, 217/2003, 239/2008, 47/2009, 34/2014, 395/2014, 366/2017 e 206/2019.

Um atributo a ser considerado na análise é a iniciativa das proposições. No caso das PECs, o art. 60 da CRFB estabelece que “a Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II – do Presidente da República; III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação” (Brasil, [2024]). No caso das leis (complementares e ordinárias), a iniciativa “cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos” (Brasil, [2024], art. 61). O art. 62, por sua vez, estabelece que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional” (Brasil, [2024]). Como se observa, proposições legislativas podem ter múltiplas origens: contudo, em todos os casos analisados neste artigo, as iniciativas provieram apenas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Ao final do processo de coleta de informações, um total de 24 proposições compôs a amostra examinada. A análise da tramitação envolveu: a) a descrição do conteúdo da proposição; b) a identificação da casa de origem (isto é, Câmara dos Deputados ou Senado Federal); c) o perfil dos proponentes (ou dos primeiros signatários, dos demais signatários e do número total de signatários, no caso das PECs); d) os apensamentos e desapensamentos, conforme o caso; e) o enquadramento do conteúdo da proposição em categorias definidas; e f) as reações ao longo do processo de tramitação (nesse caso, buscou-se verificar se as proposições foram consideradas admissíveis, se houve análise de mérito e se houve algum tipo de apoio ou resistência de grupos determinados).

Em relação ao conteúdo das proposições selecionadas, foram estabelecidas as seguintes categorias: a) encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso; b) encargos educacionais ou retribuição mediante serviço social obrigatório; c) encargos só em cursos de extensão, sequenciais, FIC ou de pós-graduação *lato sensu*; d) retribuição mediante serviço social obrigatório; e) retribuição mediante serviço social obrigatório remunerado; f) contribuição de egresso; g) contribuição de egresso ou retribuição mediante serviço social obrigatório; e h) recursos públicos para bolsas e afins em instituições de educação superior (IES) privadas.

As reações ao longo do processo de tramitação foram resumidas no atributo *situação*, que remete ao desfecho da tramitação (desde que já encerrada) ou ao estágio em que se encontra a análise da proposição no Congresso Nacional. Trata-se de um atributo mais complexo que simplesmente *aprovada*, *rejeitada* ou *em tramitação*, devido às idiosincrasias do processo legislativo e às negociações que ocorrem ao longo dele. Por exemplo: em geral, proposições que não reúnem o apoio necessário para a aprovação não chegam a ser rejeitadas, mas arquivadas por inadmissibilidade (no caso de PEC que contradiz cláusula pétrea, por exemplo), por inconstitucionalidade (no caso de projeto de lei que contradiz dispositivos da CRFB) ou apenas porque não chegam a ser apreciadas até o final da legislatura (e seu desarquivamento não ocorreu na legislatura seguinte). No caso das proposições em tramitação, podem-se

registrar os movimentos já observados – por exemplo, se a proposição chegou a ser aprovada numa das duas casas, se chegou a obter parecer favorável em alguma comissão ou se obteve parecer favorável do relator, mas ainda não foi apreciada pelo colegiado. A própria inclusão (ou não) das matérias na agenda a ser deliberada no Congresso também sinaliza o grau de prioridade das proposições legislativas (Testa, 2021). Ademais, proposições com amplo apoio costumam tramitar mais rapidamente, o que torna o tempo de tramitação uma sinalização do grau de prioridade da PEC ou do projeto de lei (Silva, 2013).

Como se observa, o método de análise empregado neste trabalho é essencialmente qualitativo e envolveu a interpretação do conteúdo e da tramitação das proposições. Mesmo assim, foi possível extrair um conjunto mais geral de dados quantitativos (por exemplo, distribuição das proposições conforme seu conteúdo e as reações associadas a cada uma delas). Essa forma de abordagem, apoiada em técnicas de análise de conteúdo (Bardin, 1977) e de análise documental, é consistente com análises precedentes da tramitação de proposições legislativas sobre temas diversos, como as de Gomes (2012), de Kniess (2020), de Silva (2021) e de Lionço e Mattos (2021).

4 Resultados e discussões

O Quadro 2 indica, para as 24 proposições selecionadas, a Casa de origem, a ementa e a tipificação de seu conteúdo nas categorias indicadas na seção precedente.

Quadro 2 – Proposições selecionadas sobre a gratuidade no ensino superior público

Proposição	Origem	Ementa	Conteúdo
PEC 123/1995	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao inciso IV do art. 206 da Constituição Federal.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso
PEC 206/1995	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao inciso IV do art. 206 da Constituição Federal, que trata dos princípios com base nos quais será ministrado o ensino.	Retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 9/1999	Câmara dos Deputados	Altera a redação do inciso IV do art. 206 e acrescenta inciso VIII ao art. 208 da Constituição Federal.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso
PEC 32/1999	Câmara dos Deputados	Determina a concessão de bolsas de estudos e crédito educativo para o ensino médio e superior aos estudantes carentes em instituições privadas, acrescentando inciso VIII ao art. 208 da Constituição Federal.	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas
PEC 245/2000	Câmara dos Deputados	Dá nova redação aos arts. 206 e 208 da Constituição Federal, que tratam do ensino superior em estabelecimentos públicos.	Retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 479/2001	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao inciso IV do art. 206 da Constituição Federal.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso
PEC 27/2003	Câmara dos Deputados	Acrescenta inciso ao art. 208 da Constituição Federal.	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas
PEC 28/2003	Câmara dos Deputados	Dá nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 213 da Constituição Federal.	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas
PEC 82/2003	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao art. 208 da Constituição Federal.	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas

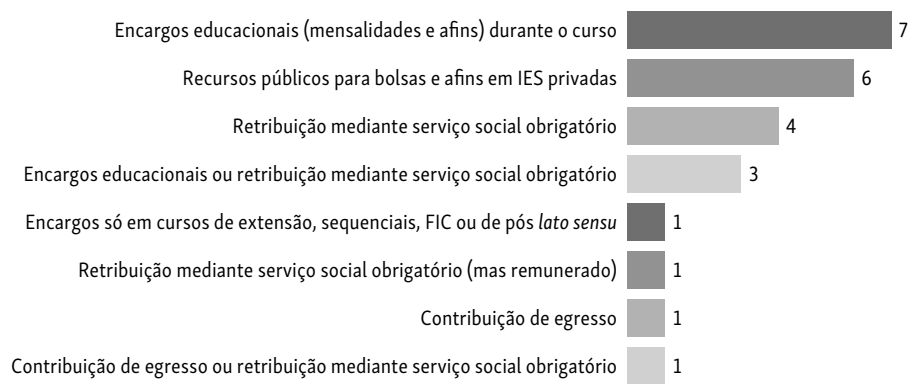
Proposição	Origem	Ementa	Conteúdo
PEC 102/2003	Câmara dos Deputados	Altera a redação do art. 213 da Constituição Federal.	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas
PEC 166/2003	Câmara dos Deputados	Modifica o inciso IV do art. 206, bem como os incisos I e II e § 1º do art. 208 da Constituição Federal, acrescentando o § 4º ao art. 208 da Constituição Federal, autorizando e criando a Taxa de Ampliação e Modernização da Rede de Ensino.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso
PEC 217/2003	Câmara dos Deputados	Altera o <i>caput</i> e acrescenta três parágrafos ao art. 212 da Constituição Federal, para ampliar as fontes de financiamento da educação superior por meio do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior (Fundes) e da contribuição social para a educação superior (CES).	Contribuição de egresso
PEC 318/2004	Câmara dos Deputados	Modifica a Constituição Federal, tornando obrigatório o Serviço Estudantil Social, como contrapartida ao investimento público, a todos os estudantes de instituições públicas de ensino superior.	Retribuição mediante serviço social obrigatório
PLS 177/2005	Senado Federal	Dispõe sobre o pagamento, pelo estudante universitário, de anuidade em instituições públicas de ensino de 3ª grau.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso
PEC 209/2007	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao art. 213 da Constituição Federal.	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas
PEC 239/2008	Câmara dos Deputados	Altera a redação do inciso IV e acrescenta parágrafo único ao art. 206 da Constituição Federal.	Encargos educacionais ou retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 47/2009	Senado Federal	Inclui novo parágrafo ao art. 208 da Constituição Federal, para dispor sobre a obrigatoriedade de retribuição, na forma de prestação de serviço à comunidade ou de contribuição financeira, para os egressos de cursos gratuitos de instituições de educação superior.	Contribuição de egresso ou retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 396/2009	Câmara dos Deputados	Acrescenta o art. 210-A à Constituição Federal, instituindo a prestação de serviço social obrigatório e remunerado, na forma da lei, como condição para obtenção do diploma, no ensino superior de graduação.	Retribuição mediante serviço social obrigatório (mas remunerado)
PEC 200/2012	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao inciso IV do art. 206 da Constituição Federal.	Retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 34/2014	Senado Federal	Altera o art. 206 da Constituição Federal, para dispor sobre a obrigatoriedade de retribuição individual, mediante prestação de serviço à comunidade ou contribuição financeira, por parte dos egressos de instituições de educação superior pública ou dos que tiveram seus estudos em instituição privada custeados pelo Estado.	Encargos educacionais ou retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 395/2014	Câmara dos Deputados	Altera a redação do inciso IV do art. 206 da Constituição Federal, referente à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.	Encargos só em cursos de extensão, sequenciais, FIC ou de pós-graduação <i>lato sensu</i>
PLS 782/2015	Senado Federal	Dispõe sobre o pagamento, pelo estudante universitário, de anuidade em instituições públicas de ensino superior.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso
PEC 366/2017	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao inciso IV e acrescenta parágrafo ao art. 206 da Constituição Federal.	Encargos educacionais ou retribuição mediante serviço social obrigatório
PEC 206/2019	Câmara dos Deputados	Dá nova redação ao art. 206, inciso IV, e acrescenta § 3º ao art. 207, ambos da Constituição Federal, para dispor sobre a cobrança de mensalidade pelas universidades públicas.	Encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados dos sites eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Observa-se que o conjunto é formado por 22 PECs e por dois projetos de lei do Senado (PLS). A prevalência das PECs obviamente reflete a natureza constitucional do tema, objeto dos arts. 205, 206 e 208 da CRFB. Esses são dispositivos mais frequentemente alterados pelas proposições analisadas e evocados como fundamentos para eventuais questionamentos da admissibilidade ou da constitucionalidade das proposições. O primeiro PLS, proposto em 2005, foi rejeitado em decisão terminativa pela Comissão de Educação do Senado por ser considerado inconstitucional ao contradizer o art. 206, IV, da CRFB, que estabelece o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e o segundo, proposto em 2015, de iniciativa do mesmo parlamentar e com objeto idêntico, foi arquivado sem apreciação de mérito.

Um ponto de partida para a análise das proposições enumeradas no Quadro 2 é distribuí-las de acordo com as categorias de conteúdo definidas na seção 3 deste trabalho. Isto é feito no Gráfico.

Gráfico – Distribuição das proposições por conteúdo



Fonte: elaborado pelos autores.

No conjunto das 24 proposições selecionadas predominam as relacionadas à cobrança de encargos educacionais e à retribuição mediante serviço social obrigatório. As cinco categorias que envolvem iniciativas desse tipo representam $\frac{2}{3}$ das 24 proposições. No conjunto dessas 16 proposições foram identificadas 7 que estabelecem apenas encargos educacionais, 3 que definem encargos ou retribuição mediante serviço social, uma que trata apenas dos encargos em cursos de extensão ou pós-graduação e 4 que prescrevem apenas retribuição mediante serviço social, além de uma que exige esse tipo de serviço, mas com renumeração. Outro subconjunto, correspondente a menos de 10% do total das proposições, envolve a retribuição dos egressos, seja financeira, seja mediante algum tipo de serviço social obrigatório.

Finalmente, 25% da amostra são compostos por proposições basicamente relacionadas à destinação de recursos públicos para a concessão de bolsas e afins em IES privadas.

Conforme se destaca na seção 3, essas proposições somente foram consideradas porque em algum momento tramitaram juntamente (em consequência de apensamentos) com as demais, e cujo foco recai, de algum modo, na gratuidade do ensino superior público.

Ao se examinar a distribuição das proposições apresentadas por legislatura, pode-se observar que o tema atraiu mais atenção nos três quadriênios entre 1999 e 2010 (Tabela 1). Esse intervalo concentra 2/3 das proposições apresentadas.

Tabela 1 – Distribuição das proposições apresentadas por legislatura

	Encargos educacionais durante o curso	Encargos educacionais ou retribuição mediante serviço social obrigatório	Encargos só em cursos de extensão, sequenciais, FIC ou de <i>pós lato sensu</i>	Retribuição mediante serviço social obrigatório	Retribuição mediante serviço social obrigatório (mas remunerado)	Contribuição de egresso	Contribuição de egresso ou retribuição mediante serviço social obrigatório	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas	Total
1995-1998	1			1					2
1999-2002	2			1				1	4
2003-2006	2			1		1		4	8
2007-2010		1			1		1	1	4
2011-2014		1	1	1					3
2015-2018	1	1							2
2019-2022	1								1
Total	7	3	1	4	1	1	1	6	24

Fonte: elaborada pelos autores.

A concentração das proposições entre 1999 e 2010 sugere a rejeição da hipótese central proposta na introdução deste trabalho: a de que a instituição de algum tipo de cobrança teria enfrentado resistências progressivamente menores ao longo do tempo. Nesse intervalo, coletaram-se assinaturas suficientes para que se protocolassem 15 PECs (além de um PLS). Embora essas assinaturas não garantam a adesão ao projeto – em muitos casos, embora signatários das propostas, os parlamentares estariam adotando um procedimento análogo àquilo que chamam de “apoio” a projetos de lei, isto é, apenas uma sinalização positiva para a discussão da proposição, não significando o apoio a sua aprovação –, é evidente que esse momento parece ter sido marcado pela maior facilidade para se lançar o debate. Por outro lado, o número reduzido de proposições apresentadas nas duas últimas legislaturas (apenas três, das quais duas PECs) indica que a simpatia à redução da presença do Estado na economia – em tese, mais presente no Congresso Nacional no período mais recente – não se refletiu em maior atenção ao fim da gratuidade praticamente incondicional no ensino superior público.

É evidente que o número de proposições em si pode não capturar a atenção dada a determinado tema. Uma única proposição aprovada reflete mais uma tendência do que várias que não prosperaram. Porém, também nesse aspecto não há indício de que o tema

estaria enfrentando resistências progressivamente menores, conforme se pode depreender da Tabela 2.

Tabela 2 – Distribuição das proposições apresentadas por situação

	Encargos educacionais durante o curso	Encargos educacionais ou retribuição mediante serviço social obrigatório	Encargos só em cursos de extensão, sequenciais, FIC ou pós <i>latu sensu</i>	Retribuição mediante serviço social obrigatório	Retribuição mediante serviço social obrigatório (porém remunerado)	Contribuição de egresso	Contribuição de egresso ou retribuição mediante serviço social obrigatório	Recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas	Total
Arquivada por inadmissibilidade	3	1		1					5
Arquivada sem apreciação de mérito	1	1		3	1	1	1	1	9
Arquivada por prejudicialidade	1								1
Em tramitação; parecer pela rejeição								5	5
Rejeitada	1		1						2
Retirada pelo autor		1							1
Em tramitação; parecer pela aprovação	1								1
Total	7	3	1	4	1	1	1	6	24

Fonte: elaborada pelos autores.

De modo geral, as proposições: a) foram arquivadas sem que houvesse apreciação do mérito; b) foram arquivadas por inadmissibilidade; ou c) seguem ainda em tramitação (mesmo em casos em que a iniciativa já tenha ocorrido há muitas legislaturas). Nos dois primeiros casos, ocorre basicamente o fenômeno descrito na seção 3: muitas proposições que não reúnem o apoio necessário à aprovação não chegam a ser rejeitadas, mas simplesmente arquivadas. Mesmo no caso das proposições em tramitação (1/4 da amostra), não há indícios de uma mobilização favorável (a maioria tramita há muito tempo e já teve, inclusive, pareceres pela rejeição). Tornando ao Quadro 2, saliente-se que as 24 proposições analisadas neste trabalho tiveram origem no Poder Legislativo, e sua ampla maioria (83%) provieram da Câmara dos Deputados. Dentre as quatro proposições oriundas do Senado Federal, somente duas foram PECs e as demais, os PLS mencionados.

Até 2022, nenhuma das 24 proposições chegou a ser aprovada em sua Casa de origem. Em verdade, somente uma delas, a PEC nº 395/2014, chegou a ser apreciada em plenário, tendo sido aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados; porém, foi rejeitada em segundo turno e, portanto, não seguiu para a apreciação do Senado Federal. Em outro caso isolado, uma proposta prevendo a cobrança de encargos (PEC nº 206/2019) obteve parecer

favorável do relator, mas ainda não foi apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Representa um forte sinal o fato de apenas uma das proposições aqui amostradas ter sido pautada para votação em plenário, pois a definição da pauta de votação reflete a própria priorização de agenda da temática. Conforme Testa (2021, p. 434), “a definição do tema que será deliberado pode ser mais importante do que a própria votação sobre a questão”. Ademais, em linha com o critério proposto por Silva (2013), o longo tempo de tramitação também sinaliza o baixo grau de prioridade atribuído a essas proposições. Esses aspectos reafirmam a percepção de que não há evidências de que a instituição de algum tipo de cobrança no ensino superior público no Brasil estaria enfrentando resistências progressivamente menores.

Todavia, no julgamento do RE nº 597.854 (Brasil, 2017), o STF restringiu o alcance do art. 206, IV, a cursos de graduação e de pós-graduação *stricto sensu*. Isso significou a liberação da cobrança de encargos educacionais em cursos de extensão, em cursos sequenciais, em cursos FIC e em cursos de pós-graduação *lato sensu*. Na prática, isso representaria desde então a perda de objeto para proposições na linha da PEC nº 395/2014, que se propunha a instituir encargos educacionais exatamente nessas modalidades de curso. De todo modo, nem a Câmara dos Deputados nem o Senado Federal chegaram a atuar como Casa revisora, dado que ao menos uma das PEC enumeradas no Quadro 2 deveria ter sido aprovada em dois turnos na Casa de origem.

É notável também a ausência de iniciativas do Poder Executivo. Isso sugere que sua mobilização em relação ao tema foi tímida ao longo do período analisado. Além disso, no exame da tramitação das proposições que compõem a amostra, não se observou uma mobilização significativa do Poder Executivo, que, conforme pontuam Loureiro e Abrucio (2004), Diniz (2005), Gomes (2012) e Gomes e Martins (2016), poderia ocorrer sob várias formas – por exemplo, mediante requerimentos de urgência ou a mobilização de sua base parlamentar. Em geral, como reformas mais profundas tendem a avançar somente desde que haja mobilização conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo (como no caso das reformas trabalhista e previdenciária), é razoável supor que a pauta do compartilhamento de custos no ensino superior público só tenda efetivamente a formar maioria no Congresso Nacional se e quando vier a ser pauta também do Executivo federal.

5 Conclusões

Neste trabalho, analisou-se a forma como o Congresso Nacional se tem posicionado em relação às proposições legislativas relacionadas à gratuidade no ensino superior público. Do ponto de vista teórico, pontuaram-se os arcabouços em que se assentam os posicionamentos antagônicos em relação ao tema. De modo geral, a discussão (resumida na seção 2)

ampara-se numa série de debates sobre o financiamento da educação, o orçamento das IES públicas, o equilíbrio fiscal e as formas de cobrança sem penalização dos estratos mais pobres.

Argumentou-se que a defesa da gratuidade irrestrita encontra especial fundamento na visão da educação como direito individual ou social ou em correntes que a veem, em todos os seus níveis e em todas as suas modalidades, como liberdade instrumental necessária para o alcance de liberdades substantivas que se revelam na dignidade humana e no desenvolvimento das pessoas e de suas comunidades. Por sua vez, a defesa de mecanismos que imponham retribuição financeira ou não financeira pela educação pública não obrigatória fundamenta-se sobretudo no valor instrumental da educação superior. Essa perspectiva, central na teoria do capital humano, é desconsiderada na visão da educação como direito que a entende apenas como uma (embora importante) entre as dimensões analíticas da abordagem das capacidades humanas.

Há também quem argumente – ver Barr (1993) – que a gratuidade no ensino superior impõe severas limitações orçamentárias ao crescimento do sistema e, com isso, acaba por contribuir para a exclusão desse nível de ensino de variados segmentos da população. Por outro lado, experimento recente feito na Universidade de Michigan (Burland; Dynarski; Micheltore; Owen; Raghuraman, 2022) apresenta resultados que sugerem que estudantes dos estratos socioeconômicos mais baixos são mais sensíveis a políticas que lhes assegurem matrícula gratuita em caso de aprovação nos processos seletivos para o acesso a cursos daquela universidade. No meio desse aparente paradoxo há quem defenda sistemas de financiamento estudantil com pagamentos vinculados à renda futura – por exemplo, Chapman e Dearden (2021); nesses sistemas o compartilhamento de custo é condicionado à efetiva aferição de proventos, o que assegura a gratuidade no ponto de uso e subsídio a quem não venha a auferir rendimentos compatíveis com a formação superior que lhe foi proporcionada.

Demostrou-se, de todo modo, que é complexo e multifacetado o debate sobre a introdução de encargos educacionais em IES oficiais. Além de permeados de reações emocionais, argumentos de cunho jurídico, econômico, filosófico, político e sociológico reforçam visões muitas vezes antagônicas sobre o tema.

O Congresso Nacional tratou da gratuidade no ensino superior público em diversas ocasiões entre 1995 e 2022. Neste trabalho, selecionou-se uma amostra de 24 proposições legislativas que tratam do tema e analisou-se sua tramitação. Para isso, foi necessário levar em conta as idiosincrasias do processo legislativo e das negociações que ocorrem ao longo dele, visto que proposições que não reúnem o apoio necessário para sua aprovação muitas vezes não chegam a ser rejeitadas, mas arquivadas. A definição de uma metodologia de análise que busca capturar as reações do Congresso Nacional ao tema é uma contribuição deste estudo, na medida em que as peculiaridades do processo legislativo ainda interpõem obstáculos para análises quantitativas sobre a tramitação das proposições.

As propostas foram classificadas em oito categorias: a) encargos educacionais (mensalidades e afins) durante o curso; b) encargos educacionais ou retribuição mediante

serviço social obrigatório; c) encargos só em cursos de extensão, sequenciais, FIC ou de pós-graduação *lato sensu*; d) retribuição mediante serviço social obrigatório; e) retribuição mediante serviço social obrigatório remunerado; f) contribuição de egresso; g) contribuição de egresso ou retribuição mediante serviço social obrigatório; e h) recursos públicos para bolsas e afins em IES privadas.

Por se tratar eminentemente de objeto de decisão política – mesmo que com argumentos técnicos a reforçar posicionamentos num e noutro extremo do debate –, pode-se dizer que o tema do compartilhamento de custos no ensino superior público (ainda que por meio de algum tipo de retribuição não financeira) é tema recorrente de debate no Congresso Nacional, tendo sido particularmente levantado entre 1999 e 2010. No conjunto das 24 proposições selecionadas, predominaram as relacionadas à cobrança de encargos educacionais e à retribuição mediante serviço social obrigatório ($\frac{2}{3}$ do total). Outro subconjunto (menos de 10% do total) envolveu contribuições dos egressos, tanto financeiras quanto mediante serviço social obrigatório. Finalmente, 25% da amostra compuseram-se de proposições basicamente relacionadas à destinação de recursos públicos para a concessão de bolsas e afins em instituições de ensino superior privadas. O intervalo formado pelos três quadriênios entre 1999 e 2010 concentrou $\frac{2}{3}$ das proposições apresentadas. Isso contribuiu para que se rejeitasse a hipótese de que a introdução de mecanismos de compartilhamento de custos em estabelecimento oficiais de educação superior estaria enfrentando resistências menores ao longo do tempo. Além disso, nenhuma das proposições analisadas chegou a ser aprovada em sua Casa de origem.

De modo geral, as proposições foram: a) arquivadas sem que houvesse apreciação do mérito; b) arquivadas por inadmissibilidade; ou c) seguem ainda em tramitação (mesmo em casos em que a iniciativa tenha ocorrido já há muitas legislaturas). A definição da agenda a ser deliberada e decidida no Congresso (Testa, 2021), assim como o tempo de tramitação (Silva, 2013), são fatores também a sinalizar o grau de prioridade das proposições legislativas. O fato de apenas uma das proposições selecionadas ter sido pautada para a votação, além do longo tempo de sua tramitação, reforça a percepção de que o tema esteve longe de figurar entre as pautas prioritárias da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal no período. Assim, a despeito da recorrência do tema, não foram encontrados indícios de que o tempo tenha tornado mais palatáveis proposições que significassem algum tipo de revisão da gratuidade irrestrita da matrícula em cursos superiores mantidos por estabelecimentos oficiais de ensino.

Talvez se possa argumentar que, em alguma medida, a decisão exarada pelo STF no julgamento do RE nº 597.854 (Brasil, 2017) sinalize alguma inflexão nas preferências sociais sobre o tema, dado que a decisão torna a gratuidade menos rígida ao liberar a cobrança de encargos educacionais em cursos de extensão, em cursos FIC, em cursos sequenciais e em cursos de pós-graduação *lato sensu* por estabelecimentos oficiais de educação superior. Se este for o caso, talvez a decisão do STF não tarde a ressoar no Congresso – embora ela possa ser interpretada como um desdobramento da PEC nº 395/2014 (que tinha o mesmo

objeto e chegou a ser aprovada na Câmara dos Deputados em primeiro turno, mas não em segundo), mas com aplicação muito delimitada (encargos educacionais apenas em alguns tipos de curso) e sobre a qual a resistência histórica porventura seja menor dentro do tema mais amplo: a gratuidade em cursos superiores ministrados por estabelecimentos oficiais de ensino.

Desse modo, a análise das proposições legislativas sobre o tema da gratuidade na educação superior indica que, ao longo do tempo, pouco ou nada se alterou a resistência histórica a pautar algum tipo de compensação à formação superior financiada pelo Estado. Pode ser que futuros aprofundamentos da discussão sobre alternativas descoladas das visões antagônicas que dominam esse debate tornem viável a adoção de políticas alternativas à gratuidade irrestrita, sem necessariamente migrar o financiamento do sistema público de educação superior para o outro extremo. Espera-se que essa discussão só encontre, de fato, ressonância no Legislativo quando o Executivo também a pautar – o que possivelmente seja outra forma de dizer que dependerá de algum amadurecimento dessa reflexão na sociedade.

Há pontos de confluência possíveis, a despeito das recomendações de política à primeira vista irreconciliáveis que essas visões antagônicas costumam apontar, que se refletem na dicotomia gratuidade *versus* cobrança de encargos educacionais. A gratuidade, mesmo irrestrita, pode ser focalizada, em vez de universal. A cobrança de encargos educacionais, ainda que como regra, também pode ser focalizada, em vez de universal. Há também a possibilidade de garantir gratuidade no ponto de uso, estabelecendo como direito subjetivo a postergação da exigência de retribuição financeira (ou mesmo da prestação de algum tipo de serviço social) para depois da conclusão do curso, com o fim de fazer coincidir essa exigência com o momento em que são esperados os retornos privados proporcionados pela formação superior.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. A cobrança de mensalidades nas universidades federais: uma fonte alternativa viável? In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos; Consultoria Legislativa. *Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. p. 129-153. (Série estudos estratégicos, n. 11). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/financiamento-da-educacao-superior-no-brasil-impasses-e-perspectivas>. Acesso em: 3 dez. 2024.

AZEVEDO, Eduardo M.; SALGADO, Pablo. Universidade pública deve ser grátis para quem pode pagar? *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, p. 99-116, jan./mar. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402012000100005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/L8rWTjrgpkcDhYy8YsQ4pzk/>. Acesso em: 3 dez. 2024.

BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Washington, DC: Banco Mundial, nov. 2017. (Brasil. Revisão das despesas públicas, v. 1: síntese). Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-s%C3%ADntese>. Acesso em: 3 dez. 2024.

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARR, Nicholas. Alternative funding resources for higher education. *The Economic Journal*, [s. l.], v. 103, n. 418, p. 718-728, May 1993. DOI: <https://doi.org/10.2307/2234544>.
- BARR, Nicholas; CHAPMAN, Bruce; DEARDEN, Lorraine; DYNARSKI, Susan. The US college loans system: lessons from Australia and England. *Economics of Education Review*, [s. l.], v. 71, p. 32-48, Aug. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.07.007>.
- BECKER, Gary S. *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: Columbia University Press, 1964. (National Bureau of Economic Research. General series, n. 80).
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.
- _____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 597.854/GO*. Constitucional e administrativo. Recurso extraordinário com repercussão geral. Cobrança de mensalidade em curso de pós-graduação *lato sensu* por instituição pública de ensino. Curso de especialização [...]. Recorrente: Universidade Federal de Goiás – UFGO. Recorrido: Tiago Macedo dos Santos. Relator: Min. Edson Fachin, 26 de abril de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312777202&ext=.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- BUCAREY, Alonso. Who pays for free college?: crowding out on campus. In: _____. *Student financial aid: three essays*. 2018. Thesis (Doctor of Philosophy in Economics) – Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, 2018. p. 17-89.
- BURLAND, Elizabeth; DYNARSKI, Susan; MICHELMORE, Katherine; OWEN, Stephanie; RAGHURAMAN, Shwetha. The power of certainty: experimental evidence on the effective design of free tuition programs. *NBER: working paper series*, Cambridge, MA, n. 29.864, p. 1-18, Aug. 2022. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w29864>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. *Fonte própria como recursos financeiros adicionais – fato ou ilusão?: uma análise das arrecadações próprias de quatro universidades federais*. 2023. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48139/tde-22052023-104635/>. Acesso em: 24 jan. 2025.
- CAMPOS, Luiz Augusto. A universidade pública brasileira precisa ser paga? *Nexo Jornal*, [s. l.], 27 maio 2022. Ensaio. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2022/A-universidade-p%C3%BAblica-brasileira-precisa-ser-paga>. Acesso em: 24 jan. 2025.
- CHAPMAN, Bruce; DEARDEN, Lorraine. Financing higher education. In: *OXFORD research encyclopedia of economics and finance*. [Oxford, UK]: Oxford University Press, 31 Aug. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190625979.013.658>.
- COSTA, Joana; SILVEIRA, Fernando Gaiger; COSTA, Roberta; WALTEMBERG, Fábio. Expansão da educação superior e progressividade do investimento público. *Ipea: texto para discussão*, Brasília, DF, n. 2.631, p. 1-38, fev. 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/110500/1/td_2631.pdf. Acesso em: 3 dez. 2024.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (org.). *500 anos de educação no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567-584. (Coleção historial, 6).
- DANTAS, Miguel Calmon Teixeira de Carvalho. Comentários sobre a gratuidade em estabelecimentos oficiais de ensino superior na Constituição Federal. In: *SEMINÁRIO GRATUIDADE NO ENSINO SUPERIOR: MODELOS E PERSPECTIVAS*, 2018, Salvador. [Anais]. Salvador: UFBA, Faculdade de Economia, 2018.

- DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369, jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/SymzMgnnK9R8pQLcMvB7jFC/>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- DOTTA, Alexandre Godoy; WASILEWSKI, Dione Jesabel. O direito à ampliação da dedução da base de cálculo do imposto sobre a renda da pessoa física em despesas com educação. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 122, p. 45-86, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/797>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. *India: development and participation*. 2nd ed. New Delhi: Oxford University Press, 2002.
- DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Sys3c3j8znnWkyMtNhstLtg/?lang=pt>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- FRIEDMAN, Milton. The role of government in education. In: SOLO, Robert A. (ed.). *Economics and the public interest*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1955. p. 123-144.
- GOMES, Fábio de Barros Correia. Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 911-950, dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000400003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/wc7Z8RTQyw7nQ8TkyvCck5r/?lang=pt>. Acesso em: 24 jan. 2025.
- GOMES, Fábio de Barros Correia; MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. The role of the Brazilian Congress in defining public social policies. *The Journal of Legislative Studies*, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 506-527, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2016.1235334>.
- INEP (Brasil). *Censo da educação superior 2020: notas estatísticas*. Brasília, DF: Inep: MEC, 2022. (Estatísticas. Censo da educação superior). Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/documentos/notas_estatisticas_censo_da_educacao_superior_2020.pdf. Acesso em: 3 dez. 2024.
- JOHNSTONE, D. Bruce. Tuition fees, student loans, and other manifestations of cost sharing: variations and misconceptions. In: MALDONADO-MALDONADO, Alma; BASSETT, Roberta Malee (ed.). *The forefront of international higher education: a Festschrift in honor of Philip G. Altbach*. Dordrecht: Springer Netherlands, 2014. p. 235-244. (Higher education dynamics, 1571-0378, 42).
- KNISS, Andressa Buttore. A opinião do cidadão importa?: a tramitação das proposições legislativas mais votadas no portal e-cidadania do Senado Federal. *Revista Eletrônica de Ciência Política: RECP*, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 53-73, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v11i2.81595>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/81595>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- LENK, Wolfgang; PEREIRA, Fernando Batista. Cobrança de mensalidade nas universidades federais: para que e para quem? *Revista Debate Econômico: Rede*, [Alfenas], v. 4, n. 2, p. 70-95, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/revistadebateeconomico/article/view/547>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- LIONÇO, Tatiana; MATTOS, Amana Rocha. Ensino do criacionismo e da Bíblia nas escolas brasileiras: análise de proposições legislativas atuais. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, p. 1.352-1.373, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12957/epp.2021.63944>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revipsi/article/view/63944>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 53-76, jan./mar. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572004-1634>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/SF3tcw4rHByyxqWCdq6jGjR/?lang=pt>. Acesso em: 3 dez. 2024.

- MALBOUISSON, Claudia; TIRYAKI, Gisele F.; FERREIRA, Verônica; MENDES, Vinícius. O ensino superior público deve ser gratuito?: algumas considerações preliminares. In: NASCIMENTO, Paulo Meyer (org.). *Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018*. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 233-240. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9342>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- MARQUES, Rosa Maria. Brasil: direita, volver! *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Niterói, n. 52, p. 10-38, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/522>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- MARX, Karl. Kritik des Gothaer Programms. *Die Neue Zeit*, [s. l.], v. 1, n. 18, 1891.
- MCCOWAN, Tristan. Existe um direito universal à educação superior? Tradução de Claudia Regina Baukat Silveira Moreira. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 1-26, jan. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v14i0.71196>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/71196>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- MINTO, Lalo Watanabe. Gratuidade do ensino superior em estabelecimentos oficiais: precisão e implicações. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 142, p. 153-170, jan./mar. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018181580>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/hYM3ZGyQV7LPC9MfFsBMryb/?lang=pt>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- MURPHY, Richard; SCOTT-CLAYTON, Judith; WYNESS, Gill. The end of free college in England: implications for enrolments, equity, and quality. *Economics of Education Review*, [s. l.], v. 71, p. 7-22, Aug. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.11.007>.
- NASCIMENTO, Paulo Meyer. Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda: possibilidades e limitações de aplicação para o Brasil. In: _____. (org.). *Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018*. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 51-113. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9342>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- _____. *Modelling income contingent loans for higher education student financing in Brazil*. 2018. Thesis (Doctor of Economics) – Federal University of Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/28485>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- NEGRI, Fernanda de; KNOBEL, Marcelo; CRUZ, Carlos Henrique de Brito. Excelência acadêmica requer custeio público. *Estadão*, [São Paulo], 5 jan. 2018. Opinião. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opinia/espaco-aberto/excelencia-academica-requer-custeio-publico/>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- NUSSBAUM, Martha. Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, [s. l.], v. 9, n. 2-3, p. 33-59, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1080/1354570022000077926>.
- ROBEYNS, Ingrid. Three models of education: rights, capabilities and human capital. *Theory and Research in Education*, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 69-84, Mar. 2006.
- SAVIANI, Dermeval. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. 7. ed. Campinas: Autores Associados, 2021. (Coleção educação contemporânea).
- SCHULTZ, Theodore W. *The economic value of education*. New York: Columbia University Press, 1963. v. 63.
- SCHWARTZMAN, Simon. A educação superior brasileira como bem público. In: FÓRUM PERMANENTE: EDUCAÇÃO COMO BEM PÚBLICO, 2019, Campinas. [Anais]. Campinas: Universidade de Campinas, 2019. p. 1-18. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/336370241_A_educacao_superior_brasileira_como_bem_publico. Acesso em: 3 dez. 2024.
- SENKEVICS, Adriano Souza. *O acesso, ao inverso: desigualdades à sombra da expansão do ensino superior brasileiro, 1991-2020*. 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48137/tde-11012022-103758/pt-br.php>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- SILVA, Alessandra Marinho. Análise das proposições legislativas relativas ao combate à pandemia da Covid-19 no Senado Federal brasileiro. *Cadernos de Informação Jurídica*: CaJur, Brasília, DF, v. 8, n. 1-2, p. 75-89, jan./dez. 2021. Disponível em: <https://www.cajur.com.br/index.php/cajur/article/view/290>. Acesso em: 3 dez. 2024.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Rafael Silveira e. Legislativo, Executivo e a dinâmica das emendas constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 50, n. 200, p. 211-227, out./dez. 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502944>. Acesso em: 3 dez. 2024.

SOUZA, Alberto de Mello; FARO, Clovis de. Crédito educativo e ensino pago: sugestões para o financiamento do ensino universitário. In: NASCIMENTO, Paulo Meyer (org.). *Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018*. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 19-32. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9342>. Acesso em: 3 dez. 2024.

TESTA, Graziella. Agenda de educação no processo legislativo. In: DANTAS, Humberto; LUZ, Joyce (coord.). *Ciência política e políticas de educação: conceitos e referências*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021. p. 434-449. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/politikwissenschaft-und-bildungspolitik-konzepte-und-referenzen>. Acesso em: 3 dez. 2024.

TIKLY, Leon; BARRETT, Angeline M. Social justice, capabilities and the quality of education in low income countries. *International Journal of Educational Development*, [s. l.], v. 31, n. 1, p. 3-14, Jan. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2010.06.001>.

WALTENBERG, Fábio. Cursos em estabelecimentos públicos de ensino superior devem permanecer gratuitos. In: NASCIMENTO, Paulo Meyer (org.). *Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do Ipea até 2018*. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 241-248. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9342>. Acesso em: 3 dez. 2024.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/ril