UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
***Campus* de Jacarezinho**

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL E JUDICIALIZAÇÃO.

RODRIGO ORLANDINI VOLPATO

JACAREZINHO
2017

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
***Campus* de Jacarezinho**

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL E JUDICIALIZAÇÃO.

Dissertação apresentada a Universidade Estadual do Norte do Paraná, *campus* de Jacarezinho, como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Área de Concentração:
Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão.

Orientador:
Prof. Dr. Jorge Sobral da Silva Maia

JACAREZINHO
2017

VOLPATO, Rodrigo Orlandini. **Políticas Públicas de acesso ao ensino superior: efetividade do direito fundamental e judicialização**. 2017. 115 f. Dissertação apresentada a Universidade Estadual do Norte do Paraná como requisito a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada na sua forma final pela Coordenação do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná, na Área de Concentração: Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão e na Linha de Pesquisa: Função Política do Direito.

Banca Examinadora

_____

Presidente: Prof. Dr. Jorge Sobral da Silva Maia

_____

Membro: Prof. Dr. Mauricio Gonçalves Saliba

_____

Membro: Prof. Dr. Mauri da Silva

_____

Coordenador do Programa: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Jacarezinho, 29 de Agosto de 2017.

Dedico o presente trabalho à minha amada noiva
Lia, a pessoa mais fundamental durante esse trajeto,
sem a qual esse momento não seria possível.

AGRADECIMENTOS

Concluir esta etapa, sem sombra de dúvidas, uma das mais relevantes da minha vida. Neste momento, a palavra gratidão vem mente e com ela inúmeras pessoas que caminharam comigo neste período.

A gratidão é uma qualidade que oportuniza reconhecer o valor daqueles que foram e são essenciais nesta trajetória.

Desta forma, preliminarmente agradeço e dedico este trabalho à minha noiva Lia Tesser Grizzo, pessoa mais determinada que eu já conheci, pela parceria e por ser sempre minha companheira. Sem você nada disso seria possível, obrigado por me levantar nos momentos difíceis, segurar minha mão e nunca me deixar desistir. Afinal, juntos somo mais fortes!

Não há como deixar de agradecer a nossa acolhedora instituição UENP, que sou filho desde a graduação na saudosa FUNDINOP, agradecimento este que faço na pessoa do meu amigo, primo e primeiro orientador Luiz Fernando Kazmierczak que foi sempre um exemplo me incentivando para o ingresso na academia.

Nesta linha, teço um agradecimento especial à Maria Natalina da Costa, verdadeira alma e pedra fundamental do Programa de Pós-graducação em Ciências Jurídicas, obrigado!

Ao Professor Jorge Sobral, pela paciência, incentivo e incansáveis estímulos.

As colegas da XII turma de Mestrado pelo companheirismo e amizade, em especial aos amigos de uma vida toda Bruno Golfman, João Eder Furlan, Emannuel Haddad e, é claro, meu amigo de longa data Laerty Morelin Bernardino.

À Valdinéia Tesser, pelo encorajamento, coração fraterno e generoso.

A toda a minha família; meu pai José Roberto Volpato e minha mãe Elisabete Orlandini Volpato, meus irmãos Roberta e Júnior, essenciais em minha vida, muito obrigado pelo amparo.

Por fim, agradeço a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a conclusão do presente trabalho.

A gratidão nos faz feliz!

“Seria uma atitude ingênua esperar que as classes dominantes desenvolvessem uma forma de educação que proporcionasse às classes dominadas perceber as injustiças sociais de maneira crítica. ”

Paulo Freire

VOLPATO, Rodrigo Orlandini. **Políticas Públicas de acesso ao ensino superior: efetividade do direito fundamental e judicialização**. 2017. 115 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual do Norte do Paraná. 2017

RESUMO

Considerando a importância do direito fundamental à educação de nível superior à concretização do Estado Democrático de Direito, atenta-se à importância das políticas públicas educacionais como instrumentos hábeis a esta consecução. Todavia, em virtude do reajuste fiscal e orçamentário ocorrido desde o ano de 2015, as verbas destinadas à promoção de tais programas foram em grande parte comprometidas, fomentando o aumento no número de indivíduos que passaram a recorrer às vias judiciais em busca da consumação de tal direito. Nesse sentido, surge a seguinte questão de pesquisa: pode o Poder Judiciário concretizar tal garantia, ou seja, é possível judicializar o FIES? Em resposta, empreende-se a contextualização histórica das políticas públicas educacionais traçando um paralelo ao panorama atual, demonstrado a partir da análise de recentes precedentes jurisprudenciais acerca do tema. Deste modo, evidencia-se que diante da supressão de tais direitos fundamentais expressos constitucionalmente, torna-se admissível a atuação judicial pautada nos princípios da proibição do retrocesso social, do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana a fim de que se concretizem tais preceitos.

Palavras-chave: direito fundamental à educação, políticas públicas; judicialização.

VOLPATO, Rodrigo Orlandini. **Public Policies for access to higher education: effectiveness of the fundamental right and judicialization.** 2015. 116 p. Dissertation presented to the State University of North of Paraná as requisite to obtain the title of Master in Legal Science.

ABSTRACT

Considering the importance of the fundamental right to higher education to the realization of the Democratic State of Law, it is attentive to the importance of educational public policies as instruments capable of achieving this. However, due to the fiscal and budget readjustment that took place since the year 2015, the funds destined to the promotion of such programs were to a large extent compromised, fomenting the increase in the number of individuals began to resort to the judicial channels in search of the consummation of this right . In this sense, the following dilemma arises: can the Judiciary make such a guarantee, ie is it possible to prosecute the FIES? In response, the historical contextualization is undertaken public educational policies drawing a parallel to the current panorama, demonstrated from the analysis of recent jurisprudential precedents on the subject. In this way, it is evident that before the suppression of such fundamentally constitutional rights, it becomes admissible the legal action based on the principles of the prohibition of social retrogression, the existential minimum and the dignity of the human person in order to materialize such precepts.

Keywords: fundamental right to education, public policies; Judicialization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 9

1 DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS 12

1.1 Educação como Direito Fundamental 15
1.2 A efetivação do acesso à Educação de Nível Superior 35

2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: FIES E PROUNI 42

2.1 Aspectos históricos 46
2.2 Políticas Públicas: aplicação dos princípios constitucionais para a democratização do acesso 53

3 ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: PANORAMA ATUAL 60

3.1 O Sistema de Ensino Superior à Distância 67
3.2 Avaliação e fiscalização do ensino superior: qualidade como propósito 73

4 POSSIBILIDADE DA JUDICIALIZAÇÃO PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO 91

4.1 Funções atípicas do poder judiciário: efetivação do direito à educação 91
4.1.1 Teoria da Resserva do Possível 92
4.1.2 Da proibição do retrocesso aplicada ao declínio do FIES 95
4.2 Judicialização do Ensino Superior: um balanço das paradigmáticas decisões dos Tribunais Regionais Federais da 3ª e 4ª Região 96

CONCLUSÃO 102

REFERÊNCIAS 104

INTRODUÇÃO

O estudo em voga objetiva ressaltar o direito à educação na qualidade de direito fundamental, com ênfase ao ensino superior analisando as políticas públicas educacionais implementadas para a efetivação do acesso, bem como sua evolução histórica até a implantação do FIES e sua possibilidade da judicialização.

Assim sendo, parte da problematização do dilema entre o princípio da reserva do possível e a proibição do retrocesso social amparada pela teoria do mínimo existencial e da dignidade da pessoa, a qual busca a resolução para a atual falta de recursos financeiro do Estado e a efetivação do Direito Fundamental à Educação.

Visa, ainda, demonstrar a importância de um ensino superior amplo e de qualidade à formação de uma sociedade plural e inclusiva. Sendo assim, deve o Estado proporcionar condições adequadas a consecução de um ensino superior gratuito e eficiente. Nesta linha, nota-se a necessidade da criação, execução e continuação das políticas públicas que deem concretude ao direito fundamental à educação. O desiquilíbrio no acesso de tal modalidade educacional reflete, como num círculo vicioso, a desigualdade social latente no país. Logo, efetivar o acesso ao ensino superior vai além de dar concretude ao direito fundamental à educação; isto também levará a efetivação do Estado Democrático de Direito em si.

Para atingir esta finalidade o trabalho seguiu o método dedutivo, iniciando-se por uma visão geral do conceito de direito à educação enquanto direito fundamental social até o afunilamento do tema que culmina na análise do fenômeno da Judicialização das políticas públicas educacionais (FIES). Além disso, para que se pudesse atingir tal finalidade, foi utilizado como método acessório o método histórico visando a melhor compreensão a respeito das questões levantadas e análise de casos concretos com suas respectivas jurisprudências.

O decurso deste estudo foi mediado pelas seguintes técnicas de pesquisa: pesquisa indireta documental (Constituição Federal de 1988, Lei nº 10.260/2001, Emenda Constitucional nº 95, Portarias do Ministério da Educação e jurisprudências) e pesquisa indireta bibliográfica (por meio de doutrinas, revistas, revistas jurídicas, artigos científicos, jornais e demais publicações científicas).

Destarte, a pesquisa inicialmente expõe o conceito de direitos fundamentais reforçando que estes integram o ordenamento jurídico pátrio, compondo uma soma única de direitos interconectados, não podendo ser examinados de forma isolada, sendo inalienáveis e imprescritíveis.

Retrata-se a que o direito à educação teve seu status de direito fundamental social conceituado na Constituição Federal de 1988. À vista disso, integra de forma relevante a seara dos direitos fundamentais sociais, uma vez que não há sociedade inclusiva sem educação, sendo essencial para a formação do Estado Democrático de Direito, visto que a educação abre os horizontes para realidade social vivenciada pelo cidadão e realiza sua inserção social, cumprindo, assim, a própria dignidade da pessoa humana.

O direito ao mínimo existencial como condição de possibilidade para a efetivação do direito fundamental à educação, demonstrando aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana como preceito ético e fundamento constitucional, impondo ao Estado o dever de garantia de sua consumação, desta forma o Direito à Educação deve ser assegurado.

Com a perspectiva de efetivação do acesso à educação, conceituou-se o ensino superior e suas diretrizes, relatando que o nível em comento é o mais alto do sistema educativo nacional, ministrado em universidades, faculdades, escolas superiores, dentre outros estabelecimentos regularmente habilitados pelo Ministério da Educação (MEC). Nesse sentido, explanou-se acerca do período histórico desta modalidade de ensino, demonstrando o seu início no Brasil e quais os meios para a efetivação do referido acesso, dando destaque a relevância das políticas públicas sociais para o Estado Democrático e Social de Direito.

Ainda sobre tais políticas, averiguou-se a respeito dos pilares dos programas sociais de acesso, quais sejam “Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior” (FIES) e “Programa Universidade para Todos” (Prouni), com as devidas características e as distinções entre ambos.

Neste diapasão, relativamente aos novos rumos que a educação de nível superior vem tomando com a expansão dos programas educacionais a distância, seu conceito e definição, suas decorrências positivas e negativas, e os porquês de seu alto índice de ineficácia.

Importante evidenciar como justificativa para intervenção judicial na concretização do acesso ao ensino superior o compromisso fundamental da universidade na formação social do indivíduo. Mais do que apenas proferir conhecimento técnico, as instituições de ensino superior – IES – são responsáveis pelo legado social adquirido pelos estudantes, e é neste contexto que se demonstra a necessidade de serem efetivados os pilares básicos educacionais tornando possível uma nova composição social, constituída por uma sociedade plural integrada aos preceitos da cidadania.

Mostrou-se, também, os critérios objetivos de avaliação e fiscalização do ensino superior e sua importância. Objetivando-se a compreensão de características principais relacionadas a um eficaz e didático processo de aprendizagem. Dentro deste contexto, fez-se necessário denotar que parte integrante desta avaliação é o ato fiscalizatório contínuo correlacionado a manutenção e aperfeiçoamento das diretrizes educacionais.

Neste cenário, observou-se que as restrições financeiras impostas pelo poder executivo enfraqueceram o alcance das políticas públicas de acesso ao ensino superior, fomentando o aumento de indivíduos que, com a necessidade de assegurar o direito fundamental à educação, passaram progressivamente a buscar a tutela do poder judiciário como única forma de garantir seu direito previsto constitucionalmente.

Por derradeiro, analisou-se a fim de se elucidar a problemática proposta foram selecionados casos concretos que discutem o fenômeno da judicialização das políticas públicas de acesso ao ensino superior refletindo no dilema entre a proibição do retrocesso social e a reserva do possível.

. Destaca-se a importância deste estudo na necessidade atual de uma análise crítica e fundamentada da judicialização na seara do acesso ao ensino superior e os limites da atuação judicial em tais casos. Isso deriva do aumento de número de demandas individuais pleiteando a concessão benefícios estudantis notada recentemente dada a escassez de recursos financeiros destinados as tais políticas, e, por conseguinte, a disparidade de posicionamento dos tribunais.

Considerando essa abordagem introdutória, ressalta-se a importância da efetivação do Direito Fundamental à Educação de nível superior como forma de garantir a tutela do Direito Fundamental ao Mínimo Existencial e a Inclusão Social,

1 DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais são aqueles individuais, sociais, jurídicos e políticos, isto é, são direitos do ser humano, positivados no arcabouço constitucional de determinado país. Os direitos e garantias fundamentais possuem grande importância para o Estado Democrático de Direito. Segundo Silva (1998, p.152) “direitos fundamentais são aquelas prerrogativas e instituições que o Direito Positivo concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas”. Da mesma forma, Marmelstein (2008. p. 20) defende que:

> Os direitos fundamentais são normas jurídicas, intimamente ligadas à ideia de dignidade da pessoa humana e de limitação do poder, positivadas no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito, que, por sua importância axiológica, fundamentam a legitimam todo o ordenamento jurídico.

Tais direitos em comento fazem parte da história, conforme preleciona Bobbio (1992, pp. 5-19):

> Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (...) o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas.

Os direitos fundamentais integram o ordenamento jurídico nacional, catalogados na Lei Maior de 1988, bem como um rol intocável de direitos dos seres humanos. Sobre a democracia e sua correlação com os direitos fundamentais, oportuna à lição de ALVES *et al* :

> A adoção do governo democrático se dá justamente em razão da correlação (mais benéfica) entre democracia e direitos fundamentais. Daí que, embora não seja imune a críticas nem possa ser visto como um modelo pronto e acabado, é possível afirmar que se trata do melhor modelo de governo para efetivação de direitos fundamentais. Sem prejuízo disso, e como deve ser consequência lógica do exposto, também não é possível afirmar que (todos) os direitos fundamentais dependem ou estão subordinados à democracia (principalmente ao conceito de democracia clássica, que remonta aos séculos XVIII e XIX). Apostar nessa afirmação é apostar no senso comum, uma vez

> que, como já salientado, os direitos fundamentais têm várias dimensões e várias espécies distintas de argumentos que justificam a sua fundamentalidade. Assim, é possível que haja maior ou menor de efetivação determinados direitos mesmo em contextos não democráticos – ou não suficientemente democráticos, em sentido crítico. A esse respeito, é interessante salientar que a relação entre democracia e direitos fundamentais é bastante recente e remonta ao segundo pós-guerra, quando houve o colapso dos regimentos totalitários e nasceram os ordenamentos jurídicos que procuraram articular a tradição da democracia clássica (oitocentista e novecentista) com o discurso neo jusnaturalista dos direitos fundamentais. (ALVES, et al. 2016. p. 50).

É importante ressaltar, que nenhum direito fundamental possui caráter absoluto, são princípios elencados na Constituição Federal e, dessa forma, por não se revestirem de tal caráter em uma situação conflituosa ocorrerá a relativização de acordo com o caso concreto. Conforme Moraes (2003, p. 61):

> [...] os direitos e garantias fundamentais consagrados pela Constituição Federal não são ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna (princípio da relatividade) [...].

Ainda nesta mesma linha, Hesse (1998, p. 256):

> A limitação de direitos fundamentais deve, por conseguinte, ser adequada para produzir a proteção do bem jurídico, por cujo motivo ela é efetuada. Ela deve ser necessária para isso, o que não é o caso, quando um meio mais ameno bastaria. Ela deve, finalmente, ser proporcional em sentido restrito, isto é, guardar relação adequada com o peso e o significado do direito fundamental.

Isto significa que as restrições que os direitos fundamentais padecem, não são *ad aeternum*, aplicáveis somente dentro da necessidade. Ademais, restringir estes direitos constitucionais apenas poderá ser feito em consonância com a própria constituição. Por derradeiro, importantíssima a jurisprudência do Pretório Excelso:

> OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões

> de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. (STF, 2000, p. 20).

Tal julgado mostra-se relevante ao passo que, por tratar de preceitos basilares do Estado Social de Direito como as limitações aos direitos e garantias individuais, seus efeitos transcendem o caso concreto averiguado, servindo de fundamento a outros posteriores a ele. Por certo, é legítimo exemplo de precedente judicial nos moldes do Código de Processo Civil de 2015.

Ainda, o conflito entre direitos fundamentais previstos na Carta Magna ocorre com frequência, isto porque o texto constitucional descende da sociedade plural a qual está inserido. Nesta seara, oportuna a lição de Marmelstein (2008, p. 365):

> [...] as normas constitucionais são potencialmente contraditórias, já que refletem uma diversidade ideológica típica de qualquer Estado democrático de Direito. Não é de se estranhar, dessa forma, que elas frequentemente, no momento aplicativo, entrem em rota de colisão.

Outrossim, importante evidenciar outra característica dos direitos fundamentais: a inalienabilidade. Ela revela-se ao passo que tais direitos não podem ser vendidos, trocados, emprestados ou doados. Aqui, não se tratam de direitos disponíveis, mas sim, versam acerca de valores importantes e indispensáveis à sociedade. Contudo, existem determinados direitos fundamentais que comportam exceção – temporária – em relação à indisponibilidade: os direitos personalíssimos, resguardada a dignidade humana.

Ainda, estes direitos são imprescritíveis, isto é, não se perdem com o tempo, tal definição é aplicável somente na esfera do Direito Constitucional. Haja vista que de acordo com a teoria geral do Direito, a prescrição nada mais é do que a perda da

pretensão ao direito pelo transcorrer do tempo. A palavra prescrição é oriunda do latim *praescriptio*.

Por conseguinte, eles compõem um único conjunto de direitos, sendo interconectados, formando uma unicidade, uma vez que não podem ser examinados de forma isolada. A doutrina afirma que o desrespeito a um deles, caracteriza a violação de todos. Diante deste quadro, é inadmissível a ausência de observação em relação a estes direitos.

Neste cenário, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, muito se tem discutido no tocante a efetividade dos direitos fundamentais. Sabe-se que a referida Carta é expoente mundial quanto à previsão de tais normas. Nesta dissertação, analisaremos as maneiras plausíveis e legítimas para a concretude de um direito fundamental estrutural a toda a sociedade: o direito à educação, mais precisamente, o acesso ao Ensino Superior a partir do FIES.

1.1 Educação como Direito Fundamental

A educação no Brasil teve elevado seu *status* ao de direito fundamental social com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Isso se deu como forma de garantir a atenção prioritária a este direito conferida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos no ordenamento pátrio, redundando em fomento à eficácia e aplicabilidade de tais preceitos.

Destarte, ao estabelecer os preceitos constitucionais relativos a educação, o legislador originário delimitou como dever do Estado e da família a promoção deste direito, incentivando o desenvolvimento da sociedade baseado em indivíduos dotados de cidadania e qualificados ao trabalho.

Desta feita, em seu art. 218, §3º, a Carta Magna autoriza a individualização da educação de nível superior enquanto bem jurídico, considerando seu papel basilar na ascensão nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia e no progresso social.

Segundo Regina Muniz (2002, p. 7 e 8), o vocábulo educar possui dupla origem etimológica:

> A educação engloba a instrução, mas é muito mais ampla. Sua finalidade é tornar os homens mais íntegros, a fim de que possam usar

> da técnica que receberam com sabedoria, aplicando-a disciplinadamente. Instrução e educação, embora possam ser entendidas como duas linhas paralelas com finalidades diferentes, necessariamente, devem caminhar juntas e integrar- se.

Nesse ínterim, Libâneo (*et al.* 2003, p. 117) afirma que:

> (...) a educação de qualidade é aquela mediante a qual a escola promove, para todos, o domínio dos conhecimentos e desenvolvimento de capacidades cognitivas e afetivas indispensáveis ao atendimento das necessidades individuais e sociais dos alunos, bem como a inserção no mundo e a constituição da cidadania também como poder de participação, tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

No mesmo diapasão, para Hobbes (1993, pp. 281-282) a educação do homem contribui para a formação da sociedade:

> É evidente, portanto, que todos os homens, pois são crianças ao nascer, nascem incapazes de sociedade civil; e que muitos, talvez a maior parte, ou por deficiência intelectual, ou por falta de instrução, continuam incapazes por toda a vida. No entanto, todos eles, crianças e adultos, têm a natureza humana. Portanto, não é pela natureza que o homem se torna capaz de formar sociedade, mas pela educação.

Nessa linha de pensamento, a Constituição Federal de 1988 tratou o direito fundamental à Educação em seção específica presentes nos artigos 205 a 214, bem como em outros dispositivos na própria Constituição e em outros diplomas, com o pressuposto pleno de desenvolvimento do indivíduo, preparação para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

Assim, conforme Araújo e Nunes Júnior (2008, p. 156), peremptória é o estado de igualdade de condições para o acesso e permanência no processo de formação educacional do aluno em escola, condição determinante para que a educação seja comum a todos, motivação pela qual a Constituição promove meios para a sua concretização, como as garantias previstas no artigo 208, principalmente as expressas no inciso I, que trata do ensino fundamental obrigatório e gratuito, garantindo, inclusive a oferta, gratuita, para aqueles que não tiveram acesso à

educação em idade específica; o que consta no inciso III, que trata da educação especial em ensino regular; inciso VI, ensino regular noturno, conforme as condições do educando; e com preconiza o inciso VII, que trata do atendimento às necessidades do educando ao que se alude aos materiais didáticos, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Destarte, a Lei Maior ao prever Direitos Fundamentais, essenciais ao ser humano, impôs que tais direitos sejam efetivados, este comando emitido, tem como destinatário o Estado, portanto, é ele que tem que dar fiel cumprimento aos ditames constitucionais. Deste modo, a máquina estatal não pode abdicar de fazê-lo, desrespeitando assim frontalmente a autoridade suprema da Carta Cidadã. Ocorrendo tal afronta, importa na responsabilização imediata. A proibição do retrocesso social é um “limite dos limites dos direitos fundamentais sociais” conforme Sarlet (2011, p. 299) e não há como desvincular esse conceito de outro, que é o mínimo existencial.

No sentido do mínimo existencial, assegura Barcellos (2002, p. 45):

> O mínimo existencial corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna; existência aí considerada não apenas como experiência física – a sobrevivência e manutenção do corpo – mas também espiritual e intelectual, aspectos fundamentais em um Estado que se pretende, de um lado, democrático, demandando a participação dos indivíduos nas deliberações públicas, e, de outro, liberal, deixando a cargo de cada um seu próprio desenvolvimento.

Ainda no prisma da proibição do retrocesso, Barroso (2001, p. 158-159):

> Por este princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido. Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançado a partir de sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o

> ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior.

No momento que um determinado direito social é definitivamente efetivado, o Estado tem o dever de atuar objetivando a preservação e o progresso dos estágios gerais de tutela social garantidos de modo anterior. Em sintonia com a proibição do retrocesso social, discorre Piovesan (2002, p. 04):

> Se os direitos civis e políticos devem ser assegurados de plano pelo Estado, sem escusa ou demora – têm a chamada auto-aplicabilidade, os direitos sociais, econômicos e culturais, por sua vez, nos termos em que estão concebidos pelo Pacto, apresentam realização progressiva. [...] No entanto, cabe realçar que tanto os direitos sociais, como os direitos civis e políticos demandam do Estado prestações positivas e negativas, sendo equivocada e simplista a visão de que os direitos sociais só demandariam prestações positivas.

Destaca-se que os Direitos Fundamentais estão ligados intimamente nas cláusulas pétreas sendo proibida sua extinção, modificação ou permuta. Ademais, este princípio da proibição, foi abrigado pelo ordenamento jurídico brasileiro por intermédio do Pacto de São José da Costa Rica. Conforme Canotilho (2001. P. 326).

> Proibição de contra-revolução social ou da revolução reacionária. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos, uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. A "proibição de retrocesso social" nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas, mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos, em clara violação ao princípio da confiança e da segurança aos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.

Em que pese tal vedação, temos também o princípio do mínimo existencial basilar à dinâmica das relações humanas, vez que está apenso à concepção de se assegurar as condições mínimas que possibilitem a existência digna, de acordo com as condições orçamentárias do Estado. Ele está consubstanciado no princípio da dignidade, insculpido na Constituição Federal, precisamente no artigo 1º inciso III. Nesta linha, importante a lição de Sarlet (2004, p. 60-61):

> Assim sendo, temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distinta reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Ora, se o direito à educação é um direito fundamental, e dever do Estado, e se a educação é importante na vida humana, logo, com o ente estatal cumprindo com sua obrigação, proporcionando acesso ao ensino público e gratuito com qualidade, automaticamente propicia-se tratamento digno ao educando, respeitando desta feita à dignidade da pessoa humana.

A realidade, contudo, é deveras distinta disso. A falta de condições básicas no âmbito educacional agravada pela inefetividade do Estado neste setor fomenta a busca pela via jurisdicional como solução às omissões do poder público. Sobre o controle judicial neste segmento, discorre Américo Bedê Freire Júnior (2005, p. 71-72):

> Ademais, a Constituição prevê em seu art. 5º, XXXV, peremptoriamente que ”a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Uma interpretação adequada do dispositivo leva à conclusão que não somente lei, mas também atos, inclusive omissivos, do Poder Legislativo e Executivo não podem ficar sem controle. Disso se constata que a omissão total pode (deve) ser apreciada pelo Poder Judiciário.
> É certo que, muitas vezes, não se pode afirmar que o juiz possa extrair em abstrato da Constituição a melhor solução para os direitos fundamentais, uma vez que, ao se adotar a teoria relativa, estamos cônscios de uma impossibilidade de solução “*a priori”* para eventuais colisões de direitos fundamentais. Todavia tal situação não impede que se construam argumentos favoráveis à possibilidade e necessidade do controle judicial, até porque os juízes terão, no caso concreto, os elementos para realizar a ponderação de direitos.

Ainda na tentativa de dar concretude a este direito, o legislador infraconstitucional promulgou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9394/96 – a qual, traz em sua essência – especificamente em seu artigo 1 e 2 – diretrizes singulares acerca da Educação:

> Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.
> § 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.
> § 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social. (BRASIL, 2000, p. 2)

O artigo 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente também traz previsão acerca da Educação como direito fundamental ao expor que:

> Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:
> I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
> II - direito de ser respeitado por seus educadores;
> III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
> IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
> V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.
> Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais. (BRASIL, 2010, p. 4)

Constata-se, que apesar das diversas dificuldades encontradas no setor educacional, o ordenamento jurídico brasileiro possui um arcabouço normativo proeminente ao que se alude à tutela da educação como direito fundamental, representando uma condição aprimorada.

Outrossim, não é de hoje que a qualidade da educação não pertence ao patamar de prioridades básicas do Estado, e como num círculo vicioso, fica cada vez mais à mercê dos problemas a ela relacionados, tais como a inconstância de incentivos, o descaso com os docentes e discentes, dentre outros incontáveis.

Diante de seus recorrentes insucessos a responsabilidade é sempre atribuída ao próximo; ao sistema econômico, à política, à crise, eximindo-se de suas obrigações. O acomodamento é incontestável, a ausência de uma vontade proativa, de um repensar de hábitos e valores, estagna o contexto social do país. Para Squizato (2006), a falta de indignação da sociedade diante da baixa qualidade da escola pública também faz parte do problema educacional no Brasil.

Ainda, leciona Werthein (2006) que o direito à educação, como direito social, apresenta suas singularidades, uma vez que a Constituição de 1988 o caracteriza

como dever Estatal, contudo, esta postura ativa não é múnus exclusivo do Estado, mas também é de responsabilidade do ente familiar, enquanto agente social, gerir a educação de sua prole.

Dessa maneira, a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família. Seu incentivo se dará em cooperação com a sociedade, objetivando o total desenvolvimento da pessoa humana. Dever significa ter obrigação, incumbência de realizar determinada tarefa ou encargo. Isto quer dizer que o ente estatal não pode escusar-se de elaborar planos, metas, criar políticas públicas, desenvolver meios, e executar ações destinadas ao cumprimento deste ofício, propiciando assim, a efetiva educação de qualidade que a população merece e espera.

Observa-se uma adequação do pensamento social quanto à exigência de uma educação de qualidade enquanto direito fundamental. A família brasileira, retrato das diversas mazelas sociais (desemprego, violência, ausência de moradia, dentre outras), está condicionada a subordinar o papel da educação formal, colocando-a como fator secundário. Em outras palavras, a busca incessante pela sobrevivência no contexto de um sistema capitalista despótico estabelece outras prioridades básicas, nas quais não está inserido o acesso regular a uma instituição de ensino.

Neste universo, os níveis educacionais brasileiros chamam atenção por serem dos mais baixos do mundo. Como mostra a pesquisa feita pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgada pela reportagem do portal Carta Capital (2015, p. 01):

> O Brasil é o 60º colocado entre 76 países listados no mais recente ranking de educação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), divulgado nesta quarta-feira 13 em Paris. Nas cinco primeiras posições da lista estão países e territórios asiáticos: Cingapura, Hong Kong, Coreia do Sul, Japão e Taiwan. Em seguida vêm quatro países europeus: Finlândia, Estônia, Suíça e Holanda. O Canadá ocupa a décima posição. No outro extremo estão países africanos, como Gana (na última colocação) e África do Sul (na penúltima). A Alemanha está em 13º lugar. Os Estados Unidos, em 28º, e o Reino Unido, em 20º. A França é a 23ª colocada no ranking. O relatório foca nos benefícios econômicos da educação. Segundo a OCDE, o Produto Interno Bruto (PIB) dos países da organização seria, em média, 3,5% superior ao esperado, todos os anos e pelas próximas oito décadas, se até 2030 os países alcançarem uma situação em que todos os estudantes de 15 anos estejam escolarizados e com um nível básico de conhecimentos. No caso específico do Brasil, o PIB anual seria 16,1% superior, em média,

> pelos próximos 80 anos, se essa situação for alcançada até 2030. No último ano do período considerado, 2095, o PIB brasileiro seria 70% superior ao que será alcançado naquele ano se não houver a universalização do ensino, projeta a OCDE. O PIB de 2095 seria 751% (mais de sete vezes) superior ao atual.

É o que mostra também a pesquisa fora feita pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, na sigla em inglês) e divulgada pelo portal G1 (2016, p. 01):

> Os resultados do Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa, na sigla em inglês), divulgados na manhã desta terça-feira (6), mostram uma queda de pontuação nas três áreas avaliadas: ciências, leitura e matemática. A queda de pontuação também refletiu uma queda do Brasil no ranking mundial: o país ficou na 63ª posição em ciências, na 59ª em leitura e na 66ª colocação em matemática. No país, a prova fica sob responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). A amostra brasileira contou com 23.141 estudantes de 841 escolas, que representam uma cobertura de 73% dos estudantes de 15 anos. Em cada edição, o Pisa dá ênfase a uma das três áreas. Na deste ano, o foco foi ciências. Em 2015, a nota do país em ciências caiu de 405, na edição anterior, de 2012, para 401; em leitura, o desempenho do Brasil caiu de 410 para 407; já em matemática, a pontuação dos alunos brasileiros caiu de 391 para 377. Cingapura foi o país que ocupou a primeira colocação nas três áreas (556 pontos em ciências, 535 em leitura e 564 em matemática).

Faz-se necessário uma conversão do senso comum no quesito educacional. Uma participação mais incisiva da sociedade para que se alcancem níveis educacionais aprimorados. Para isso é fundamental a contribuição de instrumentos de controle e fiscalização, igualmente da aplicação da tutela jurisdicional e atuações estatal condizentes.

Ainda no tocante ao ordenamento jurídico brasileiro verifica-se que com a promulgação da Constituição de 1988 constituiu-se no Brasil um Estado Democrático de Direito. Tal condição representa que os postulados inerentes ao paradigma de Estado Social e ao contexto político democrático não podem ser preteridos para se compreender a interpretação da ordem jurídica atual.

Estes pressupostos estão inequívocos no *caput* do primeiro artigo constitucional, o aspecto social desta condição está insofismável no inciso III deste dispositivo que traz a dignidade humana como seu fundamento.

O artigo 3º, inciso I determina como objetivos da República, a busca por uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a redução das desigualdades sociais, inciso III. Para que estes fundamentos e objetivos sejam consubstanciados em políticas públicas faz-se necessário que se constituam presunções reais a partir dos pressupostos presentes na lei.

Pretendendo dar efetividade a estes direitos fundamentais retro mencionados, o constituinte em seu artigo 6º considera, segundo Duarte (2007, p. 697), a educação como um direito fundamental de natureza social, de modo que sua tutela vai além de meros interesses individuais. Ela resulta na coletivização do bem-estar social, moldando o contexto daquela população a qual está inserida como um todo, influindo muito além da esfera particular dos estudantes. Nesse contexto, segue a menção de Jaeger (2009, p. 4):

> [...] a educação não é uma propriedade individual, mas pertence por essência à comunidade. O caráter da comunidade imprime-se em cada um de seus membros e é no homem, muito mais do que nos animais, fonte de toda a ação e de todo comportamento. Em nenhuma parte o influxo da comunidade nos seus membros tem maior força que no esforço constante de educar, em conformidade com seu próprio sentir, cada nova geração. A estrutura de toda a sociedade assenta nas leis e normas escritas e não escritas que a unem e unem seus membros.

Dessa feita, a educação assume propósitos basilares a concretização dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. A legislação pátria que regulamenta a execução deste direito predispõe-se a criar diretrizes eficazes a promoção da formação cidadã de indivíduos, para que estes se tornem sujeitos de mudança em seu contexto social.

No entanto, conforme posicionamento de Saliba (2006, p. 30), a dinâmica da educação na prática é pautada em ideais importantes ao fomento do capitalismo, imponto que os alunos sejam autodisciplinados, por meio de vigilância, exame e avaliação. Logo, trata-se de uma educação superficial, ofuscando as potencialidades individuais, desprezando a essência do conhecimento político-social do aluno. Ainda de acordo com Saliba (2006, p. 24):

> Concretamente, no momento em que todas as crianças são aglutinadas em colégios, a classe dominante tem a possibilidade de expandir sua ideologia da ordem e da produtividade. É esse papel de reprodutor da ideologia dominante que a educação será alvo de crítica e de disputa. Segundo os teóricos da luta de classes, a luta política passa efetivamente pela conquista ideológica das classes populares e, dessa forma, a escola torna-se palco dessa batalha. Além do campo da disputa política, toda a crítica à escola se dará em termos pedagógicos, ou seja, como e o que será ensinado nas escolas.

A educação assentada no reprodutivismo pode ser explicado por uma sintética análise histórica da educação brasileira. No decorrer do século XIX, enquanto os países desenvolvidos já colocavam em pratica ideais de cidadania e consideravam-na um ensejo para o enriquecimento cultural, a sociedade brasileira ainda respirava os horrores da escravidão, que deixou vastas consequências enraizadas em todo o corpo social. Por conseguinte, a desigualdade hoje existente é uma das heranças do período escravocrata brasileiro.

> A escravidão não deve ser definida como um status, mas sim como um processo de transformação de status que pode prolongar-se uma vida inteira e inclusive estender-se para as gerações seguintes. O escravo começa como um estrangeiro [outsider] social e passa por um processo para se tornar um membro [insider]. Um indivíduo, despido de sua identidade social prévia, é colocado à margem de um novo grupo social que lhe dá uma nova identidade social. A estraneidade [outsidedness], então, é sociológica e não étnica. (KOPYTOFF, 1982, p, 221).

Tal legado ainda repercute na sociedade atual trazendo múltiplas decorrências. Uma delas ressoa diretamente no sistema educacional no que diz respeito especificamente às condições e ao acesso ao ensino. O ideário de escolarização universal revela um árduo caminho a ser percorrido pelos indivíduos afrodescendentes. Isto somado à manutenção de tecnologias primitivas e formas tradicionais e ultrapassadas de trabalho cria um círculo vicioso de exclusão social. Para uma população nessas condições, a escola não é vista como instrumento para a melhoria da situação de vida.

Neste ínterim, o cenário produtivo foi igualmente opressor na medida em que ao estagnar o processo de industrialização, tratando-se da camada mais baixa da população, a mão de obra qualificada deixou de ser uma exigência, bem como a escolarização. O que deveria ser um instrumento de mobilidade social tornou-se meio de estagnação e exclusão. Assim, a educação mostra-se um privilégio de determinada

classe, do qual a mão-de-obra responsável pela produção não necessita ser abarcada, o que reflete os dados trazidos por Henriques (2001, p. 26):

> [...] a escolaridade média de um jovem negro com 25 anos de idade gira em torno de 6,1 anos de estudo; um jovem branco da mesma idade tem cerca de 8,4 anos de estudo. O diferencial é de 2,3 anos. Apesar da escolaridade de brancos e negros crescer de forma contínua ao longo do século, a diferença de 2,3 anos de estudos entre jovens brancos e negros de 25 anos de idade é a mesma observada entre os pais desses jovens. E, de forma assustadoramente natural, 2,3 anos é a diferença entre os avós desses jovens. Além de elevado o padrão de discriminação racial expresso pelo diferencial na escolaridade entre brancos e negros, mantém-se perversamente estável entre as gerações.

Observa-se no exposto anteriormente que tal condição é latente na sociedade atual e o cenário vai de mal a pior com o sistema educacional adotado, que privilegia uma educação reprodutivista. Nesse sentido, o ambiente escolar é vislumbrado como reprodutor, pois abastece aos distintos grupos e classes sociais, habilidades, meios de conhecimento e cultura, que não somente dá legitimidade a cultura que domina, mas também propiciam direcionamento aos estudantes para diferentes forças laborais.

A educação reprodutivista tem fulcro em três princípios. A teoria da violência simbólica mostra que a sociedade possui sua estruturação entre classes sociais, isto é, entre pobres e ricos, e que a falta de êxito escolar na classe baixa é resultado da ausência de interesse dos estudantes. Nesta teoria em comento, a educação de qualidade é uma recompensa que possui disponibilidade somente para os alunos possuidores de bens materiais. Na teoria dos aparelhos ideológicos do Estado, é vista uma divisão em dois grupos, o primeiro trata-se do regressivo, ou seja, aqueles formados pelo governo, órgãos policiais de natureza civil ou militar, e etc. E o grupo ideológico, que tem como ofício a educação, formados por escolas, famílias e instituições religiosas. Por derradeiro, a teoria da escola dualista, onde a tese é que a escola está dívida entre burguesia e proletariado.

Conforme Bourdieu (1989, p. 29) os alunos que terão êxito, são que possuírem maior capital social e cultural, pois o ambiente escolar transmite uma estrutura classista, a denominada escola dual, escola para o pobre e escola para o rico.

Mesmo depois de tantas reformas educacionais ocorridas ao longo da história da República do Brasil, nas quais muitos dos discursos privilegiavam uma educação transformadora e na prática mostravam-se como evidentes pontes de interesses políticos para manter a estrutura vigente visando à manutenção de um *status quo*.

Cumpre ressaltar que este sistema de educação vai contra as necessidades de uma formação abrangente, não ligada apenas a ensinamentos teóricos, mas também aos práticos, tampouco quer dizer que o educando tem que permanecer adquirindo conhecimento de apenas uma área.

O que se constata do currículo da educação básica atual é um conteúdo inapropriado para ao fomento de um pensamento crítico, bem como para as significativas e constantes transformações de um ambiente globalizado, o que é explicitado por Saliba (2006, p. 29-30):

> No sistema escolar evidencia-se a sua função de controladora dos padrões de comportamento, pois nela o respeito pela disciplina e a ordem é mais valorizado do que a criatividade, a liberdade e o popular senso crítico. O indivíduo escolarizado é permanentemente examinado uma vez que se encontra vigiado por todos os lados. No seu interior todo comportamento divergente é rapidamente detectado e a vigilância passa a ser mais severa.

Ademais, esta realidade igualmente é observada no processo de formação docente, que no processo de desenvolvimento de suas capacidades profissionais é também vítima deste sistema educacional reprodutivista, suscitando no exercício de seu ofício poucos estímulos a uma educação transformadora.

Mesmo em face de tais dificuldades e empecilhos, há de se reconhecer o esforço feito nas últimas décadas para universalizar a educação e a efetivar como garantidora de direitos fundamentais. Universalizar o ensino é torna-lo acessível para todos, assim como assegurar uma educação para todos significa torná-la plenamente universal.

Salienta-se que a educação básica é obrigatória e gratuita, tratando-se de um direito subjetivo público, ou seja, é um direito universal, social e econômico, repetido pela Carta Cidadã de 1988. No final do século vinte, precisamente no ano e 2000, líderes internacionais declararam publicamente a realização de um acordo para alcançar Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, dentre eles, a universalização do ensino básico e diminuição da extrema pobreza até a metade até o ano de 2015.

Alcançar o ensino básico universal era o segundo Objetivo do Desenvolvimento do Milênio instituído no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Por intermédio deste programa, até o ano de 2015, todos os Estados-Membros da Organização das Nações Unidas acordaram efetivar este, dentre oito propósitos do milênio. O primeiro propósito é eliminar a fome e a extrema pobreza; o segundo é alcançar o ensino básico universal; o terceiro, evidenciar a isonomia entre os sexos e a independência das mulheres; o quarto, diminuir a mortalidade infantil; o quinto, tornar melhor a saúde materna; o sexto é erradicar o HIV/AIDS, a malária e outras doenças infectocontagiosas; o sétimo, assegurar a sustentabilidade ambiental, e o oitavo firmar um acordo de cunho internacional para o desenvolvimento. Não obstante, nenhum país alcançou a meta.

No ano de 2015, os líderes mundiais mais uma vez se reuniram e traçaram novo plano de ação para as pessoas, para o planeta e a prosperidade: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, de acordo com o conjunto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Tal tarefa propõe audaciosos objetivos, aqui, cabe destacar o 4º deles, qual seja, assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (PNDU, 2016).

> **4.1** Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes [...]
> **4.3** Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade [...] (PNUD, 2016).

Outra medida de âmbito internacional tomada neste setor foi feita pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (em inglês United Nations Children's Fund – UNICEF) também relata os desafios da universalização do ensino, e diz que garantir o ensino médio para todos no Brasil levará 30 anos (UNICEF, 2015, p. 01):

> Por essa razão, além de trazer análises e levantamentos estatísticos, o relatório do UNICEF apresenta os desafios apontados por 250 adolescentes que estão fora da escola ou em risco de abandoná-la. O objetivo da pesquisa, realizada pelo Observatório da Juventude da

> UFMG, foi entender o que os impede de permanecer na escola e progredir em seus estudos. [...]

Comenta Oliveira Júnior (2010, p.5):

> A escola pública não deve ser um instrumento de benevolência de uma classe “superior”, muito menos uma generosidade. A educação é um direito, não importando o seu nível de ensino, e é prestadora de serviços sociais, voltada a todos, principalmente aos menos favorecidos, servis, degradados, submetidos às diversas dificuldades de uma sociedade capitalista.

Destarte, é neste universo que a educação atual se revela, sendo ofertada nas escolas brasileiras de forma deficitária. Segundo a legislação educacional, caberia à educação primar pelo exercício da cidadania, ensinando na prática seus conceitos e contribuindo para um processo formativo de excelência. Sucede-se que, dentre os diversos aspectos, pode-se observar um descompasso entre tais preceitos e o que de fato é investido pelo poder público.

É relevante ressaltar a reflexão a respeito do que é ofertando na escola e como é ofertado (SALIBA, 2006, p. 24). Nesse contexto, deparamo-nos a aspectos que o poder público se vale para, por meio de suas ações, limitar os subsídios para a manutenção das instituições de ensino nos diversos níveis.

Dentre estas possibilidades, menciona-se a reprodutivista em que o processo educacional está centrado na ação docente, mais especificamente, é ele, representando um modelo de pedagógico pré-elaborado, que determina aquilo que é relevante para a promoção do conhecimento do aluno. Ou seja, conforme coloca Menezes (2002, p. 67), é o Estado quem tem a função de vigiar, aconselhar, corrigir e ensinar por meio de conteúdos expositivos, sem que necessariamente estejam presentes questionamentos, isto é, são informações em que a verdade é inerente. O professor é considerado a garantia de que o aluno vai adquirir o conhecimento, independente se há ou não o interesse por parte dele. O produto a ser obtido é um modelo pré-determinado a partir de conteúdos considerados como verdade discutíveis, ou seja, são verdades absolutas que não integram a experiência cotidiana dos alunos, em princípio, se trata de uma educação burocratizada.

Outra corrente consolidada no processo formacional do sujeito enquanto inserido na educação é a corrente crítico-reprodutivista, tal teoria, secunda, de forma dissimulada as relações de poder material em que se verifica uma imposição compulsória da cultura da classe dominante sobre os dominados, dos quais são

dominados a partir de duas situações, socialmente, por não terem força material, e culturalmente, por não terem força simbólica, assim, a educação pretere interesses da classe dominada, impondo os interesses da classe dominadora, assim, qualquer possibilidade de conhecimento que privilegie a transformação deste cenário é preterido (FERREIRO & TEBEROSKY, 1999, p. 270).

Diferente das teorias anteriores, a teoria crítico-transformadora tem a concepção de que nada, a rigor, está acabado, mais especificamente, o conhecimento não se configura como algo finalizado; ele é constituído a partir da interação do sujeito com o meio da qual faz parte, com as relações sociais, configurando-se pela força da ação e não por imposição, nem, tampouco por subsídios previamente constituídos pelo legado histórico ou pelo próprio meio (FERREIRO & TEBEROSKY, 1999, p. 270).

Não obstante estas teorias, é possível observar as limitações inerentes às duas primeiras, bem como a possibilidade inserida nas características da crítico-transformadora, contudo, somente se consubstanciaria na diligência e na vontade de transformação do poder instituído.

De acordo com Saliba (2006, p. 20), a cidadania ideal é aquela que proporcione ao indivíduo a capacidade de compreensão das motivações de sua dominação, de sua posição no contexto social, permitindo que surja a necessidade de contribuir na identificação das soluções dos conflitos sociais, transformando a realidade, bem como as condições que ensejaram uma ordem social desigual.

De acordo com Bandeira de Mello (2007, p. 278), a administração pública está submetida ao princípio da discricionariedade, no qual se deve cumprir o determinado em lei da forma mais satisfatória ao interesse público. Esta condição traz a ilusão de que o Estado pode atuar conforme sua vontade sem considerar limites, no entanto, ele deve considerar os precisos limites ínsitos à sua atuação concreta. Assim, a administração está obrigada a definir os meios mais aprimorados para atender os interesses públicos, sem que ações odisseicas sejam efetivadas, escolhendo a melhor forma para praticar esses atos dentro do que determina a lei. Desse modo, a eficiência e a legalidade representam limites do poder discricionário do Estado.

Assim, portanto, o Estado, ao que se alude à discricionariedade, está submetido às normas positivadas, tal como a própria Constituição, uma vez que se embater a normatização ou às leis, trata-se de um ato inconstitucional.

Em relação ao assunto, relata Bandeira De Mello (2007, p. 594):

> [...] a Constituição não é um mero feixe de leis, igual a qualquer outro corpo de normas. A Constituição, sabiamente, é um corpo de normas qualificado, pela posição altaneira, suprema, que ocupa o conjunto normativo. É a Lei das Leis. É a Lei Máxima, à qual todas as demais se subordinam e na qual todas se fundam. É a lei de mais alta hierarquia. É a lei fundante. É a fonte de todo Direito. É a matriz última da validade de qualquer ato jurídico. À Constituição todos devem obediência: o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, por todos os seus órgãos e agentes, sejam de que escalão for bem como todos os membros da sociedade. Ninguém, no território nacional, escapa do seu império. Segue-se que sujeito algum, ocupe a posição que ocupar, pode praticar ato – geral ou individual abstrato ou concreto – em descompasso com a Constituição, sem que tal ato seja nulo e da mais grave nulidade, por implicar ofensa ao regramento de escalão máximo.

Observa-se, conforme o texto mencionado, a hipótese de controle jurisdicional acerca dos atos administrativos quando estes não efetivam as normas constitucionais que o regem, menciona-se como exemplo o que preconiza o Estatuto da criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ambos os diplomas seguem a determinação Constitucional, garantindo os meios necessários para que se concretize o exercício de direito à educação e relativa responsabilidade do Estado.

Apesar de a educação estar prevista como um direito fundamental social paira-se na consubstanciação da dignidade da pessoa humana, a grande problemática está na consubstanciação do que preconiza a Constituição e os diplomas infraconstitucionais como Lei 9394/96 em seu artigo 1º e o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 53, pois segundo Bonavides (2001, p. 227-228), a Carta Magna apresentou representativas inovações concernentes à observância dos Direitos Fundamentais de cunho social, a questão inerente ao tema em tela trata-se da sua eficiência, pois a estrutura destinada à consolidação destes direitos, em decorrência da astuciosa política pública neste sentido, bem como a deficiência incisiva da estrutura estatal, secunda a distância a satisfação do atendimento das expectativas dispostas no ordenamento jurídico.

Neste contexto Silva (*apud* GÖTTEMS in SIQUEIRA; PICCIRILLO, 2009, p. 57) comenta que:

> [...] significa, em primeiro lugar, que o Estado tem que aparelhar-se para fornecer, a todos, os serviços educacionais, isto é, oferecer ensino, de acordo com os princípios estatuídos na Constituição (art. 206); que ele tem que ampliar cada vez mais as possibilidades de que todos venham a exercer igualmente esse direito; e, em segundo lugar, que todas as normas da Constituição, sobre educação e ensino, hão que ser interpretadas em função daquela declaração e no sentido de sua plena e efetiva realização.

Não obstante esta condição o que se constata é que a real efetivação do Direito Fundamental à educação anula a eficiência quando deixa de responder aos requisitos e objetivos presentes na Lei, em termos de formação plena do indivíduo para a cidadania e igualdade de condição para acesso e permanência na escola, indo de encontro aos princípios cruciais da dignidade da pessoa humana e de igualdade.

Diante do que representa o instituto exposto na citação supra, a Educação deve ser um significativo e amplo processo formativo do indivíduo, na qual se desenvolve a partir da dinâmica de diversos agentes e em distintas instituições, principalmente nas escolas, responsabilidade esta do Estado (SIQUEIRA; ATIQUE, 2011, p. 102).

No entanto o que se constata, a educação a partir dos pressupostos dinamizados é uma educação formalizada representada pela dinâmica em sala de aula, “conteudismo”, reprodutivismo e vazia de essencialidade política, de modo que o aluno não possa compreender a sua real condição no contexto sócio-político, mantendo o indivíduo inerte à sua condição. Trata-se de uma educação que vai de encontro à dignidade humana, bem como àquilo que preconiza o Estado Democrático de Direito, uma condição para a busca pela liberdade. Assim, a educação no atual contexto traveste-se de instrução, limitando o desenvolvimento pleno do indivíduo.

Neste sentido, Alves Gomes (2001, p. 20) comenta:

> A educação dá um rumo, uma orientação à instrução, pois ela não fornece simplesmente informação a respeito de fenômenos e eventos no mundo, mas é antes a aprendizagem de um relacionamento justo com o todo da vida humana, uma ajuda para que o homem possa encontrar seu lugar no todo da realidade. Portanto, a primeira preocupação da educação não pode ser com a formação dos funcionários de um sistema vigente, mas com o “ato de personalização” da pessoa, com o processo de libertação da liberdade do homem.

Contudo, não obstante esta concepção acerca da educação, o que se observa é uma deficiência na viabilização da educação como Direito Fundamental em um Estado Democrático de Direito, representando uma conjuntura discursiva, limitada em aplicação prática, quando se observa a deficiência de estrutura física, de fomento à pesquisa e a formação e remuneração do corpo docente.

Apesar desta tutela constitucional da educação como Direito Fundamental, como um direito social eminente, sempre esteve vinculada a um contexto histórico, político e social submetido ao controle de classe dominante. As reformas educacionais ocorridas ao longo dos anos somente evidenciaram como sendo um lençol para toldar os reais interesses ínsitos, presentes nas entrelinhas das legislações, primadas pelo “reprodutivismo”, mesmo com a assunção de diplomas democráticos, não se observou diligência por parte do Estado em modificar a circunstância da educação, sendo instrumento de manutenção do *status quo*.

Conforme coloca Garcia (2012, p. 12), a educação como direito fundamental, vincula-se diretamente ao direito à vida, emancipando do mero sentido biológico, mas a vida no sentido de dignidade, de inclusão social, de poder o indivíduo decidir, per si, a destinação de seus caminhos, para transformar a sua realidade, além da vontade daquilo que o Estado planejou para si; trata-se da viabilização da liberdade na qual o Estado Democrático de Direito faz apologia.

Na mesma linha, Silva (2008, p. 03) aduz que:

> [...] a efetiva inclusão educacional será aquela que além de permitir que todos tenham acesso ao ensino, permita ao indivíduo o pleno desenvolvimento de suas potencialidades, não apenas intelectuais, mas principalmente as morais, sociais e éticas. Assim, entendemos ser preciso educar o homem enquanto ser humano consciente de sua responsabilidade diante da sociedade em que está inserido, transmitindo conhecimentos necessários para retirá-lo da ignorância.

Consoante coloca Alves Gomes (2001, p. 24), os textos legais destacados, como a Lei 9394/96 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir da idiossincrasia jurídica, constata-se a presença os fundamentos determinantes para a construção de uma sociedade democrática por intermédio da educação, uma vez que somente por meio dela é que se tem a potencialidade de desenvolver um indivíduo de forma ampla e integral não somente em termos de conhecimento, mas para o exercício de sua cidadania, do conhecimento de sua realidade e os elementos que ingerenciam para a elaboração dela, permitindo a ele trabalhar estes elementos e delinear a sua condição conforme a sua necessidade, trata-se do exercício de liberdade.

Ainda, Alves Gomes (2005, p. 41) discorre:

> É insuficiente ao indivíduo o mero desenvolvimento de algumas habilidades técnicas. Embora isso faça parte de sua educação não é o bastante. Pleno desenvolvimento da pessoa significa dar vida a

> todas as faculdades desta (físicas, racionais, volitivas, emocionais) de modo a possibilitar-lhe um convívio saudável consigo mesma, com as demais pessoas e com as múltiplas facetas da sociedade e do mundo em que se insere. Só assim o homem poderá integrar-se nas dimensões a que se volta seu próprio ser (naturais, culturais, espirituais.

Destarte, a construção e participação democrática implicam na hipótese de real participação de todos os indivíduos em benefício de valores que fazem parte do conteúdo do ideário democrático; tal condição somente se consubstancia se a educação estiver disponível a todos. Levando em deferência esta condição, assume-se a condição constitucional prevista no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição que: “[...] todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”; no entanto, esta condição permite supor que o povo necessita ter o esclarecimento suficiente para exercer papel político eficiente e esse esclarecimento é consequência da educação (ALVES GOMES, 2001, p. 26).

Complementa Alves Gomes (2005, p. 42) que somente por intermédio da educação é que o indivíduo tem a capacidade de transformar-se de forma positiva, incluir-se socialmente, bem, como alterar para melhor o contexto social da qual faz parte.

> Só pela educação, aprenderá a interpretar o mundo, a vida, com recursos e métodos mais eficazes no ampliar de sua visão. Seja frisado, contudo, que o autêntico processo educacional, é o que possibilita uma efetiva formação do indivíduo como pessoa humana e cidadão, tornando-o capaz de perceber a realidade como fenômeno de profundas e múltiplas raízes. (ALVES GOMES, 2005, p. 42).

A UNESCO (2003, p. 34) traz uma conceituação incisiva acerca da essência da educação:

> O conceito de educação ao longo de toda a vida é a chave que abre as portas do século XXI. Ultrapassa a distinção tradicional entre educação inicial e educação permanente. Aproxima-se de outro conceito proposto com frequência: o da sociedade educativa, onde tudo pode ser ocasião para aprender e desenvolver os próprios talentos. Nesta nova perspectiva a educação permanente é concebida como indo muito mais além do que já se pratica especialmente nos países desenvolvidos: atualização, reciclagem e conversão e promoção profissionais de adultos. Deve ampliar a todos as possibilidades de educação, com vários objetivos, quer se trate de oferecer uma segunda ou uma terceira oportunidade, de dar resposta à sede de conhecimento, de beleza ou de superação de si mesmo, ou ainda, ao desejo de aperfeiçoar e ampliar as formações estritamente

> ligadas às exigências da vida profissional, incluindo das formações práticas.

Dessa forma, o direito à educação tal qual como se conhece, da forma que está estruturado e positivado no ordenamento jurídico brasileiro, por mais evidente que tenha em sua essência um contexto democrático, está diante de ser concluído, não obstante a sua relevância e caráter essencial para a realização de outros direitos, uma vez que a dinâmica da educação, mais especificamente a educação institucionalizada, atua no sentido de estagnar o conhecimento pleno do indivíduo, limitando o acesso à essência da educação que é o seu desenvolvimento amplo para o exercício da cidadania e para o trabalho. O Estado Democrático de Direito não tem como pressuposto somente de produzir um indivíduo cidadão tornando-o apto a votar ou para simplesmente ser mão-de-obra; mas sim o de desenvolver a consciência de seu comportamento sócio-político, com o fito de alterar as estruturas estabelecidas, a fim de aprimorar a realidade política e social para a o seu bem-estar.

Conforme colocação de Silva (2008, p. 09), o direito à educação como um direito fundamental, implica essencialmente na efetivação da dignidade humana, na qual se propicia um tratamento de igualdade entre indivíduos que se situam em condições de desigualdade social, possibilitando com isso, uma maior participação sócio-políticas das parcelas preteridas da sociedade. Não se refere aqui somente à validação da igualdade no âmbito da educação institucional, mas, principalmente, colocando os indivíduos nos mesmos parâmetros em termos de conhecimento crítico e político, formadores de opiniões e questionadores da realidade, eliminando a passividade e submissão àquilo que são atribuídos como comum a todos.

A democracia, peremptoriamente, como direito fundamental necessita de novas bases que a justifiquem, principalmente pautada no pressuposto de que ela assegure ao cidadão a sua inclusão sócio-político-econômica e não se posicione no sentido oposto, como a omissão do Estado em assegurar direitos fundamentais, como saúde, educação, distribuição de renda ideal, redução das desigualdades sociais e a efetivação dos direitos humanos que são corrompidos quando estes direitos não são consubstanciados, portanto, indo além da mera hermenêutica do termo.

1.2 A efetivação do acesso à educação de nível superior

A educação superior é o nível subsequente à educação básica (ensino fundamental e médio) e seu propósito é formar profissionais nos graus de bacharelado, licenciatura ou tecnólogo, nas distintas áreas do conhecimento em instituições credenciadas para este escopo. Para tanto, as instituições capacitadas a ofertar este nível de ensino são as Universidades, as Faculdades, os Centros Universitários, os Institutos Federais e Estaduais ou quaisquer outras regularmente habilitadas pelo Ministério da Educação (MEC), sendo assegurado constitucionalmente, no art. 207 da Constituição Federal de 1988, a “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Dessa feita, para melhor elucidação da temática proposta faz-se necessário uma breve retomada ao contexto histórico da educação de ensino superior no Brasil, bem como analisar as decorrências que dela sobrevieram.

O marco inicial da educação no Brasil deu-se no período colonial, o qual caracterizou-se pela vinda dos primeiros portugueses e com eles os jesuítas da Companhia de Jesus a fim de propagar a fé católica aos nativos. Dada a facilidade que encontraram na adaptação com os indígenas, os jesuítas passaram rapidamente a evangelizá-los e converte-los à fé católica. Para tanto, utilizavam-se do ensino das primeiras letras para o suporte e introdução de seus dogmas (SOUZA, 2010, p. 28).

Posteriormente, com a chegada da família real portuguesa em 1808, em decorrência da fuga da invasão napoleônica, o governo passou a preocupar-se com a educação das elites dirigentes do país, criando, então, escolas superiores regulamentadas segundo as diretrizes de Portugal. O cenário não poderia ser mais incongruente: haviam escolas superiores, mas não havia um sistema de ensino básico.

Já no primeiro período republicano de 1889 a 1930, a educação agora tornara-se um sistema integrado nacional composto pelos diversos níveis educacionais. Ocorre que apenas a elite tinha acesso aos níveis secundário e superior de ensino, mantendo a estrutura social desigual e fomentando a alienação do povo.

É possível afirmar que o ensino superior no Brasil teve início verdadeiramente com sua organização sistêmica com a Lei Rivadávia Corrêa, ou Reforma Rivadávia Corrêa, Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental foi implementada em 5 de abril de 1911 pelo decreto n° 8.659. Consequentemente, tem-se origem a fundação da Universidade de São Paulo, em 19 de novembro de 1911, e da Universidade Federal do Paraná, em 19 de dezembro de 1912. Martins (2000, p. 13) assevera que desde o fim da década anterior, o Brasil teve um crescente em torno de 7% ao ano no setor de educação, produzindo atendimento aos ingressantes de forma diversificada, especialmente em relação à graduação. Até o ano de 1878, o ensino superior no país era controlado de forma exclusiva pelo poder público. A possibilidade de injetar investimentos de grande monta na área era rapidamente contida pelo poder central.

Neste cenário, revela-se imprescindível para a concretude do acesso ao Ensino Superior a adoção de políticas públicas educacionais de caráter permanente e incisivo que trabalhem neste sentido.

Para elucidação do tema, tem-se que políticas públicas são o conjunto de atividades realizadas pelo Estado, que atuam de forma direta ou por meio de delegação do poder público, com o objetivo de atender diferentes setores da sociedade. O termo em questão também pode significar a esfera política. Nesta linha, Thoenig (2006, p. 328) traz uma definição de política pública:

> O conceito designa as intervenções de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental sobre um setor específico da sociedade ou de um território. [...] Essas intervenções podem tomar três formas principais: as políticas públicas veiculam conteúdos, se traduzem por serviços e geram efeitos. Elas mobilizam atividades e processos de trabalho.

Entretanto, política pública também pode ser definida como um plano para combater um determinado problema público. A política pública é uma concepção puramente abstrata, ou seja, pode ser vista como algo não real, existente apenas no mundo das ideias.

Nesse sentido, Lowi (1964; 1972) criou uma tipologia de política pública por intermédio de um critério: “impacto esperado na sociedade” (LOWI, 1964, p. 689) De acordo com este princípio existe quatro tipos de políticas públicas (1964; 1972):

> O primeiro é o das políticas distributivas, decisões governamentais que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, gerando benesses para grupos sociais ou regiões em detrimento do todo e custos para a sociedade. Subsídios, isenção de taxas para determinados usuários do serviço público, incentivos ou renúncias de cunho fiscal, políticas públicas que favorecem o patrimonialismo e o clientelismo seriam exemplos de políticas distributivas. Segundo Lowi esse tipo de política possui seu desenvolvimento em locais que prevalece o "toma lá dá cá" *(logrolling)*, isto é, a troca de auxílios de forma corriqueira. O segundo é o das políticas regulatórias, que estabelecem padrões comportamentais, que são mais perceptíveis ao público, envolvendo burocracia, criando regras para a operação do mercado financeiro e de tráfego aéreo, códigos de trânsito, legislações esparsas; de acordo com Lowi o poder de aprovação ou reprovação deste tipo de política é proporcional às forças dos atores, bem como dos interesses na coletividade. O terceiro é o das políticas redistributivas, que acaba provocando diversos conflitos, atinge maior número de pessoas com perdas concretas no curto espaço de tempo, cotas raciais em universidades, políticas de benefícios para o trabalhador, são exemplos, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário possui maior dificuldade de encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, são regras sobre os poderes e regras sobre as regras, lidam com procedimentos; este tipo de política define as competências e as "regras do jogo", exemplos clássicos deste tipo de política são as regras de participação da sociedade em decisões de caráter público, distribuição de competências entre os três poderes do Estado, regras do sistema eleitoral e político. Cada qual destas políticas públicas vai gerar grupos de vetos e de apoios distintos, processando-se, assim, dentro do sistema político de forma também diferente.

Ainda, Lowi (1964; 1972) colaborou de forma importantíssima ao recomendar a constatação do tipo de política pública que está desencadeando, pois é por intermédio disso que será possível concluir se determinada política poderá influir ou não no processo político. Dworkin (2002, p.32) afirma que a política: "é aquele tipo de padrão normativo que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral, uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade".

A política pública possui grande importância para o Estado Democrático Social de Direito, pois é por intermédio da mesma, que os agentes governamentais podem intervir diretamente nos problemas da sociedade e resolvê-los efetivamente, bem como atuar para garantir direitos previstos expressamente e consagrados no texto constitucional (1988). Por isso, é necessário que o poder estatal, crie e execute políticas públicas sociais para assegurar o direito fundamental à educação e mantenha aquelas que já foram criadas e estão sendo executadas.

Ocorre que, por vezes, são observadas tentativas de supressão de políticas públicas sociais que deveriam fomentar o acesso à educação de forma justa e igualitária. Exemplo disso é a extinção do Programa Ciência Sem Fronteiras, que acabou ocorrendo no início de 2017, conforme reportagem realizada pelo portal Brasil 247 (2017, p. 01):

> Com o fim do Ciência sem Fronteiras, anunciado pelo ministro da Educação, Mendonça Filho, esta semana, quem mais sofre como já é regra nesse governo, são os mais pobres e vulneráveis. A inciativa criada pela presidenta Dilma Rousseff em 2011 beneficiou 73,3 mil estudantes de graduação. E, deles, 26,4% são negros, e 25% veem de famílias com renda mensal de até três salários mínimos. São pessoas que, sem o programa, jamais teriam a oportunidade de estudar no exterior e aprimorar suas oportunidades de concorrer às melhores posições da sociedade brasileira. Os dados mostram ainda que mais da metade dos beneficiados pelo Ciência sem Fronteiras vêm de famílias com renda de até seis salários mínimos por mês, e 90% estudam em universidades públicas. Dentre os bolsistas, 20% ingressaram em cursos de mestrado ou doutorado ao concluir a graduação, enquanto o índice geral é de apenas 5%. E o ministro ainda tem coragem de vir com a falácia de que o programa "não traz resultados e é muito caro". Além dos ganhos para os estudantes, o programa traz benefícios inegáveis para o país. As melhores universidades do mundo, em 54 países, recebiam os brasileiros, e mais de 40% dos participantes realizaram estágios em laboratórios universitários, governamentais e industriais de ponta, o que os levou a ter contato com o que há mais avançado em desenvolvimento científico e tecnológico no planeta.

Outro exemplo de tentativa de supressão de políticas de acesso à educação é a Emenda Constitucional 95 sancionada em 15 de dezembro de 2016, que limita por 20 anos os gastos públicos inviabilizando a meta 20 do Plano Nacional da Educação (PNE) que determina o aumento do investimento público na seara da Educação Pública até alcançar 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil até o ano de 2014.

É necessário que o governo desenvolva políticas públicas de educação, para serem implantadas desde a base curricular do educando, ou seja, estas políticas devem abarcar os três níveis do sistema educativo. Deve haver o planejamento e a execução de forma conjunta entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, de medidas que facilitem o ingresso em igualdade de condições nos estabelecimentos educacionais, sejam do nível primário, secundário ou terciário. Além disso, é essencial o desenvolvimento de mecanismos para combater a qualidade deficitária educacional

nas instituições e evitar o mercantilismo na educação. Tão importante quanto, é a instituição de políticas públicas de acesso ao nível superior público, pois são medidas relevantes de inclusão de grupos excluídos, como pessoas sem condições financeiras de custear curso superior, pessoas com deficiência, afrodescendentes, e etc.

Como relatado anteriormente, política pública é uma concepção puramente abstrata, tornando-se concreta no mundo real por intermédio de instrumentos de planejamento, execução, observação e avaliação, interligados de forma incorporada e lógica, com programas, planos, ações e atividades. As políticas públicas são instituídas especialmente por iniciativa do Poder Executivo ou Legislativo, seja federal, estadual ou municipal. É garantida a participação da sociedade civil na formulação e avaliação dessas políticas. Entretanto, existem diversos questionamentos por parte de agentes governamentais e também pela opinião pública em relação a esta participação em questão fundamentando que o processo de desenvolvimento das políticas públicas deve ser feito por especialistas, sendo conveniente somente a fiscalização por parte da coletividade. Em relação à participação popular, a Lei Complementar nº 131 (BRASIL, 2009) estabelece:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
> § 1o A transparência será assegurada também mediante:
> I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
> II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

Deste modo, conforme a legislação pátria, o poder público está obrigado a garantir a participação do povo, ou seja, é um dever do Estado. Diante disso, significa que o gestor público está proibido em suprimir tal direito em todas as extensões e níveis da Administração Pública. Sem dúvidas que a melhor maneira de demonstrar o que é uma política pública, é exemplificando, isto posto, são exemplos de políticas públicas em diversos setores:

Saúde: Na área da saúde, existe o programa governamental “Farmácia Popular”, cujo desenvolvimento ocorreu de forma conjunta com prefeituras municipais de todo o território nacional, com fito de fornecer medicamentos de uso ordinário com preço menor. Outro programa de grande relevância denomina-se “Mais Médicos”; lançado em 08 de Julho de 2013 pelo Governo Dilma Rousseff, com o propósito de diminuir drasticamente a falta de médicos nos municípios pequenos, bem como em locais periféricos.

Educação: No setor educacional, vale ressaltar importantes programas de políticas públicas educacionais, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de Janeiro de 2005, durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva, que possui o objetivo de conceder bolsas de estudos integral ou parcial de 50% ou 25% por cento para estudantes de graduação. Sistema de Seleção Unificada (SISU) plataforma digital, criado no ano de 2010, também no Governo Lula, destinado à seleção de estudantes para ingressarem em instituições de ensino superior. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), criado em 26 de Outubro de 2011, com a sanção da Lei nº 12.513/2011, no Governo Dilma, com o propósito de expandir e democratizar o acesso a cursos de educação profissional e tecnológica.

Segurança: Importante projeto na área de segurança pública, conhecido nacionalmente, denominado de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), com o objetivo de instalar polícias comunitárias em bairros periféricos com alta taxa de criminalidade na capital do estado do Rio de Janeiro. O estado do Paraná no ano de 2011 desenvolveu e lançou um projeto semelhante ao do estado carioca, com o nome de Paraná Seguro ou Unidade Paraná Seguro (UPS) destinado a garantir a segurança pública em locais de risco.

Meio Ambiente: As iniciativas do Governo Brasileiro, de governos estaduais do país e também da comunidade internacional em desenvolver mecanismos eficientes de proteção ao meio ambiente não são recentes. O Protocolo de Quioto é um tratado internacional, negociado com ampla discussão em Quioto no Japão em 1997, foi feito com o intuito de reduzir a emissão de gases que pioram o efeito estufa. Destaca-se, ainda, o Acordo de Paris, selado em 12 de Dezembro de 2015 em Nova York nos Estados Unidos, que trata de medidas eficientes para a diminuição de emissão dióxido de carbono a partir de 2020, o acordo de Paris possui o nome da

capital francesa, pois sua negociação com os países signatários ocorreu justamente nesta mesma metrópole.

Habitação: Essencial programa de política pública social que merece ser destacado é o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em março de 2009 no Governo Lula, este programa em questão, auxilia na aquisição de casa ou apartamento próprio para famílias com renda *per capita* de até 1,6 mil reais e também facilita o acesso à propriedade para famílias com renda de até 05 mil reais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: FIES E PROUNI

Partindo da premissa que direitos fundamentais geram deveres fundamentais, é dever do Estado satisfazer adequadamente todos os direitos fundamentais previstos em sua Constituição. Em se tratando do direito de acesso ao ensino superior, esta satisfação compreende, não apenas a oferta de cursos de qualidade, mas também o dever de garantir o acesso igualitário a tais cursos, de maneira a democratizar as oportunidades profissionais, formando indivíduos qualificados e competitivos no mercado de trabalho.

Para tanto, o Estado brasileiro busca esta satisfação por meio de prestações positivas, as políticas públicas e programas de governo, visando diminuir o seu déficit quantitativo e qualitativo em relação à educação superior. Segundo Maria Rita Aprile (2008, p. 07), no processo histórico de implantação das universidades no Brasil apenas a elite tinha acesso ao ensino superior, em suas palavras:

> [...] os programas de acesso ao ensino superior inserem-se no âmbito das políticas inclusivas compensatórias, posto que visam corrigir as lacunas deixadas pelas insuficiências das políticas universalistas", sendo programas destinados a pessoas de baixa renda, considerados "políticas inclusivas, compensatórias, focalizadas e afirmativas". (APRILE, 2008, p. 07)

Faz-se necessário traçar uma análise das políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal na área privada no âmbito do ensino superior, são elas: o Programa Universidade para Todos - PROUNI e o Financiamento Estudantil – FIES. Em linhas gerais, pode-se resumir que tais políticas públicas são desenvolvidas no domínio das Instituições Privadas de Ensino Superior, com o intuito de viabilizar efetivamente o direito fundamental ao acesso à educação superior à população de baixa renda.

Criado em 1999 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e posteriormente ampliado por Luís Inácio da Silva, o Financiamento Estudantil – FIES, surgiu como forma de possibilitar o acesso a estudantes que não teriam condições de arcar com os custos de sua formação em uma instituição privada, por intermédio da

concessão de financiamento. Desde então, foi acometido por várias mudanças. A mais impactante ocorrida em janeiro de 2010, com a aprovação da Lei 12.202/10, que alterou as regras do financiamento, estimulando ainda mais o ingresso de estudantes.

Uma das mais comentadas mudanças foi a possibilidade de financiamento de até 100% dos encargos educacionais cobrados pelas instituições de ensino superior, desde que estivessem devidamente cadastradas pelo Ministério da Educação, de acordo com o art. 4º da referida lei.

Outra implementação, consta no art. 5º, inciso V, letra “b” da lei em questão, foi quanto ao prazo para pagamento do financiamento após a conclusão do curso: passou de duas para três vezes o tempo total da formação. A lei também reduziu drasticamente a taxa de juros, que passou de 9% no primeiro ano de criação do financiamento para 3,4%.

Ademais, inovou no tratamento dado aos formados em cursos de medicina e de licenciaturas, os quais se trabalharem como professores da rede pública de educação básica ou como médicos do programa Saúde da Família, a cada mês trabalhado poderão abater 1% da dívida de seu financiamento. Essa possibilidade de pagamento por abatimento com trabalho vale apenas para jornada de no mínimo 20 horas semanais. Além disso, segundo o art. 6º-B, o estudante que já estiver prestando serviços públicos ao iniciar o curso de licenciatura terá direito ao abatimento da dívida desde o início de seus estudos.

O período de carência que antes era de 18 meses após a conclusão do ensino superior, agora com a Lei nº 12.202, pode ser estendido por todo o período de residência para os formados em medicina que ingressarem em programas de residência médica credenciados pela Comissão Nacional de Residência Médica ou em especialidades definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde.

Hodiernamente, a *posteriori* às mudanças trazidas pela Lei 12.202/10, em 2013, as instituições de ensino superior privadas contaram com 5,3 milhões de alunos, segundo o Censo de Educação Superior de 2014. Foram 1,9 milhões de estudantes com financiamento pelo FIES, correspondendo a 35% do total de alunos das instituições privadas. Comparando com o número total de alunos no ensino superior (instituições públicas e privadas), que foi de 7,3 milhões, o FIES atendeu a 26% deste universo (PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIAS ANUAL, 2014), tornando legítima a sua importância no acesso e permanência dos jovens no ensino superior.

Esta nova roupagem do programa de financiamento estudantil apresenta um discurso de valorização da qualidade do ensino superior. Condicionou o financiamento a cursos de instituições que obtivessem avaliação positiva do MEC, para tanto, é necessário que a nota seja de no mínimo três.

Esta restrição objetiva incentivar as instituições de ensino superior, participantes do programa ou interessadas em participar, a investirem em infraestrutura, qualificação do corpo docente e sua remuneração, e, assim, no seu projeto pedagógico.

Indissociável é a relação entre as metas elaboradas pelo Programa Nacional da Educação e as mudanças no financiamento. De 2011 a 2014, o número de novos financiamentos dobrou a cada ano. Isso mostra que muitos estudantes, devido ao seu estado de carência financeira, eram barrados de iniciar o ensino superior pelas rígidas regras e burocracias. O que trazia segurança ao adimplemento das obrigações contratuais, era, justamente, às regras que foram extintas em decorrência da referida mudança. A qual poderá comprometer a continuidade do referido programa de política pública educacional.

No ano de 2015, a crise econômica e política brasileira afetou diretamente o governo e suas políticas públicas. A educação sofreu vários cortes no seu orçamento e o FIES teve ameaçada a possibilidade de novos contratos, até mesmo de aditamentos. Sobre este assunto, discorre Wesley Moreira Pinheiro (2013, p. 12):

> O crescimento exponencial do FIES aponta para a necessidade do governo federal estabelecer metas cada vez mais rígidas para as IES e seus cursos, seja com relação às avaliações internas por meio das Comissões Próprias de Avaliação (CPA) ou pelas avaliações externas como o ENADE. Mecanismos de controle de qualidade sobre a prestação de serviço ao aluno são necessários, pois quanto maior o número de alunos com financiamento, maior a será a responsabilidade do governo sobre a garantia da qualidade da formação acadêmica que as IES propõem e dispõem aos alunos. Senão, o governo federal será apenas um fomentador da captação de alunos para as IES, gerando lucro certo e esforço mínimo.

Já o Programa Universidade para Todos – PROUNI foi implementado pela Medida Provisória 176 de 13/09/04, regulamentado pelo decreto nº 5.245 de 15/10/04 e institucionalizado pela Lei n° 11.096, de 13 de janeiro de 2005, é um programa do Ministério da Educação, criado pelo Governo Federal, que por meio da oferta de

bolsas de estudos em instituições de educação superior privadas, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, visa criar condições de acesso ao ensino superior a estudantes brasileiros carentes sem diploma de nível superior.

A fim de incentivar as instituições de ensino a aderirem ao programa, o governo concede alguns benefícios, como isenção de impostos e incentivos fiscais, dentre eles: o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e Contribuição para o Programa de Integração Social.

São fornecidos dois tipos de bolsas, parciais ou integrais. Podem ser beneficiários do incentivo integral os estudantes que possuam renda familiar de até um salário mínimo e meio *per capita*, e parcial aqueles que a renda por pessoa não ultrapasse o valor de três salários mínimos.

Para tanto, além da renda *per capita*, faz-se necessário que o estudante interessado tenha cursado o ensino médio completo em escola pública ou em instituição privada com bolsa integral, e que se submeta ao Exame Nacional do Ensino Médio – Enem e atinja a pontuação mínima de 400 pontos na média das cinco áreas do conhecimento.

Desde a sua implantação em 2005 o número de egressos do ensino médio público que estão cursando ensino superior, apesar de abaixo da meta estipulada, aumentou consideravelmente no último decênio, composto agora por um contingente maior de representantes com baixa renda. Isso é reflexo do número de bolsas ofertadas pelo Prouni que dobrou. Esta análise permite afirmar que tal política pública se mostrou um instrumento real e eficaz de democratização do ensino.

Sobre isto, mais especificamente do acesso a alunos ao ensino superior de instituições privadas, o gráfico 1 que segue destaca a dimensão de bolsas integrais e parciais oportunizadas pelo programa entre os anos de 2005 a 2014:

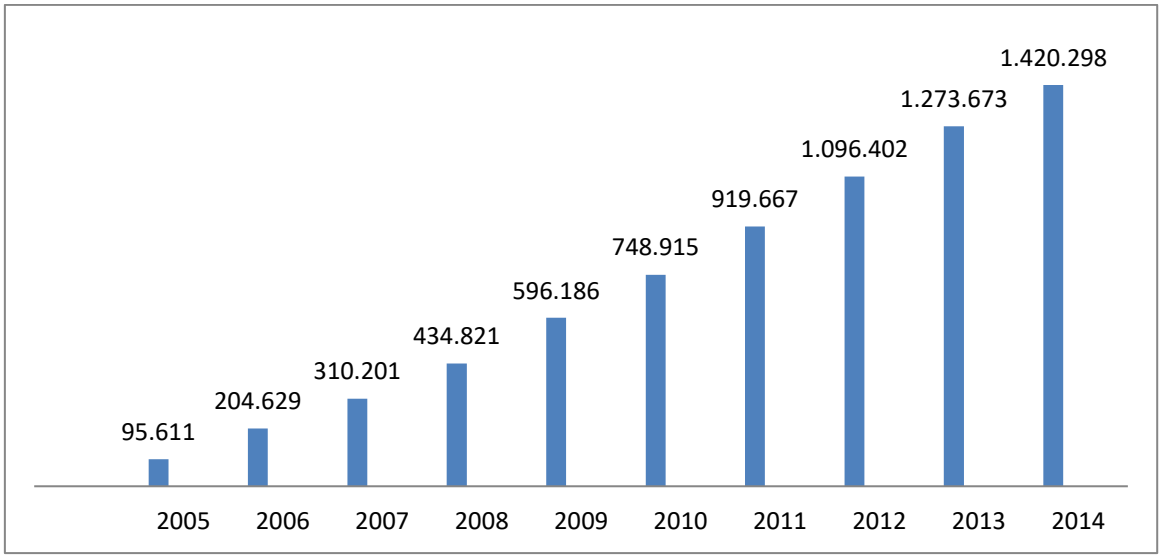

Gráfico 1: Quantidade de bolsas integrais e parciais ofertadas pelo Prouni entre 2005 e 2014. Fonte: Ministério da Educação, 2016.

Corroboram-se destes dados dispostos no gráfico um incremento em mais de 14 vezes o número matriculas efetivadas em virtude do PROUNI em uma década, permitindo o acesso ao ensino superior de indivíduos de baixa renda.

Ambos os programas ora analisados, em princípio, refletem-se instrumentos de efetivo cumprimento do direito fundamental à educação, reverberando-se como instrumento da democratização do ensino.

2.1 Aspectos históricos

É histórico o contexto em que diversos governos brasileiros compartilharam com as políticas formuladas por organismos internacionais, nas quais era preconizado um Estado que fomentador de políticas educacionais adotando uma postura positiva. Essa circunstância começou a se intensificar na década de 1990, na qual se impôs uma política Estatal com a redução de investimentos e de execução na área social, abertura de mercado, desregulamentação do trabalho e da legislação trabalhista (LIMA, 2005, p. 15). Este novo paradigma do papel estatal se consolidou com a política educacional.

De acordo com Queiroz (2014, p. 40), sob o pressuposto da “democratização do acesso ao ensino”, os entes internacionais passam a discursar acerca da eliminação da limitação entre o público e o privado, de modo que a aquisição de vagas

públicas nas universidades privadas enseja que a formação dos indivíduos se efetiva por intermédio de instituições que priorizam o lucro por meio de uma educação em massa.

Para Rodrigues (2012, p. 09), a disseminação do ensino superior no Brasil vem sendo concretizada por meio das instituições privadas, instituições estas que têm buscado se configurar como empresas prestadoras de serviços significativamente associadas às necessidades de mercado.

Assim sendo, acerca direito à educação superior como fundamental, é possível constatar que se trata de um direito fragilizado e que para que configure como tal, necessitária ainda muita luta. A oferta da educação superior atualmente configura-se como sendo uma prestação de serviço por empresas privadas, ou seja, uma transferência de competência para empresas que visam ao lucro e que encontro amparo na própria Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Base da Educação, Lei 9694/1996.

A partir disto a educação superior se consolida como sendo um empreendimento lucrativo e a expansão de matrículas e de financiamentos é otimizado de uma forma incomum. Na década de 1990 no Brasil, a mercantilização aumentou substancialmente a partir da oferta de cursos de graduação, estímulos à criação de instituições particulares e por meio do comércio de materiais didáticas. (MELO & ALVES, 2016).

Convém ressaltar que anos antes, na época da Ditadura Militar, precisamente no ano de 1976, objetivando incrementar o acesso ao Ensino Superior, foi criado o CREDUC, um programa de Crédito Educativo destinado ao auxílio de mensalidades e custos em geral para a manutenção nas faculdades de estudantes desfavorecidos socialmente. Tal projeto adotou inúmeros tipos de financiamento no decorrer de sua vigência, sendo custeado pelo Banco do Brasil, pela Caixa Econômica Federal, dentre outros bancos da época. Pode-se dizer que este foi o esboço inicial do atual FIES, e atingiu seu auge quando subsidiado apenas por verbas discentes da Caixa Econômica Federal, oriundas dos rendimentos das Loterias Federais.

Anos depois, já no Estado Democrático de Direito, no governo de Fernando Henrique Cardoso houve a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN/1996 que ao universalizar o Ensino Fundamental, mais uma vez

notou-se que o critério quantitativo imperou como forma de política pública ampliando, assim, o número de matriculas no Ensino Médio, sem levar em consideração a qualidade propiciando, por derradeiro, uma nova demanda pelo acesso ao Ensino Superior:

> Nesta época, o número de matrículas do Ensino Médio brasileiro mais que dobrou, passando a atender uma nova parcela da população, antes excluída. Nesse sentido, os certificados do Ensino Médio foram generalizando-se e, a partir desse fato, muitos passaram a buscar o diploma superior como forma de diferencial na conquista do emprego. (BACCHETTO, 2003, p. 45).

A fim de amparar a nova realidade de procura, o governo adotou, em sua atuação neoliberal, uma série de comportamentos incentivadores às instituições privadas de Ensino Superior, fomentando a instituição das mesmas por todo o território nacional. Posteriormente, os efeitos previsíveis tornaram-se realidade: péssimas avaliações pelo MEC, deficiências estruturais das mais diversas ordens e alunos socialmente despreparados:

> Para absorver esse grande público que acabava de se formar no Ensino Médio e que estava em busca de vagas no Ensino Superior, o governo brasileiro, por meio do Ministério da Educação, instituiu o Decreto nº 2.406/97 que cria a figura dos centros universitários. Os dados do MEC/INEP (Sinopse Estatística da Educação Superior/2000) demonstram que 98% desses centros universitários pertencem à iniciativa privada. São cursos de Direito, Administração, Economia e algumas Licenciaturas. Muitas dessas instituições ainda não tiveram seus cursos reconhecidos pelo Ministério da Educação (MEC), o que faz com que os estudantes que freqüentam tais cursos não tenham garantia de receberem a validade do diploma. (CASTRO, 2005, p.68).

Os parâmetros utilizados para mesurar a qualidade dos cursos de graduação utilizados pelo governo dizem ser dotados de qualificação os que: “a) apresentam bom desempenho em uma prova limitada; b) recebem uma avaliação positiva do alunado nos insumos mais influentes no resultado da prova; e c) apresentam um corpo docente titulado”. (BARREYRO; ROTHEN, 2011, p. 31).

A elaboração acerca da qualidade bem como o incremento incipiente de instituições de Ensino Superior de caráter privado denota a clara realidade

escanchada pelo governo FHC. Ideais neoliberais fluíam motivadas pela primavera da globalização, sociedade a fora.

No mesmo período, deu-se início ao processo de reforma do Estado e com ela a educação sofreu abundantes modificações, que apesar dos novos ares de globalização que banhavam a época, ia de encontro a ideais mundialmente discutidos de reprodução do conhecimento, formando cidadãos de acordo com o mínimo necessário para capacitá-los ao trabalho. O intuito era fomentar a construção de uma comunidade em prol do capital e não de seres dotados de pensamentos críticos.

No transcurso da inauguração das políticas neoliberais advindas da reforma, o Ensino Superior passou a ser norteado pela principiologia das relações de mercado (BERTOLIN, 2011, p. 242). Dessa forma, as avaliações qualitativas passaram a se dar a partir do cômputo de critérios objetivos que eram legitimados pela vontade viciada de segmentos sociais:

> Nas políticas setoriais públicas, as preocupações centrais consistem na organização de sistemas de informação e de controle através da elaboração e execução de um forte aparato legal-normativo, sempre acompanhado de processos de regulação, avaliação e acreditação. Na agenda brasileira de educação superior aparece, com grande relevo, a questão da ampliação das matrículas e o controle das aprendizagens estudantis exercida por meio de exames de larga escala. São medidas socialmente valorizadas e de grande apelo político, especialmente quando publicam informações quantitativas. Do ponto de vista dos responsáveis por essas políticas oficiais, a qualidade que vige nesses instrumentos e programas e deles resulta se considera tecnicamente legitimada pela objetividade de suas medidas, quantificações e procedimentos metodológicos e eticamente justificada ao se tornar transparente à população em geral e aos potenciais “clientes”. (DIAS SOBRINHO, 2009, p. 1227).

Nesta linha, durante o decorrer do referido governo, foi criado o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, política pública originada do antigo CREDUC, legitimada por meio da Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, e oficializada em 12 de julho de 2001 pela Lei no 10.260/2001. Outrossim, tal ação veio reafirmar o contexto neoliberal da política governamental posto que os ideais privatistas não serão somente foram mantidos, com também dilatados, e por consequência outra sangria dos cofres públicos.

De acordo o Art. 1º da Lei no 10.260/2001 será “destinado à cessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos”. A contar do seu nascimento o objetivo principal do Programa sempre foi voltado ao neoliberalismo econômico, visando reforçar as instituições particulares, privatização e mercantilização do ensino superior.

Subsequentemente, no governo Lula, observou-se que os índices de avanço social do acesso ao Ensino Superior deram-se, sobretudo, pela via privada. Não obstante, verificou-se o renascimento e inauguração de novas Instituições Federais de Ensino Superior e, além disso, a criação de políticas públicas como o PROUNI e a democratização do FIES. Sem embargo, os ideais privatizantes do governo preponderaram, conforme aponta Dias Sobrinho (2009, p. 1235):

> Há 1.479.318 vagas não preenchidas, 98% delas no setor privado. Essa grande quantidade de vagas privadas aponta para uma tendência de saturação da demanda outrora reprimida e, o que é muito grave, para a incapacidade de uma boa parcela de jovens, que se calcula em volta de 25%, para pagar mensalidades e assegurar sua permanência no curso, até mesmo se esse lhes fosse gratuito. Entre as principais causas da evasão, superior a 25% no segmento privado, certamente se incluem as carências econômicas. A ociosidade e a evasão indicam que há uma grande disponibilidade de vagas no setor privado. Dadas as severas restrições econômicas das classes pobres, essas vagas acabariam não sendo ocupadas, a não ser por políticas públicas. Daí o evidente interesse dessas instituições em disputar as matrículas de beneficiários de políticas públicas.

Neste cenário, incipientemente o Fundo poderia ser pleiteado pelo estudante no início de seu curso superior, o qual deveria socorrer-se de 100% do financiamento. A posteriori, no ano de 2005, com o alinhamento do programa, alunos já beneficiários do Programa Universidade para Todos em 50%, tiveram a oportunidade participar também do FIES, podendo, então, financiar a outra parte de seus estudos.

Além disso, em 2010, foram publicadas duas portarias de nº 10 e nº 18, as quais traziam como inovações o fato do programa passar a ser executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no qual se tornou viável ao aluno requisitar a qualquer tempo de seu curso superior o financiamento de seus estudos; e o fim da requisição de fiador para estudantes de licenciatura com renda familiar bruta

de até um salário mínimo e meio e para os bolsistas parciais do PROUNI (BORGES, 2012, p. 87).

Tais alterações foram de fundamental relevância para o decurso desta política pública porquanto trouxeram a versatilidade necessária ao bom andamento dos processos de liberação dos financiamentos, além de serem exatas molas propulsoras em relação ao efetivo acesso ao Ensino Superior, pois propiciaram mais que apenas o adentrar nas Universidades, mas sim, nela permanecer até a conclusão do curso.

Elas também almejaram primar por padrões mínimos aceitáveis de qualidade das instituições superiores integrantes do programa. Fizeram isto adotando o conceito 3 no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, como o mínimo elementar para que a instituição esteja apta a receber presencialmente alunos beneficiários do programa.

O FIES oferece financiamentos de 50% a 100% do curso com juros de 3,4% ao ano, seus agentes financeiros são o Banco de Brasil e a Caixa Econômica Federal e o pagamento deve ser efetuado pelo estudante em até três vezes o período do curso, possuindo dezoito meses de carência.

Outra inovação é a chamada Fiança Solidária, uma garantia a mais ofertada entre estudantes beneficiários do financiamento. A ideia é que eles se reúnam em um tipo de cooperativa de crédito (MONTEIRO, 2012, p. 32), constituídas de três a cinco estudantes que estão se candidatando ao financiamento, constituindo-se um sistema de fianças recíprocas, denominado Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Esses grupos são criados pelo próprio agente financeiro no momento da contratação.

Além disso, o ano de 2011 também trouxe uma grande novidade ao programa, instituindo como exigência a participação do estudante candidato a realização do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem. Ficaram isentos desta disposição apenas os professores da rede pública da educação básica em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia.

É relevante ressaltar os incentivos às instituições de ensino superior que aderem ao FIES. Nesse sentido, elas podem optar por certos tipos de isenções fiscais ou pelo repasse financeiro do MEC.

Caso prefiram a segunda opção, o repasse é feito mensalmente na forma de Certificados Financeiros do Tesouro (CFT-E). As entidades vêm sinalizando, desde 2007, para os atrasos cada vez maiores nesses repasses, já como um prenúncio de que o orçamento do FIES sofria reveses (MONTEIRO, 2012, p. 31).

Também é objetivo das inovações da Lei nº 12.202/2010 promover a integração das duas principais políticas educacionais voltadas para o acesso e democratização das vagas no ensino superior, o PROUNI e o FIES. É assegurado ao bolsista parcial do PROUNI o financiamento dos outros 50%, mesmo que a instituição em que estuda já tenha atingido o seu limite; mitigação da fiança passando a ter direito em optar pela Fiança Solidária. Outra vantagem que o bolsista parcial do PROUNI tem em relação aos outros estudantes financiados é que, se ele optar pela fiança convencional, o seu fiador deve possuir renda mensal bruta mínima de valor igual à parcela mensal da semestralidade, enquanto os fiadores dos demais tem a condição de possuir renda mensal bruta igual ao dobro da parcela mensal da semestralidade. Essas medidas visavam diminuir a evasão dos bolsistas parciais do PROUNI, garantindo o financiamento dos recursos necessários para a conclusão de sua formação.

Já no ano de 2013, foi publicada a Portaria Normativa nº 23 de 20 de novembro de 2013 que trouxe flexibilidade para seguimento do financiamento nos casos de aproveitamento inferior a 75%das disciplinas cursadas pelo estudante no último semestre financiado pelo FIES em até duas vezes, excepcionalmente, e justificando o fato. Anteriormente era permitida apenas uma vez.

Ainda no retro mencionado ano, as instituições privadas contaram com 5,3 milhões de alunos, segundo o Censo de Educação Superior de 2014. Foram 1,9 milhões de estudantes com financiamento pelo FIES, correspondendo a 35% do total de alunos das instituições privadas. Comparando com o número total de alunos no ensino superior (instituições públicas e privadas), que foi de 7,3 milhões, o FIES atendeu a 26% deste universo (PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIAS ANUAL, 2014), tornando legítima a sua importância no acesso e permanência dos jovens no ensino superior.

Por tratar-se de uma política pública educacional cujo público alvo principal é a parcela menos favorecida socialmente, o FIES vem na tentativa de dar maior efetividade ao acesso ao Ensino Superior aos estudantes carentes. Faz isso

investindo na redução dos abismos entre as classes sociais, possibilitando a entrada em instituições superiores privadas, na busca por uma formação qualificada e efetiva inclusão social.

Essa nova conjuntura, com condições bem mais simples de serem alcançadas, fizeram com que o número de estudantes carentes abarcados pelo programa foi ampliado exponencialmente. O vínculo existente entre as alterações no programa e as metas do Plano Nacional da Educação auferidas é manifesto.

Neste cenário, nos primeiros três anos a ascensão foi tamanha fazendo o número de contratos dobrar ano a ano, sinal de demanda reprimida pelas rígidas regras que excluíam muitos estudantes que, em seu estado de carência financeira, não conseguiam se beneficiar de um programa feito para lhes atender.

Junto com as críticas crises nos setores da econômica e da política que acometeram o Brasil no ano de 2015, o FIES viu sua decadência enquanto política pública educacional inclusiva. Financiamentos passaram a ficar cada vez mais restritos e burocráticos, além dos diversos cortes orçamentários e ausência de repasses às instituições de Ensino Superior. Nesse sentido, passaremos a uma análise das alternativas ao FIES, desbravando os novos horizontes do acesso à educação superior.

2.2 Políticas públicas: aplicação dos princípios constitucionais para a democratização do acesso

É histórico no âmbito governamental brasileiro a opção por políticas públicas baseadas em uma mínima intervenção estatal, dentre as quais estão inseridas as políticas educacionais. Estas também coadunam de tal peculiaridade, sendo suprimidas pela sistemática capitalista, que na busca por lucratividade desvirtua os princípios qualitativos básicos das diretrizes educacionais.

Essa circunstância começou a se intensificar na década de 1990, na qual se impôs uma política estatal com a redução de investimentos e de execução na área social, abertura de mercado, desregulamentação do trabalho e da legislação trabalhista. (LIMA, 2005, p. 77). Este novo paradigma do papel estatal se consolidou com a política educacional.

De acordo com Queiroz (2014, p. 43), sob o pressuposto da “democratização do acesso ao ensino”, os entes internacionais passam a discursar acerca da eliminação da limitação entre o público e o privado, de modo que a aquisição de vagas públicas nas universidades privadas propicia a formação de indivíduos por intermédio de instituições mantenedoras da ordem do capital, que priorizam o lucro advindo de uma educação em massa.

Para Rodrigues (2012, p. 11), a disseminação do ensino superior no Brasil vem sendo concretizada por meio das instituições privadas, instituições estas que têm buscado se configurar como empresas prestadoras de serviços significativamente associadas às necessidades de mercado. Deste modo, de forma gradativa, a educação vai transformando-se em um serviço, deturpando suas características primordiais relativas à fundamentalidade deste direito.

Destarte, denota-se que o direito à educação superior em sua fundamentalidade está deveras comprometido, carecendo de prudência em sua análise e efetivação. Nesse sentido, observa-se que a oferta a educação superior atualmente configura-se como uma prestação de serviço por empresas privadas, ou seja, há uma transferência de competência para empresas baseadas na lucratividade legitimada pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Base da Educação, Lei 9694/1996. Portanto, a oferta da educação superior, contemporaneamente, muito mais do que direito fundamental, vem atendendo aos interesses do setor privado, na qual as instituições de Ensino Superior privadas vêm distorcendo os ideais originais do FIES e do Prouni, convertendo-os a meios eficientes a obtenção do lucro. (QUEIROZ, 2014, p. 26)

Dentre os direitos e garantias fundamentais elencados na Carta Magna, temos como primordial o Direito a Educação como forma de atingir a isonomia social, para Bonavides (2014), dentre os direitos fundamentais, o direito à igualdade nominando-o de direito-chave. Na busca pela igualdade no direito constitucional tem-se superado a igualdade jurídica do liberalismo para ser a igualdade material do Estado social. Assim sendo, o autor compreende que os direitos sociais básicos têm função essencial para a sociedade: “consiste, pois em realizar a igualdade na sociedade; igualdade niveladora", volvida para situações humanas concretas, operada na esfera fática propriamente dita e não em regiões abstratas ou formais de direito. ” (BONAVIDES, 2014, p. 383-387).

Deste modo, uma das dificuldades principais existentes no sistema de educação superior, é que o acesso não é disponibilizado em consonância com o princípio constitucional da isonomia. É preciso urgentemente que ocorra o desenvolvimento de ações que democratizem e estenda o ingresso às camadas mais necessitadas da população brasileira, permitindo desta feita, o término do domínio da elite.

Analisando todas as garantias individuais protegidas pela Constituição, que visa uma sociedade igualitária no Estado Democrático de Direito, têm-se que a educação é o principal instrumento que possibilita essa finalidade do texto constitucional. Consequentemente, a educação de qualidade otimiza a efetivação dos demais direitos fundamentais.

Malgrado o cenário atual, a Constituição Federal atesta o princípio da igualdade, prevendo-o de maneira formal e positivada em seu art. 5º: todos são iguais perante a lei. Sem embargo, a igualdade material é visada na diminuição das desigualdades sociais e econômicas, impostas pelo sistema liberal e capitalista adotado pelo Estado, que criam obstáculos para a efetivação dos direitos e garantias individuais.

Nesta testilha de pensamentos, nos dias que correm observam-se inúmeras situações conflituosas decorrentes do dinamismo social e das relações cada vez mais complexas. Neste contexto, faz-se necessária a implementação de uma percepção ampliada acerca da concepção dos direitos e garantias fundamentais e suas características ambivalentes, as quais geram e reduzem custos e dissidências concomitantemente.

> É plausível sustentar que os benefícios superem os custos, como nos casos dos investimentos de recursos em educação e saúde. [...] Assim, investimentos particulares em educação são concebidos como externalidade positiva, pelo que merece internalização que os incentive (fomento, financiamento, subsídio), posto que a ausência da internalização desestimula a conduta socialmente útil. Mas são semelhantes quanto aos efeitos, pois os benefícios excedem os custos, segundo a própria literatura econômica. (SGARBOSSA, 2014, p. 239)

Origem de muitos dos conflitos de direitos, a educação é elemento primordial à construção de uma sociedade minimamente digna e foi escolhida dentre os deveres

constitucionais do Estado. Ela é o primeiro direito social contido no art. 6º, do capítulo II, da Constituição Federal. Resta clara a intenção do legislador ao enfatizar sua proteção de maneira a elegê-la como meio insubstituível à materialização dos demais princípios constitucionais. O direito à educação é indispensável na salvaguarda da dignidade humana (RANIERI, 2000, p. 79).

Isto posto, uma de suas faces é o direito à educação de ensino superior. Para que sua concretização seja possível, é crucial que seus instrumentos protetivos sejam desenvolvidos por intermédio de estudos teóricos e de sua aplicação concreta nos tribunais. As decisões dos tribunais constitucionais são de aplicação obrigatória e a jurisprudência produzida pelos mesmos é de fundamental importância na construção dos instrumentos de proteção jurídica do direito fundamental ao ensino superior. Infelizmente, no que diz respeito a esse nível de ensino as demandas judiciais são limitadas a situações administrativas, financeiras ou específicas das ações afirmativas (CEZNE, 2014).

Fala-se na importância do “pensar concreto” na fundação e execução de uma política pública educacional, pois o grau de eficiência da mesma será proporcional à sua adequação à realidade a qual está inserida.

A análise dos direitos sociais prestacionais revela que estes, em sua maioria, possuem baixa densidade normativa (CORDEIRO, 2012, p. 104). O art. 208, inciso V da Constituição Federal de 1988, que discorre sobre o direito de acesso ao ensino superior, alinha que o dever do Estado na prestação educacional será efetivado com a garantia de acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. A abstração acerca do merecimento que está implícita nesta premissa pode comprometer a consecução de resultados da norma. Tal receio encontra-se transparente no seguinte corolário:

> A forma com que cada direito fundamental é positivado tem influência direta sobre a questão da eficácia jurídica da norma que o consagra. Quanto maior a densidade normativa, maior será a força jurídica. A eficácia é o predicado que denota a capacidade da norma de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos. Aplicabilidade envolve uma dimensão fática. (CORDEIRO, 2012, p. 51)

Não obstante sua prestação não esteja de acordo como princípio da universalidade, a garantia de acesso ao ensino superior é direito público subjetivo.

Mesmo sofrendo restrições por conta da conjuntura econômico-político-social, o direito de acesso continua latente clamando por mudanças na política de educação e a possibilidade de seu acesso (MARTINS & RABATINI, 2011, p. 112). Nesse sentido, temos que:

> [...] a discussão em torno do direito público subjetivo do direito de acesso ao ensino superior é menosprezada pela doutrina, em face ao contraste de proteção ao ensino básico e os demais graus de ensino, não obstante não haver hierarquia entre os níveis de acesso de ensino, uma vez que o direito de acesso à educação deve ser assegurado como um todo único. [...] O direito subjetivo do mínimo existencial de todo e qualquer direito fundamental não está adstrito à reserva do possível; é o seu limite. Se o Estado não pode naquele momento garantir a sua concretização, por total incapacidade orçamentária, ficará, pois, em mora, até o seu imediato cumprimento. (MARTINS & RABATINI, 2011, p.112)

No acerto acima, tem-se a observação relativa ao *quantum* chamado de mínimo existencial é a uma quantidade mínima de certo bem que dê as pessoas condições para sua existência. O reconhecimento da necessidade de definição e garantia de um mínimo existencial na nossa Constituição é o início do caminho para a materialização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse diapasão o essencial para a efetivação do acesso ao ensino superior não obrigatoriamente a sua universalização, mas que todos independentemente de sua origem social possuam oportunidades iguais.

> O direito de acesso ao ensino superior é norma-regra constitucional auto instrumental imprescindível para a efetividade dos direitos fundamentais como um todo indissociável. Só pode haver pleno exercício da liberdade de profissão, do direito de iniciativa econômica etc., se for garantido ao cidadão acesso ao curso superior que for do seu interesse. (MARTINS, 2011, p.107)

Para Martins & Rabatini (2011, p. 109), o direito de ingresso do cidadão ao nível superior é um preceito normativo insculpido no arcabouço da Constituição Federal de 1988, indispensável para que os direitos fundamentais positivados no mesmo texto constitucional tornam-se verdadeiramente efetivos.

Não obstante, o exercício em sua plenitude da liberdade do direito de iniciativa econômica, de profissão, e outros, somente ocorrerão se for garantido efetivamente

que o cidadão ingresse no curso superior que lhe for mais apropriado, de acordo com sua necessidade ou gosto pessoal.

Utopicamente para a universalização de acesso ao ensino superior, impõe-se a necessidade que todos tenham uma formação básica de qualidade, para que por mérito, supostamente intelectual, possam superar os requisitos necessários para cursar o nível superior.

A magna-carta demonstra seu viés liberal no que concerne ao direito a educação uma vez pautar-se em critérios relacionados à meritocracia, fomentando o círculo vicioso de exclusões e promovendo uma supressão de princípios que alicerçam a democracia.

> [...] a igualdade equitativa de oportunidades significa certo conjunto de instituições que assegura oportunidades semelhantes de educação e cultura para pessoas de motivações semelhantes e que mantém cargos e posições abertos a todos, com base nas qualidades e nos esforços razoavelmente relacionados com os deveres e tarefas pertinentes. (RAWLS, 2008. p. 343)

A ideia de um "mínimo existencial" de Rawls (2008, p. 346) aduz que a dignidade da pessoa humana como preceito ético e fundamento constitucional impõe ao Estado não só respeito e proteção, mas garantia de efetivação dos direitos dela decorrentes. Portanto, o direito a educação não apenas busca o desenvolvimento intelectual, mas formar cidadãos.

Ainda no pensar de Rawls (2008, p. 346), abaixo de certo nível de bem-estar material e social, de formação e de educação, as pessoas simplesmente não podem participar da vida política e social como cidadãos iguais. Da mesma forma entende Cordeiro (2012, p. 77), que diz que a obrigação do Estado nesta seara se deve à necessidade de se assegurar a liberdade real.

Como uma grandeza diretamente proporcional, os direitos educacionais são ampliados na medida de seus investimentos, tendo em vista o requisito qualitativo que torna toda a cadeia muito mais laboriosa. Bobbio (2004, p. 24) transparece insatisfação com o contexto de inflação de direitos sem garantias e entende isto como um problema político e não filosófico, no qual “o problema filosófico dos direitos do homem não pode ser dissociado do estudo dos problemas históricos, sociais,

econômicos, psicológicos, inerentes a sua realização: o problema dos fins não pode ser dissociado do problema dos meios".

O atual objetivo do direito à educação é efetivá-lo com a qualidade imposta constitucionalmente. Tal imposição encontra previsão e mandamentos no texto constitucional, o qual descreve princípios, preceitos e até o arcabouço financeiro que deve ser utilizado. Em seu art. 212, a Carta Magna prevê que a União aplicará no mínimo 18%, os Estados, Distrito Federal e Municípios no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. As normas são abundantes, mas os recursos ainda são escassos tendo em vista que o direito à educação será realmente materializado quando forem atingidos os preceitos da obrigatoriedade, qualidade e gratuidade previstos na constituição. É importante que o Estado brasileiro planeje suas políticas públicas observando a conjuntura socioeconômica sem perder de vista sua obrigação em atender a esse direito fundamental.

> Se nem todos os direitos econômicos, sociais e culturais puderem ser tornados plenamente operativos em certo momento ou para todas as pessoas, então haverá que determinar com que prioridade e em que medida o deverá ser. O contrário redundaria na inutilização dos comandos constitucionais: querer fazer tudo ao mesmo tempo e nada conseguir fazer. (MARTINS & RABATINI, 2011, p. 111)

Deveres Fundamentais: são obrigações de fazer ou não fazer. Todo direito gera um dever. Portanto, é dever do Estado oferecer efetivação do direito fundamental à educação, com o aumento de cursos superiores públicos de qualidade (MARTINS & RABATINI, 2011, p. 113), de mesma forma, também é obrigação estatal promover a democratização de oportunidades profissionais para que o indivíduo possua uma formação de qualidade que o coloque no patamar de igualdade a todos os demais.

Diante da imposição principiológica e constitucional, com a necessidade patente de evolução social, o Estado, somente com a constituição de programas de governo para a implementação de políticas públicas, criou mecanismos para minimizar a deficiência quantitativa em relação à educação.

Neste sentido, passaremos, então, a uma análise da política pública educacional mais imponente no cenário da educação superior brasileira: o FIES.

3. ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: PANORAMA ATUAL

Salienta-se a importância do acesso ao ensino superior à efetivação do direito fundamental à Educação. Todavia, para grande parte da população brasileira alcançar o nível mais elevado no sistema educacional ainda é sonho distante. Pois, quanto mais acesso maior a possibilidade da sociedade se desenvolver de forma completa. Em consonância com este pensamento, afirma Immanuel Kant (2004, p.15): “O homem não pode se tornar um verdadeiro homem senão pela educação. Ele é aquilo que a educação dele faz”.

O ensino superior deve fomentar, além das competências técnicas e intelectuais, a formação cidadã com pensamento crítico-social. Desta forma, as instituições de ensino superior, tanto as públicas quanto privadas, são de suma importância para o desenvolvimento social do país, uma vez que é por meio do aprendizado alcançando em um curso superior, que o indivíduo poderá contribuir para evoluir em multímodas questões nacionais.

Ademais, a academia possibilita que o cidadão seja mais reflexivo em seus atos e tomadas de decisões, inviabilizando sua manipulação imposta através do controle social das elites.

Diante disso, é concebível afirmar, que o acesso ao ensino superior deve ser o mais amplo possível. Ou seja, tal acesso deve se dar de forma abundante, porém, está amplitude necessária, somente será concretizada, com a proteção dos programas sociais existentes de acesso ao ensino e com a criação e execução de mais projetos desta estirpe. Ampliar o acesso significa democratizar o ensino superior, e democratizando, certamente irá passar a receber parcelas elevadas da população nativa.

> O direito de acesso ao ensino superior é norma-regra constitucional auto instrumental imprescindível para a efetividade dos direitos fundamentais como um todo indissociável. Só pode haver pleno exercício da liberdade de profissão, do direito de iniciativa econômica etc., se for garantido ao cidadão acesso ao curso superior que for do seu interesse. (MARTINS & RABATINI, 2011, p.107)

O aumento do número de vagas nas instituições de ensino superior do Brasil, por intermédio das políticas públicas educacionais, facilitou o ingresso da população

carente. Para tanto, é indispensável a criação de novas instituições públicas de ensino que atendam esta demanda. Entretanto, as instituições públicas federais e estaduais existentes devem ser incrementadas com maiores investimentos por parte do Estado visando expandir duas vagas. Igualmente, oportuno que ocorra parceria público-privada no sentido de investimentos em instituições públicas de forma mais efetiva. Propiciando assim ensino de qualidade, possibilitando o atendimento das prioridades destas instituições de forma célere.

Dentro da seara do ensino superior público. Evidencia-se a situação das instituições públicas estaduais de ensino superior do Paraná. As universidades estaduais paranaenses estão enfrentando gravíssimos problemas financeiros, em decorrência da política de ajuste fiscal, tanto no âmbito estadual, quanto no federal.

Somando-se a isso, repasses financeiros em atraso não são o único embaraço das universidades estaduais, visto que a falta de material humano é visível pois o embate para a contratação de docentes concursados, haja vista que o governo não tem realizado as nomeações. Uma vez que, no pensamento neoliberal do atual governo, as universidades públicas estaduais representam apenas dispêndios para a máquina estatal.

Destaca-se, que no ano de 2015, o cenário vislumbrado na educação superior pública estadual paranaense também foi apreensivo. Reitores das instituições relataram a necessidade de R$ 124 milhões, no entanto, o governo informou possuir condições de efetuar o repasse de apenas R$ 9 milhões, o que representa menos de 10% do total solicitado.

Assim sendo, já no início do ano corrente de 2017, o governo estadual volta novamente a romper com às universidades estaduais. Salienta-se, precisamente o contexto da Universidade Estadual de Maringá (UEM), com a imposição de cortes dos recursos financeiros para a contratação de docentes em regime especial.

Dentre as diversas medidas de austeridade implementadas pelo governo estadual, oportuno destacar a tentativa ininterrupta suprimir a autonomia das instituições de ensino superior, ao almejar a concentração da gestão pessoal no sistema de Recursos Humanos Meta4, que inclui as folhas de pagamentos e a toda gerência de recursos humanos das mesmas. As universidades públicas do Estado que, por enquanto, estão sob o sistema operacional Meta4 são a Universidade

Estadual do Norte do Paraná (UENP) e a Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR). A alegação do governo para as instituições aderirem ao Meta4 é a orientação que o Tribunal de Contas do Estado (TCE) estabeleceu.

Já no final de maio de 2017, a secretaria de fazenda do Estado do Paraná efetuou o bloqueio dos repasses financeiros das três das maiores instituições de ensino superior público estadual, às universidades alvos do bloqueamento foram Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual de Londrina (UEL) e a UNIOESTE.

Tais ocorrências vão de forma oposta ao necessário para o desenvolvimento do Direito Fundamental à Educação, pois a autonomia administrativa das instituições públicas é fundamental para o desenvolvimento do ensino superior.

Desta forma, a tão almejada qualidade no ensino para a formação de uma sociedade justa e igualitária, conforme o texto constitucional, fica distante. Posto que sem investimentos torna-se quase impossível prestar um serviço público de qualidade criticado por Juliatto (2005, p.47):

> Qualidade é o que realmente interessa, quando falamos de qualquer tipo de serviço oferecido à sociedade. Tal princípio também vale quando o assunto é educação. Está fora de dúvida que o país necessita de juventude bem educada, como a sua maior garantia para assegurar o progresso, desenvolvimento e madureza da sociedade atual e vindoura. Famílias e estudantes procuram melhorar de vida, investindo na educação, na crença de que assim realizam os seus sonhos. Simplesmente todos, acreditamos que a escola faz a diferença.

Por consequência, investir em educação é investir no progresso da nação.

No tocante à dotação financeira e aos repasses a serem investidos no Ensino Superior, é inaceitável que o Estado deixe de realizá-los. Investir no setor educativo é fazer com que a nação avance cada vez mais. “Se o Brasil quiser se tornar um país desenvolvido e competir de igual para igual com as economias centrais, precisa colocar a educação no centro da estratégia de crescimento. ” (CNI. 2014. p. 01). Em oposição à atual política social do país.

Ademais, o país vivencia atualmente uma extrema instabilidade política que reflete em diversos setores, inclusive na Educação. Com isso, grupos excluídos da

sociedade, que vivenciam um país desigual, sentem o gosto amargo da desigualdade e acabam perdendo as esperanças de haver tempos melhores.

Os reflexos deste momento instável na educação são diversos. Em 2016, houve a aprovação da chamada PEC do teto, que inevitavelmente irá afetar os investimentos no sistema educacional brasileiro. Nesse contexto, ocorreram mudanças significativas e prejudiciais para o ensino, como o corte de investimentos financeiros em programas sociais de acesso ao ensino superior, diminuição de investimentos em instituições públicas federais de nível superior, programas que concediam bolsas de iniciação científica foram extintos, realizou-se, ainda, a reforma do ensino médio, considerada por especialistas como um grave retrocesso na educação.

Cabe ressaltar, ainda nesse cenário, muito significativo é o fomento pela concretude do princípio da igualdade no ramo educacional, uma vez ser ele a base para as demais relações sociais. Independentemente de qualquer condição pessoal, o princípio da igualdade deve prevalecer.

> [...] a igualdade equitativa de oportunidades significa certo conjunto de instituições que assegura oportunidades semelhantes de educação e cultura para pessoas de motivações semelhantes e que mantém cargos e posições abertos a todos, com base nas qualidades e nos esforços razoavelmente relacionados com os deveres e tarefas pertinentes. (RAWLS, 2008. p. 343)

O princípio da igualdade está expressamente consagrado na Lei Maior (1988) no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal (1988) que estabelece: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)” (BRASIL, 1988).

Igualdade significa que todas as partes estão no mesmo patamar e com as mesmas condições. Assim, necessário que todos tenham as mesmas possibilidades de ingresso no ensino superior. Porém, mesmo que o acesso seja proporcionado de igual modo para todas as pessoas, ainda sim, a igualdade não estaria garantida. A igualdade é muito mais do que abrir as portas da universidade.

> A definição de igualdade é ampla e enfatiza tanto a igualdade de oportunidades como a igualdade do resultado da educação. A

> igualdade na educação é, portanto, não apenas uma questão de oportunidades oferecidas no sistema de ensino, mas tem a ver com os resultados reais das diversas opções educativas e do desempenho de diferentes grupos de alunos por intermédio do sistema de ensino. (OECD, 2007).

De acordo com Godoi (1999, p. 106):

> É muito mais apropriado definir a igualdade como “tratar os indivíduos como iguais” do que tratar os indivíduos igualmente. A diferença é que Habermas radica a igualdade não no conteúdo da norma (que pode ou não tratar indivíduos e situações igualmente), mas nos pressupostos que devem ser verificados no discurso que produz a norma. Ou seja, os cidadãos não devem necessariamente ser iguais na forma em que são tratados pelas normas, mas devem ser iguais nos direitos e na forma efetiva em que participam do processo de elaboração da norma.

A definição do que é igualdade é abundante, por isso não pode estar atrelada estritamente às oportunidades concedidas pelo sistema educacional. A igualdade deve imperar sempre e a desigualdade tem que ser combatida continuamente, pois a desigualdade propende-se a prevalecer, caso nada seja feito. Às desigualdades no ensino superior são indubitáveis. Pessoas com alto poder aquisitivo estudam em instituições de ensino superior públicas, e cidadãos sem nenhum poderio financeiro, somente conseguem acesso ao ensino superior nas instituições particulares de ensino, por intermédio de programas sociais de educação. Oportuna à lição de Gorard et al (2006, p. 02):

> Desigualdades na participação no ensino superior são evidentes ao longo da vida e incluem diferenças em termos de tempo (e idade), lugar, sexo, etnia, idioma, classe social da família, escolaridade dos pais, tipo de escola, habitação, saúde/deficiência, atividade criminosa, dificuldades de aprendizagem, origem familiar e religiosa. Muitas desvantagens sociais têm efeito na educação inicial e, posteriormente, na participação em outras formas de aprendizagem. Renda e educação dos pais são, particularmente, fatores de influência. Posição profissional e tamanho da família também são relevantes. [...] A qualidade das condições de vida (tais como a saúde infantil) é importante para compreender o porquê do desinteresse pela educação em contraposição à participação ativa do estudante. [...] A questão é saber se as autoridades devem buscar reduzir, de forma direta, as desigualdades na educação ou buscar reduzir as desigualdades mais amplas que se refletem na educação.

Sendo assim, é evidente a desigualdade existente no acesso à educação superior. Este desiquilíbrio vislumbrado necessita ser superado. Estas dessemelhanças ocorrem de diversas formas e refletem inicialmente na educação básica e posteriormente em outros níveis educacionais.

Evidencia-se a necessidade de redução das desigualdades na educação de forma direta. Esta adversidade deve ser solucionada em seu âmago, só assim colher-se-á bons frutos. Do contrário, a afronta ao princípio constitucional da isonomia continuará.

Pela importância do princípio da igualdade, é indispensável ter o conhecimento do significado da palavra princípio, para isso, cabe evidenciar, o ensinamento de Bandeira de Mello (2003, p. 378):

> Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Complementando a doutrina de Bandeira Mello, Rocha (2003, p. 124) assegura que o papel dos princípios é:

> [...] de qualificar, juridicamente a própria realidade a que se referem, indicando qual a posição que os agentes jurídicos devem tomar em relação a ela, ou seja, apontado o rumo que deve seguir a regulamentação da realidade, de modo a não contravir aos valores contidos no princípio" e, tratando-se de princípio inserido na Constituição, a de revogar as normas anteriores e invalidar as posteriores que lhes sejam irredutivelmente incompatíveis.

O princípio da igualdade, previsto no texto constitucional, possui fundamental importância para o Estado Democrático Social de Direito. Conforme atestava Rosseau (1762), por natureza havia a existência de desigualdades, entretanto, pelo acordo do contrato social, todos ficavam em pé de igualdade. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, publicada originalmente em 26 de Agosto de 1789 pela

Assembleia Nacional Constituinte Francesa, em seu artigo 1º, proclamou o princípio da igualdade dos homens perante a legislação: "*Les hommes naissent et demeurent libres et égaux em droits".* E em seu artigo 6º afirmava de forma convincente:

> A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos e igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos

O acesso ao ensino superior é compreendido como a entrada definitiva da população aos estabelecimentos educacionais desta estirpe, em igualdade de condições, bem como por intermédio de políticas públicas de educação que possam propiciar tal ingresso de forma rápida e sem causar transtornos ao desenvolvimento educacional de nenhum indivíduo. A igualdade aqui exposta requer que tais condições favoráveis estejam à disposição de todos de forma igualitária. Às desigualdades observadas na educação, tem por fundamento, causas sociais, econômicas e históricas. Por isso, é preciso analisar minuciosamente a desigualdade no caso concreto. Por óbvio que a legislação não tem o poder de transformar os desiguais em iguais. Conforme Kelsen (1963, p. 72 *et seq*):

> A única norma que pode valer como princípio da justiça da igualdade é a norma segundo a qual todos os homens devem ser igualmente tratados e nenhuma das desigualdades que efetivamente entre eles existem deve ser tomada em consideração.

Enfatiza-se que a universidade possui um compromisso de fundamental importância na formação social do indivíduo. E não pode se furtar disso. Esta obrigação em questão significa que os trabalho dos nobres docentes do ensino superior não devem permanecer restrito aos ensinamentos em sala de aula, mas devem promover a formação cidadã. Importante que ocorra uma formação ampla. Ou seja, há necessidade de ensinar os educandos a visualizar os problemas sociais e refletir possíveis formas de intervenção.

A universidade ao abarcar alunos a fim de formá-los em sua área desejada, não possui apenas o comprometimento de prestar o ensinamento almejado, mas também de preparar aqueles que estão sendo educados, para vivenciar a realidade social brasileira de maneira que seja plenamente possível a cooperação direta e eficaz com toda a sociedade no sentido de proporcionar transformações em conjunto com outros cidadãos, utilizando todo o conhecimento adquirido dentro da academia.

Entretanto, a mercantilização do acesso ao ensino superior evidenciada pelo impulso por lucro das grandes potências educacionais privadas do país afastou o papel social da universidade, pois mecanismos de ensino que maximalizam os lucros e minimizam aspectos qualitativos foram amplificados nos últimos anos, tais como o Ensino à Distância, que afasta o aluno do contato físico com o docente.

3.1 O Sistema de Ensino Superior à distância

O sistema de ensino à distância, é uma modalidade de educação, mediado pela tecnologia. Este modo de ensino foi regulamentado no Brasil com a sanção da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (Diretrizes e Bases da Educação – LDB). Nos termos do Art. 80: “o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação o de programas de ensino à distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada” (BRASIL, 1996, p. 43).

Existem inúmeras definições à cerca do ensino à distância. Tal modalidade de educação recebeu uma definição no Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 do Ministério da Educação e Cultura:

> Art. 1º Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação. (BRASIL, 1998, não paginado).

De acordo com informações da Associação Brasileira de Educação à Distância – ABED, “grande parte dos alunos de EaD é do sexo feminino, com exceção dos cursos corporativos, em que a maioria é do sexo masculino”. Por intermédio do

censo realizado por esta mesma entidade no ano de 2010, foi possível constatar a elevação do número de mulheres em todas as modalidades de cursos:

> Por volta de 6% nos cursos autorizados, de 1% nos cursos livres e de 2% nos cursos corporativos. Na graduação de cursos presenciais, a maioria dos alunos é do sexo feminino, e essa tendência se mantém nos cursos de EAD. Além disso, observa-se que, tanto em 2011 como em 2010, pelos dados fornecidos pelas instituições respondentes, a maioria dos alunos de cursos de EAD (mais de 70%) estuda e trabalha. (2012, p. 61).

O ensino à distância originou-se no país, em meados de 1904, neste período de tempo, as instituições de ensino particulares realizavam cursos por correspondência. Nesta linha:

> Em 1892, a Universidade de Chicago instituiu um curso por correspondência, incorporando os estudos da modalidade na universidade. (...) a Calveft, em Baltimore - desenvolveram cursos para a escola primária. Em 1930, identificamos 39 universidades norte-americanas que oferecem cursos a distância (LITWIN, 2001, p.15).

Nesta modalidade de ensino, os professores e alunos estão separados de forma espacial e temporalmente, não estando presentes em um ambiente presencial. O ensino à distância pode ser feito nas mesmas condições que o ensino regular, ou seja, no ensino fundamental, médio, superior e também na pós-graduação. Atualmente existe a educação presencial, semipresencial (parcela presencial/parcela virtual), e a educação à distância (virtual). Com relação à tecnologia utilizada no sistema de ensino à distância, Hack (2009, p. 69) afirma:

> Mesmo que o uso de ferramentas como o computador represente saltos significativos na gestão do processo educacional, o ser humano precisa sentir-se sujeito das mudanças, pois a tecnologia é apenas um impulso para a humanidade empreender mudanças que objetivem a ampliação da qualidade de vida de todas as pessoas.

O sistema de ensino à distância não é algo novo no mundo, entretanto, sua expansão está ocorrendo de forma rápida, por imposição das grandes potências educacionais privadas, dentre as quais a Kroton, pois potencializar os lucros uma que um professor pode lecionar para milhares de alunos.

O sistema de ensino à distância não é algo novo no mundo, entretanto, sua expansão está ocorrendo de forma rápida, por conta de formação de uma sociedade que anseia cada vez mais por informação. Em determinados cursos, se faz necessário em certas ocasiões, a presença física do educando, seja para avaliação final ou ainda para o desenvolvimento de atividades presenciais. Porém, destaca-se que existem cursos integralmente realizados à distância, nos quais não ocorrem aulas presenciais. Diante disso, no que tange à aula presencial no sistema de educação à distância, afirma Consuelo Gonçalves (1996, p. 13):

> Quando incluída no ensino à distância, a presencialidade tem sua função revista, bem como a frequência, os objetivos e a forma das situações presenciais de contato dos alunos entre si e dos alunos com aqueles que os apoiam ao longo do processo de aprendizagem. Há esquemas operacionais de ensino à distância em que os educadores se encontram diariamente, não em termos obrigatórios, com um tutor ou orientador de aprendizagem, seja para assistir algum programa em vídeo, para receber algum tipo de material, para resolver um problema, etc.; há outras em que os educadores se reúnem periodicamente para debater assuntos que estejam estudando - reuniões estas que podem ou não contar com a presença de um tutor.

A base central desta modalidade de ensino conforme já explanado, é a utilização de suporte de natureza tecnológica com o fito de facilitar a comunicação entre professores e alunos, alunos e tutores, professores e tutores e também entre alunos e os próprios alunos. Neste diapasão, assevera Litwin (2001, p. 21):

> Um tema recorrente dos novos materiais, sejam páginas web ou os clássicos textos impressos da educação a distância, nas novas universidades de todo o mundo, é a orientação dos estudantes por meio da figura do tutor. (...) Dado o impacto das novas tecnologias na modalidade, as atuais propostas de tutoria foram substituindo os clássicos encontros presenciais pela utilização de canais de comunicação como o correio eletrônico.

Sem embargo, destaca-se a ineficácia do sistema de educação à distância. Mesmo com o avanço tecnológico no país e altos investimentos, não se pode negar a ineficiência desta modalidade de educação. Neste prisma, conveniente destacar a lição de Gutierrez e Prieto (1994, p.58):

> No que se refere aos sistemas de ensino à distância tradicionais, partimos da evidência comprovada de que estão longe de ser prazerosos e lúdicos; antes, pelo contrário, por sua própria estrutura organizativa, pede-se dos estudantes muita força de vontade, sacrifício, disponibilidade e hábitos de estudo. Para que funcione tal

> qual está estruturado, o ensino à distância apela e tem de contar com a responsabilidade, e a capacidade de autonomia e autocontrole, a liberdade, a independência e o desejo de se comprometer do estudante.

Logo, o sistema de educação à distância dá ênfase ao sistema reprodutivista de conhecimento, sem estimular o debate crítico, pois mesmo com os meios tecnológicos disponíveis não há como incitar o debate oral de forma plena.

Além disso, enfocando no aprendizado ocorre que em alguns casos o educando que frequenta regularmente de forma presencial uma sala de aula, inevitavelmente tende a procrastinar a realização de atividades acadêmicas e curriculares obrigatórias, e até mesmo seu próprio deslocamento à instituição de ensino. Imagine-se, com relação aos estudantes do ensino à distância, que possui flexibilidade de horários para a execução de atividades e o acompanhamento de aulas online e não precisa comparecer fisicamente às mesmas, obviamente que a procrastinação ocorre de igual forma. Para evitar esta dura realidade, é indispensável que se tenha muita motivação para percorrer o caminho do sucesso acadêmico sem incômodos.

Ressalta-se que a inviabilidade do ensino à distância, não se dá apenas pelo que fora dito anteriormente, mas também pelos critérios de avaliação. De forma que com um modo educacional integralmente virtual, sem que ocorra contato presencial entre alunos e professores, é possível, que determinados educandos fraudem ou ao menos tentam fraudar o sistema de avaliação final e de atividades acadêmicas online, devido às dificuldades em sua fiscalização. Neste diapasão, Moran (2017, p. 03) enfatiza:

> É difícil manter a motivação no presencial e muito mais no virtual, se não envolvermos os alunos em processos participativos, afetivos, que inspirem confiança. Os cursos que se limitam à transmissão de informação, de conteúdo, mesmo que estejam brilhantemente produzidos, correm o risco da desmotivação a longo prazo e, principalmente, de que a aprendizagem seja só teórica, insuficiente para dar conta da relação teoria/prática. Em sala de aula, se estivermos atentos, podemos mais facilmente obter *feedback* dos problemas que acontecem e procurar dialogar ou encontrar novas estratégias pedagógicas. No virtual, o aluno está mais distante, normalmente só acessível por e-mail, que é frio, não imediato, ou por um telefonema eventual, que embora seja mais direto, num curso à distância encarece o custo final.

E ainda o estudo de Silva (2011, p. 52):

> […] as TICs, associadas à EaD, em última análise, têm como meta a ser cumprida a materialização da educação enquanto mercadoria de baixo custo, de baixa qualidade e disponível para quem puder comprá-la no mercado. Ademais, aqueles que, por diversos motivos, não tiverem dinheiro suficiente para adquiri-la, poderão ter acesso à EaD pública como forma de atender aos acordos internacionais em expandir o acesso ao ensino superior com despesas reduzidas para os governos e custo zero para os empresários.

Com todas as evidentes desvantagens do sistema de Ensino à Distância, cabe salientar autores que apontam vantagens do EAD, sob este prisma, Niskier (2000, p. 49) afirma:

> A EAD tornou-se a modalidade fundamental de aprendizagem e ensino, no mundo inteiro. Antes cercada de mistério, hoje é até mesmo reivindicada por sindicatos poderosos, no Brasil, onde o seu prestígio cresce de forma bastante visível. Parte-se de um conceito extremamente simples: alunos e professores separados por uma certa distância e, as vezes pelo tempo. A modalidade modifica aquela velha ideia de que, para existir ensino, seria sempre necessário contar com a figura do professor em sala e de um grupo de estudantes.

E ainda Ferreira (2000, p, 09):

> - Sob o olhar sociológico, a EAD é educação concebida da mesma forma que o ensino regular, sendo direito preliminar de cidadania, dever prioritário do Estado, política pública básica e obrigatória para ação de qualquer nível de governo. Logo deve ser considerada na Educação no mesmo contexto histórico, político e social em que se realiza como prática social de natureza cultural.
> - Do ponto de vista pedagógico a EAD deve ser encarada como um instrumento de qualificação que traz uma fundamental contribuição ao processo pedagógico e ao serviço educacional. Para confirmar esta afirmação, deve-se analisar seu potencial de utilização na capacitação e atualização dos profissionais da educação e na formação e especialização em novas ocupações e profissões. Nesses dois campos educacionais a EAD teve um crescimento significativo nos níveis médio e superior de ensino. Além disso, a EAD, por suas próprias características, se constitui em canal privilegiado de interação com as manifestações do desenvolvimento científico e tecnológico no campo das comunicações.

O sistema de educação à distância possui ainda diversas outras desvantagens, sendo conveniente destacar, que este método de ensinamento não auxilia de nenhuma maneira na interatividade presencial entre docentes e discentes,

ou seja, não há socialização nem mesmo entre os alunos, o que acaba impossibilitando o compartilhamento mútuo de conhecimento. E isso também é mais um ponto negativo que estará sempre atrelado a este tipo de ensino. À vista disso, o sistema de ensino à distância cresce cada vez mais, conforme informação do Censo da Educação Superior:

> Houve enorme crescimento da oferta de cursos à distância, predominantemente no setor privado [...] Nos últimos anos, a chamada EaD vem-se apresentando como uma alternativa cada vez mais viável na resolução da equação aumento da demanda *versus* insuficiência de recursos (INEP, 2009)

Por conseguinte, o crescimento do ensino à distância no país é consequência da praticidade da referida modalidade para os estudantes e da lucratividade para as instituições. Uma vez que, não há necessidade do comparecimento físico do estudante todos os dias à instituição de ensino. Sendo que o aluno na maioria das vezes comparece apenas uma vez na semana. Os estudos são realizados em ambiente virtual, o que pode ser feito dentro da própria residência do educando. Ressalta-se que mesmo com a aprendizagem ocorrendo desta forma, o aluno ao final do curso, gradua do mesmo modo que o estudante do ensino presencial, recebendo seu certificado e realizando sua colação de grau com a mesma praxe.

No intuito de ser diplomado mais rapidamente, com facilidade, e gastando a menor quantia monetária possível, o cidadão ingressa no ensino à distância, pouco se importando com a qualidade do curso e com o seu próprio aprendizado. O importante para às pessoas que ingressam nesta categoria é obter êxito na captação do diploma. Contudo, essa prática corrobora para a deterioração do ensino brasileiro bem como a formação social do indivíduo.

Destaca-se, que no ano de 2009, o negócio de ensino à distância estava movimentando em torno de R$ 3,812 bilhões no Brasil (4,2% do montante total no Brasil), contando com cerca de 2,65 milhões de estudantes (5,3% do número total no Brasil), distribuídos nos seguintes principais Estados da Federação:

- SP – 653,3 mil estudantes (24,7%) = R$ 940,1 milhões;
- RJ – 164,2 mil estudantes (6,2%) = R$236,2 milhões;
- MG – 86,1 mil estudantes (3,2%) = R$ 123,9 milhões.

Noutros tempos, em 2002, o número total de estudantes inscritos nos cursos de graduação à distância totalizava 40.714 matrículas. No ano 2008, esse número aumentou para 727.961. A cada ano, a quantidade de estudantes que ingressam na modalidade EAD aumenta mais de 40%, o que se deve, fundamentalmente, apesar da criação em 2006 da UAB, à atuação das instituições de ensino privadas que, desde 2005, superaram a oferta de vagas à distância das instituições de ensino públicas. (INEP, 2009).

Ainda de acordo com o Censo da Educação Superior, fora realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais no ano de 2009, o maior número de estudantes de ensino à distância no Brasil, encontrava-se na faixa etária de 35 a 39 anos (34%) e de 25 a 29 anos (26%). Essa última corresponde à faixa etária da maior parte de alunos do ensino à distância na Fundação Getúlio Vargas – 34% de 24 a 30 anos e 27% de 31 a 35 anos. Ademais, 30% das matrículas regulares concentravam-se em disciplinas livres, o que está em consonância com os números apresentados na FGV Online – programa de educação à distância da FGV: 59% de inscrições nos cursos de curta e média duração. Esses dados demonstram que o ensino à distância é uma modalidade em alto crescimento no país. (INEP, 2009).

Todos estes dados, podem atestar, que as instituições de ensino superior privadas deram ênfase para essa modalidade lucrativa de ensino nos últimos anos, estimulando sua oferta. Pois, os indivíduos com a necessidade ingressar rapidamente no ensino superior e, consequentemente, ter seu diploma em mãos optam por essa modalidade renunciando, assim, à qualidade educacional.

Contudo, apesar das observações referentes ao ensino à distância, cabe ressaltar, que tal modalidade se submete aos mesmo critérios de avaliação determinados ao ensino presencial.

3.2 Avaliação e fiscalização do ensino superior: qualidade como propósito

A avaliação do ensino de graduação é de suma relevância para o sistema educacional pátrio. O objetivo deste ato avaliativo é buscar compreender e saber o tamanho das características principais e fatores abarcados pelo processo de

aprendizagem, a fim de realizar a identificação de meios para o seu completo aprimoramento.

De acordo com a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES MEC/SESu (1995) as dimensões ao ensino de graduação a serem submetidas à avaliação podem ser reunidas em quatro categorias:

a) fatores relativos ás condições para o desenvolvimento das atividades curriculares, tais como:

- condições técnicas:

- recursos humanos = docentes e técnicos - administrativos

- infraestrutura = biblioteca, laboratórios, oficinas, etc.

– condições administrativas - pedagógicas:

- currículos = disciplinas obrigatórias x optativas.

b) fatores relativos aos processos pedagógicos e organizacionais utilizados no desenvolvimento das atividades curriculares, tais como:

- interdisciplinaridade

- enfoques curriculares

- procedimentos didáticos

- interação teoria - prática: integração das atividades de pesquisa e extensão às práticas curriculares

c) fatores relativos aos resultados alcançados do ponto de vista perfil do formando, tais como:

- importância e competência para o desempenho de funções (papéis) básicas da profissão.

- capacidade de análise e crítica.

d) fatores relativos à formação de profissional crítico habilitado a atender ás exigências de contexto social, tais como:

- envolvimento do aluno em projetos de pesquisa, extensão e culturais durante sua formação curricular e as condições criadas para tal.

- condições e perspectivas do mercado de trabalho.

- demandas gerais da sociedade.

A avaliação é a prática de averiguar, ou determinar a qualidade de algo e seu valor. No sistema de ensino, a avaliação é essencial e indispensável, pois esta acompanha obrigatoriamente todo o processo de doutrinamento e aprendizagem. Segundo Vasconcellos (2000, p. 44):

> A avaliação é um processo abrangente da existência humana, que implica uma reflexão crítica sobre a prática, no sentido de captar seus avanços, suas resistências, suas dificuldades e possibilitar uma tomada de decisão sobre o que fazer para superar os obstáculos.

Diante disso, é possível vislumbrar que a avaliação possui uma enorme complexidade em seu arcabouço. Portanto, é necessário refletir sobre os métodos avaliativos e suas etapas. No cenário do ensino superior, poder contar com uma avaliação criteriosa é crucial para a própria continuidade da qualidade do ensino prestado. A função nuclear da avaliação é ajudar o aluno a aprender e ao professor, ensinar (PERRENOUD, 1999, p. 10). Neste diapasão, segundo Sordi (2000, p. 239):

> A avaliação, como aliada da aprendizagem, parece importante subsídio para qualificar e solidificar as bases do ensino superior e os processos relacionais que neles interferem. Se não investirmos na edificação de um contexto de relevância para que os estudantes se apercebam do significado das experiências concretas e dos conteúdos a que são expostos, dificilmente os teremos como parceiros na aventura de conhecer.

Neste contexto, integrar o acadêmico no processo de avaliação e compreender sua perspectiva pode significar o início da origem de um método avaliativo transformador atrelado ao fenômeno de aprender, que sem sombra de dúvidas irá cooperar efetivamente para tornar-se melhor a técnica em sala de aula. Ressalta-se, a distinção existente entre a ação de avaliar e a de examinar, verificar ou medir. Na avaliação, ocorre a constatação, com a atribuição de qualidade ou juízo, para algo ou ainda a um determinado ato, não importando se estes são finais ou parciais. A avaliação pode ser considerada como um processo, que objetiva a integração contínua do educando com o auxílio de ferramentas diversas e caso fique constatado que o estudante não alcançou suas metas, o processo em questão

prosseguirá, sem interrupções. Já na verificação, medida ou exame ocorre atos investigatórios.

> A avaliação enquanto processo de atribuição de valor, supõe exame apurado de uma dada realidade, a partir de parâmetros de julgamento derivados dos objetivos, que orientam a constituição, desenvolvimento ou produto das ações dessa mesma realidade (Comissão Nacional de Avaliação, MEC/SESu, 1995).

Conveniente explanar a ideia de avaliação formativa, consistente na técnica de avaliar o educando durante todo o tempo do curso superior, para acompanhar o desempenho gradativo do mesmo, ou seja, trata-se do acompanhamento da progressão educacional da pessoa que está passando pela aprendizagem. Conforme Bloom *et al* (1983, p. 142):

> [...] se refere à avaliação da aprendizagem de um aluno durante um curso, quando (presumivelmente) podem ser efetuadas mudanças na instrução subsequente, a partir dos resultados atuais" (p. 287). Seu maior mérito "... está na ajuda que ela pode dar ao aluno em relação à aprendizagem da matéria e dos comportamentos, em cada unidade de aprendizagem.

Deste modo, vulgarmente a avaliação é sinônimo de realização de prova, com consequente atribuição de nota. Entretanto, os critérios avaliativos devem ser implementados de forma a analisar a evolução de aprendizado do aluno no decorrer do curso por diversos meios que devem ser estabelecidos pelo docente, uma vez que o objetivo é justamente verificar o desenvolvimento acadêmico.

> Isso nos leva a pensar na hipótese de que à medida que o curso avança, os alunos vão tendo desenvolvida, ainda que lenta e tenuamente, sua capacidade crítica em relação ao processo de avaliação da aprendizagem que lhes permite perceber, gradativamente, seus pontos fracos e fortes e seus focos de estrangulamento. (ABRAMOWICZ, 1990. p. 149).

A avaliação da educação superior no Brasil teve origem 1970, por intermédio da formação da política de avaliação da pós-graduação *stricto sensu* pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES),

principalmente para os cursos de doutorado e mestrado. No entanto, os primeiros planos de avaliação dos cursos de graduação, ocorreram no ano de 1983, com a criação do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU). No fim da década de 1980, determinadas instituições de ensino superior deram início a um processo de avaliação própria, que acabou possibilitando um canal de comunicação direta com o MEC.

> De modo global e específico a avaliação de uma universidade é institucional, enquanto procura levar em consideração os diversos aspectos indissociáveis das múltiplas atividades - fins e das atividades - meio necessárias à sua realização, isto é, cada uma das dimensões – ensino, produção acadêmica, extensão e gestão, em suas interações, interfaces e interdisciplinaridade. Consequentemente, busca-se proceder a uma análise simultânea do conjunto de dimensões relevantes ou hierarquizar cronologicamente o tratamento de cada uma delas, a partir de prioridades definidas no âmbito da instituição e dos recursos disponíveis. Outra característica fundamental do processo de avaliação de uma instituição acadêmica é a intensa participação dos seus membros, tanto nos procedimentos e implementação, como na utilização dos resultados, traduzidos em medidas voltadas ao aperfeiçoamento da instituição. (Comissão Nacional de Avaliação, MEC/SESu, 1993).

Destaca-se, em 2004, a criação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) que é uma prova escrita. Sua aplicação ocorre de forma anual. Este exame é utilizado para avaliar os estudantes de graduação, sejam estes, ingressantes ou concluintes, de acordo com os conteúdos programáticos dos cursos em que estão regularmente matriculados, bem como possui caráter obrigatório para os selecionados. O ENADE é requisito indispensável para a obtenção do histórico escolar, significando, que o educando que deixar de participar, estará impedido de concluir o curso superior.

O Índice Geral de Cursos possui uma escala de 1 a 5, sendo que 1 e 2 são considerados insuficientes. Vale salientar que a Secretária de Educação Superior do Ministério da Educação realizou o arquivamento de 357 solicitações de autorização de novos cursos em instituições que obtiveram resultado inferior ou igual ao conceito 3 dentro da escala supracitada.

A instituição de ensino superior que não obtiver o conceito mínimo poderá sofrer punições e até mesmo paralisar suas atividades educacionais.

O ENADE utiliza quatro instrumentos distintos para efetivar a coleta de dados, são eles, testes, um questionário para saber a percepção dos alunos em relação aos testes, um questionário sobre o perfil sócio econômico, por derradeiro, um questionário que deve ser respondido pela coordenação do curso avaliado, este último, possui questionamentos sobre o plano pedagógico e condições de ensino.

Este exame avaliativo possui em sua composição, questões de múltipla escolha e questões discursivas. Os critérios para a inscrição dos estudantes no Exame Nacional de Desempenhos de Estudantes pelas instituições de ensino superior até o ano de 2010 são: Para os ingressantes, é necessário o cumprimento de 7 a 22% da carga horária mínima dos cursos de graduação, sejam licenciaturas ou bacharelados, e 7 e 25% da carga horária para estudantes de curso superior em tecnologia; para os concluintes, é indispensável o cumprimento de 80% da carga horária mínima dos cursos de graduação e para os cursos tecnológicos 75%, bem como, é necessário que sejam prováveis concluintes no ano de realização do referido exame.

Não obstante, no ano de 2011, ocorreu uma alteração para a definição dos estudantes hábeis a realizar esta avaliação, os novos critérios são: estudantes ingressantes no ano de realização do exame, bem como alunos concluintes também no ano em que ocorrerá o ENADE.

> O ENADE aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento. (BRASIL, 2004).

Salienta-se que, a partir do ano de 2011, fora instituído um questionário de preenchimento obrigatório na modalidade virtual, a ser realizado nos últimos trinta dias antecedentes a realização do ENADE. O acadêmico, a posteriori da realização do referido exame nacional, deve responder ao questionário, fazendo assim, um juízo avaliativo da prova. Além do estudante, a coordenação do curso tem o dever de responder os questionamentos sobre a gestão do ensino, no prazo de quinze dias

após a realização da referida avaliação nacional. No total, este questionário possui quarenta questões sem caráter classificatório, mas sim de cunho avaliativo dos cursos de graduação, isto é, um *feedback* do ensino superior brasileiro.

No dia 08 de março de 2017, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) realizou a divulgação dos indicadores de qualidade do ensino superior. Tais dados foram apresentados em coletiva de imprensa pela presidente Maria Inês Fini na sede da autarquia federal em Brasília. Na opinião da referida presidente, o IGC do ano de 2015 “não indica uma melhoria significativa das instituições avaliadas. Temos um mesmo patamar de qualidade.”.

O instituto em comento divulgou ainda o Conceito Preliminar de Curso. O INEP possui três indicadores de qualidade da educação de nível superior: Conceito ENADE; Conceito Preliminar de Curso (CPC) e Índice Geral de Cursos (IGC). Eles possuem o liame direto com o Ciclo Avaliativo do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), deste modo, a avaliação ocorre em consonância com as áreas de avaliação ligadas a um dos três ciclos.

Neste diapasão, às informações em questão ventiladas pela autarquia:

> **Resultados** - O **Conceito Enade (CE)** é um indicador de qualidade calculado a partir dos desempenhos dos estudantes concluintes dos cursos de graduação no Enade. O indicador é resultante da média ponderada da nota padronizada dos concluintes na prova de Formação Geral (10 questões, sendo 8 objetivas e duas discursivas, comum para todas as áreas avaliadas) e na Conhecimento Específico (30 questões, sendo 27 objetivas e três discursivas). Em 2015; 3,4% dos concluintes que fizeram o Enade obtiveram o conceito 1; 26,9%, o conceito 2; 42,7%, o conceito 3; 18,8%, o conceito 4 e 5%, o conceito 5.
>
> O **Conceito Preliminar de Curso (CPC)** é um indicador de qualidade que agrega diferentes variáveis: resultados da avaliação de desempenho de estudantes, ou seja, o Conceito Enade; titulação e regime de trabalho do corpo docente; percepções dos estudantes sobre a organização didático-pedagógica, infraestrutura e as oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional. O indicador é calculado somente para cursos com, no mínimo, dois concluintes participantes no Enade. Em 2015; 0,3% dos cursos obtiveram conceito 1; 11%, conceito 2; 57,7%, conceito 3; 26,5%, conceito 4 e 1,1%, o conceito 5.
>
> O **Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC)** é calculado por IES e considera a média dos CPC dos cursos avaliados

da instituição, no triênio de referência, ponderada pelo número de matrículas, além da média dos conceitos da avaliação trienal da Capes dos programas de pós-graduação stricto sensu, ponderada pelo número de matrículas. Para instituições sem programas de pós-graduação stricto sensu avaliados pela Capes, o IGC é a média ponderada dos CPC de seus cursos de graduação. Em 2015; 0,4% das IES obtiveram conceito 1; 4%, conceito 2; 67%, conceito 3; 16,6%, conceito 4 e 1,1 conceito 5.

Novidades - Até a edição de 2014, o Conceito Enade (CE) e o Conceito Preliminar de Curso (CPC) eram calculados para cada Unidade de Observação, constituída pelo conjunto de cursos que compõem uma área de avaliação específica do Enade, de uma mesma IES em um determinado município. A partir da edição 2015, o CE e o CPC passam a ser calculados para cada Curso de Graduação avaliado, conforme enquadramento realizado pelas IES em uma das áreas de avaliação, ou seja, por código de curso. Isso permitirá, por exemplo, um olhar mais apurado para as diferenças entre cursos presenciais e à distância de uma mesma IES.

Regulação – Todos os indicadores de qualidade derivam do desempenho de concluintes no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), realizado para aferir conhecimentos, competências e habilidades desenvolvidas pelo estudante ao longo do curso. Todas as ações de avaliação, regulação e supervisão, de cursos já reconhecidos, decorrem das áreas de avaliação do Enade. Embora a avaliação seja responsabilidade do Inep, a regulação é definida pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), do Ministério da Educação.

Perfil do concluinte – Um dos instrumentos do Enade é o Questionário do Estudante, que permite traçar um perfil socioeconômico do concluinte. Os estudantes que participaram do Enade em 2015 são, em sua maioria, solteiros, brancos, moram com os pais e dedicam de uma a três horas por semana aos estudos. Chama atenção o fato de 33,8% deles serem os primeiros na família a concluir o Ensino Superior. Quarenta e seis por cento dos estudantes concluintes têm renda familiar entre 1,5 e 4,5 salários mínimos; 66,4% trabalham regularmente (excluídos estágios e bolsas) e 48,9% trabalham pelo menos 40 horas semanais.

Atraso – Os indicadores de qualidade da Educação Superior são, tradicionalmente, divulgados, em novembro do ano seguinte à aplicação do Enade. Os dados de 2015, entretanto, sofreram um atraso após o Inep constatar dois problemas de responsabilidade da empresa contratada para operacionalizar o manuseio, distribuição e aplicação das provas: montagem incorreta de alguns pacotes de provas e quantidade de provas insuficiente em algumas salas de aplicação. Após análise sistemática, o Inep constatou que 399 participantes foram afetados por problemas de aplicação no Enade 2015, o que não significa que cursos e IES tenham sido automaticamente afetados para efeito do cálculo dos indicadores. A

> análise do problema de aplicação encontra-se descrita em uma Nota Técnica no portal do Inep.
>
> **Cursos avaliados em 2015** – Bacharelados em Administração; Administração Pública; Ciências Contábeis; Ciências Econômicas; Comunicação Social - Jornalismo; Comunicação Social - Publicidade e Propaganda; Design; Direito; Psicologia; Relações Internacionais; Secretariado Executivo; Teologia e Turismo; além dos tecnológicos Comércio Exterior, Design de Interiores; Design de Moda; Design Gráfico; Gastronomia; Gestão Comercial; Gestão da Qualidade; Gestão de Recursos Humanos; Gestão Financeira; Gestão Pública; Logística; Marketing; Processos Gerenciais. (INEP, 2017. p, 01).

Sobre o conceito obtido pelas instituições de ensino superior, o gráfico 2, divulgado pelo INEP destaca:

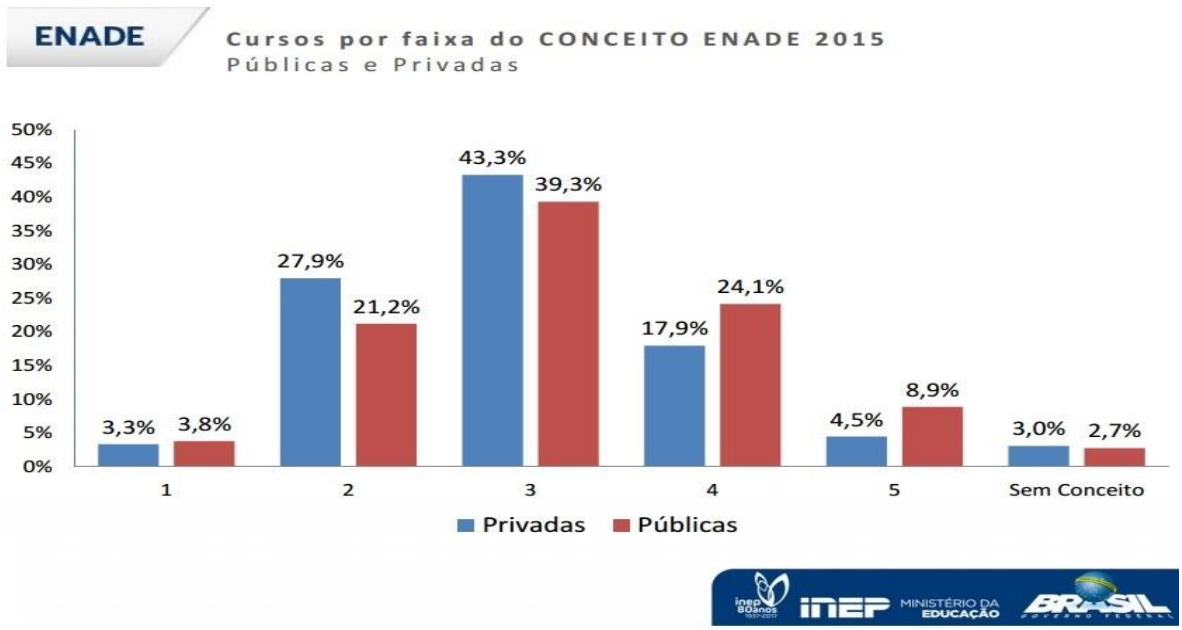

Gráfico 2: Cursos por faixa do CONCEITO ENADE 2015 – Públicas e Privadas. Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Ministério da Educação (MEC). 2017.

É importante lembrar a relação existente entre o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Ambos do Ministério da Educação (MEC), porém, plenamente independentes e com finalidades distintas. Ainda que o ENADE não tenha sido instituído para esse fim, esta avaliação nacional em comento colabora diretamente com o FIES, isto porque, de acordo com os resultados deste instrumento avaliativo, que o próprio MEC define quais instituições poderão utilizar o referido programa de

financiamento da educação superior para o ingresso de novos alunos. Ou seja, a instituição de ensino superior que não obtiver o conceito mínimo no ENADE, não poderá utilizar o FIES e arcará ainda com outras consequências já explanadas anteriormente.

Em relação a bolsas de estudo e ao financiamento da educação superior, o gráfico 3, ventilado pelo INEP juntamente com os indicadores de qualidade do ensino superior, destaca os seguintes dados:

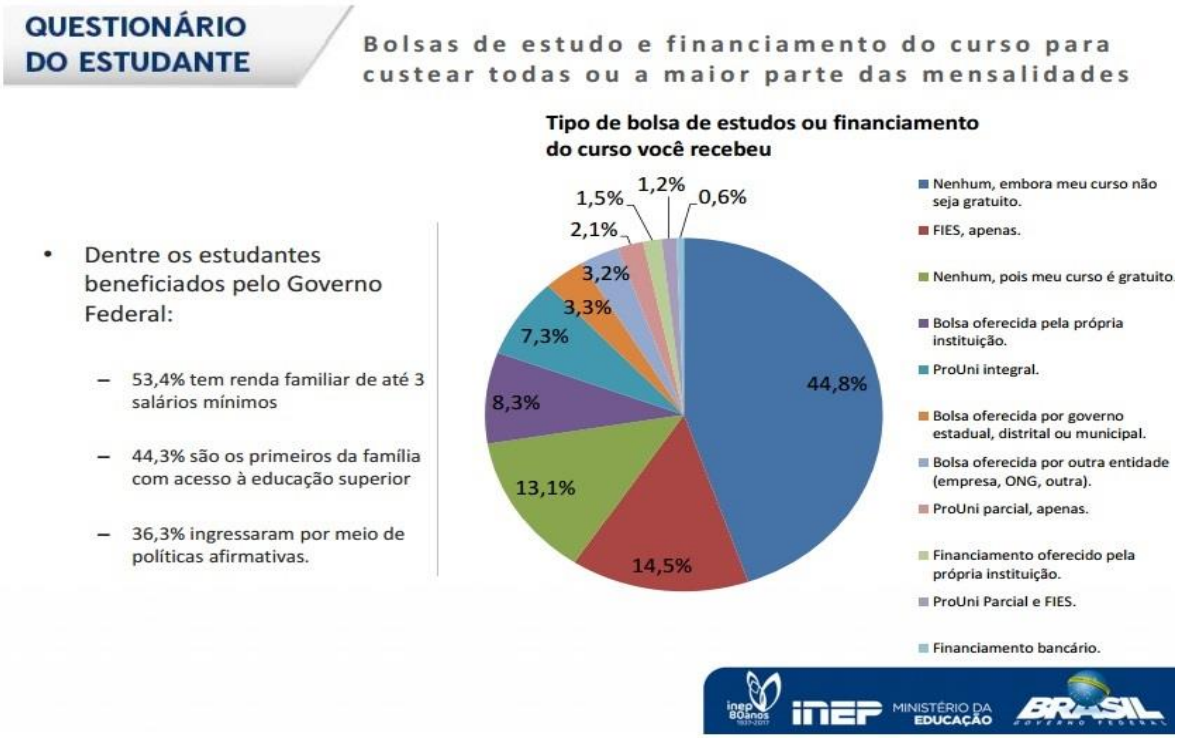

Gráfico 3: Bolsas de estudo e financiamento do curso para custear todas ou a maior parte das mensalidades.
Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Ministério da Educação (MEC). 2017.

De acordo com os dados obtidos por intermédio do questionário do estudante e exalados graficamente. Entre os estudantes brasileiros contemplados por benefícios do Governo Federal, 53,4% possui renda familiar de até 3 salários mínimos, 44,3% são os primeiros da família com acesso à educação superior e 36,3% ingressaram por meio de políticas afirmativas. Os estudantes quando indagados sobre qual o tipo de bolsa de estudos ou financiamento do curso que recebeu, responderam: 44,8% Nenhum, embora o curso não seja gratuito, 14,5% FIES apenas, 7,3% PROUNI integral, 3,3% Bolsa oferecida por governo estadual, distrital ou municipal, 3,2% Bolsa

oferecida por outra entidade (empresa, ONG, outra), 2,1% PROUNI parcial apenas, 1,5% Financiamento oferecido pela própria instituição, 1,2% PROUNI Parcial e FIES, 0,6% Financiamento bancário.

O sistema nacional de avaliação da educação superior foi instituído pela Lei Federal nº 10.861, de 14 de abril de 2004. O SINAES possui em seu arcabouço três componentes principais: a avaliação das instituições de ensino, dos cursos e do desempenho dos educandos. Portanto, este sistema em questão avalia o que diz respeito a estes três eixos. O SINAES foi criado com o objetivo de proporcionar a melhoria na qualidade do ensino superior brasileiro.

Sobre o sistema de avaliação, oportuno a lição de Dias Sobrinho (2000, p. 221):

> É importante que o sistema de avaliação incentive as IES a promover ações que aprofundem o exercício da democracia no âmbito interno e desenvolver programas que ampliem as possibilidades de acesso e permanência a indivíduos e grupos sociais historicamente postergados.

Como lecionou anteriormente Dias Sobrinho, é necessário por parte do sistema de avaliação, ações de incentivo às instituições de ensino superior do país, de modo que o acesso à educação seja garantido e a democracia preservada. Em seus ditames morais, o sistema nacional de avaliação da educação superior, respeita a identidade, reconhece à diversidade do sistema de educação superior brasileiro, a missão e a história das instituições, entende que os estabelecimentos de ensino devem ser avaliados globalmente.

É importante salientar, que os resultados das avaliações realizadas pelo SINAES possibilitam vislumbrar a qualidade dos cursos e das instituições de educação superior. Cabe à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) coordenar e supervisionar os processos avaliativos, entretanto, a responsabilidade pela operação é do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A CONAES é composta por 12 membros, para mandato de 04 anos e com notório saber na área de avaliação da educação superior. A nomeação dos componentes desta comissão será feita pelo Presidente da República por indicação do Ministro da Educação e Cultura

Mais do que avaliar as instituições de ensino, seus cursos e seus estudantes, é imprescindível, a continuidade destas avaliações. Avaliar também é fiscalizar, diante disso, se não há avaliação, certamente não há fiscalização, e com isso a qualidade do ensino restaria altamente prejudicada.

O Estado na qualidade de ente obrigado a prover educação para a população, não deve apenas criar novas instituições de ensino superior de caráter público, mas deve também fiscalizar continuamente, todo o progresso educacional da nação brasileira, e tal fiscalização ocorre exatamente por meio do sistema avaliativo nacional. E com fulcro nos resultados destas avaliações, a máquina estatal pode intervir imediatamente de acordo com os ditames legais, para cessar as atividades prejudiciais ao ensino, por parte de estabelecimentos de ensino.

Deste modo, resta evidenciada a importância da continuidade destas avaliações visando a qualidade do ensino superior, assim como também é relevante, que os órgãos governamentais competentes desenvolvam continuamente meios fiscalizatórios com eficiência, que possam avaliar verdadeiramente a percepção de ensino superior no país.

A qualidade da educação superior deve ser ininterruptamente assegurada. De acordo com Bolzan e Isaia (2008, p. 02), a qualidade é compreendida como um processo de características variadas e peculiar que possui questões de ordem profissional, teórica, valorativa, atitudinal e contextual, sociocultural e política.

Como a Constituição Federal determina expressamente a educação é um direito de todos, presume-se que no arcabouço deste direito exista a qualidade também como um direito, pois de nada adiantaria ter educação, se está não é de excelência, e se não é excelente, ela é falha, portanto, se é insuficiente, este direito constitucionalmente previsto, não está sendo garantido, com isso, importa responsabilização do Estado por tal descumprimento.

A Constituição estabelece no inciso VII do artigo 206 a “garantia do padrão de qualidade” como princípio a fundamentar o ensino brasileiro.

> Quando se leva em consideração a excelência de um sistema é importante, iniciar a partir de várias dimensões, tendo cada uma destas, sentidos e significados diversos, conforme a lógica que refletem. Morosini (2001) indica quatro dimensões, a partir das quais a qualidade pode ser discutida: a própria avaliação, empregabilidade,

> respeito à especificidade e equidade. Contudo cada uma, por si mesma, nada revela. Somente na explicitação da lógica que as rege é possível descobrir seu real significado (RIES, 2006 p. 05).

Segundo Davok (2007, p. 510):

> Nessa concepção de qualidade em educação, diretamente relacionada com a qualidade da gestão educacional, as dimensões instrumentais (econômica e pedagógica) são subsumidas pelas dimensões substantivas (política e cultural). Assim como as dimensões extrínsecas (política e econômica) são subsumidas pelas dimensões intrínsecas (cultural e pedagógica).

A organização das nações unidas para a educação, à ciência e a cultura (UNESCO) também explana o conceito de qualidade na educação:

> A definição de qualidade: Dois princípios caracterizam a maior parte das tentativas de definir a qualidade na educação: o primeiro deles identifica o desenvolvimento cognitivo dos alunos como o grande objetivo explícito de todos os sistemas educacionais. Dessa forma, o êxito alcançado por um sistema com relação a esse objetivo é um dos indicadores de sua qualidade. O segundo dá ênfase ao papel da educação na promoção de valores e atitudes de cidadania responsável e no cultivo do desenvolvimento criativo e emocional. A consecução desses objetivos nos diferentes países é mais difícil de avaliar e comparar (UNESCO, 2004 p. 02).

Mesmo com a previsão constitucional da garantia a qualidade. É conveniente destacar que garantir a excelência na educação, não pode jamais significar apenas o cumprimento de formalidades, mas sim, que existe a responsabilidade do Estado e da sociedade com o avanço da nação. A qualidade pode ser compreendida como a eficiência didática das instituições, pela estrutura física e de material educacional, existentes à disposição dos alunos, pela capacidade técnica do corpo docente, e também pelo compromisso das universidades em proporcionar vasto conhecimento aos seus educandos, assim como formar pessoas com alta capacidade de senso crítico e com o desejo de cooperar com o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural do país.

No caso das instituições privadas de educação superior, é indispensável que o interesse econômico não se sobreponha a importância da qualidade, pois se isso ocorrer, os maiores prejudicados serão as pessoas de baixa renda, excluídas e em posição de desigualdade social, que não conseguem acesso ao ensino superior

público e gratuito, e a única alternativa é acessar a educação terciária por intermédio de programas sociais de educação, como FIES e PROUNI.

A norma contida no artigo 9º, do Decreto Federal nº 5.773, estabelece que “a educação superior é livre à iniciativa privada observada as normas gerais da educação nacional e mediante autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”. (BRASIL, 2006). No entanto, ainda que a legislação pátria assegure expressamente que o ensino superior é livre à iniciativa privada, isso não significa que interesses financeiros possam se sobrepor a educação de qualidade, visto que a educação é um bem comum, ou seja, de toda a coletividade.

Nesta mesma linha de pensamento, Jaeger (1989, p. 04):

> (...) a educação não é uma propriedade individual, mas pertence por essência à comunidade. O caráter da comunidade imprime-se em cada um de seus membros e é no homem, muito mais do que nos animais, fonte de toda a ação e de todo comportamento. Em nenhuma parte o influxo da comunidade nos seus membros tem maior força que no esforço constante de educar, em conformidade com seu próprio sentir, cada nova geração. A estrutura de toda a sociedade assenta nas leis e normas escritas e não escritas que a unem e unem seus membros.

Educação significa o ato ou o processo de educar, disciplinar, instruir. Segundo o filósofo teórico pedagogo René Hubert (2017):

> A educação é um conjunto de ações e influências exercidas voluntariamente por um ser humano em outro, normalmente de um adulto em um jovem. Essas ações pretendem alcançar um determinado propósito no indivíduo para que ele possa desempenhar alguma função nos contextos sociais, econômicos, culturais e políticos de uma sociedade.

O significado da palavra educação na percepção de Muniz (2002, p. 07):

> O conceito de educação, na sua etimologia, sempre foi afetado por uma dupla influência: ou entendiam-no como desenvolvimento das possibilidades interiores do homem, onde o educador apenas as exteriorizava (nativismo), ou consideravam-no como conhecimento humano adquirido pela experiência (empirismo). Os dois vocábulos latinos educare e educere, origem etimológica do verbo educar, encerram esta dupla concepção (...).

Tecnicamente, é um processo continuado de desenvolvimento intelectual, físico e moral do indivíduo. Já formalmente, a educação é compreendida como o processo de aprendizagem. No âmbito das instituições de ensino, o conhecimento é transferido aos educandos com único intuito de fazer com que ocorra o desenvolvimento racional dos estudantes e a expansão do intelecto dos mesmos, contribuindo desta feita para uma formação sólida de pessoas capazes de contribuir diretamente com a transformação social.

A educação não pertence apenas a um cidadão, mas ela é propriedade de toda a sociedade por sua própria essência. Conforme os gregos (BARKER, 1978), o conceito de educação significava o sentido de todo o esforço do ser humano. A educação é um meio com grande poder para o crescimento individual e econômico de forma rápida. Nesta República Federativa do Brasil, estabelece a Lei de Diretrizes e Bases que a educação se divide em educação básica e o ensino superior, no arcabouço da educação básica, encontra-se a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

Desta feita, pode-se constatar que o acesso à educação é um direito elementar e substancial a todos. Ademais, ela encontra-se disposta no ordenamento jurídico em seus diversos níveis, escancarando o engajamento do legislador pátrio em criar mecanismos eficazes à sua concretização.

Contudo, há uma falta de harmonia entre os preceitos legais e o que se verifica na realidade fática. Essa distância - fomentada por fatores como a ingerência e a falta de recursos – engendra a ausência da disseminação de um pensamento crítico, suscitando o círculo vicioso de gerações pobres em cidadania. Tal deficiência só pode ser combatida se aniquilada sua causa: potencializando a educação. Diante disso, oportuno o ensinamento de Silva (2008, p. 01):

> (...) A educação, como vem sendo defendida, é um desses direitos, que, embora tenha encontrado uma acomodação adequada nas legislações positivas, longe ainda está do chamado “ideal de justiça”. Nesse sentido temos que um homem educado saberá distinguir com mais critério o que é bom para si e para a humanidade, saberá descobrir e colocar em práticas os princípios universais que já se encontram nele em potência, fazendo-os brilhar em ato dentro do direito positivo. Esse ulterior desenvolvimento se faz por meio de uma educação que o leve a diminuir cada vez mais as antinomias existentes entre a ideia do justo, que se encontra “em gérmen”,

> sepultada no interior do homem, com realidade político-jurídica imposta pelo Estado.

Segundo Immanuel Kant (1996), o homem é a única criatura que necessita ser educada, pois somente por intermédio dela será possível que o “homem” se desenvolva completamente. Ainda de acordo Kant, o homem tornar-se-á aquilo que a educação fez dele. De acordo com o entendimento kantiano, a formação do homem deve ser composta por dois aspectos indispensáveis: a disciplina (parte negativa) e a instrução (parte positiva).

De acordo com Theodor Adorno (2006, p. 147), a educação admite uma relação dialética e traz em si uma ambiguidade, a saber: a) precisa integrar o educando a realidade em que vivencia; b) não pode ser apenas um processo de adaptação, porque produziria nada além de pessoas bem ajustadas socialmente. Nesse sentido, conforme a concepção adorniana, a educação objetiva formar pessoas emancipadas para que exista uma sociedade guiada pela autonomia e razão.

Adorno (2006, p. 159-160) examina a educação com fulcro nos conceitos de barbárie e emancipação, definindo-as:

> Suspeito que a barbárie existe em toda a parte em que há uma regressão à violência física primitiva, sem que haja uma vinculação transparente com objetivos racionais na sociedade, onde exista, portanto, a identificação com a erupção da violência física. Por outro lado, em circunstâncias em que a violência conduz inclusive a situações bem constrangedoras em contextos transparentes para a geração de condições humanas mais dignas, a violência não pode sem mais nem menos ser condenada como barbárie.

O dever da educação na concepção de Adorno é impedir o regresso da barbárie, ou seja, a volta do totalitarismo, do nazismo. Infelizmente existe a possibilidade deste retorno, e exatamente por este motivo que ele direciona sua preocupação para a barbárie, a fim de evitar que ela ocorra novamente. De acordo com seu entendimento, a escola é o local elevado para desbrutalizar a coletividade organizada (ADORNO, 2006, p. 163).

De acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a educação coopera para o combate à pobreza, bem como realiza a capacitação das pessoas com conhecimento e habilidades.

Atualmente a realidade brasileira é exemplo palpável de um cenário de inúmeras desigualdades sociais. Nos mais diversos setores ela se faz presente e mostra ter cada vez mais força marginalizando milhares de pessoas. O quadro de exclusão social torna-se, então, latente. É possível afirmar, que é a desigualdade social é uma condição de acesso, fora da proporção correta, aos recursos e materiais, resultado das muitas divisões de cunho social.

Ela é caracterizada sobretudo pela desigualdade econômica, isto é, no momento em que a renda é distribuída de forma irregular na sociedade. Enquanto uns vivem com muitas posses, outros passam a vida na extrema miséria. A falta de investimentos em políticas sociais e a má distribuição de renda, constituem molas propulsoras para a desigualdade social.

Como resultado desta desigualdade, emergem diversos problemas sociais, que atingem diretamente a sociedade, tais como, a fome e a miséria, o desemprego, a alta da criminalidade, a favelização, o surgimento de imensas distancias entre as classes sociais, e ainda faz com que ocorra o retardamento no desenvolvimento socioeconômico nacional.

> A concentração de renda gera desigualdade que está refletida em todos os setores da economia capitalista, em especial na educação. Nosso raciocínio está pautado nesta visão de desigualdade social que se avoluma e se faz ampliar a distância entre os homens, onde podemos vislumbrar a existência de forte correlação desta desigualdade com o nível educacional de nossa população economicamente excluída. (SILVA, 2008, p. 01).

A existência da miséria no território nacional não decorre da ausência de recursos, mas sim da distribuição desigual destes. O Brasil é um país de riquezas, entretanto, possui altíssimos índices de desigualdade em relação à comunidade internacional.

> A comparação internacional entre o grau de desigualdade de renda no Brasil e o observado em outros países comprova não só que a desigualdade brasileira é das mais elevadas em todo o mundo, mas contribui também para entender como um país com renda per capita relativamente elevada pôde manter, nos últimos 20 anos, em média, cerca de 40% da sua população abaixo da linha de pobreza (FARIA. 2000. p. 21).

Não há solução mais eficaz para combater a desigualdade social do que a educação. Estudar é o maior ato de resistência contra um sistema capitalista opressor, que oprime aqueles que estão em condição de extrema pobreza e não permite a integração dos mesmos na coletividade, negando-os frequentemente oportunidades, não bastando, taxando-os como escória da sociedade. Isso é algo desumano, que fere frontalmente a dignidade da pessoa humana, ainda que esta seja fundamento da República e do Estado Democrático de Direito.

4. POSSIBILIDADE DA JUDICIALIZAÇÃO PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com ela a inauguração do Estado Democrático de Direito no Brasil, foi dado à educação – incluindo a de nível superior – o status de direito fundamental social. Corolário disso, foi estreada a possibilidade aos sujeitos detentores deste direito de pleiteá-lo frente ao Poder Judiciário caso se defrontem com algum óbice em sua efetividade.

Tal garantia acarretou maior segurança e liberdade aos indivíduos, ao passo que doravante encontraram instrumento legítimo para fazer valer sua vontade pautados em direitos constitucionalmente previstos.

Nos dias que correm, constata-se que a redução do alcance da política pública federal de incentivo ao acesso à Educação de Ensino Superior, o FIES, mostra palpáveis frutos no que diz respeito à efetividade deste direito. Tais sucessivas restrições orçamentárias acarretam em condições extremas à concessão do benefício.

Desta feita, foi possível perceber o aumento significativo do número de demandas individuais versando sobre o tema. Um número cada vez maior de pessoas recorre ao direito de postular em juízo pleiteando a concessão do financiamento, a fim de que se torne possível a entrada ou permanência no Ensino Superior.

Neste cenário, é apropriado traçar um balanço acerca da Judicialização do Ensino Superior no tocante à efetivação deste direito fundamental social mediante a concessão do FIES. Além disso, convém analisar os rumos deste fenômeno observando uma coletânea de julgados pautados em diversos entendimentos de tribunais e doutrinadores.

4.1 Funções atípicas do Poder Judiciário: efetivação do direito à educação

Assegurada a categoria de direito fundamental social, o direito à Educação de ensino superior é preceito constitucional de aplicabilidade imediata. Sobrevém dizer

que, tendo como objeto uma prestação positiva sua consumação depende de normas que a especifiquem e que regulamentem seu caráter econômico.

A relevância econômica da prestação do direito de acesso ao ensino superior é essencialmente necessária na medida em que o gerenciamento de uma política pública federal da magnitude do FIES traz vultuosas consequências. Desta feita, faz-se importante traçar uma análise sobre os alicerces das teorias e princípios que fundamentam a efetividade dos direitos fundamentais sociais como a educação de ensino superior, são elas a Teoria da Reserva do Possível e o princípio da proibição do retrocesso, para melhor compreensão desta hodierna função do Poder Judiciário.

4.1.1 Teoria da Reserva do Possível

À vista disso, deparamo-nos com ideais fundamentados pela teoria da reserva do possível, a qual, de certa forma, constitui certa moderação jurídica e fática aos direitos fundamentais e fator de adequação da normatividade formal à realidade fática, sendo delineada por Sarlet (2015, p. 296):

> [...] há como sustentar que a assim designada reserva do possível pelo menos uma dimensão tríplice, que abrange: a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição de receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade. Todos os aspectos referidos guardam vínculo estreito entre si e com outros princípios constitucionais, exigindo, além disso, um enquadramento sistemático e constitucionalmente adequado, para que, na perspectiva do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, possam servir não como barreira intransponível, mas inclusive como ferramental para a garantia também dos direitos sociais de cunho prestacional.

Nesse sentido, observa-se que alegações alicerçadas na reserva do possível residem na linha tênue existente entre gestões ineficazes e falta de recursos. A sutil distinção é tangível mediante minuciosa apreciação da ação do ente estatal. Este, deve embasar suas ações levando em consideração o equilíbrio orçamentário, a efetividade de suas políticas públicas e o alcance destas à população. No tocante ao paralelo dotação orçamentária e efetivação de direitos fundamentais, arrazoa FREIRE JÚNIOR (2005, p. 78):

> Analisados os questionamentos de um modo global, encontramos o conflito entre a regra do orçamento público e a materialização dos direitos fundamentais. Entende-se que deve prevalecer o direito fundamental à prestação de políticas públicas, seja para inclusão no plano plurianual, seja para determinar a realização de uma despesa sem previsão na lei orçamentária anual.
> Não se pretende, com essa postura, menosprezar a importância do orçamento e do direito financeiro, todavia há que verificar até que ponto os empecilhos formais podem impedir a materialização da essência da Constituição. Cabe lembrar que a prévia previsão da despesa no orçamento não é um fim em si mesmo e que as normas constitucionais devem ser interpretadas em prol da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

No caso do direito ao acesso à educação de nível superior, semelhante a outros direitos sociais, a pouca alocação de recursos frente a imensa demanda social neste setor engendra disparidades na execução satisfatória da prestação educacional. Desta feita, o indivíduo vê-se sem outra alternativa senão adentrar nas vias judiciais exigindo do Estado a efetuação de tal prestação.

Tal ocorrência mostra-se patente em diversos ordenamentos jurídicos ao redor do mundo, demonstrando ser uma consequência do sistema constitucional por eles adotado. Sobre isto explica Barroso (2010, p.4):

> A terceira e última causa da judicialização, a ser examinada aqui, é o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, um dos mais abrangentes do mundo. Referido como híbrido ou eclético, ele combina aspectos de dois sistemas diversos: o americano e o europeu. Assim, desde o início da República, adota-se entre nós a fórmula americana de controle incidental e difuso, pelo qual qualquer juiz ou tribunal pode deixar de aplicar uma lei, em um caso concreto que lhe tenha sido submetido, caso a considere inconstitucional. Por outro lado, trouxemos do modelo europeu o controle por ação direta,

> que permite que determinadas matérias sejam levadas em tese e imediatamente ao Supremo Tribunal Federal. A tudo isso se soma o direito de propositura amplo, previsto no art. 103, pelo qual inúmeros órgãos, bem como entidades públicas e privadas – as sociedades de classe de âmbito nacional e as confederações sindicais – podem ajuizar ações diretas. Nesse cenário, quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser alçada ao STF.

Não obstante a judicialização não se tratar de fenômeno exclusivamente brasileiro, nota-se que no contexto pátrio ela revela uma característica peculiar, qual seja, a de efetivar direitos fundamentais, em especial os sociais, como o direito à educação tratado neste trabalho. Pode-se inferir, então, como corolário do retro mencionado que tudo isto é uma das repercussões do caráter analítico adotado pela Constituição Federal de 1988, tornando tais prestações passiveis de tutela judicial.

Dessa forma, a judicialização das políticas públicas em geral pode ser entendida como mecanismo de concretização de direitos sociais constitucionalmente protegidos mediante resguardo da tutela judicial, expandindo o âmbito de defesa e imperatividade de tais direitos. Ainda, é imperioso salientar que não se trata, via de regra, de usurpação de competências, mas sim, de adequada promoção da finalidade precípua determinada constitucionalmente, nos dizeres de Barroso (2010, p. 15):

> A maior parte dos Estados democráticos do mundo se organizam em um modelo de separação de Poderes. As funções estatais de legislar (criar o direito positivo), administrar (concretizar o Direito e prestar serviços públicos) e julgar (aplicar o Direito nas hipóteses de conflito) são atribuídas a órgãos distintos, especializados e independentes. Nada obstante, Legislativo, Executivo e Judiciário exercem um controle recíproco sobre as atividades de cada um, de modo a impedir o surgimento de instâncias hegemônicas, capazes de oferecer riscos para a democracia e para os direitos fundamentais. Note-se que os três Poderes interpretam a Constituição, e sua atuação deve respeitar os valores e promover os fins nela previstos. No arranjo institucional em vigor, em caso de divergência na interpretação das normas constitucionais ou legais, a palavra final é do Judiciário. Essa primazia não significa, porém, que toda e qualquer matéria deva ser decidida em um tribunal. Nem muito menos legitima a arrogância judicial.

Nesta linha de raciocínio, Américo Bedê Freire Júnior corrobora o entendimento retro mencionado dissertando:

> Frise-se que, em nenhum momento, pretende-se colocar o Judiciário acima dos demais poderes. Ao contrário, em regra, o Executivo e o Legislativo devem proporcionar a efetivação da Constituição, contudo,

> quando tal tarefa não foi cumprida, não pode o juiz ser co-autor da omissão e relegar a Constituição a um nada jurídico. (FREIRE JÚNIOR, 2005, p. 70-71)

Vale dizer que judicializar a educação nada mais é que levar ao crivo do Poder Judiciário a efetivação deste direito social e a responsabilização do Estado pela prestação ineficaz. Em se tratando de um direito de notável importância dados os reflexos promovidos na formação da cidadania da população, a judicialização da educação é mais que uma mera intervenção jurisdicional, ela é o esforço de tal poder na fiscalização da validade e eficiência das políticas públicas ora em voga.

4.1.2 Da proibição do retrocesso aplicada ao declínio do FIES

Com efeito, nesta linha de argumentação tem-se ainda a problemática da proibição de retrocesso, a qual intenta conservar os níveis de proteção sociais já alcançados no Estado Democrático de Direito preservando a segurança jurídica adquirida. Pode-se dizer que este princípio foi implicitamente proclamado pela Constituição Federal de 1988, nos dizeres de Luís Roberto Barroso (2006, p. 155):

> [...] por este princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido.

Nessa lógica, Ingo Wolfgang Sarlet (2015, p. 464) discorre acerca do princípio da proibição do retrocesso traçando certas decorrências e argumentações que o validam na esfera jurídica-constitucional, são algumas delas:

> a) Do princípio do Estado democrático e social de Direito, que impõe um patamar mínimo de segurança jurídica, o qual necessariamente abrange a proteção da confiança e a manutenção de um nível mínimo de continuidade da ordem jurídica, além de segurança contra medidas retroativas e, pelo menos em certa medida, atos de cunho retrocessivo de um modo geral;
> b) Do princípio da dignidade da pessoa humana que, exigindo a satisfação – por meio de prestações positivas (e, portanto, de direitos fundamentais sociais) – de uma existência condigna para todos, tem como efeito, na sua perspectiva negativa, a inviabilidade de medidas que fiquem aquém deste patamar;

> c) Do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, contido no artigo 5º, § 1º, e que necessariamente abrange também a maximização da proteção dos direitos fundamentais. Com efeito, a indispensável otimização da eficácia e efetividade do direito à segurança jurídica (e, portanto, sempre também do princípio da segurança jurídica) reclama que se dê ao mesmo a maior proteção possível, o que, por seu turno, exige uma proteção também contra medidas de caráter retrocessivo, inclusive na acepção aqui desenvolvida; [...]

À vista disso, contata-se no que diz respeito ao acesso à educação de nível superior, a proibição do retrocesso assegura que o mínimo de eficácia do deste direito deve ser garantido. Ocorre que o que se observa na realidade fática é o descumprimento deste desiderato, acometendo o amago desta proteção e retrocedendo o grau de realização já alcançado, ao passo que inexistem outras políticas públicas que se assemelhem à proteção anteriormente oferecida pelo FIES.

O direito fundamental social à educação de ensino superior tem suportado transições de grande porte, e a diminuição do alcance do FIES, enquanto principal política pública educacional neste nível traz consequências ainda mais severas em se tratando das camadas menos favorecidas da população. Este público alvo do FIES sofre as consequências deste desmande e, cada vez mais, recorre ao judiciário em busca do resguardo de segurança jurídica.

Diante do exposto, cabe trazer à baila alguns julgados dos Tribunais Regionais Federais da 3ª e 4ª Região, escolhidos dentre a pertinência abarcada com a temática em questão e a necessidade de elucidação desta problemática para melhor compreensão da mesma.

4.2 Judicialização do Ensino Superior: um balanço das paradigmáticas decisões dos Tribunais Regionais Federais da 3ª e 4ª Região.

Respaldando-se do retro exposto e considerando o contexto social ao qual insere-se a presente pesquisa, deparamo-nos com um número cada vez maior de demandas individuais versando sobre a efetividade do direito ao acesso ao ensino superior.

A judicialização do ensino superior é realidade. Em se tratando de direitos fundamentais sociais, cabe ao Judiciário a guarda judicial das políticas públicas criadas em razão da efetivação dos mesmos, em caso de ilegalidade ou abuso concreto.

Pertinente, então, a análise de significativos casos concretos, decididos pelos Tribunais Federais da 3ª e da 4ª Região, respectivamente, os quais foram escolhidos por abordarem a temática com fundamentação confrontante, possibilitando, assim, a feitura de um balanço crítico a este respeito.

Conveniente foi a lição dispendida do agravo de instrumento nº 0011373-47.2016.4.03.0000/SP interposto no ano de 2016 por Bianca Venturelli contra o FNDE – agente operador do FIES (Lei 10.260/2001), pleiteando a concessão do referido financiamento ao ser aprovada em 2º lugar para o curso de medicina da Faculdade Anhembi Morumbi, cuja mensalidade à época seria em torno de R$ 7.000,00 (sete mil reais), comprovando nos autos ausência de condições financeiras para arcar com tal despesa.

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. FINANCIAMENTO ESTUDANTIL. FNDE. LEGITIMIDADE AD CAUSAM. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. PORTARIA NORMATIVA MEC nº 13/2005. 1. O FNDE tem legitimidade ad causam para figurar no polo passivo da demanda já que é agente operador do sistema de financiamento estudantil - FIES, conforme artigo 3º, II, da Lei 10.260/2001. 2. A questão diz respeito ao direito fundamental à educação, que, segundo o artigo 205 da Constituição Federal, é direito de todos e dever do Estado e da família, cuja implementação objetiva o desenvolvimento da pessoa para a cidadania e para o trabalho, contribuindo para a formação da dignidade dos indivíduos. É, portanto, um direito de extrema importância, que deve ser interpretado de maneira ampla. 3. Dada a importância deste e de outros direitos fundamentais, criou-se o chamado princípio do não retrocesso social, pelo qual se impossibilita a redução dos direitos sociais previstos na Constituição Federal ou mesmo daqueles que tenham sido positivados em normas infraconstitucionais. 4. Na década de 90 nossa Constituição começou a sofrer ataques contra os direitos sociais, via emendas constitucionais e medidas provisórias. No intuito de avaliar a concretização dos direitos constitucionais e de defender as conquistas sociais surge o princípio do não retrocesso. 5. No caso, a nova previsão normativa, contida na Portaria Normativa do MEC nº 13/2005, impossibilitando ou discriminando os estudantes que tenham ou não curso superior a fim de restringir o acesso ao financiamento estudantil, a meu ver, configura uma redução indevida ao direito anteriormente conquistado, que ao fim e ao cabo visa concretizar o pleno acesso à educação. 6.

> Pelo que se extrai dos autos, a autora, ora agravada, foi aprovada em 2º lugar para o curso de medicina na Universidade Anhembi Morumbi, cuja mensalidade é de aproximadamente R$7.000,00, não tendo condições financeiras de arcar com as despesas, conforme comprova o documento de fl. 37, o que é suficiente à concessão do financiamento estudantil. 7. Agravo de instrumento desprovido. Agravo interno prejudicado.
>
> (TRF-3 - AI: 00113734720164030000 SP, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL ANTONIO CEDENHO, Data de Julgamento: 01/12/2016, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:12/12/2016)

Em sede de agravo de instrumento interposto pelo FNDE, o desembargador federal relator Antônio Cedenho inicia seu voto analisando a legitimidade *ad causam* do agravante para figurar no polo passivo da demanda. Feito isso, passa a ponderar acerca do direito fundamental à educação em si, ressaltando a importância do princípio do não retrocesso social à proteção dos direitos sociais previstos na Constituição Federal. Ainda, sobre isto cabe ressaltar o seguinte entendimento:

> "o princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Em conseqüência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados." (ARE 639337 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL- 02587-01 PP-00125)

Procede, então, a examinar o fato *in casu* relevando que a Portaria Normativa do MEC nº 13/2005 e sua nova previsão normativa que inviabiliza ou discrimina os estudantes que tenham ou não curso superior com intuito de limitar o acesso ao financiamento estudantil, caracteriza redução indevida ao direito anteriormente conquistado que teria de concretizar o acesso à educação (TRF-3, AI, 2016). Isto posto, foi negado provimento ao agravo.

Dessa maneira, o presente julgado respaldou-se nas premissas da vedação ao retrocesso social e da proteção à segurança jurídica admitindo a concessão do financiamento à autora em detrimento aos fundamentos arguidos pelo FNDE. Esse entendimento, todavia, limita-se a minoria dos casos que versam a este respeito.

Nesse sentido, é válido destacar o agravo de instrumento nº 0025920-29.2015.4.03.0000/SP, o qual foi interposto pela União em sede de ação civil pública pleiteando o deferimento de efeito suspensivo ao processo de nº 2015.03.00.025920-3/SP, que versava sobre a obrigação de concessão ou não do benefício do FIES aos alunos aprovados no vestibular de inverno da UNIOESTE/2015, considerando as Portarias nº 08 e 10/2015 do MEC que regulamentaram o processo seletivo de acesso ao FIES para o 2º semestre do referido ano.

A demanda suscitou a questão da segurança jurídica sob outro viés: pode o MEC editar Portarias Normativas modificando princípios basilares da política pública do FIES – tais como os requisitos necessários para sua concessão – aplicando-as desde logo sem que existam regras de transição?

Em tal caso, os alunos representados pelo MPF já estavam pré-inscritos no SisFIES (Sistema de Financiamento ao Estudante) e gozavam dos requisitos necessários para a obtenção do financiamento estudantil antes mesmo de se submeterem ao processo seletivo de inverno para ingresso no segundo semestre de 2015 no curso superior de medicina na UNIOESTE. Sucedeu-se que no decorrer do prazo para efetivação da matrícula, foram editadas duas Portarias Normativas pelo MEC (nº 08 e nº10/2015) instaurando novas exigências para a concessão do FIES para o referido semestre, frustrando o acesso ao ensino superior aos representados.

De acordo com o juiz federal relator Sidmar Martins:

> [...] A questão posta não diz respeito à autonomia da Administração para a formulação das políticas públicas e, por consequência, à sua competência para a edição de nova regulamentação, mesmo que implique a exigência de requisitos mais ajustados à conveniência e oportunidade públicas, quer por razões sociais, econômicas ou orçamentárias. Refere-se, outrossim, à forma como o ente público regula as situações jurídicas geradas. Ao editar a portaria anterior, o MEC estabeleceu um regime jurídico contendo as condições a serem observadas pelos alunos interessados no FIES e em tal cenário é que foram feitas pré-inscrições no SISFIES, tomadas decisões, direcionado o estudo, realizadas inscrições na prova vestibular da

> UNOESTE e, especialmente, obtidas aprovações no referido exame. A mudança das regras em meio a processo seletivo cujo resultado do exame já havia, inclusive, sido divulgado, reclamaria a previsão, ao menos, de regras de transição que traduzissem alguma garantia aos alunos que se conduziram atentos aos preceitos impostos pela Administração e que com base neles tomaram a decisão de se submeter ao exame na instituição de ensino superior.
> Não se trata, assim, de direito adquirido a regime jurídico, mas de observância mínima ao primado da segurança jurídica, cláusula pétrea de nosso sistema, daí não se mostrar razoável a aplicação das portarias supervenientes aos alunos que já se encontravam devidamente matriculados no curso superior [...] (TRF-3 - AI: 00259202920154030000 0025920-29.2015.4.03.0000 SP, Relator: Juiz Federal Convocado SIDMAR MARTINS, Data de Julgamento: 22/02/2016, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA: 11/03/2016).

Em que pesem tais argumentos, foi resguardada a observância da cláusula pétrea da segurança jurídica ao passo que aqueles que se inscreveram preenchendo os requisitos da época em questão não foram atingidos pelos efeitos das portarias supervenientes, sendo assim, foi indeferido o efeito suspensivo ao pleito.

Ao passo do verificado nos já mencionados julgados, o entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª região em dissídios relativos às políticas públicas de acesso ao ensino superior mostra-se substancialmente antagônico.

Nesse sentido, sucedeu no referido juízo, em sede de apelação cível, o pleito referente à concessão do FIES aduzido pela apelante Ângela Maria Carvalho, a qual alegava ter efetuado sua inscrição via internet no prazo correto e que em razão de problemas no sistema operacional seu pedido fora negado.

> ADMINISTRATIVO. ADMINISTRATIVO. FIES. LIMITE FINANCEIRO. RESERVA DO POSSÍVEL. 1. Para concessão do financiamento faz-se necessário a inscrição no FIES via internet e a existência de recurso eventualmente estabelecido pela mantenedora da IES e a disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo. 2. Inexistindo disponibilidade orçamentária e financeira, inviável a concessão da antecipação dos efeitos da tutela a fim de garantir o aludido financiamento.
>
> (TRF-4 - AC: 50066163620154047111 RS 5006616-36.2015.404.7111, Relator: LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, Data de Julgamento: 16/11/2016, QUARTA TURMA)

Devido a indisponibilidade de recursos financeiros do referido fundo o relator Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle manteve a sentença anterior em seu mérito, dispondo que a concessão do financiamento está subordinada a existência de verbas disponíveis da entidade mantenedora no momento da efetiva inscrição, a qual se dá com o comparecimento do aluno na instituição de ensino – o que não ocorreu no caso em tela – dispondo:

> Ademais, nota-se que a política pública, na hipótese, deve atender determinados parâmetros, que se encontram no âmbito da discricionariedade do administrador público; a interferência judicial nos critérios adotados, especialmente diante da falta de recursos disponibilizados pelo MEC, comprometeria a eficácia do sistema e implicaria em intervenção no mérito administrativo (BRASIL, TRF/4, 2016).

O entendimento preponderante neste tribunal é no sentido de que sejam observados os limites disponíveis à concessão do financiamento, sendo as disposições orçamentárias financeiras inerentes a determinada política pública do financiamento estudantil matérias afetas à competência do Poder Executivo, cabendo à Administração Pública agir conforme critérios de conveniência e oportunidade em tais casos.

Ademais, foi esclarecido que a pré-inscrição realizada pela autora não se consumava em direito adquirido ao procedimento, mas mera expectativa de direito, não vinculando à concessão do benefício.

Diante das análises jurisprudenciais supracitadas, tem-se a necessidade de serem adotados critérios objetivos pautados na observância dos princípios da reserva do possível, do mínimo existencial e da razoabilidade para a fundamentação do ato decisório do juiz.

Isto posto, tem-se que o direito a educação se trata de um direito fundamental elencado no texto constitucional e que o princípio da dignidade da pessoa humana amparado pela teoria do mínimo existencial não pode ser suprimido pela falta de recursos, portanto o cidadão não pode ficar à mercê dos ideais dos governos que são transitórios devendo o Estado garantir plenamente o acesso ao ensino superior.

CONCLUSÃO

Partindo dos objetivos debatidos nesta pesquisa, quais sejam, a educação como direito fundamental e as políticas públicas de acesso ao ensino superior, alicerçadas nos programas FIES e Prouni que visam a efetivação de tais direitos, constatou-se a seguinte problemática: é possível a judicialização do FIES? Baseado nas argumentações doutrinárias levantadas e nos precedentes judiciários utilizados, pode-se afirmar que a hipótese inicial foi confirmada, pois verificou-se que as políticas públicas educacionais, em especial o FIES, são ferramentas de efetivação do direito fundamental à educação e meio de inclusão social o acesso ao ensino superior. Desta forma, sua supressão pelo poder executivo impõe um retrocesso social ferindo o princípio do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana.

Conforme restou evidenciado, para averiguar a hipótese levantada, o estudo respaldou-se na premissa de que o direito à educação ostentou relevante notoriedade com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e, por consequência, sua inclusão no rol dos Direitos Fundamentais. Isto posto, foi possível constatar-se a vinculação das políticas públicas como ferramentas de acesso ao ensino superior, com intuito de concretizar tais preceitos constitucionais.

Demonstrou-se que as políticas públicas de acesso ao ensino superior foram implementadas visando diminuir a desigualdade social latente e propiciar meios igualitários que fomentem a garantira do direito constitucional à educação.

Dessa forma, denota-se a precariedade da prestação educacional do Estado no que diz respeito a concretude de um ensino superior público que efetive os direitos de cidadania previstos na Constituição Federal. Há um descompasso entre o número de universidades públicas e a demanda por estes setores.

Neste cenário, surgiram os programas FIES e Prouni, que se destinam a incentivar o acesso ao ensino superior tanto nas instituições públicas como nas privadas. Tais ações se mostraram cada vez mais relevantes, necessitando de investimentos governamentais permanentes e eficientes, para que, aplicados os recursos necessários, ocorra factualmente a transmutação desta perspectiva educacional e, portanto, social.

Neste diapasão, deve o poder público dar efetividade às políticas públicas já existentes, por meio de novos investimentos e de uma necessária reestruturação programática afim de reconduzi-la a realidade social vigente decorrente do cenário de crises econômicas e políticas que o país vem enfrentando. Assim, o acesso ao ensino superior deve ser fornecido de modo abundante e consistente, guarnecendo o indivíduo de toda a base educacional da qual necessita para que se torne um cidadão de direitos.

Destarte, é compromisso estatal assegurar o acesso ao ensino superior às pessoas menos favorecidas por intermédio das instituições privadas, por meio dos *retro* mencionados programas.

Atestou-se que a educação pertence ao campo dos Direitos Fundamentais Constitucionais, com destaque para as políticas públicas de acesso ao ensino superior como forma de sua efetivação, bem como a possibilidade de judicialização em face a estagnação imposta pelo poder executivo, assim sendo por meio do poder judiciário garantir concretude de tais direitos.

Para tanto, foi utilizado basilarmente o método dedutivo para o respaldo da pesquisa, a qual em determinado momentos, a fim conferir melhor elucidação aos temas propostos apoiou-se, também, nos métodos histórico, dedutivo e hipotético. Dessa maneira, iniciou-se por uma visão geral do conceito de direito à educação enquanto direito fundamental social até a conclusão do tema que consuma na análise do fenômeno da Judicialização das políticas públicas educacionais (FIES). Além disso, foram utilizadas técnicas de pesquisa como a análise jurisprudencial e pesquisa indireta bibliográfica.

Por fim, com fulcro no referencial teórico, conclui-se, que o tema delineado não se restringe aos casos aludidos nesta pesquisa. Muito além disso, abrange todo o cenário judicial dos pleitos relacionados ao direito à educação e acesso ao ensino superior evidenciados pelo fenômeno da judicialização.

Por conseguinte, trata-se o direito a educação como um direito fundamental elencado no texto constitucional e que o princípio da dignidade da pessoa humana amparado pela teoria do mínimo existencial não pode ser restringido pela escassez de recursos, logo o indivíduo não pode ficar à benevolência dos administradores públicos devendo o Estado garantir integralmente o acesso ao ensino superior.

REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, M. **Avaliação da aprendizagem:** como trabalhadores-estudantes de uma faculdade particular noturna veem o processo - em busca de um caminho. São Paulo, 1990. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

ADORNO, Theodor Wiesengrund. **Educação e emancipação**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

Agência de notícias CNI. **O país deve investir em educação para garantir competitividade.** Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2014/08/o-pais-deve-investir-em-educacao-para-ganhar-competitividade-diz-cni/> Acesso em: 10 de Junho de 2017.

ALVES, Fernando de Brito; OLIVEIRA, Guilherme Fonseca de; DINIZ, Lucas Thainan Mendes. **HISTÓRIA, DEMOCRACIA E PENSAMENTO CRÍTICO NA APLICAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM TEMPO.** Marília. V. 15. 2016. p, 50. Disponível em: <file:///C:/Users/pc/Downloads/1648-1-4209-1-10-20161214%20(1).pdf> Acesso em: 26 de Maio de 2017.

APRILE, Maria Rita. **Políticas Públicas para Acesso ao Ensino Superior e Inclusão no Mundo do Trabalho** – o Programa Universidade para todos (PROUNI) em Questão. In: VI Congresso Português de Sociologia. Mundos Sociais: saberes e práticas. 25 a 28 de jun. 2008. Disponível em: <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/182.pdf>. Acesso em: 10 de Março de 2016.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**.12ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade** – 3. Ed - Malheiros Editores, 2007.

BARCELOS, Ana Paula de. **Legitimação dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002.

BARKER, Sir Ernest. **Teoria Política Grega.** Trad. Sérgio Bath, Brasília: Editora universidade de Brasília, 1978.

BARROSO, Luís Roberto**. Direito Constitucional e a efetividade das normas.** 5. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

_____. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. 2010. Disponível em <http://www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso_para_Selecao.pdf>. Acesso em: 20 julho 2017.

BERTOLIN, Julio Cesar. **Os quase-mercados na educação superior**: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. Educação e Pesquisa: São Paulo, v.37, n.2, p. 237-248, mai./ago. 2011.

BLOOM, B. S., HASTINGS, J. T., MADAUS, G. F. **Manual de avaliação formativa e somativa do aprendizado escolar.** São Paulo: Pioneira, 1983.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**, pp. 5-19. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa.** São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BORGES, F. C. E. **Financiamento público e ampliação do acesso ao Ensino Superior no Brasil**: Repercussão em instituições particulares de ensino. 183 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Cidade De São Paulo, São Paulo, 2012.

BOURDIEU, Pierre. **A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura.** Educ. Rev., Belo Horizonte (10), dez, 1989.

BRASIL. **Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº. 11.096 de 13 de janeiro de 2005.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm>Acesso: 14 de dezembro de 2016.

_____. **Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº. 12.202 de 14 de janeiro de 2010.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm> Acesso em: 14 de dezembro de 2016.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm>. Acesso em: 25 de Maio de 2017.

_____. **Decreto Federal nº 5.773, de 09 de Maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal

de ensino. **Disponível em: <http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/dec5773.htm> Acesso em: 27 de Maio de 2017.**

_____. **Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998**. Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei nº 9394 de 1996). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf> Acesso em: 26 de Maio de 2017.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 25 de Maio de 2017.

_____. **Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília - DF, 15 de abril de 2004.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Fundo de Financiamento Estudantil. Prestação de Contas Ordinárias Anual.** Relatório de Gestão do Exercício de 2014: Fundo de Financiamento Estudantil. 2014.

_____. Ministério da Educação, **Programas ProUni, Reuni e Fies**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php>. Acesso em: 10 abril de 2017.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Agravo de Instrumento, **Processo nº 0011373-47.2016.4.03.0000/SP.** Bianca Venturelli e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Publicado no e-DJF3 Judicial: 12/12/2006. Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:12/12/2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Agravo de Instrumento, **Processo nº 0025920-29.2015.4.03.0000/SP.** União e Ministério Público Federal. Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA: 11/03/2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento, **Processo nº 5006616-36.2015.4.04.7111/RS.** Angela Maria Carvalho e União e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Publicação: 16/11/2016.

Brasil 247. **Fim do Ciência sem Fronteiras é um golpe para estudantes mais vulneráveis.** Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/colunistas/joseguimaraes/288860/Fim-do-Ci%C3%AAncia-sem-Fronteiras-%C3%A9-um-golpe-para-estudantes-mais-vulner%C3%A1veis.htm> Acesso em: 10 de Junho de 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador:** Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas.2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARTA CAPITAL. Educação. **Brasil é o 60º de 76 países em ranking de educação.** Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/brasil-e-60o-de-76-paises-em-ranking-de-educacao-8400.html> Acesso em: 10 de Junho de 2017.

CARVALHO, Orlando de. **O direito geral de personalidade**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Censo EAD.BR: **relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil 2011.** – São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012. ABED – Associação Brasileira de Educação a Distância. p, 61. Disponível em: <http://www.abed.org.br/censoead/censo2012.pdf> Acesso em: 10 de Junho de 2017

CEZNE, Andrea Nárriman. **O Direito à Educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental**. Disponível em: < https://periodicos.ufsm.br/reveducacao/article/view/1532>. Acesso em: 09 de junho de 2017.

CORDEIRO, Karine da Silva. **Direitos Fundamentais Sociais. Dignidade da Pessoa Humana e Mínimo Existencial**. Papel do Poder Judiciário. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2012.

DAVOK, D. F. **Qualidade em educação.** Revista Avaliação. v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007. Campinas: Sorocaba, SP.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação da Educação Superior.** Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

Dicionário Mini Aurélio. Editora Nova Fronteira. 2002.

Documento básico. **Avaliação das universidades brasileiras.** Uma proposta nacional. Comissão Nacional de Avaliação. Brasília. 26 de Novembro de 1993. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/docbas.pdf> Acesso em: 27 de Maio de 2017.

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social**. In: Educação social. Campinas, v. 28, n. 100, Especial, out./2007.

DURHAM, E. **Educação superior, pública e privada (1808 – 2000).**In: SCHWARTMAN, Simon & BROCK, Colin. Os desafios da educação no Brasil. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 2005.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério.** Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FARIA, V. E. Brasil: **Compatibilidade entre a estabilização e o resgate da dívida social**, in Pobreza e Política Social. CADERNOS ADENAUER, nº 1. São Paulo: Fundação Konrad Adeunauer, 2000.

FERREIRA, Ruy. **A Internet como ambiente da Educação à Distância na Formação Continuada de Professores.** Universidade Federal do Mato Grosso. Dissertação de Mestrado: Cuiabá, 2000. p, 09. Disponível em: <http://cev.ucb.br/qq/ruy_ferreira/tese.htm> Acesso em 11 de Junho de 2017.

FERREIRO, Emilia. TEBEROSKY, Ana. **Psicogênese da Língua Escrita**. Artmed Editora. Porto Alegre, 1999.

FRANKLIN, Karen. **Os conceitos de Doxa e Episteme como determinação ética em Platão.** Educar, Curitiba, n. 23, p. 373-376, 2004.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

GARCIA, Maria. **A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, nº23. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho, 2012.

GODOI, Marciano Seabra de. **Justiça, igualdade e direito tributário.** São Paulo: Dialética, 1999.

GOMES, Sergio Alves**. Hermenêutica Jurídica e Constituição no Estado de Direito Democrático.** Rio de Janeiro: Forense, 2001.

_____. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e o direito fundamental à educação.** Revista de Direito Constitucional e Internacional – RDCI, v. 13, n. 51, p. 53–101, abr./jun., 2005.

GONÇALVES, Consuelo T. **Quem tem medo do Ensino à Distância.** Revista Educação à Distância, n. 7-8, 1996, INED/IBASE. Disponível em: <http://www.intelecto.net/ead/consuelo.html> Acesso em 26 de Maio de 2017.

GORARD, Stephen; SMITH, Emma; MAY, Helen; THOMAS, Liz. **Review of Widening Participation Research: Addressing the Barriers to Participation in Higher Education.** HEFCE: Bristol, Disponível em: <http://www.hefce.ac.uk/pubs/rdreports/2006/rd13_06/> Acesso em: 25 de Maio de 2017.

GUTIERREZ, Francisco & PRIETO, Daniel. **A mediação pedagógica: educação à distância alternativa.**Trad. Edilberto M. Sena & Carlos Eduardo Cortés. Campinas: Papirus (Educação internacional do Instituto Paulo Freire), 1994.

G1. Educação. **Brasil cai em ranking mundial de educação em ciências, leitura e matemática.** Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/brasil-cai-em-ranking-mundial-de-educacao-em-ciencias-leitura-e-matematica.ghtml>. Acesso em: 10 de Junho de 2017.

HACK, J. R. **Afetividade em processos comunicacionais de tutoria no ensino superior à distância.** In: FORO VIRTUAL DE VIRTUAL EDUCA SANTO DOMINGO 2010. Santo Domingo: Virtual Educa. 2010.

HENRIQUES, R. M. **Desigualdade Racial no Brasil**: evolução das condições de vida na década de 90. Texto para discussão n. 807. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4061&catid=313. Acesso em 12 junho de 2017.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha,** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HOBBES, Thomas. **De Cive:** Elementos Filosóficos a respeito do Cidadão. Petrópolis: Vozes, 1993.

HUBERT, René. **SIGNIFICADOS**. Disponível em: <http://www.significados.com.br/educacao/> Acesso em: 27 de Maio de 2017.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Censo de Educação Superior.** Resumo Técnico. 2009. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2009/resumo_tecnico_2009.pdf> Acesso em: 26 de Maio de 2017.

ISAIA, S. M A.; BOLZAN, D. P. V. **Formação docente:** em busca de indicadores de qualidade. In: AUDY, J. L. N.; MOROSINI, M. C. (Orgs.) Inovação e qualidade na universidade. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

JAEGER, W.W. **Paidéia:** a formação do homem grego**.** São Paulo: Martins Fontes, 1989.

JULIATTO, Clemente Ivo. **A universidade em busca da excelência**: Um estudo sobre a qualidade da educação. Curitiba: Champagnat, 2005.

KANT, Immanuel. **Sobre a pedagogia.** Tradução de Francisco Cock Fontanella. 4ª ed. Piracicaba: Editora UNIMEP, 2004.

KELSEN. **A Justiça e o Direito Natural.** Trad. Coimbra. Armenio. Amado. 1963.

KOPYTOFF, Igor. **"Slavery".** Annual Review of Anthropology, vol.11, 1982.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Reforma da Educação Superior nos anos de contrarrevolução neoliberal:** de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva. Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005.

LITWIN, E. (org.). **Educação a Distância:** Temas para o debate de uma nova agenda educativa. Fátima Murad (trad.). Porto Alegre: Artmed, 2001 a. Lowi, Theodor (1964) "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", World Politics, 16: 677-715.

LOWI, Theodor. **"Four Systems of Policy, Politics, and Choice".** Public Administration Review, 32: 298-310, 1972.

_____. **“The state in politics: The relation between policy and administration”**, in Regulatory Policy and the Social Sciences Ed. Noll R G, (University of California Press, Berkeley, CA), 1985.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais.** São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, C. B. **O ensino superior brasileiro nos anos 90.** In: Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo: 2000.

MARTINS, Ligia Márcia; RABATINI, Vanessa Gertrudes. **A Concepção de Cultura em Vigotski: contribuições para a educação escolar.** Psicologia Política. VOL. 11. Nº 22. PP. 345-358. Jul./dez. 2011. Disponível em:<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v11n22/v11n22a11.pdf Acesso em 05/04/2016> Acesso em: 11 de Junho de 2017.

MELO FILHO, Álvaro. **Direito educacional:** aspectos teóricos e práticos. Mensagem, Revista do Conselho de Educação do Ceará, Fortaleza, n. 8 (nº especial sobre direito educacional), 1982-1983.

MELO, Fábio Mansano, ALVES, Ana Elizabeth Santos, **A mercantilização do ensino superior e os impactos no processo de trabalho docente,** X Seminário Nacional, contribuições para a história e historiográfica da educação brasileira. 2016.

MENEZES, E. **Pedagogia tradicional.** *Dicionário Interativo da Educação Brasileira* - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002.

MONTEIRO, A. C. **A viabilidade financeira do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior- FIES para a Instituição Privada**. 2012. Monografia (Especialização) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

MORAN, J. M. **Educação Inovadora na Sociedade da Informação**. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/moran.PDF> Acesso em: 11 de Junho de 2017.

MOROSINI, Marília C. **O professor do ensino superior:** Identidade, docência e formação. Brasília: INEP, 2000.

MUNIZ, Regina Maria Fonseca. **O Direito à Educação.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

NISKIER, A. **Educação à distância:** a tecnologia da esperança. 2ª. Ed. São Paulo: Loyola, 2000.

OECD. **Equity in Education Thematic Review:** Norway. Disponível em:<http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_39263231_38692819_1_1_1_1,00.html> Acesso em: 25 de Maio de 2017.

OLIVEIRA JÚNIOR, Washington Luiz de. **A educação pública brasileira, enquanto direito fundamental, e a sua ação política na busca permanente ao Estado Democrático de Direito.** 2012. Disponível em:<http://www.ucs.br/ucs/tplcinfe/eventos/cinfe/artigos/artigos/arquivos/eixo_tematico2/A%20Educacao%20Publica%20Brasileira%20Enquanto%20Direito%20Fundamental.pdf> Acesso em: 30 de maio de 2017.

PERRENOUD, Philippe**. Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens.** Porto Alegre: Artmed, 1999.

PINHEIRO, Wesley Moreira. **Captação X Inclusão:** duas faces do financiamento estudantil. Revista Espaço Acadêmico. São Paulo, n. 149, out. 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e os desafios.** Revista Consultor Jurídico, 2002. p.04. Disponível em: https://*conjur*.*estadao.com.br*/*static*/*text*/*10798*,*1*>. Acesso em: 25 de Maio de 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO-PNUD. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em:< http://www.pnud.org.br/odm.aspx >. Acesso em: 13 de março de 2017.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos Fundamentais Sociais.** Coimbra: Editora Coimbra, 2006.

QUEIROZ; Viviane. **As parcerias público-privadas na educação superior brasileira:** FIES, PROUNI e BNDES. 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Desenvolvimento Regional) –Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

RANIERI, Nina. **Educação Superior, Direito e Estado:** Na Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/96). São Paulo: Edusp, 2000.

RAPOSO, Fernanda Carvalho Ramalho, **Fracasso escolar:** a voz de quem sofre as suas consequências. Universidade do Estado do Rio de Janeiro UERJ Programa de Pós-graduação em Educação PROPED. 2008.

RAWLS, J. **Uma teoria da Justiça.** 3ª Ed. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2008.

RIES – Rede Sul Brasileira de Investigadores da Educação Superior, Núcleo de Excelência em Ciência, Tecnologia & Inovação em Educação. CNPq/FAPERGS.

Indicadores de Qualidade para a Educação Superior Brasileira. Porto Alegre, 2006.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria geral do processo** – 7. Ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

RODRIGUES, José dos Santos. **A universidade brasileira rumo à nova América**: pós-modernismo, shopping Center e educação superior. Niterói: Editora da UFF, 2012;

SACRISTÁN, J.C.; PÉREZ GÓMEZ, A. I. **Compreender e Transformar o Ensino.** 4.ed. Porto Alegre Artes Médicas, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 3ª. Ed. Porto alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

_____. **Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo Latino-americano.** Rev. TST, Brasília, v. 75, n. 3, jul.-set. 2009.

SALIBA, Maurício Gonçalves. **O Olho do poder**. Análise crítica da proposta educativa do Estatuto da Criança e do Adolescente**.** São Paulo; UNESP, 2006.

SAVIANI, Dermeval. **Educação: do senso comum a consciência filosófica.** 17 ed. Campinas/SP: Autores Associados, 2007.

_____. **Pedagogia histórico-crítica:** primeiras aproximações. 9 ed. Campinas/SP: Autores Associados, 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SGARBOSSA, Luís F. **Esboço de uma análise econômica da Constituição de 1988**. In: CLEVE, C. M. Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SGUISSARDI, Valdemar. **Educação superior no brasil.** Democratização ou massificação mercantil? Educ. Soc., Campinas, v. 36, nº. 133, p. 867-889, out.-dez., 2015

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ATIQUE, Henry. **Ensaios sobre os Direitos Fundamentais e Inclusão Social.** São Paulo: Boreal, 2010.

SILVA, Fábio de Sousa Nunes da. **Análise crítica quanto efetivação do direito fundamental à educação no Brasil como instrumento de transformação social.** 2008. p, 01. Disponível em <http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/34582/analise-critica-quantoefetivacao-do-direito-fundamental-a-educacao-no-brasil-fabio-de-s-nunes-da-silva> Acesso em 27 de Maio de 2017.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 15ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p.152

SILVA, Solonildo Almeida da. **Educação à distância e Universidade Aberta do Brasil:** quando a mercantilização do ensino e a precarização da docência alcançam um novo ápice? Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira. Fortaleza, UFC: 2011.

SOUZA, Celine. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 08, n. 16, JUL/DEZ 2006, p. 20-45.

SOUZA, Motauri Ciocchetti. **Direito Educacional**. São Paulo: Verbatim, 2010.

SQUIZATO, R. **Educação:** lições por fazer. Rev Página 22. 2006.

STF, Pleno, RMS 23.452/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 12.05.2000, p. 20.

THOENIG, Jean-Claude. **Politique publique**. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie e RAVINET, Pauline. Dictionnaire des politiques publiques. Paris: Sciences Po – Les Presses, p. 328-335, 2006.

UNESCO, **Relatório Conciso:** O imperativo da qualidade/Educação para todos. França: UNESCO, 2004.

UNICEF. **Relatório do UNICEF apresenta desafios do ensino médio no Brasil.** Brasília/Belo Horizonte, 11 de março de 2015. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/media_29109.html> Acesso em 11 de Junho de 2017.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Avaliação:** concepção dialética-libertadora do processo de avaliação escolar. 11. ed. São Paulo: Libertad, 2000.

WERTHEIN, J. **O Direito à Educação como Direito Público:** implicações apara o livro e a leitura. Revista Linha Direta, ano. 9, n. 97, p.6-9, abril de 2006.