PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

RAFAELLA BRUSTOLIN

O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS À LUZ DA IGUALDADE MATERIAL: REPENSANDO A GRATUIDADE DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NO BRASIL

CURITIBA
2020

RAFAELLA BRUSTOLIN

O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS À LUZ DA IGUALDADE MATERIAL: REPENSANDO A GRATUIDADE DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, na área de concentração Direito Econômico e Desenvolvimento e linha de pesquisa Direitos Sociais, Desenvolvimento e Globalização, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito. Orientador: Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem.

RAFAELLA BRUSTOLIN

CURITIBA
2020

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Sônia Maria Magalhães da Silva - CRB-9/1191

B912p
2020

Brustolin, Rafaella
O Princípio da universalidade dos serviços públicos à luz da igualdade material: repensando a gratuidade do ensino superior público no Brasil / Rafaella Brustolin ; orientador, Daniel Wunder Hachem. -- 2020
269 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2020.
Bibliografia: f. 237-269

1. Direitos fundamentais. 2. Ensino superior. 3. Direito à educação. 4. Igualdade na educação. 5. Direito. I. Hachem, Daniel Wunder. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris. 3. ed. – 340

TERMO DE APROVAÇÃO

RAFAELLA BRUSTOLIN

O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS À LUZ DA IGUALDADE MATERIAL: repensando a gratuidade do Ensino Superior Público no Brasil

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:
Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem

Membros:
Prof.ª Dr.ª Adriana da Costa Ricardo Schier (UniBrasil)

Prof.ª Dr.ª Ana Cláudia Santano (UniBrasil)

CURITIBA, 18 de março de 2020.

Aos meus pais, Paulo e Danielle, por tudo e tanto.

AGRADECIMENTOS

À Deus, primeiramente, por nunca me abandonar.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil – CAPES, pela incrível oportunidade de crescimento profissional e pessoal eivada por meio do financiamento deste mestrado.

Ao meu orientador e exemplo, Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem, pela grandiosa contribuição acadêmica para a execução deste trabalho e pelo incansável esforço para a minha, e de tantos outros privilegiados alunos, transformação acadêmica e pessoal.

À Pontifícia Universidade Católica do Paraná, por sua direção, administração, estrutura, qualidade e corpo docente.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR, em sua coordenação e secretaria, pelo apoio, atenção e incentivo.

Aos professores que marcaram minha trajetória neste percurso, especialmente Prof. Dr. Emerson Gabardo, Prof. Dr. Luiz Alberto Blanchet, Prof. Dr. Oksandro Osdival Gonçalves, Prof. Dr. Luis Alexandre Carta Winter, Profa. Dra. Marcia Carla Pereira Ribeiro, Profa. Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier e Prof. Antônio Carlos Efing, que sem sombra de dúvidas, oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior, sustentado pela acendrada confiança na qualidade e ética acadêmica.

Aos meus pais, Paulo e Danielle, por todo apoio, não só nesta, mas em todas etapas de minha vida, carinho, ensinamentos, dedicação, amor incondicional, e por serem sempre, meu porto seguro.

Ao meu companheiro, Alfredo, maior apoiador deste desafio, por seu amor puro, amizade sincera e paciência inabalável. Por acreditar em mim até mesmo quando eu não acreditei, e, por sempre acreditar em nós.

A todos os amigos e colegas, pelo apoio e incentivo, que acompanharam a luta e a realização que representou este mestrado.

Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.

(Paulo Freire)

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar, no paradigma do Estado Social de Direito extraído da Constituição da República Federativa de 1988, a partir dos planos jurídico e político e à luz do princípio da igualdade material, a edição de medida legislativa veiculadora de reformas que poderiam impor, para o acesso e fruição do ensino universitário em instituições públicas, pagamento cujo valor se estabeleceria segundo as possibilidades financeiras do agregado familiar. Para tanto, analisou-se o regime jurídico constitucional e infraconstitucional relativo à educação superior no Brasil, bem como a incidência dos princípios que regem os serviços públicos nessa atividade estatal. Também foi analisado o cenário histórico-político do ensino superior a justificar tal proposição, mormente no que concerne aos últimos vinte e cinco anos demarcados por períodos de elitização, expansão, democratização e crise, elucidando a complexidade de seu financiamento. Superadas estas etapas, e, devido à barreira jurídica consistente na disposição expressa da gratuidade como princípio do ensino público em todos os estabelecimentos oficiais do país, passou-se à análise da possibilidade jurídica de reforma constitucional, sobre a qual extraíram-se as seguintes conclusões: (i) o direito à educação consiste em direito fundamental social prestacional em sentido estrito e a vinculação estatal varia conforme o nível educacional - fundamental, médio ou superior -, não se negando com isso sua força normativa; (ii) o acesso ao ensino superior esteia-se em uma posição jurídica assegurada pelo direito fundamental, ostentando assim caráter jusfundamental e gozando do regime jurídico aplicável, mas não integra, todavia, o conteúdo do direito ao mínimo existencial; (iii) à luz de todo o arcabouço legal atrelado à sua concretização, o conteúdo essencial do direito à educação superior fundamenta-se no acesso e permanência, e na democratização pautada pela igualdade material; (iv) a disposição da gratuidade configurou uma opção constituinte diante do cenário sociopolítico apresentado à época, a qual, contudo, destinou seu alcance apenas aos estabelecimentos oficiais, possibilitando aos particulares a exploração do serviço por meio da oferta privada do ensino, sem a necessidade de oferta de bolsas aos menos abastados, revelando, assim, a primazia pelo acesso ante a gratuidade; (v) o afastamento do princípio de proibição de retrocesso social deve, para além de respeitar núcleo essencial, resultar de ponderação proporcional, bem como conformar-se à parâmetros de proporcionalidade, idoneidade, necessidade, igualdade, segurança jurídica e racionalidade da fundamentação da medida retrocessiva. Por fim, concluindo-se pela juridicidade da medida, analisou-se sua conformação política, bem como sua necessidade, examinando recentes proposições legislativas a respeito da instituição de cobrança do ensino superior público e apresentando pontos positivos e pontos negativos acerca da proposta. O método de abordagem é o hipotético-dedutivo e a técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Direito fundamental ao ensino superior; gratuidade; princípio da universalidade; igualdade material; vedação ao retrocesso social.

ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze, in the paradigm of the Social State of Law inferred from the Constitution of the Federative Republic of 1988, based on the legal and political levels and with focus on the principle of material equality, the editing of a legislative proposal that could impose, for access of high education in public institutions, payment whose value would be established according to the financial possibilities of the household. To this end, it was evaluated the constitutional and infraconstitutional legal framework of the right to higher education, as well as its relationship with the public service principles. The historical-political scenario of higher education was also verified to justify such a proposition, especially with regard to the last twenty-five years marked by periods of elitism, expansion, democratization and crisis, elucidating the complexity of its financing system. Overcoming these steps, and, due to the legal barrier of the express provision of gratuity as a principle of public education in all official establishments in the country, the legal possibility of constitutional reform is given, on which the following conclusions are drawn: (i) the right to education consists of a fundamental social right and state entailment varies according to the educational level – fundamental, secondary, or higher - not denying itself with this its strength regulations; (ii) access to higher education is set in a legal position ensured by fundamental law, thus boasting a jusfundamental nature and enjoying the applicable legal regime, but does not, however, integrate the content of the right to the existential minimum; (iii) according to the entire legal framework linked to its implementation, the essential content of the right to higher education is based on access, democratization based on material equality and preparation for citizenship; (iv) the willingness of gratuity configured a constituent option in view of the socio-political scenario presented at the time, which, however, allocated its reach only to the official establishments, thus conditioning it to the capacities of each, and enabling individuals to operate the service through the private supply of teaching, without the need to offer scholarships to the less wealthy, revealing primacy of access over gratuity; (v) the removal from the principle of prohibition of social retrocession should, in addition to respecting the essential core, resulting from proportional weighting, as well as conforming to the parameters of proportionality, suitability, necessity, equality, legal certainty and rationality of the retrocessive measure. Finally, concluding by the juridicity of the measure, its political conformation was considered, as well as its need, examining recent legislative propositions of the institution of fess for public higher education, and presenting positive and negative aspects about the proposal. The approach method is hypothetical-deductive and the research technique used is bibliographic and documentary.

Key-Words: Fundamental right to higher education; gratuity; universality principle; material equality; principle of prohibition of social retrocession.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Matriculados com renda familiar mensal de mais de 10 salários mínimos.....103

Figura 2 – Percentual de estudantes de Medicina com renda familiar mensal superior a 10 salários mínimos. 104

Figura 3 – Percentual de estudantes de Odontologia com renda familiar mensal superior a 10 salários mínimos – nos três ciclos do ENADE 105

Figura 4 – Percentual de estudantes de Direito com renda familiar mensal superior a 10 salários mínimos – nos três ciclos do ENADE 105

Figura 5 – Renda familiar em cursos selecionados – porcentagem por faixa de renda – 3º ciclo do ENADE. 106

Figura 6 – Onde o estudante de graduação cursou o ensino médio (%) 107

Figura 7 – Estudantes de graduação que cursaram o ensino médio público, dados dos três ciclos do ENADE (%) 107

Figura 8 – Estudantes de graduação que cursaram o ensino médio público (%) 108

Figura 9 – Graduando (as) por faixa de renda mensal per capita 113

Figura 10 – Graduandos (as) com renda mensal familiar per capita de até 1 e meio SM, segundo faixas de renda selecionadas – 2018 114

Figura 11 – Fontes públicas de receita para o financiamento da educação pública no Brasil 123

Figura 12 – Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional..... 125

Figura 13 – Fontes de receitas das IES por origem dos recursos e natureza das instituições, 2012 131

Figura 14 – Despesas das IES classificadas por natureza econômica e tipo de instituição 2012 131

Figura 15 – As metas do PNE para 2024 para a educação superior e o estágio em que se encontravam em 2014, em % 133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do número de instituições de educação superior por dependência administrativa no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)..... 81

Tabela 2 – Evolução do número de matrículas em cursos de graduação presencial por dependência administrativa no Brasil, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)..... 81

Tabela 3 – Taxas de acesso à graduação para a população de 18 a 24 anos que já concluiu o ensino médio, segundo categoriais sociais 2004 e 2014 (em %).....111

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

1. REGULAÇÃO JURÍDICA DO SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL 19

1.1 Regime jurídico-constitucional do direito fundamental social à educação superior 19

1.2. Regime jurídico infraconstitucional do direito fundamental social à educação superior 38

1.3. Regime jurídico dos serviços públicos 56

2. UNIVERSIDADES BRASILEIRAS: EXPANSÃO, DEMOCRATIZAÇÃO E FINANCIAMENTO 71

2.1. A expansão do ensino superior no Brasil 71

2.2. Democratização do acesso à luz das políticas de equidade 94

2.3. Financiamento do ensino superior no Brasil 120

3. LIMITES JURÍDICOS AO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO SUPERIOR 140

3.1. Direitos fundamentais sociais como limites materiais ao Poder Reformador 140

3.2. Mínimo existencial e conteúdo essencial do direito fundamental ao ensino superior 155

3. 3. Princípio da proibição do retrocesso social 177

4. (IM) POSSIBILIDADE DE COBRANÇA DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO 191

4.1. Proposições legislativas para a cobrança de mensalidade nas universidades públicas 191

4.2. Argumentos favoráveis à instituição de cobrança pelo ensino superior público 203

4.3. Argumentos contrários à instituição de cobrança pelo ensino superior público 222

CONCLUSÕES..... 229

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 237

INTRODUÇÃO

Embora não se encontrem positivados expressamente no ordenamento jurídico-constitucional pátrio, os ditames do Estado Social de Direito estão consagrados na essência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que é caracterizada pela "consciência política geral" da comunidade e identificada a partir de "uma determinada ordem de valores e de princípios morais que o "espírito do tempo" consagra".[1] Essa é a conclusão a que se pode chegar quando se realiza uma "leitura moral" da Constituição brasileira.

Visando aproximar a democracia constitucional dos anseios populares, este método direciona uma proteção mais intensa dos direitos das minorias (com intensidade maior do que um apego apático à regra da maioria). Nessa linha, as normas da Constituição – muitas vezes amplas e abstratas, sem um sentido concreto facilmente extraível – devem ser lidas e interpretadas a partir dos princípios morais e filosóficos – de política e de justiça, por exemplo – da sociedade na qual os dispositivos serão aplicados.[2]

Neste sentido, ao se verificar o fato de que a Constituição de 1988 reconhece as desigualdades sociais existentes na comunidade e impõe, como deveres da República, (i) a construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária; (ii) a garantia do desenvolvimento nacional; (iii) a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; (iv) a promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de preconceito ou distinção; é manifesta a sua opção por um modelo de Estado Social. Recorda-se, neste sentido, que a feição estrutural dos sub-ramos do Direito Público estão sempre essencialmente relacionados com o paradigma político-ideológico adotado como base para a sustentação do Estado em uma determinada ordem jurídica.[3]

---

[1] GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 167.

[2] Neste sentido, ver: DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law**: The Moral Reading of the American Constitution. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

[3] Nas palavras de Daniel Wunder HACHEM, "os contornos do Direito Público estão intrinsecamente ligados ao modelo de Estado no qual cada sistema normativo se encontra inserido, de modo que as tendências dos ordenamentos jurídico-administrativos costumam acompanhar as feições assumidas pelos Estados nos quais são forjados". HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013. p. 134.

Sendo inegável que a sociedade brasileira ainda é fortemente marcada por sensíveis desigualdades, faz-se necessário, que a Administração Pública reconheça essas diferenças e, na busca de reduzi-las, produza "soluções diferenciadas para atender aos excluídos e destituídos de recursos ou potenciais".[4] Desta maneira, no marco do Estado Social, o Direito Administrativo não apenas se destina a restringir o âmbito de atuação estatal ou a reparar os danos que eventualmente venha a causar, mas também a redistribuir as riquezas produzidas na sociedade. Em outras palavras, pode-se dizer que a Administração Pública deve se voltar à criação de condições mais igualitárias entre os cidadãos, principalmente em países como o Brasil, onde diversos grupos e classes sociais são diariamente excluídos e marginalizados.[5] Essas são as principais bases jurídico-ideológicas para que a doutrina contemporânea vem chamando de "Administração Pública inclusiva", e as premissas tomadas como, frise-se, indispensáveis para a leitura desta dissertação.

Nessa toada, a Constituição da República Federativa de 1988 elevou os direitos sociais à categoria de direitos fundamentais. O direito à educação, nesse sentido, estando previsto no artigo 6º do texto constitucional, goza de aplicabilidade imediata. Mais à frente, no artigo 205, ao dispor que "a educação é direito de todos e dever do Estado", a Constituição deixa claro que o Poder Público deve manejar todas as ferramentas jurídicas de que dispõe para satisfazer as necessidades sociais relativas à educação, as quais, em última análise, dizem respeito à emancipação política dos cidadãos e ao desenvolvimento econômico e social da nação.

Em sua parcela relativa ao ensino superior, a educação encontra-se voltada a preparação para a cidadania e qualificação para o trabalho, podendo ser ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.

Ademais, é sabido que o instrumento administrativo mais efetivo para a concretização de um direito fundamental social é o serviço público. É lógico, portanto, afirmar que a prestação dos serviços públicos deve buscar não apenas o oferecimento de utilidades materiais para a satisfação da população, mas também a concretização daqueles deveres consagrados no artigo 3º. Em razão disso, os princípios da universalidade e da gratuidade – no caso da educação – dos serviços públicos devem ser

---

[4] JUSTEN FILHO, Marçal**. Curso de direito administrativo**. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 218.

[5] BALBÍN, Carlos F. Un Derecho Administrativo para la inclusión social. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional,** Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 33-59, out./dez. 2014. p. 58.

analisados, sempre, com os olhos voltados para a promoção dos objetivos fundamentais da República – mais especificamente, para os fins do presente trabalho, para a realização de justiça social.

O princípio da universalidade é um dos principais alicerces do Direito dos Serviços Públicos, podendo ser identificado como uma decorrência direta do princípio constitucional da igualdade. Com efeito, uma leitura inicial da noção de isonomia de fato parece demandar que o Estado, ao se encarregar da prestação de determinado serviço público, o faça de modo igual para todos os usuários.

No entanto, quando se observa o princípio da igualdade pela sua faceta material, o dogma da universalidade dos serviços públicos pode passar a ser questionado. Assim, uma vez reconhecidas – inclusive pela Constituição da República Federativa do Brasil – as desigualdades sociais existentes no Brasil, até que ponto proibir, com base em um ideal formal de igualdade, que a Administração Pública preste alguns serviços públicos de maneira especial para parcelas restritas da população é uma opção política indiscutivelmente legítima?

Diante dessa nova forma de encarar o princípio da igualdade, a universalidade dos serviços públicos pode passar a ser objeto de análises mais críticas. Se a determinação de se prestar, de modo indistinto, os serviços públicos a toda a população parece se corresponder perfeitamente à igualdade formal, o mesmo não pode ser dito quanto à igualdade material. Afinal, se a igualdade material parte do reconhecimento da existência de desigualdades na sociedade, por que o Estado, com seus recursos escassos, deve gastar dinheiro não apenas com a parcela da população que de fato necessita desse amparo, mas também com aqueles que poderiam buscar a mesma satisfação na iniciativa privada? E, por outro lado, se não deve, seria possível que restringisse a universalidade e/ou a gratuidade de um determinado serviço público, com base em critérios sociais?

Todos estes questionamentos se legitimam quando se verifica que, historicamente, as universidades públicas foram formadas majoritariamente por pessoas das classes economicamente mais altas da população – já que, diante dos processos seletivos disputadíssimos, muitos dos aprovados são provenientes do ensino fundamental e médio da rede privada –, ao mesmo tempo em que o custeio dessas instituições de ensino sempre foi divido igualmente por toda a população.

Por outro lado, embora se reconheça o avanço promovido pelas recentes políticas públicas de democratização, o acesso e fruição dos cidadãos economicamente

desfavorecidos ao ensino superior, especialmente nos cursos de alta demanda, ainda é seriamente dificultado, tendo tais indivíduos que, em uma lógica inversa, arcar com os custos da oferta privada do ensino.

Todo esse cenário parece não se adequar à lógica da Administração Pública inclusiva. Os serviços públicos devem buscar aumentar a qualidade de vida dos cidadãos menos abastados, que necessitam do Estado para poderem ter acesso à educação. Com a universalidade irrestrita da gratuidade dos serviços públicos de ensino superior, isso parece não ocorrer.

A partir dessas considerações é que se estrutura esta dissertação, que tem como objetivo analisar a possibilidade jurídica e a conveniência política de instituição de cobrança no ensino superior público. Ou seja, pretende-se responder aos seguintes questionamentos gerais (problemas de pesquisa): é juridicamente possível cobrar, com base na capacidade contributiva de cada um, pelo acesso e fruição do ensino superior público? Quais seriam os pontos positivos e negativos, em uma análise política de conveniência e oportunidade, da alteração do texto constitucional a fim de instaurar tal cobrança?

Para se responder a estas questões, faz-se necessário enfrentar as seguintes temáticas: (i) qual o conteúdo do direito à educação superior no Brasil?; (ii) qual o nível de proteção desta parcela do direito?; (iii) em seu histórico recente, como é estruturado e financiado o ensino superior público?; (iv) dentre as atuais políticas públicas voltadas à democratização do ensino superior, subsiste um critério de equidade entre elas capaz de gerar efetivamente a igualdade de posições entre os estudantes? (v) tendo em vista a disposição expressa do princípio da gratuidade do ensino público no texto constitucional, seria juridicamente possível a proposição de emenda a fim de relativizar a gratuidade irrestrita, sem incorrer em retrocesso social? (vii) no plano político, quais seriam os pontos positivos e negativos da instituição essa cobrança?

A partir destes objetivos, gerais e específicos, opta-se por estruturar a dissertação em quatro capítulos, descritos a seguir:

O primeiro capítulo inicia-se analisando a noção de educação no Brasil, à luz do disposto na Constituição de 1988, com ênfase na parcela do direito atinente ao ensino em seu nível superior. Essa análise é seguida pelo exame infraconstitucional relacionado ao direito, notadamente por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (Lei Federal n.º 9394/1996) e do Plano Nacional de Educação de 2014/2024 (Lei Federal n.º 13.005/2014). Por meio dessa análise, é possível identificar o conteúdo

jurídico do direito, bem como os mecanismos responsáveis por sua efetivação. Ademais, faz-se relevante o estudo, ainda que sucinto, do regime jurídico dos serviços públicos no Brasil, bem como de seus princípios específicos e sua relação com os princípios atinentes ao direito à educação. Compreender esta noção é indispensável, tendo em vista tratar-se do instrumento administrativo utilizado pela Administração Pública para a prestação direta da educação, cujo regime jurídico incide na efetivação do referido direito. Nesse ponto, é trazida à baila a visão do princípio da universalidade pelas lentes da igualdade material, a fim de que se verifique a possibilidade de o Administrador promover o oferecimento dos serviços públicos de modo discriminado, com vistas à satisfação dos ditames da justiça social. Ademais, importa a verificação do conteúdo do chamado "serviço público adequado", parâmetro a guiar a prestação da generalidade de serviços públicos no país, e, portanto, da educação superior.

No segundo capítulo, debruça-se sobre o panorama fático-histórico do ensino superior no Brasil, desde antes até depois da promulgação da Constituição de 1988, em seus períodos, com forte vinculação ao cenário político, demarcados por intensa expansão, democratização e crise. Em seguida, diante das iniciativas avaliadas, é realizada a análise empírica de três importantes pesquisas recentes que buscaram verificar o perfil socioeconômico do estudante de graduação superior pública no Brasil atualmente, a fim de perquirir se a expansão e democratização resultaram no acesso mais equânime para o ingresso no ensino superior. Por fim, tendo em vista o contexto de crise, faz-se necessário o exame, ainda que breve, do financiamento da educação superior. Esta análise é relevante para se compreender se o problema do subfinanciamento decorre de uma real escassez de recursos do Estado ou de uma inadequada/insuficiente alocação de recursos, bem como verificar a possibilidade de receitas adicionais de origens além da essencialmente pública.

No terceiro capítulo, dedica-se à análise jurídica de proposição de emenda constitucional que vise suprimir a disposição do princípio da gratuidade como princípio expresso da educação, a fim de possibilitar a cobrança de mensalidades, de acordo com critérios que respeitem a capacidade contributiva de cada estudante. No primeiro momento é averiguada a possibilidade de alteração do texto constitucional, bem como seus limites materiais à reforma. Em um segundo momento, impende averiguar o mínimo existencial em matéria de direito à educação, e o conteúdo essencial do direito relativo à educação superior. Isso é relevante, pois, caso fosse optado politicamente pela alteração constitucional, dentro da hermenêutica constitucional, tais marcos encontram-

se como importantes balizas cujo respeito impõe-se e justifica-se na ordem jurídico-constitucional atual. Por fim, necessita-se analisar o conteúdo do princípio à vedação do retrocesso social, o qual dispõe que, diante de eventual conflito do princípio de vedação ao retrocesso com outro princípio, cuja precedência não se encontra constitucionalmente estabelecida, deverá estabelecer-se por ponderação, seguindo parâmetros de estrita observância.

No último capítulo, dedica-se, em um primeiro momento, à análise das recentes proposições legislativas que trataram da possibilidade de cobrança do ensino superior público. Demais disso, analisa-se também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Por fim, são apresentados pontos positivos e negativos, a partir do plano político, da instituição da cobrança.

A metodologia utilizada no trabalho é a hipotético-dedutiva, a partir das técnicas de pesquisa bibliográfica, por meio da análise de livros e artigos científicos de autoras e autores conceituados no âmbito do Direito Administrativo, Constitucional e Financeiro, e também das áreas da Educação e da Economia; e documental, a partir da análise de pesquisas realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, bem como pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES e pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, inúmeras normativas do Ministério da Educação e de legislações sobre os temas tratados, além de análise das recentes propostas legislativas e julgados do Supremo Tribunal Federal.

Esta pesquisa mostra-se relevante para o ambiente acadêmico, visto que, apesar da importância da temática, não foi suficientemente tratada pela doutrina, de modo que se mostra necessária uma análise crítica e verticalizada; para a sociedade em geral, visto que o debate sobre a cobrança do ensino superior público encontra preconceitos de origens diversas, e ao Congresso Nacional, notadamente nos dias atuais, em função da discussão acerca do tema.

1. REGULAÇÃO JURÍDICA DO SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito à educação recebe um notável avanço em sua proteção e promoção a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não apenas em comparação à proteção constitucional dada pelas Constituições anteriores, como também em decorrência à especial garantia assegurada aos direitos fundamentais sociais. Como tratativa inaugural do presente trabalho, este capítulo tem por objetivo compreender: a) o regime jurídico-constitucional do direito fundamental social à educação superior, analisando seu conceito extraído do tecido constitucional, bem como seus princípios gerais e específicos; b) o regime jurídico infraconstitucional do direito fundamental social à educação superior, especialmente diante da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e dos Planos Nacionais de Educação de 2000/2010 e de 2014/2024, e c) noções acerca do regime jurídico do serviço público, tendo em vista tratar-se da principal forma de prestação estatal das atividades materiais ao oferecimento de comodidades aos cidadãos e concretização dos direitos fundamentais, relacionando seus princípios com os princípios específicos do ensino.

1.1. Regime jurídico-constitucional do direito fundamental social à educação superior

Previsto genericamente na redação do artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, portanto, elevado ao status de direito fundamental social, o direito à educação encontra sua regulação específica no Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I, a partir do artigo 205[6]. Na dicção do artigo 6º: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição."[7]

---

[6] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988***).* Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

[7] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988***).* Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência

No entanto, à guisa de introito, como já brevemente exposto na Introdução deste trabalho, a tratativa do direito à educação deve ser necessariamente vinculada aos fundamentos da República Brasileira, previstos no artigo 1º, e aos objetivos fundamentais previstos no artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. No artigo 1º, prevê-se como um dos fundamentos, em seu inciso II, a cidadania, em seu inciso III, a dignidade da pessoa humana, sendo que a educação exerce papel fundamental na efetivação destes postulados, porquanto garante a construção da cidadania em seu pleno sentido, como também concretização da dignidade da pessoa humana.[8]

No artigo 3º, também é extraível a relação existente entre o direito à educação e os objetivos fundamentais da República, já que em seu inciso I, cuja redação prevê a construção de "uma sociedade livre, justa e solidária", e o que somente é possível através da educação, e quanto ao inciso II, que prevê a promoção do desenvolvimento nacional, sendo correlato afirmar que "o nível de ensino de certa sociedade constitui um pressuposto dos direitos fundamentais"[9] e sua essencialidade revela-se, por exemplo, perante a liberdade de pensamento, o direito de petição, a liberdade de reunião, o direito ao voto e à democracia, além do desenvolvimento pessoal, e, consequentemente, do desenvolvimento nacional.[10]

A relação com a cidadania também encontra vínculo com a busca constante dos movimentos sociais por uma educação de qualidade, cujo acesso seja garantido às camadas populares.

Há também o reconhecimento de que a educação é um bem que deve estar acessível a todos os indivíduos, de modo a tornar possíveis as condições para o exercício de uma efetiva cidadania. Se, como diz Patrice Canivez, ″a escola, de fato, institui a cidadania"[11], as ações e as concepções do povo enquanto sujeito político

---

social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[8] Para mais, ver: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **A educação superior**: a organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição federal e na LDB. São Paulo: Editora Xamã, 2002.

[9] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 473.

[10] Neste sentido, ver: INÁCIO, Ana Elise Cardoso. Democracia e educação: parâmetros para a compreensão da crise educacional no ensino superior brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia** / Faculdades Integradas do Brasil. Curso de Mestrado em Direito da UniBrasil, v.4, n.4 (julho./dezembro 2008), Curitiba: UniBrasil, 2008.

[11] CANIVEZ, Patrice. **Educar o cidadão**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1998, p. 33.

exigem ″uma revisão profunda na relação tradicional entre educação, cidadania e participação política"[12].

Essa revisão pressupõe uma compreensão do que seja educação. Uma concepção ampliada de educação abrange "os processos formativos que se realizam nas práticas sociais relacionadas às diferentes manifestações de convivência humana que ocorrem na vida familiar, no trabalho, no lazer, na participação política e no aprendizado escolar"[13]. De acordo com Marlene Ribeiro, "a história irá mostrar que a formação humana, não dissociada das atividades que os homens desenvolvem para produzir suas vidas e mundos, torna-se, na modernidade, educação escolar, separada do mundo do trabalho, embora determinada pela organização dos processos produtivos"[14].

No campo dogmático, trata-se de um parcial fundamento dos direitos fundamentais.[15] A verificação da qualidade do ensino de um Estado e outros dados reais "condicionam decisivamente o regime jurídico-constitucional do estatuto positivo dos cidadãos".[16] Para além, outros direitos concorrem para a formação e plenitude do direito à educação, "como a liberdade de comunicação, o direito à informação, o direito à memória histórica e cultural".[17]

João Batista Herkenhoff, em sua obra Constituinte e Educação, indica que "a educação não é um tema isolado, mas decorre de decisões políticas fundamentais. Isto é, a educação é uma questão visceralmente política."[18] Nina Ranieri também salienta este caráter político da educação, expressando que "mais do que em virtude de constituir um direito ou ter valor em si mesma, a natureza pública da educação se afirma em função dos interesses do Estado e do modelo econômico, como também por constituir eficiente mecanismo de ação política."[19]

Ademais, "entendida a educação como atualização histórica do homem e condição imprescindível, embora não suficiente, para que ele, pela apropriação do

---

[12] ARROYO, Miguel G. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester et al. **Educação e cidadania.** Quem educa o cidadão? 5. ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 31–80.
[13] RIBEIRO, Marlene. Educação para a cidadania: questão colocada pelos movimentos sociais. **Educ. Pesqui.**, São Paulo , v. 28, n. 2, 2002, p. 113-128.
[14] Para mais, ver: RIBEIRO, Marlene. Trajetória da educação liberal: alguns traçados. **Cadernos de Educação***,* Pelotas, n. 9, p. 155-184, jul./dez. 1997.
[15] TAVARES, André Ramos. Direito fundamental à educação: In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos sociais:** fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
[16] CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 473.
[17] MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a Constituição**. SA Fabris, 2001, p. 243-253.
[18] HERKENHOFF, João Batista. Constituinte e educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987, p. 8.
[19] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Educação superior**: direito e estado na Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9394/96). São Paulo, SP: EDUSP, 2000, p. 37.

saber[20] produzido historicamente, construa sua própria humanidade histórico-social, parece justo admitir que deva pautar-se pela realização de objetivos numa dupla dimensão: individual e social"[21].

A dimensão individual concerne à educação voltada ao autodesenvolvimento do educando, garantindo a realização de seu bem-estar pessoal e o acesso aos bens sociais e culturais existentes aos indivíduos; trata-se de educar para o "viver bem".[22] Por sua vez, a dimensão social está intrinsecamente ligada à formação do cidadão tendo em vista sua contribuição para a sociedade, a fim de que garanta a construção de uma ordem social mais adequada à realização do "viver bem" de todos, ou seja, "para a realização da liberdade enquanto construção social".[23] Segundo Vitor Henrique Paro, "entender a democracia nesse sentido mais elevado de mediação para a construção e exercício da liberdade social, englobando todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas, a partir de valores construídos historicamente, conduz à conclusão de que essa dimensão social dos objetivos da escola se sintetiza na educação para a democracia"[24].

Confirma-se, neste sentido, o vínculo do direito à educação com estruturas maiores, premissas essenciais que orientam o Estado brasileiro a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Entretanto, "a efetivação do direito à educação depende não só da sua previsão normativa abstrata, mas de instrumentos jurídicos que imponham especialmente ao Estado a sua concretização".[25] Para conformar tal situação, necessário é analisar especificamente os dispositivos presentes no capítulo específico pertinente ao tema: do artigo 205 ao 214 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

---

[20] PARO, Vitor Henrique Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. **Revista Portuguesa de Educação**, vol. 13, núm. 1, 2000, p. 23-38.

[21] PARO, Vitor Henrique. Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. **Revista Portuguesa de Educação**, vol. 13, núm. 1, 2000, p. 23-38.

[22] Neste sentido, ORTEGA Y GASSET, José. **Meditação da Técnica**. Rio de Janeiro: Livro Ibero Americano. 1963.

[23] PARO, Vitor Henrique. Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. **Revista Portuguesa de Educação**, vol. 13, núm. 1, 2000, p. 23-38.

[24] PARO, Vitor Henrique. Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. In Celso João Ferretti et alii (orgs.). **Trabalho, Formação e Currículo:** para onde vai a escola. São Paulo: Xamã, 1999, p. 105-106. Neste sentido, também BENEVIDES, Maria Vitória. **Educação para a cidadania e em direitos humanos**. In: Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino. Anais II: olhando a qualidade do ensino a partir da sala de aula. Águas de Lindóia: Feusp, v. 1, 1998, pp. 167-168.

[25] OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista brasileira de educação**, v. 11, p. 61-74, 1999, p. 65.

Ressalta-se, preliminarmente, que a grande maioria das disposições constitucionais, tais como o conceito extraído a partir de seus dispositivos, bem como os princípios específicos do direito, aplicam-se tanto para o nível de ensino básico quanto para o nível correspondente à educação superior. Desta maneira, serão tratados de maneira conjunta neste momento, realçando às específicas do ensino superior.

Conforme disposto no artigo 205 da Constituição, "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Segundo Celso Ribeiro Bastos, "esse dispositivo possui caráter bifronte, pois, simultaneamente à garantia do direito do povo de receber educação, concede-lhe o direito de exigir essa prestação estatal, como também atribui à própria sociedade o direito de ministrar o ensino".[26]

O autor ainda esclarece que as palavras educação e ensino, muitas vezes entendidas como sinônimas, possuem concepções diferentes, sendo "educação o processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral da criança e do ser humano em geral, visando à sua melhor integração individual e social e ensino o conjunto de tarefas planejadas e realizadas para promover a aprendizagem, exercida sobre o aluno, com o intuito de transmitir conhecimentos".[27]

A respeito, Nina Ranieri ressalta que, embora os conceitos relacionados indiquem realidades diferentes, ainda que semelhantes, "deve o intérprete verificar seu sentido em face do contexto em que se coloca".[28] Portanto, de acordo com a autora, "educação constitui o ato ou efeito de educar-se; o processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral do ser humano, visando a sua melhor integração individual e social". Significa também "os conhecimentos ou as aptidões resultantes de tal processo, ou o cabedal científico e os métodos empregados na obtenção de tais resultados". Quanto ao ensino, por sua vez, designa a "transmissão de conhecimentos, informações ou esclarecimentos úteis ou indispensáveis à educação; os métodos empregados para se ministrar o ensino, o esforço orientado para a formação ou modificação da conduta humana" [29].

---

[26] BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição Brasileira**. Vol. 8. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 482.
[27] BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição Brasileira**. Vol. 8. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 491.
[28] RANIERI, Nina Beatriz Stocco**. Autonomia Universitária.** São Paulo: Edusp, 2000, p. 167.
[29] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia Universitária.** São Paulo: Edusp, 2000, p. 168.

De acordo com Marcos Augusto Maliska, para a compreensão do direito à educação em seu conteúdo constitucional, é necessário analisar "(i) a educação como direito de todos; (ii) o dever do Estado e da família e a colaboração da sociedade; (iii) o pleno desenvolvimento da pessoa; (iv) o preparo para o exercício da cidadania; (v) a qualificação para o trabalho"[30].

Segundo o autor, a educação como direito de todos deve garantir "o pleno desenvolvimento de suas funções mentais e a aquisição dos conhecimentos, bem como dos valores morais que correspondam ao exercício dessas funções, até a adaptação à vida social atual."[31]

Neste passo, tratando da educação como "direito de todos", estabelece-se uma continuidade em relação às Constituições de 1934[32] (no seu artigo 149) que foi a pioneira na sua instituição, repetida nas Constituições de 1946[33] (artigo 166) e de 1967 (artigo 168)[34]. A Constituição de 1937[35], outorgada durante o período da ditadura de Getúlio Vargas, incorporou a previsão do direito à educação no capítulo destinado à família, prevendo a colaboração do Estado na manutenção desse dever. Observa-se, neste sentido a influência da igreja católica no conceito previsto no artigo 125 daquela Constituição, eis que a família exercia papel principal na garantia da educação, tendo em vista o poder de escolha da forma de educação a que se interessava, em detrimento do papel do Estado.[36]

O dever do Estado e da família, e a colaboração da sociedade revelam diferentes conjunturas frente ao direito à educação. Quanto ao dever do Estado para com a educação, este será objeto de análise detalhada ao longo do trabalho. Já quanto à

---

[30] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 156.
[31] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 157.
[32] BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934).** Rio de Janeiro. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em 24 jul. 2019.
[33] BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946).** Rio de Janeiro. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em 24 jul. 2019.
[34] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967).** Brasília. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em 24 jul. 2019.
[35] BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937**). Rio de Janeiro. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em 24 jul. 2019.
[36] Para mais, ver: COSTA, Messias. **A Educação nas Constituições do Brasil:** dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A, 2002 e FÁVERO, Omar (Coord.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras**: 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 2001.

colaboração da sociedade na educação, pode ser compreendida sob duas perspectivas: "a primeira, em sentido mais imediato, estaria relacionada à possibilidade de ensino privado"[37]; a segunda representaria aquilo que leciona Jean Piaget ao afirmar que o direito à educação é o direito "que tem o indivíduo de se desenvolver normalmente, em função das possibilidades de que dispõe, e a obrigação, para a sociedade, de transformar essas possibilidades em realizações efetivas e úteis".[38] É a sociedade sendo considerada o lugar em que a educação e seus atributos são desenvolvidos, ou seja, a sociedade como o lugar das oportunidades.[39]

Quanto ao papel da família, de acordo com o autor, pode ser compreendido como "o direito prioritário dos pais de escolher o gênero de educação a dar a seus filhos e como o dever, propriamente, de assegurar a educação a eles assim como um dever jurídico que se fundamenta na exigência que a Constituição faz aos pais de educar seus filhos". [40]

Já a relação entre o Estado e a família denota o resultado da composição de interesses diversos, no embate entre àqueles a favor do ensino público e dos grupos ligados à defesa do ensino privado (defendendo a responsabilidade da família, determinando a livre escolha das instituições) no país. Segundo Romualdo Portela de Oliveira, essa definição ocupou boa parte dos debates na Constituição de 1934, "opondo os católicos, para quem a primazia da família significava a livre escolha do tipo de educação, ao Estado só cabendo estabelecer as condições para sua efetivação, através, por exemplo, de subsídios públicos"; como, por outro lado, "os liberais, para quem o papel do Estado deveria ser primordial, cujo dever seria de garantir a escola pública a todos, sendo a opção por uma instituição particular arcada pela família".[41]

---

[37] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 158-159.

[38] PIAGET, Jean. **Para onde vai a Educação**? Rio de Janeiro: José Olympio, 2000, p. 28-30.

[39] Nesta lógica, notável é a obra de Amartya Sen. Em "Desenvolvimento como Liberdade", o autor procura analisar sob um viés diferenciado o papel do desenvolvimento em contraposição ao viés restritivo que associa o desenvolvimento puramente através de fatores como crescimento do Produto Interno Bruno, rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Embora tais fatores contribuam diretamente para a expansão de liberdades que possam vir a ser usufruídas pelos membros de uma determinada sociedade, o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo, de modo que o desenvolvimento tem que estar relacionado sobretudo com a melhora da vida dos indivíduos e com o fortalecimento de suas liberdades e oportunidades. Para mais, ver: Para mais: SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

[40] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 158-159.

[41] OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à Educação. In: OLIVEIRA, Romulado Portela; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. p. 19.

Como já visto, o forte influxo católico operou-se até a Constituição de 1967[42], que ainda tratava do direito à educação no âmbito do lar, conforme a redação do artigo 168: "A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana."[43]

Somente a partir da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, começou-se a tratar da educação como um dever do Estado[44], em seu artigo 176 ("A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola"). Já na Constituição da República Federativa de 1988, em sua redação atual, o papel primordial é do Estado, em harmonia com a família, mas na composição do artigo 205 observa-se latente a obrigatoriedade da atuação estatal, que deverá não somente fornecer a educação nos estabelecimentos oficiais[45], como "estabelecer políticas públicas visando a ampliação desse sistema, possibilitando a colaboração com a sociedade".[46]

A relação entre o Estado e as instituições particulares é prevista pelos artigos 209 e 213[47], mediante cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público[48]. Nota-se, neste sentido, que é

---

[42] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1967. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em 24 jul2019.

[43] CEZNE, Andréa Nárriman. O direito à educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental. **Educação.** Santa Maria, v. 31 - n. 01, p. 115-132, 2006. Disponível em: http://www.ufsm.br/ce/revista. Acesso em 15 jul 2019.

[44] OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, T. (Org.**). Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da LDB e da Constituição Federal**.** São Paulo: Xamã, 2001. p. 23.

[45] O conceito e explanação do que são estabelecimentos oficiais será revisto no subcapítulo 1.2.

[46] CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Baía; FÁVERO, Osmar. A relação Educação-sociedade Estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas constituintes brasileiras:** 1823-1988. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. p. 05-30.

[47] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988***)*. Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público e Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

[48] O tema será aprofundado no subcapítulo seguinte.

evidente a correlação atual da educação como um dever do Estado, maior do que ocorria nas Constituições anteriores, o que é sumamente relevante em termos de análise do direito à educação e do papel do Estado neste campo.

Indo adiante, outro aspecto sob o qual deve ser considerada a educação é o pleno desenvolvimento da pessoa que, segundo Jean Piaget, "está subordinado a dois grupos de fatores: os fatores de hereditariedade e adaptação biológicas, dos quais depende a evolução do sistema nervoso e dos mecanismos psíquicos elementares, e os fatores de transmissão ou de interação sociais, que intervêm desde o berço e desempenham um papel de progressiva importância, durante todo o crescimento, na constituição dos comportamentos e da vida mental". [49]

Ainda com relação a esse ponto, crucial é notar a relação entre o indivíduo e personalidade. Segundo o mesmo autor, o direito ao pleno desenvolvimento da personalidade humana consiste em "formar indivíduos capazes de autonomia intelectual e moral e respeitadores dessa autonomia em outrem, em decorrência precisamente da regra de reciprocidade que a torna legítima para eles mesmos".[50]

O exercício da cidadania[51] é o quarto aspecto do direito à educação que importa para esta análise e se explica por estar "relacionado à utilização de instrumentos que permitam ao indivíduo a efetiva participação social".[52] Como já mencionado, a "disseminação e a universalização da educação escolar de qualidade como um direito da cidadania são o pressuposto civil de uma cidadania universal"[53] e parte daquilo que Emmanuel Kant considerou como uma das condições "da paz perpétua"[54]: ao feição efetivamente republicana dos Estados que garantem este direito de liberdade e de igualdade para todos, entre outros.[55]

Ademais, neste ponto, nota-se influência do pensamento de Paulo Freire na concepção de educação fixado na Constituição da República Federativa do Brasil de

---

[49] PIAGET, Jean. **Para onde vai a Educação**? Rio de Janeiro: José Olympio, 2000, p. 29.
[50] PIAGET, Jean. **Para onde vai a Educação**? Rio de Janeiro: José Olympio, 2000, p. 30.
[51] Para mais, ver: BASILIO, Dione Ribeiro. **Direito à educação:** um direito essencial ao exercício da cidadania. Sua proteção à luz da teoria dos direitos fundamentais e da Constituição Federal brasileira de 1988. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
[52] MALISKA, Marcos Augusto. A. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001, p. 160.
[53] MALISKA, Marcos Augusto. A. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001, p. 160.
[54] KANT, Emmanuel. La paz perpetua. **Revista de Estudios Sociales**,1998, p. 142-144.
[55] CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, July 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100157420020002000010&lng=en&nrm=iso. Acesso em 19 jul 2019.

1988, já que, para o educador, a educação não só tem o condão de reproduzir conhecimentos, mas a função essencial de formar a consciência política das pessoas, preparando as para o exercício da cidadania. Esta concepção se sobrepôs, na Constituição de 1988, à ideia tecnicista, dominante nas Constituições anteriores, que interpretava a educação essencialmente como meio de formação de habilidades técnicas voltadas à preparação para o mercado de trabalho.[56]

O último aspecto a ser examinado é a qualificação para o trabalho. O preparo profissional dos indivíduos está intimamente ligado à educação, que, conforme Marcos Augusto Maliska[57] "é elemento indispensável até mesmo na realização de tarefas consideradas em princípio, como trabalho não intelectual.". Além disso, essa qualificação pode ser entendida também nas situações de aperfeiçoamento e atualização profissionais, bastante comuns para as tarefas técnicas, principalmente aquelas vinculadas à tecnologia.[58]

Compreendido o conceito de educação extraído a partir de uma leitura ao texto constitucional, cumpre, portanto, identificar os princípios relativos à educação, disciplinados a partir do artigo 206[59], que vinculam os diferentes níveis de ensino, e tanto as entidades públicas como as entidades educacionais privadas, naquilo que com estas for compatível.

---

[56] Para mais, ver FREIRE, Paulo. **Uma educação para a liberdade**. Porto: textos marginais, v. 18975, 1974.

[57] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 161.

[58] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 161-164.

[59] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988***)*. Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

No inciso I do referido artigo está a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. A igualdade de condições para o acesso e permanência na escola constitui pressuposto indispensável ao desenvolvimento da liberdade do cidadão.[60] Este princípio tem como objetivo garantir que os membros da sociedade tenham iguais condições de acesso aos bens trazidos pelo conhecimento, "a fim de que possam participar em termos de escolha ou mesmo de concorrência no que uma sociedade considera como significativo e onde tais membros possam ser bem sucedidos e reconhecidos como iguais".[61]

A igualdade jurídica formal, a igualdade perante a lei, como prevista no artigo 5º, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é o tratamento formal igualitário assegurado a todos os cidadãos perante a lei. Esta concepção da igualdade está atrelada ao Estado de Direito Liberal e contrapõe-se à noção de igualdade jurídica material, que procura, por meio da assimilação das desigualdades fáticas, a utilização da lei como mecanismo de concretização da igualdade.[62] Neste sentido, a constatação e assimilação, pelo constituinte, das desigualdades (artigo 3º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil) é a negação do primado clássico da igualdade perante a lei.[63]

Trata-se, portanto, de uma igualdade através da lei, sendo uma concepção voltada à apuração diferenciada das situações desiguais. A premissa de que haveria uma igualdade jurídica abstrata "é substituída pelo inverso desta afirmação e pela confirmação de que as desigualdades devem encontrar, na Constituição e na lei, instrumentos de libertação e não de opressão".[64]

A igualdade torna-se, pois, o desígnio estrutural do direito à educação, sobretudo nas sociedades sob políticas democráticas e cujos objetivos primordiais seja a

---

[60] NUNES, Caroline Souto. Direitos Suplementares Ao Direito À Educação Como Requisitos De Igualdade De Condições Para O Acesso E Permanência Na Escola. **Direito & Realidade**, v. 6, n. 5, 2018.

[61] MALISKA, Marcos Augusto. A. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001, p. 165.

[62] Sobre igualdade formal e igualdade material ver HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha.** Tradução portuguesa por Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1998, p. 330. e SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 205.

[63] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão–Repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 14, n. 55, p. 123-158, 2014.

[64] Neste sentido, indispensável a leitura de CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A teoria constitucional e o direito alternativo (para uma dogmática constitucional emancipatória**). Uma vida dedicada ao direito. Homenagem a Carlos Henrique de Carvalho. O editor dos juristas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 34-53.

busca por maior equidade entre as classes sociais e entre os indivíduos que as compõem e as expressam.[65]

Ademais, a permanência estudantil diz respeito a um "conjunto de ações ampliadas que considere a especificidade do estudante que acessa a universidade e faça uma leitura sobre as dinâmicas de inclusão e exclusão dentro dessa instituição"[66]. Comumente, a política de permanência estudantil é sustentada pelo tripé alimentação, bolsa trabalho/manutenção e moradia (bolsa moradia ou residência universitária).[67]

Contudo, como ressaltam Cláudia Mayorga e Luciana Maria Souza, poucas são as políticas que consideram em seu planejamento ações junto à universidade, "no sentido de mobilizar seus diversos atores para a recepção da diversidade em todos os seus âmbitos; ou ainda a inserção de estudantes caracterizados como 'socioeconomicamente desfavorecidos' em programas de pesquisa e extensão".[68]

Já em seu inciso II, o artigo 206 disciplina o direito à liberdade de aprender, ensinar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, constituindo princípio essencial ao desenvolvimento da personalidade. Neste sentido, pois, "a liberdade de opinião é constitutiva para a ordem democrática da lei fundamental".[69]

Sobre a liberdade de arte e ciência, Konrad Hesse leciona que "ambas são reconhecidas como âmbitos de vida de legalidade própria e autonomia especial. A lei fundamental proíbe qualquer tutela, guia ou prejuízo estatal da atividade artística e científica." Ainda segundo o autor, "liberdade de ciência é a liberdade de investigação e ensino: investigação científica não deve, em seu método e em seus resultados, ser vinculada por objetivos transcendente-científicos ou *a priori* ideológicos". [70]

---

[65] O tema será melhor desenvolvido no decorrer do trabalho.

[66] DOS SANTOS, Bettina Steren et al. Educação superior: processos motivacionais estudantis para a evasão e a permanência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 33, n. 1, p. 73-94, 2017, p. 77.

[67] DOS SANTOS, Bettina Steren et al. Educação superior: processos motivacionais estudantis para a evasão e a permanência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 33, n. 1, p. 73-94, 2017, p. 77.

[68] MAYORGA, Claudia. SOUZA, Luciana Maria. Ação Afirmativa na Universidade: a permanência em foco. **Psicologia Política**, vol. 12, nº 24, p. 263-281, maio – ago 2012. Acerca das políticas de inclusão e democratização do acesso nas universidades públicas tratará o Capítulo 2.

[69] COSTA, Fabrício Veiga. Liberdade de Cátedra do Docente nos Cursos de Bacharelado em Direito: um estudo crítico da Constitucionalidade do Projeto de Lei Escola Sem Partido. **Revista Jurídica**. vol. 01, n°. 50, Curitiba, 2018. p. 374-397.

[70] HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução portuguesa por Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1998, p. 330.

O ensino científico relaciona-se a ideia de que constitui a instrução do pensar científico, da elaboração de juízos científicos e da formação do senso crítico, não apenas na concepção de transmissão do conhecimento técnico.[71]

Jorge Miranda, por sua vez, conceitua a liberdade de escola ou acadêmica como: "a) a liberdade dos professores de ensino, de acordo com a procura da verdade, ou o seu saber, sua orientação científica e pedagógica e b) o direito do aluno à compreensão crítica dos conteúdos de ensino".[72]

Nesta toada, também se insere o conteúdo previsto no inciso III, do artigo 206, qual seja, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. A disposição constitucional do pluralismo em um país que possui como contexto histórico múltiplas culturas é um indicador de valorização da diversidade.[73]

As experiências históricas vinculadas às tentativas de uniformização e hegemonias racial, filosófica, ideológica, religiosa, etc., demonstraram a sua insuficiência. Pode-se, hoje, falar, até mesmo, de um dever de tolerância, compreendido, nas palavras de Floriano Azevedo Marques como um "núcleo da racionalidade individualista a partir da qual podemos granjear uma racionalidade coletiva suficientemente edificada para evitar a volta a um Estado de natureza hobbesiano, ou retornar à barbárie"[74]. Segundo o autor, "a tolerância é imensamente necessária na atuação de minorias e movimentos sociais que, muita vez no afã de defender seus direitos, professam uma insuportável intolerância."[75]

A pluralidade de ideias também está prevista no artigo 210, quando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê o ensino religioso e a utilização, nas comunidades indígenas, de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.[76]

---

[71] COSTA, Fabrício Veiga. Liberdade de Cátedra do Docente nos Cursos de Bacharelado em Direito: um estudo crítico da Constitucionalidade do Projeto de Lei Escola Sem Partido. **Revista Jurídica**, vol. 01, n°. 50, Curitiba, 2018, p. 374-397.

[72] MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo IV. Coimbra: Coimbra, 2000, p. 384.

[73] WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. São Paulo: Alfa ômega, 1994, p. 155.

[74] MARQUES, Floriano Azevedo. O choque de direitos e o dever de tolerância: os direitos fundamentais no limiar do século XXI. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, nº 9, out/dez, 1994, p. 35-41.

[75] MARQUES, Floriano Azevedo. O choque de direitos e o dever de tolerância: os direitos fundamentais no limiar do século XXI. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, nº 9, out/dez, 1994, p. 35-41.

[76] DOURADO, Luiz Fernandes. Valorização dos profissionais da educação: desafios para garantir conquistas da democracia. **Retratos da Escola**, v. 10, n. 18, 2016, p. 37-56.

No inciso V do artigo 206 da Constituição da República Federativa do Brasil é possível analisar a disciplina da valorização dos profissionais de ensino, que tem como objetivo assegurar planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (ensino público)[77]. Valorizar significa "prestigiar, incentivar, motivar os profissionais do ensino para que desempenhem da melhor maneira possível suas atividades docentes"[78].

Ademais, como decorrência da valorização dos docentes, o inciso VIII fixa o piso salarial profissional e um plano de cargos e salários, com garantia de estabilidade financeira e a possibilidade de progressão funcional. [79]

Neste sentido o princípio da valorização dos profissionais do ensino encontra-se diretamente relacionado com o princípio da garantia da qualidade do ensino, sendo possível exigir-se qualidade do estabelecimento de ensino por ser uma obrigação jurídica do estabelecimento escolar prestá-la.[80] A obrigação jurídica da instituição de ensino de prestar o serviço de ensino com qualidade, portanto, é passível de ser exigida da fiscalização do Estado, que pode utilizar os instrumentos jurídicos adequados, de modo a compelir o estabelecimento para que esse melhore seus índices.[81]

Superado o estudo dos princípios incidentes sobre o ensino público e privado, cumpre, neste momento, analisar os princípios específicos do ensino público, foco do presente trabalho.

Disciplinada no inciso IV do artigo 206 da Constituição da República Federativa do Brasil, encontra-se o princípio da gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais. Segundo José Afonso da Silva, "o princípio do artigo 206, IV, significa que onde o ensino oficial, em qualquer nível, já é gratuito, não poderá passar a ser pago." [82] Neste sentido, significa dizer que a gratuidade, entendida em seu sentido mais amplo, "pode compreender a abstenção de pagamento de mensalidades e de quaisquer despesas, como também uma prestação por parte do Estado"[83]. No

---

[77] O princípio também deve ser aplicado aos profissionais que atuam em instituições privadas.
[78] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 180.
[79] Para mais, ver: VIEIRA, Juçara Dutra. Valorização dos profissionais: A Carreira e salários. **Retratos da Escola**, v. 8, n. 15, p. 409-426, 2015.
[80] FERREIRA, Cleia Simone; DOS SANTOS, Everton Neves. Políticas públicas educacionais: apontamentos sobre o direito social da qualidade na educação. **Revista Labor**, v. 1, n. 11, p. 143-155, 2014.
[81] A respeito da avaliação da educação, tratarão o subcapítulo seguinte e o Capítulo 2.
[82] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Revista dos Tribunais, p. 768.
[83] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 161.

primeiro sentido, compreende-se o não pagamento de mensalidades e taxas, ou seja, quaisquer despesas pelo usufruto do direito ao ensino. Neste aspecto, a Constituição estende a gratuidade a todos os níveis de ensino ofertados pelo Estado, fundamental, médio ou superior.

A disposição do princípio da gratuidade como obrigação constitucional surge pela primeira vez na Constituição de 1988, como resultado das discussões travadas no Fórum da Educação na Constituinte, responsável por apresentar emendas populares à Assembleia Constituinte em defesa do ensino público e gratuito em todos os níveis respaldadas por mais de 270 mil assinaturas[84]. O argumento em favor da gratuidade ressaltava, como mostra Nelson Cardoso Amaral, que "o entendimento é de que a educação superior é um bem público e que, portanto os recursos públicos deveriam ser gastos até o limite da riqueza nacional, de modo a atender ao maior número possível de jovens".[85]

Já o segundo sentido a concepção apresentada acima compreende a gratuidade como prestação. Aqui, trata-se das condições que o Estado "deve colocar à disposição dos alunos para que estes desempenhem com êxito as tarefas escolares"[86]. O artigo 208, inciso VII da Constituição da República Federativa do Brasil dispõe ser dever do Estado garantir o atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares, material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.[87]

Já no inciso VI do artigo 206 da Constituição, há a disposição acerca da gestão democrática do ensino, em completa sintonia com os princípios elencados no texto constitucional, inclusive com a essência cidadã da Constituição de 1988. Segundo Marcos Augusto Maliska, "a democratização pretendida pelo texto constitucional não se resume ao parlamento e é extensiva à vários campos, uma vez que a democracia é um exercício que deve ser cultivado pelos cidadãos no seu dia-a-dia".[88]

Este princípio, por certo, compreende tanto a gestão democrática da escola, quanto à política de ensino. Quanto à gestão democrática do ensino superior, "fica

---

[84] AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior:** Estado x Mercado. São Paulo: Cortez Editora; Piracicaba: Editora UNIMEP, 2003, p. 108.
[85] AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior**: Estado x Mercado. São Paulo: Cortez Editora; Piracicaba: Editora UNIMEP, 2003, p. 108.
[86] AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior**: Estado x Mercado. São Paulo: Cortez Editora; Piracicaba: Editora UNIMEP, 2003, p. 108.
[87] O aprofundamento do tema da gratuidade no ensino superior será analisado especificamente nos Capítulos 3 e 4 deste trabalho.
[88] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 216.

assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, dos quais participarão os segmentos das comunidades institucional, local e regional"[89].

Ademais, especialmente no que tange ao ensino superior, a universidade é o local da prática democrática, "pois nela é que os princípios, a sociedade e o futuro são pensados[90]. Neste sentido, segundo o que leciona Nina Ranieri, "espera-se que a universidade esteja sempre além do seu tempo, pois, em um ambiente em que o nível intelectual é bem superior à média da comunidade, o razoável é ter sempre a universidade como um modelo a ser seguido"[91]. Neste sentido, é relevante a responsabilidade da universidade para com a democracia, o Estado e o Direito.[92]

Ademais, a referida autora ressalta que "a universidade é responsável pela formação de quadros profissionais, de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano. Trata-se de uma responsabilidade que extrapola o puro conhecimento científico, extrapola a pesquisa e que deve conjugar, ainda que de forma mínima, a formação profissional especializada com o domínio cultural" [93].

Deste modo, nos termos do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil, as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.[94] Os parágrafos do referido artigo disciplinam que é facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei, bem como estendem o disposto no caput do artigo às instituições de pesquisa científica e tecnológica.[95]

---

[89] OLIVEIRA, Dalila Andrade et al. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**, v. 2, p. 91-112, 2000, p. 102.
[90] NETO, António A. Mendes. Escola pública: "gestão democrática", colegialidade e individualismo. **Revista portuguesa de educação**, v. 17, n. 2, p. 115-131, 2004.
[91] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia Universitária:** as Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: editora da universidade de são Paulo, 1994, p. 22.
[92] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia Universitária:** as Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: editora da universidade de são Paulo, 1994, p. 26.
[93] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 218.
[94] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, (1988). Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. § 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.
[95] Para mais, ver: RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia Universitária:** as Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: editora da universidade de são Paulo, 1994, p. 26.

A definição de autonomia "é vinculada à possibilidade de direção própria, consentida por normatização superior e manifestada por meio de regras exclusivas"[96]. Ou seja, como poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém, e limitado pelas normas que o criaram[97], ou seja, que autorizaram seu exercício.

Não se pode misturar, contudo, seu significado com o de soberania estatal ou com independência, eis que se encontra ligado aos interesses peculiares da entidade. Deve ser exercida, portanto, em consonância com o artigo 206 já examinado, e com os direitos individuais e coletivos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil[98].

Os limites constitucionais da autonomia universitária expressam-se através da autonomia didática, a autonomia científica, a autonomia administrativa, e a autonomia de gestão financeira e patrimonial.[99] De acordo com Marcos Augusto Maliska, em análise específica de cada uma delas, nota-se que a autonomia didática "refere-se à definição da relevância do conhecimento a ser transmitido, bem como de sua forma de transmissão"[100]; associando-se a esta a autonomia científica, como expressão do princípio expresso no artigo 206, II, a "liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber" expressa através da autonomia coletiva da instituição (autonomia organizacional na organização das disciplinas) e da autonomia pessoal do professor universitário, "em termos de pesquisar e ensinar o que crê ser verdade"[101]. O autor ainda nota que "relaciona-se esta também com a autonomia de gestão financeira e patrimonial, pois através da autonomia científica pode-se garantir a possibilidade de sobrevivência às áreas de pesquisa que não possuam imediata relevância política ou econômica" [102].

---

[96] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia Universitária:** as Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: editora da universidade de são Paulo, 1994, p. 28.
[97] LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. **Comentários à Lei de Diretrizes e Bases da Educação:** Lei 9394, de 20.12.1996. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999, p. 221.
[98] LOPES, Mauricio Antonio Ribeiro. **Comentários à Lei de Diretrizes e Bases da Educação:** Lei 9.394, de 20.12.1996. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999, p. 223.
[99] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia Universitária:** as Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: editora da universidade de são Paulo, 1994, p. 26.
[100] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 269.
[101] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 271.
[102] LOPES, Mauricio Antonio Ribeiro. **Comentários à Lei de Diretrizes e Bases da Educação**: Lei 9.394, de 20.12.1996. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999, p. 227.

De acordo com Mauricio Antônio Ribeiro Lopes, a autonomia administrativa "trata da auto-organização das universidades em termos da discriminação de formas e meios para atingir os fins específicos da instituição"[103]. Consiste, portanto, na faculdade de elaboração das normas próprias de organização interna em matéria didático-científica e de administração de recursos humanos (no caso de matérias onde não haja determinação normativa superior ou em consonância a elas), além da possibilidade de escolha de seus dirigentes. O autor também ressalta que as normas que a universidade edita são "imperativas em sua órbita de incidência, constituindo-se em normas especiais que prevalecem em relação a normas exógenas de igual valor"[104]. Trata-se, portanto, de instrumento e condição da autonomia didático-científica e pressuposto da autonomia de gestão financeira e patrimonial.

A autonomia de gestão financeira e patrimonial, por sua vez, equivale a administração dos recursos financeiros que lhe são postos à disposição. Neste sentido, tem alcance específico em relação às universidades estatais, uma vez que estas gerenciam recursos públicos, que em "sua alocação e disposição devem possuir garantia de utilização criteriosa e destinação certa"[105], "exigindo-se das instituições responsabilidade institucional, ou seja, o processamento interno de demandas, estabelecimento de prioridades, de planos de desenvolvimento a médio e longo prazo, possibilitando também a busca de fontes alternativas de custeio que não os recursos públicos"[106].

O exercício da autonomia é submetido a controle *a posteriori*, conforme prevê o artigo 70[107] da Constituição da República Federativa de 1988, que trata da prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica que atue com dinheiro público. Observe-se que, embora a autonomia universitária seja prioritariamente direcionada à

---

[103] LOPES, Mauricio Antônio Ribeiro. **Comentários à Lei de Diretrizes e Bases da Educação:** Lei 9.394, de 20.12.1996. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999, p. 229.
[104] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia Universitária:** as Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: editora da universidade de são Paulo, 1994, p. 128.
[105] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia Universitária:** as Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: editora da universidade de são Paulo, 1994, p. 130.
[106] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia Universitária:** as Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: editora da universidade de são Paulo, 1994, p. 135.
[107] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

universidade pública, também pode ser compreendida às instituições privadas, na medida em que esteja consonante com a sua regulação específica, compreendida nos princípios gerais do ensino e no regime jurídico próprio destas entidades.

Neste sentido, a autonomia didático-científica das universidades privadas é semelhante à da universidade pública, subordinando-se à regulação estatal no que se restrinja às normas gerais de educação nacional, e submetidas também à fiscalização da qualidade efetuada pelo Poder Público[108], nos termos do artigo 209[109], que refere a liberdade condicionada ao cumprimento das normas gerais da educação nacional (inciso I) e à autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

No que diz respeito às competências legislativas, é da União a competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, sendo esta concorrente entre a União – limitada à produção de normas gerais – e os Estados e o Distrito Federal, competentes para suplementar a competência federal. A esse respeito cabe aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber, a fim de atender ao interesse local.

Quanto às competências materiais relativas à educação, a Constituição estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Nesse sentido, cabe à União financiar as instituições de ensino públicas federais (de educação superior) e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Aos Estados e ao Distrito Federal "cabe a atuação prioritária no ensino fundamental e médio ao passo que aos Municípios cabe a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil. Esses dispositivos estabelecem os parâmetros para o estabelecimento dos sistemas de ensino de cada unidade da Federação".[110]

Ademais, a Constituição estabelece uma aplicação mínima da receita anual resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino – dezoito por cento

---

[108] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 281.

[109] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

[110] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 285.

para a União, e vinte e cinco por cento para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

1.2. Regime jurídico infraconstitucional do direito fundamental social à educação superior

Tendo em vista que a educação, como direito fundamental social, acarreta o dever do Estado em promover sua prestação de forma organizada, e a especial proteção e promoção dos direitos fundamentais sociais proclamados na Constituição da República Federativa de 1988, surgiu a necessidade de estruturação de um arcabouço de normas jurídicas responsável por disciplinar a forma pela qual o direito deve ser prestado. Os marcos legais fundamentais que orientam a prestação da atividade educacional, a partir do texto constitucional de 1988, quais sejam a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional da Educação, especialmente quanto às disposições atinentes ao nível superior, passam a ser analisados no presente subcapítulo.

A Lei Federal n.º 9.394/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), também conhecida como Lei Darcy Ribeiro, trata-se de lei nacional, fundamentada na competência da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, e apresenta, inicialmente, a disciplina jurídica dos princípios e fins da educação nacional, bem como o direito à educação e o dever de educar.[111]

No entanto, o próprio educador Darcy Ribeiro apontava a nova lei como aquilo que era possível fazer nas atuais circunstâncias e momento histórico. Para Dagmar Zibas, a nova LDB foi "um novo paradigma educacional que passou a orientar a maior parte das reformas no ensino médio e profissional, conhecidas no mundo nos anos 1990"[112]. Críticas como as de José Carlos Libâneo[113] apontam que "os professores tornaram-se gestores de saberes a serem transmitidos aos jovens, enquanto esses últimos passaram à condição de clientes". Ao citar Pierre Bourdieu[114], Maria de Fátima Ramos de Almeida afirmou que "o cerne da proposta liberal vencedora naquele momento era o

---

[111] CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, JF de. A educação superior. **A organização do ensino no Brasil:** níveis e modalidades na Constituição federal e na LDB. São Paulo: Editora Xamã, 2002.

[112] ZIBAS, Dagmar. Refundar o ensino médio? Alguns antecedentes e atuais desdobramentos das políticas dos anos de 1990. **Educ. Soc. [online**], v. 26, n. 92, p.1067-1086, 2005.

[113] LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educ. Pesqui. [online**], v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

[114] Ver: BOURDIEU, Pierre. Os doxósofos. In: THIOLLENT, Michel J. M. **Crítica metodológica, investigação social & enquete operária** . São Paulo, Polis, 1987.

de desmontar qualquer defesa das forças de conservação que pudesse existir contra o mercado puro, a exemplo das nações, dos grupos de trabalho, dos sindicatos, das associações cooperativas e até das famílias"[115].

Em grande medida, suas disposições traduzem os preceitos constitucionalmente estabelecidos para a matéria, recentemente analisados no subcapítulo anterior. Além disso, a LDB disciplina a organização da educação nacional, a competência de cada ente da federação em matéria educacional, criando sistemas de ensino, bem como classificando as instituições privadas que prestam atividade educacional. A referida lei também estabelece os níveis e modalidades de ensino.[116]

No texto legal, além dos dispositivos concernentes à educação em geral, auto-aplicáveis também ao ensino superior, é dedicado todo um capítulo, o IV, à educação superior. Nesse sentido, os artigos 43 a 50 se ocupam da educação superior de modo geral e os restantes referem-se especificamente às instituições universitárias.

Segundo Carlos Roberto Jamil Cury, no caso da educação superior, a LDB de 1996 "sugere uma reforma universitária estruturada em torno de dois grandes eixos: a avaliação e a autonomia"[117]. A avaliação "representa uma espécie de controle de resultados, o que deve implicar em mudanças significativas na reestruturação da comunidade acadêmica e no aparato governamental, uma vez que é a partir dela que as instituições recebem maiores ou menores quantidades de recursos". Já a autonomia, como tratado no subcapítulo anterior, "está associada à ideia de flexibilidade, fazendo com que as universidades passem a responder por um conjunto de atribuições cada vez maiores"[118].

---

[115] ALMEIDA, Maria de Fátima Ramos de. Política Educacional brasileira na Década de 1990. Cadernos **de História da Educação**. nº. 4, jan./dez. 2005.

[116] BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Artigo 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em 20 jul. 2019.

[117] CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação superior na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma nova reforma. **Novas perspectivas nas políticas da educação superior na América Latina no limiar do século XXI.** Campinas: Autores Associados, p. 75-81, 1998, p. 77.

[118] CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação superior na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma nova reforma. **Novas perspectivas nas políticas da educação superior na América Latina no limiar do século XXI.** Campinas: Autores Associados, p. 75-81, 1998, p. 81.

Neste sentido, as instituições de ensino superior "lutam, portanto, entre ajustar-se às políticas de educação superior e às demandas do mercado e desenvolver um projeto político-pedagógico próprio, coerente com a construção de sua autonomia".[119]

Estabelecidas as finalidades da educação superior no artigo 43[120], a LDB prevê em seu artigo 44[121] que, além dos cursos de graduação e de pós-graduação, esse nível de ensino contempla cursos sequenciais e de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino.

---

[119] OLIVEIRA, João F. de. Reforma da educação superior: mudanças na gestão e metamorfose das universidades públicas. In: PEREIRA, Filomena M. de A.; MULLER, M. Lúcia R. **Educação na interface relação estado/sociedade**. Cuiabá: EDUFMT/ Capes, 2006. v. 1, p. 18.

[120] BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional Art. 43. A educação superior tem por finalidade:I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares. (Incluído pela Lei nº 13.174, de 2015). Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em 20 jul. 2019.

[121] BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: I - cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente; II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.§ 1º O resultado do processo seletivo referido no inciso II do caput deste artigo será tornado público pela instituição de ensino superior, sendo obrigatórios a divulgação da relação nominal dos classificados, a respectiva ordem de classificação e o cronograma das chamadas para matrícula, de acordo com os critérios para preenchimento das vagas constantes do edital, assegurado o direito do candidato, classificado ou não, a ter acesso a suas notas ou indicadores de desempenho em provas, exames e demais atividades da seleção e a sua posição na ordem de classificação de todos os candidatos.§ 2º No caso de empate no processo seletivo, as instituições públicas de ensino superior darão prioridade de matrícula ao candidato que comprove ter renda familiar inferior a dez salários mínimos, ou ao de menor renda familiar, quando mais de um candidato preencher o critério inicial.§ 3º O processo seletivo referido no inciso II considerará as competências e as habilidades definidas na Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em 20 jul. 2019.

A novidade trazida pela LDB, neste sentido, é certamente a criação dos cursos sequenciais por campo de saber, com diferentes níveis de abrangência[122], de formação específica e de complementação de estudos, com duração média de dois anos, que só podem ser ofertados por IES credenciadas que possuam cursos de graduação reconhecidos. Os cursos sequenciais não são cursos de graduação, embora sejam considerados de nível superior.[123]

Ademais, em harmonia com o texto constitucional, a universidade pautada pela indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão é disciplinada como modelo de expansão para a educação superior, e, de acordo com o texto da lei, a educação superior pode ser ministrada em instituições pública e privada, com variados graus de abrangência ou especialização (artigo 45[124]), por meio de universidades e instituições nãouniversitárias (artigo 48, §1º[125]).

Ainda, a autorização e o reconhecimento de cursos, além do credenciamento das instituições de educação superior, passam a ter prazos limitados, sendo renovados após processo regular de avaliação (artigo 46[126]). Se forem notadas deficiências, haverá

---

[122] Os cursos sequenciais foram regulamentados, inicialmente, por meio da Resolução CNE/CES no 1/99, Parecer CNE/CES no 968/99, Portaria MEC no 612/99 e Portaria MEC no 482/2000.

[123] SEVERINO, Antonio Joaquim. **O ensino superior brasileiro:** novas configurações e velhos desafios. Educar, Curitiba, n. 31, p. 73–89, 2008.

[124] BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**.** Art. 45. A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em 20 jul. 2019.

[125] BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular. §1º Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em 20 jul. 2019.

[126] BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Art. 47. Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.§ 1º As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições, e a publicação deve ser feita, sendo as 3 (três) primeiras formas concomitantemente: I - em página específica na internet no sítio eletrônico oficial da instituição de ensino superior, obedecido o seguinte:a) toda publicação a que se refere esta Lei deve ter como título "Grade e Corpo Docente"; b) a página principal da instituição de ensino superior, bem como a página da oferta de seus cursos aos ingressantes sob a forma de vestibulares, processo seletivo e outras com a mesma finalidade, deve conter a ligação desta com a página específica prevista neste inciso; c) caso a instituição de ensino superior não possua sítio eletrônico, deve criar página específica para divulgação das informações de que trata esta Lei; d) a página específica deve conter a data completa de sua última atualização; II - em toda propaganda eletrônica da instituição de ensino superior, por meio de ligação para a página referida no inciso I; III - em local visível da instituição de ensino superior e de fácil acesso ao público; IV - deve ser atualizada semestralmente ou anualmente, de acordo com a duração das disciplinas de cada curso

reavaliação e, se elas ainda persistirem, prevê-se a desativação de cursos e habilitações, a intervenção nas IES e, como última medida, o descredenciamento[127].

No artigo 47, estabelece-se que o ano escolar terá, no mínimo, 200 dias de trabalho efetivo, descontados os dias reservados aos exames finais. Nesse artigo há, ainda, a obrigação das IES publicarem, antes de cada período letivo, as informações básicas dos cursos oferecidos; a abreviação da duração dos cursos para alunos com extraordinário aproveitamento nos estudos; a obrigatoriedade da oferta de cursos noturnos em instituições públicas, desde que sejam mantidos os padrões de qualidade do diurno e que seja garantida a previsão orçamentária. O registro de diplomas continua a ser prerrogativa de universidades, especialmente públicas, que são responsáveis também pela revalidação de diplomas expedidos no exterior.

A LDB também alterou a forma de ingresso nas IES. Isto porque, ao invés de uma única prova fixada em determinado período do ano, abriu-se a possibilidade de processos seletivos diversos. Assim, surge a iniciativa do governo ao criar o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), "objetivando convertê-lo em mecanismo auxiliar a ser utilizado nos processos seletivos, além de permitir uma avaliação do ensino médio e fornecer critério para a contratação dos profissionais pelas empresas"[128] e permitir o acesso aos vestibulares a mais e mais alunos no amplo território nacional.[129]

---

oferecido, observando o seguinte:a) caso o curso mantenha disciplinas com duração diferenciada, a publicação deve ser semestral; b) a publicação deve ser feita até 1 (um) mês antes do início das aulas; c) caso haja mudança na grade do curso ou no corpo docente até o início das aulas, os alunos devem ser comunicados sobre as alterações; V - deve conter as seguintes informações:a) a lista de todos os cursos oferecidos pela instituição de ensino superior; b) a lista das disciplinas que compõem a grade curricular de cada curso e as respectivas cargas horárias; c) a identificação dos docentes que ministrarão as aulas em cada curso, as disciplinas que efetivamente ministrará naquele curso ou cursos, sua titulação, abrangendo a qualificação profissional do docente e o tempo de casa do docente, de forma total, contínua ou intermitente.§ 2º Os alunos que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial, poderão ter abreviada a duração dos seus cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino.§ 3º É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.§ 4º As instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em 20 jul. 2019.

[127] Toda essa sistemática de avaliação e de procedimentos operacionais, que regulamentam essas temáticas, foram estabelecidas no Decreto no 3.860/2001, que revogou o Decreto no 2.026/96 - que tratava dos "procedimentos para o processo de avaliação de cursos e IES". Já no governo Lula, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) por meio da lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

[128] ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) pelas instituições federais de ensino superior (IFES). **Ensaio:** avaliação e políticas públicas em educação, v. 19, n. 70, p. 107-125, 2011, p. 109-110.

[129] No texto da LDB, a exigência de processo seletivo, em substituição ao chamado vestibular, aparece na regulamentação da transferência de alunos (artigo 49), na matrícula por disciplina, na ocorrência de vagas ociosas (artigo 50) e na necessidade de levar em conta os efeitos dos critérios e normas de seleção de

O ENEM tem potencial para garantir maior democratização no acesso ao ensino superior por meio da nacionalização das disputas por vagas, "diminuição dos custos de deslocamento e seleção, e minimização do poder de treinamento dos cursinhos pré-vestibulares (especialmente das estruturas localmente situadas de treinamento e aprovação)" [130].

Em seguida, ainda em análise à LDB, dispõem-se os artigos que dizem respeito às universidades. De acordo com a Lei, define-se universidade como "instituição pluridisciplinar, com as seguintes características: possuir pelo menos 1/3 do corpo docente em regime de tempo integral e, também, 1/3 dos docentes com, pelo menos, titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, sendo que o §2º do artigo 88 fixa prazo de oito anos para o cumprimento desses critérios"[131]. Além desses dois dispositivos, as universidades devem apresentar produção intelectual institucionalizada na pesquisa, na docência e na extensão de serviços à comunidade. Prevê-se, ainda, a criação de instituições especializadas de alto nível no interior de um campo determinado do saber.

O artigo 53 estabelece uma lista das atribuições reservadas às universidades, no exercício de sua autonomia. Merecem destaque, nesse sentido, "a fixação de vagas, currículos, planos, projetos, conferência de graus e diplomas, aprovação de planos de investimentos e a capacidade para assinar convênios e acordos de cooperação. Todas essas decisões devem ser tomadas pelos órgãos colegiados destas instituições, inclusive ainda aquelas relativas à contratação e dispensa de professores e a constituição de planos de carreira"[132].

De acordo com Nina Ranieri, a LDB, em matéria de autonomia universitária, debate-se nestes paradoxos: "reafirma constantemente a posição peculiar da universidade pública no corpo da administração indireta, mas revela um certo descomprometimento com suas condições de sobrevivência, com o que favorece as instituições privadas; discrimina processos autônomos, mas não abandona a postura da concessão de privilégios para instituições (públicas e privadas) que atendam a padrões

---

estudantes sobre o ensino médio (artigo 51). BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em 20 jul. 2019.

[130] ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) pelas instituições federais de ensino superior (IFES). **Ensaio:** avaliação e políticas públicas em educação, v. 19, n. 70, p. 107-125, 2011, p. 110.

[131] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista CEJ**, v. 9, n. 31, p. 19-30, 27 dez. 2005, p. 28.

[132] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista CEJ**, v. 9, n. 31, p. 19-30, 27 dez. 2005, p. 20-30.

considerados exemplares, ainda que não os defina". A autora, por fim, relaciona a tais características a expansão das "correntes que, pragmaticamente, propugnam a necessidade de definir em lei a autonomia das universidades públicas, especialmente no âmbito federal".[133]

De todo modo, a Lei Federal n. 9.394/96 objetiva a articulação entre a União e os estados, e entre estes e a esfera privada, eis que propõe a ampliação do grau de atuação autônoma dos sistemas e das instituições de ensino, ressaltando a necessidade do controle de resultados. Os principais eixos que orientam essa articulação são o da "descentralização (expresso na discriminação de competências das unidades federadas e dos sistemas de ensino) e o do estímulo à inovação (expresso pela margem de liberdade de processos que concede aos sistemas e às instituições de ensino)"[134].

Por sua vez, o artigo 54 estabelece que as universidades oficiais, ou seja, as públicas terão um estatuto jurídico especial, na forma da lei, o que parece contrariar a Constituição da República Federativa de 1988, que estabelece o regime jurídico único, além de que podem estabelecer seus planos de carreira, quadro docente, técnico e administrativo e padrões de remuneração. Todavia, é obrigação da União assegurar recursos em seu orçamento geral para a manutenção das IES por ela mantidas[135].

No artigo 56 é disciplinada a gestão democrática, ficando assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, que contem com a participação dos "segmentos da comunidade institucional, local e regional"[136]. Estabelece que os docentes ocupem 70% das vagas na composição de cada órgão colegiado ou comissão, o que se coaduna com o estabelecido na Lei n.º 9.192/95[137], que trata do processo de escolha dos dirigentes universitários.

---

[133] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista CEJ**, v. 9, n. 31, p. 19-30, 27 dez. 2005, p. 20-30.

[134] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista CEJ**, v. 9, n. 31, p. 19-30, 27 dez. 2005, p. 28.

[135] Sobre o tema do financiamento das instituições de ensino superior, tratará especificamente o subcapítulo 2.3.

[136] BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Artigo 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em 20 jul. 2019.

[137] BRASIL. **Lei nº 9.192 de 21 de Dezembro de 1995.** Estabelece procedimentos para prorrogação das concessões dos serviços públicos de energia elétrica de que trata a Lei n° 9.074, de 7 de julho de 1995, e dá outras providências.

Finalmente, o artigo 57 obriga os professores a ministrar, nas instituições públicas de ensino superior, o mínimo de oito horas semanais de aula, o que representa um detalhamento no sentido de reforçar a função do ensino, sobretudo na graduação.

Com a promulgação da LDB, um grupo de instrumentos legais (leis, decretos, portarias, resoluções, pareceres) buscou regulamentar a reforma em seus aspectos fáticos. Faz-se necessário, portanto, considerar mais alguns aspectos que explicitam a formulação geral da estrutura e da política de educação superior que foi implementada no país.

Como observa Demerval Saviani, "a questão da regulamentação da nova LDB configura uma situação no mínimo curiosa. É que ela não tinha ainda sido aprovada e já estava sendo regulamentada"[138]. O autor se refere ao fato de o Poder Público, "ansioso em impor determinadas medidas político-administrativas de seu interesse, fazer aprovar uma série de leis e decretos, alguns mesmo antes de aprovação da própria LDB, especialmente em matéria relacionada ao ensino superior público"[139].

Assim, em 24 de novembro de 1995, foi aprovada a Lei n.º 9.131[140], dispondo sobre as atribuições do Conselho Nacional de Educação; e no dia 21 de dezembro desse mesmo ano, a Lei n.º 9.192[141]. No que concerne à Lei n.º 9.131, em que pese a função do CNE relacione-se a toda a educação, é inegável sua preocupação com o ensino superior.

Destacam-se, neste sentido, as atribuições da Câmara do Ensino Superior, para além da disciplina dos artigos 3º e 4ª que visam regulamentar o teor dos futuros incisos VI, VIII e IX do artigo 9º da nova LDB que, no entanto, a essa altura ainda não estava aprovada, concernentes ao ensino superior. Estes foram os dispositivos que introduziram a sistemática dos exames de avaliação do desempenho dos cursos das instituições universitárias, públicas e privadas.

A já mencionada Lei n.º 9.192, alterando dispositivos da Lei n.º 5.540, buscou dar nova regulamentação ao processo de escolha de dirigentes universitários ao mesmo

---

[138] SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998, p. 7.

[139] SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998, p. 7.

[140] BRASIL. **Lei nº 9.131 de 24 de Novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm. Acesso em 20 jul 2019.

[141] BRASIL. **Lei nº 9.192 de 21 de Dezembro de 1995.** Estabelece procedimentos para prorrogação das concessões dos serviços públicos de energia elétrica de que trata a Lei n° 9.074, de 7 de julho de 1995, e dá outras providências.

tempo que estabeleceu, regulamentando o parágrafo único do artigo 56 da LDB, que os órgãos colegiados devem ter "o mínimo de setenta por centro de membros do corpo docente no total de sua composição".

Nessa toada, foram editados pelo governo mais dois decretos para regulamentar essas leis. O Decreto n.º 1.916, de maio de 1996, regulamenta dispositivos da Lei n.º 9.192, e o Decreto n.º 2.026, de outubro de 1996 (posteriormente substituído pelo Decreto n.º 2.306, de abril de 2007) regulamenta os dispositivos relacionados ao exame nacional de curso, conhecido como "provão", na época.

Ainda, o Decreto n.º 2.207/97 constituiu-se legislação adicional fundamental à LDB. Ele dispôs acerca das diferenças essenciais e inéditas ao sistema de ensino superior brasileiro, especialmente a fim de diferenciar as esferas pública e privada. Neste sentido, há: IES públicas, as IES privadas sem fins lucrativos e as IES privadas com fins lucrativos, sendo que estas últimas ficam obrigadas a pagar uma série de encargos sociais, parafiscais e trabalhistas, bem como impostos sobre o patrimônio, que até então não desembolsavam.

Por sua vez, as entidades mantenedoras de IES sem finalidade lucrativa, ficaram obrigadas a cumprir diversas exigências estabelecidas no decreto, como condição indispensável para fins de credenciamento e recredenciamento. Evidentemente aconteceram, por parte das IES particulares, fortes reações contrárias a tais medidas legais, levando o governo a alguns recuos, com a finalidade de amenizar um pouco o alcance dessa legislação. Parece ter sido esse objetivo que levou o governo a editar o Decreto no 2.306/97, revogando o Decreto no 2.207/97. Por sua vez, o Decreto no 2.306/97 foi revogado pelo Decreto no 3.860/2001[142]. Esse novo dispositivo legal reordena as competências do MEC, do CNE e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais (INEP/MEC).

Grande parte da competência do CNE, então, foi redistribuída ao MEC e ao INEP, sobretudo as que diziam respeito à avaliação e aos procedimentos operacionais para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento e recredenciamento de instituições[143].

---

[142] No governo de Luis Inácio Lula da Silva, destacam-se três decretos: a) o Decreto nº 4.914, de 11 de dezembro de 2003, que dispõe sobre os centros universitários; b) o Decreto nº 5.225, de 1º de setembro de 2004, que altera dispositivos do Decreto nº 3.860/2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições; c) o Decreto nº 5.224, de 1º de outubro de 2004, que dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica.

[143] Essas modificações ocorreram após a publicação de denúncias, na mídia, de enriquecimento, ligação dos conselheiros com donos de IES privadas e favorecimento de IES por parte de membros do CNE.

As mudanças efetuadas na organização acadêmica das IES são, no entanto, praticamente as mesmas nos três decretos, ficando estabelecido que as IES classificam-se em: a) Universidades - caracterizam-se pela oferta regular de atividades de ensino, de pesquisa e de extensão; têm autonomia didático-científica; b) Centros universitários - caracterizam-se por oferecer ensino de excelência (na maioria dos casos não têm pesquisa e extensão); podem atuar em uma ou mais áreas do conhecimento; c) Faculdades integradas - constituem-se em um conjunto de instituições com propostas curriculares em mais de uma área do conhecimento, organizadas para atuar com regimento comum e comando unificado; oferecem ensino e, às vezes, pesquisa e extensão; d) Faculdades, institutos superiores ou escolas superiores - atuam em geral em uma área do conhecimento; e) Institutos superiores de educação – são instituições voltadas especificamente para a formação de professores da educação básica; podem, no entanto, ser organizados como unidades acadêmicas de IES já credenciadas[144].

Nessa mesma toada, cumpre analisar as disposições compreendidas a partir do Plano Nacional da Educação.

Concepções diversas sobre o que é planejamento da educação, em que medida se distingue dos planos de educação, assim como o lugar que estes ocupam no processo de planejamento propriamente dito, há muito suscitam o debate, quer nas políticas públicas para a área, quer no meio acadêmico, o que, sem dúvidas, condiciona tanto a ação do Estado e dos governos no campo educacional quanto propriamente sua análise científica (por exemplo, histórica, sociológica e política).

Para Carlos Roberto Jamil Cury, um plano pode ser considerado "um programa de realizações para ser cumprido e executado em um certo período (definição cronológica), dentro de objetivos a serem atingidos e para os quais se pleiteiam os meios, inclusive pecuniários, necessários para a implementação adequada"[145]. Perspectiva igualmente compartilhada por Genuíno Bordignon, que o entende como "o desenho, o projeto do caminho a seguir, das etapas (metas) e ações a empreender

[144] O Decreto nº 5.225/2004, por sua vez, estabeleceu a seguinte organização acadêmica: "I – universidades; II Centros Federais de Educação Tecnológica e centros universitários; e III – faculdades integradas, faculdades de tecnologia, faculdades, institutos e escolas superiores" (Art.1º). As instituições mencionadas no inciso III são consideradas como estabelecimentos isolados. Já os CEFETs adquirem prerrogativas de autonomia, igualando-se aos centros universitários.

[145] CURY, Carlos Roberto Jamil. **O Plano Nacional de Educação:** duas formulações. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 28, n. 104, p. 162-180, jul. 1998, p. 164.

(estratégias) na caminhada para alcançar o futuro desejado. É o documento formal que consolida as decisões tomadas no processo de planejamento" [146].

O plano se configura, portanto, num registro escrito, apresentado sob a forma de um documento aprovado, na instância própria de competência legal. Assim, um plano diferenciar-se-ia do planejamento propriamente dito na medida em que, enquanto o primeiro "coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado, este garante a coerência entre meios e fins, sendo expressão da política geral do Estado"[147], motivo pelo qual "os planos podem cumprir diversas funções nas instituições políticas, econômicas e sociais, dependendo do seu contexto de elaboração e da correlação de forças sociais que os ensejou"[148].

Nos tempos atuais, "o planejamento passa a ser entendido, portanto, menos como a produção de um documento (o plano propriamente dito) e mais como um processo"[149], afigurando-se, em última análise, em um "ato de intervenção técnica e política"[150].

Em uma análise histórica é amplamente aceita a ideia de plano de educação como forma de organização de um sistema de educação nacional. Tal noção fez-se notar pela primeira vez no Brasil no Manifesto dos Pioneiros da Educação[151], em 1932, inaugurando reflexões que se estendem até os dias atuais sobre a "formulação e implantação de políticas públicas que se insiram em um quadro de maior racionalidade e sistematização, de modo a superar ações tendenciosamente experimentais, intuitivas, fragmentadas ou desarticuladas"[152].

---

[146] BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil:** planejamentos, políticas, práticas**.** São Paulo: Loyola, 2014. p. 33.

[147] MARTINS, Paulo de Sena**.** Planejamento e plano nacional de educação. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, n. 39, p. 91-118, jan./abr. 2012, p. 33.

[148] Neste sentido BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014 e VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Glaucia Menezes. **Política e planejamento educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

[149] MARTINS, Paulo de Sena. Planejamento e plano nacional de educação. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, n. 39, p. 91-118, jan./abr. 2012.

[150] Neste sentido: KUENZER, Acácia; CALAZANS, Maria Julieta; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil.** 6. ed. São Paulo: Cortes, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época, 21).

[151] MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista Histedbr On-line**, Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006. Disponível em Acesso em 14 jul. 2019.

[152] VIEIRA, Sofia Lerche. Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas no Brasil. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria. (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas.** São Paulo: Loyola, 2014. p. 55-72 e DIDONET, Vital. **Plano Nacional de Educação (PNE).** Brasília, DF: Plano, 2000.

Todavia, de 1930 até meados do século XX, não foram muitos os momentos de elaboração ou implementação, de fato, de planos de educação de abrangência nacional no Brasil, e tais planos implicaram pouca mobilização sociopolítica. De acordo com Maria Luisa Ribeiro Santos, "a vertente nacional desenvolvimentista que marcou a década de 1930 influenciaria as políticas públicas de educação até a década de 1970, em meio à ascensão do modelo de industrialização (1937-1955), ao longo de sua crise e substituição por um modelo "associado" de desenvolvimento econômico (1955-1968)"[153], desembocando "no tecnocratismo e economicismo que caracterizariam os Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs), derivados dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) expressão de "uma estratégia de adequação entre o modelo político e o modelo econômico, de base capitalista".[154]

A partir do início da década de 1990, de um lado, "em meio à reconstrução do federalismo e da democracia"[155], e, de outro, "sob os ventos da redefinição do papel do Estado e da própria educação no país"[156], o processo de construção de um planejamento educacional sistematizado veio a dar lugar, primeiramente, em 1993, ao Plano Decenal de Educação para Todos (PDET)[157]– esquecido antes da metade de sua vigência[158]–, para, em seguida, o PNE 2001-2010[159] e, três anos e meio após o término de sua vigência, ao PNE 2014-2024[160].

Neste momento, portanto, analisar-se-ão as principais disposições referentes ao ensino superior constantes no PNE 2001-2010 e no PNE 2014-2024, os planos implementados pós-Constituição de 1988.

---

153 RIBEIRO, Maria Luísa Santos. **História da educação brasileira:** a organização escolar. 14. ed. Campinas: Autores Associados, 1995, p. 161.

154 VIEIRA, Sofia Lerche. **Desejo de reforma:** legislação educacional no Brasil Império e República**.** Brasília, DF: Liber Livro, 2008, p. 117.

155 ARRETCHE, Martha. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

156 Neste sentido: PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003 e SILVA Jr., João dos Reis. **Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

157 BRASIL. **PDET - Plano Decenal de Educação para Todos. Ministério da Educação/UNESCO**, 1993.

158 OLIVEIRA, Dalila Andrade de; ARAÚJO, Heleno. Educação entre os planos de governo e as políticas de Estado: o foco no financiamento e a questão docente. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil**: planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 167-182.

159 BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

160 BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**.** Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

O documento de 2001 ressalta a importância da construção de um "forte sistema de educação superior, destacando a necessidade de apoio público para o alcance da expansão e democratização do acesso ao ensino superior"[161]. Cita, ademais, que "erige-se sobre a constatação de que a produção de conhecimento, hoje mais do que nunca e assim tende a ser cada vez mais é a base do desenvolvimento científico e tecnológico e que este é que está criando o dinamismo das sociedades atuais."[162]

Na mesma linha já mencionada, destaca a importância da autonomia universitária, exercida nas dimensões previstas na Constituição da República Federativa de 1988: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Ressalta, ademais, "necessidade da expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes, bem como ao desenvolvimento da pesquisa necessária ao País, que depende dessas instituições, uma vez que realizam mais de 90% da pesquisa e da pós-graduação nacionais - em sintonia com o papel constitucional a elas reservado, devendo-se assegurar, portanto, que o setor público neste processo, tenha uma expansão de vagas tal que, no mínimo, mantenha uma proporção nunca inferior a 40% do total"[163].

Traça, portanto, como principais objetivos: a) prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; b) estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País; c) assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas; d) institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica; e) instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar

[161] CALDERÓN, Adolfo Ignácio; BORGES, Regilson Maciel. Construção dos planos nacionais de educação no Brasil: os grupos de articulação de interesses em ação. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (Org.). **Planos de educação no Brasil:** planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 99-123.

[162] CALDERÓN, Adolfo Ignácio; BORGES, Regilson Maciel. Construção dos planos nacionais de educação no Brasil: os grupos de articulação de interesses em ação. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (Org.). **Planos de educação no Brasil:** planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 99-123.

[163] CALDERÓN, Adolfo Ignácio; BORGES, Regilson Maciel. Construção dos planos nacionais de educação no Brasil: os grupos de articulação de interesses em ação. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (Org.). **Planos de educação no Brasil:** planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 102.

a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa; entre outros.[164]

A par da predominância dos interesses do Poder Executivo na esfera do Legislativo, cabe ressaltar que, na esteira do que leciona Luiz Fernandes Dourado, "na época da sanção presidencial, esse PNE recebeu nove vetos que, no seu conjunto, implicaram importantes restrições à gestão e ao financiamento da educação no país, em especial no âmbito do ensino superior"[165].

Em consequência, o PNE 2001-2010 apresentava falhas de consistência eis que previa metas irreais à realidade da época sem prever custos e tampouco fontes de recursos adicionais para financiá-las. Outro ponto a ser destacado é "excesso de objetivos e metas, que impõem sérias dificuldades à sua implantação, seu acompanhamento e sua avaliação"[166].

Para Luiz Fernandes Dourado, esse elevado conjunto de diretrizes e metas "retratam a carência de organicidade interna do Plano, na medida em que várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e, em outros casos, as metas não apresentam a devida articulação interna, especialmente no que se refere a concepções, financiamento e gestão."[167]

A verificação das metas de cada um desses níveis, etapas e modalidades, que anteveem as dificuldades que o plano em questão enfrentaria para o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, podem ser encontradas, entre outros, nos trabalhos de Erasto Fortes Mendonça[168], Nicholas Davies[169] e, com idêntico vigor, em estudos de

---

[164] CATANI, Afrânio Mendes.; OLIVEIRA, João Ferreira de. A reforma da educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes, bases e ações. In: CATANI, Afrânio. Mendes.; OLIVEIRA , João Ferreira de (Orgs.) **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Campinas, São Paulo. Autêntica, 2000. p. 95-134.

[165] DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises.** Brasília, DF: Liber Livro, 2006. p. 21-50 e OLIVEIRA Jr., Lourival Batista de; BERALDO, Antonio Fernando. Vetar é preciso, educar não é preciso: os vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Piracicaba, v. 19, n. 1, p. 55-80, 2003.

[166] OLIVEIRA Jr., Lourival Batista de; BERALDO, Antonio Fernando. Vetar é preciso, educar não é preciso: os vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Piracicaba, v. 19, n. 1, p. 55-80, 2003, p. 64.

[167] DOURADO, Luis Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010, p. 684.

[168] MENDONÇA, Erasto Fortes. Plano Nacional de Educação: desdobramentos na política nacional. In: TEIXEIRA, Lúcia Helena G. (Org.). **LDB e PNE**: desdobramentos na política educacional brasileira. São Bernardo do Campo: UMESP, 2002. p. 13-54. (Cadernos Anpae, n. 1).

[169] DAVIES, Nicholas. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, v. 11, n. 25, p. 29-39, dez. 2001

maior especificidade voltados, por exemplo, ao ensino superior[170]. No cômputo geral, esses estudos nitidamente convergem para a problemática do financiamento dos objetivos e metas do PNE 2001-2010, sinalizando sua insuficiência e sua decorrente, inexequibilidade do plano. Nas palavras de Nicholas Davies, o plano refletiria "muito discurso, nenhum recurso".[171]

Ao término da vigência do PNE 2001-2010, contabilizou-se a existência, em 2014, de 14 estados, além do Distrito Federal, sem Plano Estadual de Educação (PEE) (54% do total de 26)[172], e, em 2011, cerca de 2.181 municípios (39,2% de 5.565) sem Plano Municipal de Educação (PME)[173]. Ademais, ressalta-se a ausência de um novo PNE que, originalmente, conforme previsto no PL n. 8.035/2010[174], de autoria do Poder Executivo federal, deveria vigorar no decênio 2011-2020, mas cujo trâmite legislativo consumiu três anos e meio desse período, tendo sido aprovado somente em 25 de junho de 2014, por meio da Lei n. 13.005.

Ainda, como ocorreu na PNE 2001-2010[175], as discussões sobre a elaboração de um novo PNE ocorreram, entre outros espaços, em 2010, na I CONAE[176] – cujos debates, além de abarcarem a educação básica e superior, também gravitaram em torno da criação de um Sistema Nacional de Educação –, evento resultante da deliberação da

---

[170] OLIVEIRA Jr., Lourival Batista de; BERALDO, Antonio Fernando. Vetar é preciso, educar não é preciso: os vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** Piracicaba, v. 19, n. 1, p. 55-80, 2003.

[171] DAVIES, Nicholas. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. In: TEIXEIRA, L. H. G. (Org.). **LDB e PNE**: desdobramentos na política educacional brasileira. São Bernardo do Campo: Unesp, 2002. p. 117.

[172] SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Estudo crítico-exploratório sobre os Planos Estaduais de Educação (PEEs) no Brasil: contribuições para formulações e reformulações decorrentes do novo Plano Nacional de Educação (PNE) – **Relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: Nephem/Uerj; Neephi/Unirio, jun. 2014.

[173] WERLE, Flávia Obino Corrêa; BARCELLOS, Jorge Alberto Soares. Plano Municipal de Educação e a afirmação de princípios para a educação local. **Ensaio:** avaliação e políticas públicas em educação, v. 16, n. 61, p. 515-542, 2008.

[174] BRASIL. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020)**: Projeto em tramitação no Congresso Nacional – PL n. 8.035/2010. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

[175] FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira [Consolidado na plenária de encerramento do II CONED]. In: **CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**, 2., 1997. Anais... Belo Horizonte: FNDEP, nov. 1997.

[176] A Conferência Nacional de Educação (CONAE), teve como objetivo consolidar "marcos para a construção de um novo Plano Nacional de Educação". Nos relatórios oficiais da Conferência, os surtam como objetivos "a mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação, na perspectiva da inclusão, da igualdade e da diversidade", e apresenta-se propostas para políticas de Estado que busquem a efetivação do "direito social à educação com qualidade para todos". BRASIL. **Conferência Nacional De Educação (CONAE**), 2010, Brasília, DF. Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento-Base. Brasília, DF: MEC, 2010. v. 1-2.

Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) [177], ocorrida em 2008, ambas precedidas, de forma descentralizada, por conferências subnacionais[178].

O PL n.º 8.035/2010, neste sentido, veio a ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no dia 20 de dezembro de 2010, tendo sido votado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados (CEC), à qual estava subordinado, somente um ano e meio depois, em 13 de junho de 2012, acumulando, ao longo do seu trâmite, cerca de 2.905 emendas parlamentares, fruto da mobilização da sociedade civil.[179]

Quanto ao ensino superior, o PNE 2014/2024 traça a "Meta 12" a qual objetiva "elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.".

Neste sentido, traça estratégias, sendo as mais importantes: a) otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação; b) ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da rede federal de educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional; c) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor (a) para 18 (dezoito), mediante

---

[177] BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB):** Relatório Final. Brasília: Ministério da Educação, 2008. Disponível em: . Acesso em: 20 jul. 2019.

[178] BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil:** planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 29-54.

[179] OLIVEIRA, Dalila Andrade de; ARAÚJO, Heleno. Educação entre os planos de governo e as políticas de Estado: o foco no financiamento e a questão docente. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil:** planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 167-182. e PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (Org.). **Planos de educação no Brasil**: planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 147-166.

estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior; d) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260[180], de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico; e) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador; f) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei; entre outros.

A análise desses instrumentos legais leva a crer que uma das linhas fundamentais de demarcação interna do ensino superior passa a ser a diferença entre a universidade, como instituição de pesquisa e de excelência, e as demais instituições, caracterizadas basicamente pela oferta de ensino, nem sempre com a exigência de qualidade - excetuando-se, possivelmente, os centros universitários, que deverão ofertar ensino de excelência[181].

Toda essa base legal introduzida promoveu ampla reestruturação da educação superior no país, em um processo que restringiu (e metamorfoseou) a atuação da esfera pública e ampliou a ação do setor privado, alterando de maneira significativa a identidade das IES.

---

[180] BRASIL. **Lei nº 10.260, de 12 de Julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10260-12-julho-2001-329619-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 19 jul 2019.

[181] De acordo com o Censo da Educação Superior 2018, o Brasil tem 2.537 Instituições de Ensino Superior (IES), sendo 2.238 na rede privada e 299 na rede pública. Em relação às IES públicas: 42,8% são estaduais (128); 36,8% são federais (110); e 20,4% são municipais (61). A maioria das universidades é pública (53,8%). Entre as IES privadas, predominam as faculdades (86,2%). Das IES federais, 57,3% correspondem às universidades, 36,4% aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets); 1,8% às faculdades e 4,5% são centros universitários. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2018**: notas estatísticas. Brasília, 2019. Disponível em: http://inep.gov.br/censo-da-educacao-superior. Acesso em 20 jul. 2019.

O Brasil possui, sem que isso tenha sido fruto de uma política "deliberada" de governo, "um sistema de ensino superior bastante heterogêneo, complexo e diversificado"[182]. Além disso, não é demais lembrar que a universalização e a "homogeneização" do sistema educacional brasileiro "não foi conseguida sequer na educação básica, evidenciando a falta de uma educação pública consistente e mantida com recursos dos fundos públicos"[183].

Evidentemente que as IES devem ser objeto de amplo controle social, incluindo-se aí as avaliações interna e externa. Entretanto, deve-se garantir que essa parcela do sistema de ensino, como direito fundamental social, mantido com recursos governamentais, deva possuir como objetivos últimos o desenvolvimento do país como um todo e reduzindo as desigualdades regionais.[184]

No caso das IES públicas, isso implica em assegurar financiamento público, autonomia, gestão democrática, controle por meio das já mencionadas avaliações interna e externa[185].

Ademais, quanto ao ensino superior, o espírito do PNE de 2001 – 2010 sintetiza a necessidade de ampliar a oferta de vagas no ensino superior para dar conta dos egressos do ensino médio público que vinha se ampliando e, tendencialmente, aumentaria ainda mais nos próximos anos. Reforçou que o Estado esteve "historicamente atrelado à garantia do ensino superior, bem como que não se tem um Estado forte sem educação superior de qualidade, atentando para a necessidade de planejar a expansão com qualidade, respeitando o papel ocupado nesse campo pelo setor privado que, até então, ofertava o maior número de vagas de nível superior".[186]

Já o PNE de 2014 a 2024 propõe mais enfaticamente o aumento dos investimentos na educação superior e evidencia não só a ampliação das universidades

---

[182] SGUISSARDI, Valdemar. Prefácio. In: BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **PNE passo a passo (Lei n. 10.172/2001):** discussão dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação. São Paulo: Avercamp, 2006. p. 15.

[183] SGUISSARDI, Valdemar. Prefácio. In: BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **PNE passo a passo (Lei n. 10.172/2001):** discussão dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação. São Paulo: Avercamp, 2006. p. 15.

[184] DOTTA, Alexandre Godoy. A educação como um bem público tutelado pelo estado mediante as políticas públicas de avaliação da qualidade. In: **VIII Congresso Nacional de educação. Anais...** Curitiba: Educere. 2008.

[185] OLIVEIRA, Dalila Andrade de; ARAÚJO, Heleno. Educação entre os planos de governo e as políticas de Estado: o foco no financiamento e a questão docente. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil:** planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 124-126.

[186] OLIVEIRA, Dalila Andrade de; ARAÚJO, Heleno. Educação entre os planos de governo e as políticas de Estado: o foco no financiamento e a questão docente. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil:** planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 124.

e/ou implementação de novas instituições, como também a conveniência de investimentos em instituições de ensino médio técnico ou profissionalizante, além da ampliação dos investimentos no FIES e PROUNI, a fim de incentivar as matrículas e permanência em instituições privadas, ponderadas as avaliações acerca da qualidade do ensino proporcionado.

1.3. Regime jurídico dos serviços públicos

Diante de todo o arcabouço legal analisado e, tendo em vista que a educação superior, cerne do presente trabalho, consiste em um serviço público ofertado pelo Estado, quando prestador direto desta atividade de oferecimento de comodidades materiais à coletividade[187], a qual encontra sua legitimidade na medida instrumentaliza o acesso dos cidadãos aos bens voltados à concretização dos direitos fundamentais sociais, como também o alcance ao desenvolvimento nacional e da justiça social, cumpre, neste momento, analisar o regime jurídico dessa importante atividade.

Em que pesem as diferentes noções empreendidas na busca pela conceituação do instituto, "adquirindo sentidos diferentes em cada momento histórico e em cada ordenamento jurídico"[188] opta-se, neste trabalho, por deixar de analisar a doutrina específica construída em torno da temática, especialmente quanto às suas origens e suas modificações conceituais,[189] e inicia-se, portanto, a partir da noção do regime dos serviços públicos a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.[190]

---

[187] Adota-se aqui o posicionamento de Alexandre dos Santos de Aragão, no sentido que a educação "quando exploradas pelos particulares, são atividades econômicas privadas, eventualmente, de interesse público ou regulamentadas, e quando exploradas pelo Poder Público são serviços públicos sociais, espécie classificatória do gênero serviço público caracterizada, ao contrário de todos os demais serviços públicos, pela inexistência da reserva de titularidade estatal". Para mais, ver: ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 177.

[188] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico do serviço público**: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. [Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná]. 2017.

[189] Neste sentido, ver: VALLE, Vivian Cristina Lima López. O novo conceito de serviço público. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do direito administrativo:** estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 511-552 e JUSTEN, Monica Spezia. **A noção de serviço público no direito europeu**. Dialética, 2003.

[190] Neste sentido, ver: ARAGÃO, Alexandre Santos de. O conceito de serviços públicos no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico.** REDAE, Salvador, IBDP, nº 17, 2009.

Em que pese a recente previsão legislativa acerca do conceito de serviços públicos na Lei Federal nº 13.460[191], de 26 de junho de 2017 – o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público – e a previsão constitucional do artigo 175 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988[192], a compreensão do instituto, por muito tempo, foi analisada assente ao conjunto de princípios que formam o chamado "regime jurídico administrativo".[193]

Isto porque a Constituição de 1988 silenciou quanto à conceituação adotada do instituto e apenas indicou os referenciais a serem adotados, quais sejam: (i) o elemento subjetivo – que diz respeito ao vínculo da atividade com o poder público; (ii) o elemento material – que concerne à finalidade do instituto e (iii) o elemento formal – que sustenta sua previsão normativa e o regime jurídico sob o qual é prestado tal atividade. A partir desses aspectos que se buscará a compreensão do instituto.[194]

O critério subjetivo diz respeito à vinculação da prestação da atividade com o Estado. Essa prestação estatal pode ocorrer de forma direta ou por meio de seus delegatários. Neste sentido, na doutrina publicista brasileira, Odete Medauar pontua que o serviço público "diz respeito a atividade realizada no âmbito das atribuições da Administração, inserida no Executivo"[195]. Adilson Abreu Dallari, também ressalta a

---

[191] BRASIL, **Lei nº 13.460/2017. Código de Defesa do Usuário do Serviço Público.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Art. 2º Para os fins desta Lei consideram-se: I - usuário - pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público; II - serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública; III - administração pública - órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública; IV - agente público - quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração; e V - manifestações - reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços. Disponível em: Acesso em: 25 jul. 2019. Para maior compreensão das inovações trazidas pela Lei, ver: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MENDONÇA BERTOTTI, Bárbara. Os Direitos Dos Usuários De Serviços Públicos: Uma Análise Da Lei Nº 13.460/17 E De Seus Preceitos. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 58, p. 113-130, dez. 2019. ISSN 1982-9957. Disponível em: Acesso em 27 jan. 2019. doi: https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i58.14468.

[192] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988***).* Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

[193] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na Administração Pública:** o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 8 e MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 13 ed. São Paulo; Malheiros, 2001, p. 95.

[194] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico do serviço público**: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. [Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná]. 2017.

[195] MEDAUAR, Odete**. Direito administrativo moderno**. 11. ed. São Paulo: RT, 2007, p. 311.

vinculação da atividade com o poder público, ao passo que afirma que "serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados (...)"[196]. Carmen Lúcia Antunes Rocha de igual maneira pontua que o serviço público seria a "atividade prestada pela entidade pública a quem o Direito entregou a competência para o seu desempenho ou por alguém em seu nome e sob sua responsabilidade."[197] Sustentem, também, esta vinculação estatal com a prestação dos serviços públicos Romeu Felipe Bacellar Filho[198], Maria Sylvia Zanella Di Pietro[199] e Hely Lopes Meirelles[200], por exemplo.

Quanto ao aspecto material, os serviços públicos relacionam-se diretamente com o oferecimento de utilidades e comodidades, voltando-se à satisfação das necessidades materiais dos cidadãos, especialmente de bens que não se encontram facilmente na natureza, e sujeitos à apropriação[201]. De acordo com José Pretelli Gastaldi, "consistem em espécie de atividade econômica em sentido amplo, caracterizada pela produção, circulação e comercialização de bens e serviços de natureza econômica, isto é, de objetos relativamente escassos, suscetíveis de posse e que servem, direta ou indiretamente, para a satisfação de necessidades humanas".[202]

De acordo com Pedro Gonçalves "o serviço público é, pois, uma tarefa administrativa de prestação, que não deve confundir-se com outras tarefas da Administração, como sejam as tarefas de polícia ou regulação de fomento ou promoção, de planejamento ou de infra-estrutura"[203]. Em nota ao traço material, sustenta José Carlos Cal Garcia Filho "em última análise, portanto, o serviço público, no direito brasileiro, deve constituir uma atividade realizada direta ou indiretamente pelo Estado, consistente em uma prestação, voltada à satisfação de necessidades básicas que possam

---

[196] DALLARI, Adilson Abreu. Conceito de serviço público**. Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 15, p. 112-117, 1996, p. 113.
[197] ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 604.
[198] De acordo com Romeu Felipe Bacellar Filho, "o Estado pode prestar diretamente ou serviço público (mediante órgãos ou pessoas jurídicas criadas para esta finalidade por delegação legal), ou indiretamente, por meio de concessão ou permissão a empresas particulares. " BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação do cidadão nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios a experiência brasileira. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, n. 16, p. 13-22, 2002, p. 17.
[199] A autora ressalta que "o serviço público é sempre incumbência do Estado..." DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 94.
[200] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 297.
[201] NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 34.
[202] GASTALDI, José Pretelli. **Elementos de economia política**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 88.
[203] GONÇALVES, Pedro. **A concessão de serviços públicos.** Coimbra: Almedina, 1999, p. 36-37.

ser reconduzidas à categoria de direitos fundamentais, concretizando, assim, o princípio da dignidade da pessoa humana".[204]

Deste modo, em análise mais precisa dos serviços de educação – foco do presente trabalho –, saúde, energia elétrica, água potável, transporte público, entre outras, é notável o traço referente ao caráter prestacional. A prestação, contudo, pode se dar pelo Estado ou por sujeitos privados delegatários, e, como são serviços que envolvem bens escassos e úteis, representam atividade de caráter econômico.[205]

A prestação de serviço público, deste modo, possui conteúdo econômico, ao passo em que "procede a uma organização e a uma reunião de recursos escassos para a satisfação de certas necessidades humanas" [206].

Assim sendo, é possível extrair a conclusão de que a o gênero "atividades econômicas em sentido amplo" possui como espécies tanto os serviços públicos quanto as atividades econômicas em sentido estrito.[207]

Explica-se: no artigo 173, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil[208], está disciplinado que a exploração direta das atividades econômicas (em sentido estrito) compete à iniciativa privada, "de modo que o seu desenvolvimento não constitui tarefa típica do Estado, sendo-lhe permitido realizá-las somente em hipóteses excepcionais"[209]. No entanto, sob exploração privada, "são atividades regidas pelo conjunto de princípios e regras próprios do Direito Privado; quando empreendidas, excepcionalmente, pelo Estado, tal regime será parcialmente derrogado por normas de Direito Público"[210].

---

[204] GARCIA FILHO. José Carlos Cal. Serviço Público e Direitos Fundamentais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 8, n. 33, p. 11-32, jul./set. 2008, p. 28.
[205] GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 130 e ss.
[206] GARCIA FILHO. José Carlos Cal. Serviço Público e Direitos Fundamentais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 8, n. 33, p. 11-32, jul./set. 2008, p. 25.
[207] GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica da Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 101.
[208] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**: "Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei".
[209] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 126.
[210] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 126.

Segundo o posicionamento adotado por Daniel Wunder Hachem, e aqui defendido, "os serviços públicos constituem atividades econômicas *lato sensu* cuja prestação, em virtude de uma decisão estatal consolidada pelo ordenamento jurídico, é considerada atribuição típica do Poder Público, a quem incumbe o dever de garantir que serão oferecidas continuamente à população e sob a incidência de um regime principiológico peculiar de bases juspublicistas".[211]

Assim sendo, a relação entre o elemento material e a satisfação das necessidades coletivas permite a identificação da conexão existente entre o serviço público e os direitos fundamentais sociais[212].

Como visto com o caso da educação, a concretização do direito imprescinde da atuação estatal com vistas a garantir o oferecimento do bem aos cidadãos. No caso, esta atuação pode ser caracterizada tanto pela oferta direta da educação pública, como pela atuação estatal organizada voltada à concretização do direito, seja por meio de políticas públicas, ou pela fiscalização do Estado, entre outros exemplos, que consagram o oferecimento fático do direito fundamental à educação.

Por isso, como já mencionado neste trabalho, o serviço público exerce papel de protagonismo na concretização direta dos direitos fundamentais sociais. Neste sentido, "para que o Estado logre propiciar às pessoas uma tutela administrativa efetiva dos seus direitos fundamentais sociais decorre do dever que a Administração tem de prestar um serviço público adequado"[213].

A menção da necessidade de se prestar um "serviço público adequado" também é verificada no parágrafo único, inciso IV, do já referido artigo 175 da Constituição, o qual determina que "a lei disporá sobre (...) a obrigação de manter serviço adequado".

Antes da regulamentação específica, também a Lei Federal n.º 8.987/1995 previu em seu artigo 6º que "toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários". Seu parágrafo único, em mesmo

---

[211] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 126.

[212] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 128.

[213] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.

sentido, preceitua que “serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

A lei específica prevista no artigo 175 da Constituição veio apenas em 29 de junho de 2017, com a Lei nº 13.460, conhecida como Código de Defesa do Usuário de Serviço Público, que, de igual maneira, previu em seu artigo 4º que “os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada(...)”.

Segundo Daniel Wunder Hachem, o que se compreende desta acepção é que: “não se trata de um serviço qualquer, mas de um serviço adequado, em conformidade com princípios específicos a serem previstos na ordem jurídica, logicamente com o fito de alcançar a finalidade a que essa atividade se propõe, que é permitir a todos o acesso a esses bens e serviços úteis e escassos (e, portanto, econômicos) mesmo quando eles não estejam disponíveis no mercado”.[214]

Neste sentido, é possível identificar na doutrina juspublicista a noção de “direito fundamental ao serviço público adequado”. Segundo Carmem Lúcia Antunes Rocha, é imprescindível se notar a cautela do ordenamento jurídico com "a forma de prestação do serviço público justifica-se pela circunstância de a própria Constituição ter configurado o direito do cidadão (usuário) ao serviço público adequado"[215]. Romeu Felipe Bacellar Filho salienta a necessidade de se “reconhecer, no inciso IV, (do parágrafo único) do art. 175 da Lei Fundamental de 1988, o direito fundamental ao serviço público adequado, como direito a exigir do Estado-Administração prestações positivas, de fornecer ‘utilidades ou comodidades materiais’ consideradas necessárias, imprescindíveis para a pessoa e para a coletividade”.[216] A posição também é sustentada por Adilson Abreu Dallari, ao aduzir que “o direito ao uso dos serviços públicos é um dos direitos fundamentais do cidadão”.[217] Em igual sentido, é possível extrair a compreensão da jusfundamentalidade do direito ao serviço público adequado nas obras

---

[214] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 126.

[215] ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Estudos sobre concessão e pemlissão de serviço público no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 32.

[216] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade: serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios da regulação na experiência brasileira. **Actualidad en el Derecho Público**, Buenos Aires, n. 18-20, Ad-Hoc, p. 61-73, jan./dez. 2002. p. 64.

[217] DALLARI, Adilson Abreu. Direito ao uso dos serviços públicos. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 13, p. 210-215, 1999. p. 215.

de Ana Cláudia Finger,[218] Adriana Schier,[219] Carolina Zancaner Zockun,[220] entre outros autores.

Assim, a compreensão do serviço público adequado como direito fundamental acarreta, como bem salienta Daniel Wunder Hachem, no "fato de sobre ele incidirem todos os traços peculiares ao regime jurídico jusfundamental: aplicabilidade imediata, proteção contra emendas constitucionais abolitivas, multifuncionalidade, dupla dimensão (subjetiva e objetiva), intangibilidade do conteúdo essencial, cláusula de vedação de retrocesso social, etc." [221]

Por fim, como último dos três elementos, por elemento formal, entende-se o conjunto de princípios e regras que caracterizam o serviço público, o que Marçal Justen Filho denomina de regime jurídico específico.[222]

Ademais, segundo o definido por Jean Rivero, aplicam-se, ainda, ao serviço público, todos os princípios que compõem o Regime Jurídico Administrativo, calcado nas noções de prerrogativas e sujeições[223].

No mesmo sentido, indicam as obras de Romeu Felipe Bacellar Filho[224], Themistocles Brandão Cavalcanti[225], José Cretella Júnior[226], Diógenes Gasparini[227], dentre outros.

Neste sentido, segundo Adriana Schier, a noção de serviço público pode ser entendida, então, como uma "atividade prestacional de oferecimento de comodidades materiais à coletividade, titularizada pelo Estado e prestada por ele ou por quem lhe faça as vezes, subordinada a um regime jurídico específico de direito público, conforme

---

[218] FINGER, Ana Cláudia. Serviço público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano, 4, n. 12, p. 142-165, abr./jun. 2003. p. 163.

[219] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico do serviço público: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social.** Curitiba, 2009. 224 f. Tese (Doutorado em Direito)–Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, 2009, p. 129.

[220] ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da intervenção do Estado no domínio social**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 182-185.

[221] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 133.

[222] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 20.

[223] RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1981, p. 42.

[224] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação do cidadão nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios a experiência brasileira. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, n. 16, p. 13-22, 2002. p. 14.

[225] CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1964. v. 2, p. 8.

[226] CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo do Brasil**. São Paulo: RT, 1958. v. 2., p. 55.

[227] GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 141.

atribuição normativa. Tal atividade caracteriza-se, ainda, por um elemento teleológico, já que visa prover necessidades reconhecidas pela sociedade como imprescindíveis à concretização da dignidade da pessoa humana". [228]

O conceito elaborado acima tem como base a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, que identifica o serviço público como a "atividade na qual há o oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público - portanto consagrador de prerrogativas e de restrições especiais - instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido no próprio sistema normativo".[229]

Ainda, há que se ressaltar que por ser prestado pelo Estado (ou por quem lhe faça as vezes) e por submeter-se ao regime jurídico público, a prestação dos serviços públicos submete-se, como as demais atividades desenvolvidas no âmbito da Administração Pública, aos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, segurança jurídica, proteção à confiança legítima, boa-fé, razoabilidade, proporcionalidade, motivação, entre outros. Por outro lado, pela força do regime juspublicista garantido à prestação dos serviços público, há que se ressaltar também os princípios específicos que compõem a noção de serviço público adequado, quais sejam: (i) generalidade; (ii) modicidade; (iii) continuidade; (iv) regularidade; (v) eficiência; (vi) segurança, (vii) atualidade e (viii) cortesia, extraídos do artigo 6º da Lei Federal n.º 8.987/1995.

Ainda, a Lei Federal n.º 13.460/2017, reforçou a importância da prestação do serviço adequado em conformidade com os referidos princípios em seu artigo 4º dispõe que "observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia". [230]

---

[228] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico do serviço público**: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. [Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná]. 2017, p. 30. A autora ressalta a conformidade de tal conceituação com a noção elaborada por Romeu Felipe Bacellar Filho (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação do cidadão nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios a experiência brasileira. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, n. 16, p. 13-22, 2002. p. 14).

[229] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 13 ed. São Paulo; Malheiros, 2001, p. 404 e MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Natureza e regime jurídico das autarquias. São Paulo: **RT**, v. 515, p. 160-170, 1968, p. 170.

[230] BRASIL, **Lei nº 13.460/2017. Código de Defesa do Usuário do Serviço Público.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Neste momento, portanto, cumpre analisar, ainda que brevemente, o conteúdo jurídico dos princípios relacionando-os com o serviço público de educação superior e com seus princípios específicos analisados no subcapítulo anterior.

O princípio da generalidade, ou da universalidade[231], "indica que o serviço público deve ser ofertado a todos os cidadãos, apresentando, assim, um caráter genérico e universal. Pretende-se, com isso, garantir a maior extensão possível da oferta aos interessados.[232]"

A universalização tem arrimo também nos princípios estruturantes da ordem econômica, basicamente a justiça social (artigo 170, caput) e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 170, VII).

Como bem pontua Adriana Schier, "a ampla oferta dos serviços à coletividade, contudo, implica, para sua devida efetivação, que tais atividades sejam oferecidas a um preço acessível, sob pena de se inviabilizar o acesso das camadas menos favorecidas a tais bens"[233]. Deste modo, desponta o conteúdo do princípio que impõe a modicidade das tarifas. Significa dizer "que o serviço público deve ter seu preço fixado em observância à capacidade econômica dos cidadãos, conforme se depreende da devida interpretação do artigo 6º, §1º, IV, da Lei de Concessões"[234].

Em relação ao ensino, observa-se que o princípio da generalidade se relaciona com o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, tendo em vista tratar-se da possibilidade de os cidadãos acederem os serviços ofertados de maneira equitativa.

No entanto, cumpre analisar a conformidade desse princípio com o estabelecimento de tratamentos diferenciados pelo ente prestador, tendo em vista as disparidades fáticas latentes existentes em uma sociedade demarcada por tamanha desigualdade entre seus cidadãos.

---

[231] Paulo Roberto Ferreira Motta utiliza o termo para remeter a ideia de "universalização". MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. A universalização como princípio fundamental do regime jurídico do saneamento básico e do estatuto das cidades. In: FORTINI, Cristiana e PICININ, Juliana. (org) **Saneamento básico**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 237-256.

[232] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico do serviço público**: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. [Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná]. 2017, p. 47.

[233] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico do serviço público**: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. [Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná]. 2017, p. 47.

[234] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico do serviço público**: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. [Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná]. 2017, p. 47.

Neste sentido, Daniel Wunder Hachem faz o importante questionamento: “o princípio da universalidade do acesso aos serviços públicos tem por escopo alcançar a igualdade formal (todos hão de possuir igual acesso independentemente de suas distinções fáticas) ou material (admitem-se critérios discriminatórios de acesso de acordo com as diferenças presentes no mundo dos fatos)?”[235]

Afilia-se, neste trabalho, à parcela da doutrina que entende que a prestação à generalidade, ou ainda, a universalização da prestação de um serviço não implica necessariamente “sem que possa a autoridade beneficiar (...) a alguns e negá-la para outros”[236]. Afilia-se, portanto, a ideia de que a Administração Pública “pode ofertar um serviço público negando-o para determinados cidadãos, excluindo o seu acesso por determinados motivos e fazendo algumas espécies de distinção, desde que isso seja necessário para que o fornecimento seja efetivamente universal e desde que a feição material do princípio da igualdade reclame a adoção de um critério diferenciado na prestação”[237].

A generalidade, portanto, não é senão a igualdade dentro do critério da proporcionalidade, onde os iguais são tratados igualmente na proporção de suas desigualdades, o que pressupõe que a Administração “deverá atentar-se para as diferenças de condições em que se encontra cada indivíduo ou grupo social, cuidando para alcançar inclusive as pessoas de baixa renda e as que habitam em regiões afastadas dos centros onde se concentram as prestações daquele tipo de serviço”[238].

Assim, a prestação dos serviços públicos deve considerar as condições e as diferenças sociais dos usuários e a determinação da expansão dos serviços voltada para a consecução do atendimento universal, de modo a possibilitar o acesso a tais serviços a todos, "independentemente das forças do mercado". Neste sentido, ressalta-se que toda

---

[235] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 137.

[236] SILVA CIMMA, Enrique. **Derecho administrativo chileno y comparado:** el servicio publico. Santiago: Jurídica de Chile, 1995. p. 60.

[237] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 137.

[238] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 138.

política de universalização tem, pois, um viés distributivista voltado a realizar a justiça social e a redução das desigualdades.

Segue daí que, sempre, para se consagrar o princípio da universalização, o Poder Público terá que eleger os grupos que estão a necessitar de políticas específicas para serem incluídos no acesso e fruição do serviço. É dizer: como em qualquer política pública, não se concebe universalização sem eleição dos segmentos da sociedade beneficiários desta política.[239]

Considera-se, deste modo, mais adequada a ideia de que a interpretação segundo a qual universalizar "significa prestar de forma adequada os respectivos serviços públicos a toda a população de potenciais usuários. (...) o serviço só estará efetivamente universalizado quando toda a população for atendida".[240]

Portanto, o princípio da universalidade deve ser compreendido de modo a entender que não há a vedação absoluta no oferecimento do acesso aos serviços públicos de modo discriminado. Como adverte Daniel Wunder Hachem, "ocorrendo o contrário — isto é, se o quadro fático de cada potencial usuário for diferente — o princípio da universalidade não apenas não veda como também obriga o Estado a fornecer tratamento distinto, que seja capaz de atender às peculiaridades de cada caso e reduzir as disparidades existentes na sociedade"[241].

Dinorá Musetti Grotti, em mesmo sentido entende que "a prestação do serviço deve ser igual para aqueles que se encontrem em situações comparáveis, respeitadas as distinções de suas condições, que conduzam a eventuais diferenças de cuidados. Qualquer discriminação deve ser justificada em função da condição ou situação em que objetivamente cada usuário se encontra".[242]

Marçal Justen Filho também pontua em igual sentido ao defender que "não se pode restringir o acesso aos benefícios do serviço público para os sujeitos que se encontrem em igualdade de condições." Assim, quando não se estiver tratando de

---

[239] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As políticas de universalização, legalidade e isonomia: o caso 'telefone social'. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, n.14, p.78•79, abr./jun.2006.

[240] MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: inteligência da Lei nº 8.987/1995 (parte geral). São Paulo: Malheiros, 2010. p. 259.

[241] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 138.

[242] GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2003, p. 300.

indivíduos com as mesmas condições financeiras, "admite-se, como é da essência da isonomia, a discriminação fundamentada em critérios adequados".[243]

Neste sentido, remete-se às lições de Celso Antonio Bandeira De Mello a respeito da possibilidade de o princípio da isonomia poder ser utilizado como fundamento para legitimar uma atuação discriminante do Estado. O autor sugere, para que isto seja possível devem ser respeitados três requisitos: (i) o critério de diferenciação não pode se basear em fator "que singularize no presente e definitivamente, de modo absoluto, um sujeito a ser acolhido pelo regime peculiar", nem deve adotar, como justificativa para sujeitar alguém a um regime diferenciado, elementos que não sejam estritamente relacionados à pessoa, à coisa ou à situação a ser discriminada; (ii) deve haver uma "correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de *discrímen* e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado", a fim de que o resultado obtido com a discriminação possa justificar a restrição realizada à igualdade em sentido formal; (iii) por fim, esta correlação lógica deve estar em consonância "com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados", de modo que a discriminação seja permitida pela ordem jurídica.[244]

Ainda, a partir do regime jurídico público e do elemento subjetivo de vinculação estatal, desponta o princípio da continuidade[245]. Isto porque, como visto, a prestação de serviços públicos constitui-se como um dever inescusável do Estado[246]. A continuidade na prestação dos serviços públicos reside na própria natureza dos serviços que tem em si a ideia de atender as necessidades básicas da população, respeitando sempre o interesse público.

Quanto ao princípio da regularidade, este indica que a prestação do serviço público, além de ser contínua, deve conservar os padrões de qualidade adequada, de maneira que exista regularidade para o indivíduo planejar sua vida. De modo diverso, é

---

[243] JUSTEN FILHO, Marçal. **. Curso de direito administrativo**. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 746.

[244] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 3. ed. 22. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 21-22. Para uma análise mais específica de cada um desses requisitos, ver p. 23-44.

[245] A continuidade dos serviços públicos está prevista, ainda, a Lei Federal n.º 9.074, de 1995, em seu artigo 3º, I, nos seguintes termos: "I – garantia da continuidade na prestação dos serviços públicos." BRASIL, **Lei nº 9.074 de 07 de Julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

[246] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 13 ed. São Paulo; Malheiros, 2001, p. 672). Ainda, em igual sentido, ZANCANER, Weida. Responsabilidade do estado, serviço público e os direitos dos usuários. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 337-352.

como se o serviço público não existisse. Dinorá Adelaide Musetti Grotti afirma que este "representa um *plus* em relação à continuidade dos serviços públicos". Sustenta a autora, então, que, além de contínuo, "o serviço deve ser prestado com regularidade, sem variações sensíveis que possam alterar, em detrimento dos usuários, as suas condições técnicas"[247].

Quanto ao ensino público, o referido princípio se relaciona com a garantia de qualidade do ensino, eis que o serviço deve ser prestado continuamente, e atendendo aos níveis de excelência determinados pelo arcabouço legal correspondente e pelas avaliações contínuas a serem realizadas no âmbito de fiscalização do Estado.

A observância do princípio da eficiência como princípio específico do serviço público encontra assento no influxo sob o qual tal princípio que foi inserido no artigo 37, caput, da Constituição, com a Emenda Constitucional 19, de 98[248]. Seu conteúdo está "voltado à otimização das funções administrativas, impondo o melhor atendimento possível das finalidades estatuídas em lei, de acordo com os padrões de qualidade exigíveis"[249].

Mediante tal princípio, determina-se que a prestação do serviço seja mais proveitosa com menor dispêndio. Celso Antônio Bandeira de Mello trata o princípio da eficiência como uma face do princípio da boa administração[250], previsto, segundo ele, no cenário nacional, em um vasto conjunto de diplomas legais, desde a década de 1960[251]. Dinorá Adelaide Museti Grotti, nesse sentido, traduz a eficiência como um valor de utilidade, de produtividade, indicando, assim, um sistema de utilização racional de recursos[252].

No que diz respeito ao ensino superior público, a observância ao princípio da eficiência deve ser realizada tanto na gestão democrática das universidades públicas quanto em seu no financiamento.

---

[247] GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 287.

[248] Para o aprofundamento do princípio da eficiência, ver, no Brasil, as obras de referência de GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do estado.** São Paulo: Manole, 2003 e GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

[249] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico do serviço público**: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. [Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná]. 2017, p. 48.

[250] Neste sentido, FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração.** São Paulo: Malheiros, 2007.

[251] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 13 ed. São Paulo; Malheiros, 2001, p. 122.

[252] GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 298.

A lei refere, ainda, como princípio do serviço público adequado o da segurança. Este determina que o Estado deverá prestar o serviço público de forma a não colocar em perigo a integridade física e a vida do usuário, ou seja, com obediência às regras básicas de segurança. Não há que se falar em segurança absoluta, ou seja, eliminação de todo e qualquer risco, em virtude da inviabilidade de subordinar a ocorrência dos eventos futuros a esquemas cognoscitivos e a vontade humana. Segurança significa, a adoção das técnicas conhecidas e de todas as providências necessárias a minimizar os riscos de danos, ainda que assumindo ser isso insuficiente para impedir totalmente sua concretização. Todas as cautelas e providências possíveis, em face das circunstâncias, devem ser adotadas, ainda que a ausência de disponibilidade de recursos técnicos impossibilitem providências mais sofisticadas.

Neste sentido, o Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 14, § 1º, trata como serviço defeituoso aquele que "não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes." [253]

O princípio da atualidade é referido no §2º, da Lei de Concessões, que estabelece que a atividade prestacional deverá compreender "a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço." É tarefa do prestador do serviço deve se manter plenamente informado e atualizado das permanentes evoluções tecnológicas, proporcionando um melhor atendimento às necessidades dos usuários. Este princípio é um garantidor do princípio da eficiência.

Entendido como "cláusula de progresso"[254], o princípio da atualidade também relaciona-se com o princípio da qualidade do ensino a ser ministrado pelo Estado.

Adriana Schier ressalta que é possível identificar na doutrina posições que sustentam "que não há direito adquirido à manutenção das condições de prestação do serviço"[255]. Jean Rivero, nesse sentido, refere que compete à Administração Pública a possibilidade de modificar o regime do serviço, asseverando que "nem os agentes nem

[253] Para mais, ver: HACHEM, Daniel Wunder; FARIA, Luzardo. A proteção jurídica do usuário de serviço público entre o Direito Administrativo e o Código de Defesa do Consumidor: a necessidade de uma filtragem constitucional**. Revista de Direito Brasileira,** São Paulo, v. 15, n. 6, p. 311-336, set./dez. 2016.

[254] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 428.

[255] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico do serviço público**: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. [Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná]. 2017, p. 48.

os utentes podem fazer valer um direito adquirido à manutenção do estatuto em vigor no momento em que entraram em relações com o serviço".[256]

A autora ainda ressalta que "a mutabilidade, contudo, não poderá ser admitida para piorar as condições de prestação do serviço em desfavor dos cidadãos; só poderá ser entendida como uma exigência de melhoras na prestação dos serviços, para que o interesse público seja melhor atendido"[257].

Finalmente, a lei refere como princípio que informa a prestação do serviço público adequado o da cortesia. O princípio da cortesia constitui direito do usuário e dever do fornecedor de proporcionar um tratamento educado, prestativo e respeitoso ao usuário.

Em síntese, o serviço público deve ser prestado por pessoas que tratem o usuário com respeito e educação. O usuário é o destinatário final do serviço, não podendo ser discriminado ou mal tratado. Toda a sua reclamação ou pedido de informação devem ser respondidos.

A lei consumerista, bem como a própria Constituição da República de 1988, confere ao cidadão direitos que o resguarde de abusos cometidos pelas prestadoras de serviços públicos. Diogo de Figueiredo Moreira Neto pontua que "O trato urbano e educado, devido pelos prestadores, diretos ou indiretos, aos usuários não é mera exigência do bom convívio social, mas um dever legal, de assento constitucional (artigo 37, § 3º), uma vez que os destinatários são, em última análise, os senhores dos serviços públicos."[258]

Conclui-se, assim, a breve exposição sobre os princípios específicos que integram o regime jurídico dos serviços públicos, de acordo com o catálogo trazido pela Lei n.º 8.987/95 e pela Lei nº 13.460/2017.

---

[256] RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1981, p. 502.

[257] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico do serviço público**: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. [Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná]. 2017, p. 48.

[258] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 429.

2. UNIVERSIDADES BRASILEIRAS: EXPANSÃO, DEMOCRATIZAÇÃO E FINANCIAMENTO

Atualmente, vive-se um período crítico no âmbito do ensino superior brasileiro, em especial, devido aos cortes orçamentários realizados nas universidades, o que compromete a conclusão do ano letivo com bom desenvolvimento e produção. Nada obstante, por meio do Ministério da Educação, o Governo Federal justifica referidos cortes com base na suposta má gestão dos recursos financeiros concedidos às universidades.

Diante desse cenário, neste capítulo serão abordados alguns aspectos fáticos acerca do ensino superior no Brasil, partindo-se de sua expansão, do período de democratização do ensino, bem como do seu financiamento, uma vez que através da análise do contexto histórico é possível vislumbrar um enquadramento mais amplo e preciso do problema ao qual se pretendem apresentar alternativas.

2.1. A expansão do ensino superior no Brasil

As primeiras instituições de ensino brasileiras foram criadas em 1808, com a chegada da família real portuguesa no país, porém, seu desenvolvimento ocorreu de modo lento até a Proclamação da República, em 1889. Ao final do século XIX, havia apenas 24 instituições de ensino superior, abrigando cerca de 10.000 estudantes[259], cujo modelo de educação visava à formação de profissionais liberais dotados de prestígio social e detentores de cargos privilegiados. As universidades, por outro lado, surgiram a partir do início do século XX e sua expansão ocorreu de modo heterogêneo.[260]

O marco legal que possibilitou a expansão, de forma expressiva, do ensino superior no Brasil, foi a Constituição da República de 1891, a qual previu a abertura da educação superior ao setor privado. Surgiram, assim, as primeiras iniciativas das elites

[259] SAMPAIO, Helena Maria Sant'ana. **O ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo: Hucitec, 2000, p. 392.

[260] TRAINA-CHACON, José-Marcelo. CALDERÓN, Adolfo-Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)**, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. VI, núm. 17, pp. 78-100, 2014. https://ries.universia.net/article/view/1099/expansao-educacao-superior-privada-brasil-do-governo-fhc-ao governo-lula. Acesso em 10 out 2019.

locais e confessionais católicas. Como demonstração da rápida expansão do ensino à época, nota-se que na década em 1920, o Brasil contava com cerca de 150 escolas isoladas e duas universidades, situadas no Paraná[261] e no Rio de Janeiro. No entanto, essas instituições não possuíam o arranjo de universidade como atualmente conhecido, pois não passavam de aglutinações de escolas isoladas.[262]

Na década de 1930, seguindo uma tendência expansionista, o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) deu início a uma reforma da educação, de modo a autorizar e regulamentar o funcionamento das universidades, incluindo a cobrança de anuidade, uma vez que o ensino público, à época, não era gratuito.[263] Ademais, com a aludida reforma, permitiu-se a abertura e funcionamento de IES privadas e de instituições isoladas.[264]

Com efeito, em 1933, constatou-se, por meio da realização das primeiras estatísticas relacionadas ao ensino superior, que as instituições privadas predominavam, respondendo por 64,4% das IES e responsáveis por 43,7% do total de alunos matriculados.[265]

Ainda, cabe ressaltar que, durante o governo Vargas, lideranças laicas e católicas passaram a disputar o controle da educação, ambicionando a criação de suas próprias universidades. Destaca-se, ainda, que a partir da influência dessas lideranças, instituiu-se o ensino religioso no ciclo básico.

Por outro lado, a partir da Revolução de 1930, o Estado Nacional retomou o seu protagonismo com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública. Do mesmo modo, os Estatutos das Universidades brasileiras foram criados com o advento da Reforma Francisco Campos, em 1931, fato que reformou a Universidade do Rio de Janeiro.

---

[261] Fundada em 1912, a Universidade Federal do Paraná começou seus cursos em 1913 e em 1920, por indução do governo federal, foi desativada e tornou-se "faculdades isoladas" (Direito e Engenharia, reconhecidas em 1920 e Medicina, reconhecida em 1922) até ser reconstituída em 1946 e federalizada em 1951. In: SAVIANI, Demerval. A expansão do Ensino Superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Poíesis Pedagógica** - V.8, N.2 ago/dez. 2010. p. 4-10.

[262] MARTINS, Carlos Antonio Pereira. Ensino Superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, Vol. 17, suppl. 3, 2002, p. 04-06.

[263] SAVIANI, Demerval. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Poíesis Pedagógica** - V.8, N.2 ago/dez. 2010. p. 04-10.

[264] MARTINS, Carlos Antonio Pereira. Ensino Superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, Vol. 17, suppl. 3, 2002, p. 04-06.

[265] TRAINA-CHACON, José-Marcelo. CALDERÓN, Adolfo-Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)**, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. VI, núm. 17, pp. 78-100, 2014. https://ries.universia.net/article/view/1099/expansao-educacao-superior-privada-brasil-do-governo-fhc-ao governo-lula. Acesso em 10 out 2019.

Ato contínuo, em 1934 a Universidade de São Paulo foi fundada, a qual era mantida pelo estado de São Paulo, e, em 1935, a Universidade do Distrito Federal, mantida pelo governo da cidade do Rio de Janeiro, então capital do país. A federalização das universidades, no entanto, teve início a partir do final da década de 1940, processo que se estendeu até a década de 1950. Ademais, a criação das universidades federais ocorreu predominantemente nas capitais dos estados federados nas décadas de 1960 e 1970.[266]

Cabe destacar, ainda, que o aludido processo de criação das universidades não ocorreu de modo totalmente pacífico. Isto é, no período compreendido entre 1945 e 1968 houve grande atuação do movimento estudantil e de professores em favor do ensino público, os quais reivindicavam a eliminação das instituições isoladas privadas. Contrariando essas manifestações, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 permitiu o atendimento da demanda educacional por meio de instituições privadas, não restringindo a organização do ensino superior em universidades.[267]

Como consequência, em 1960, o número de alunos matriculados em IES somava 226.218 universitários, dos quais 93.202 eram do setor privado e 28.728 excedentes que foram aprovados no vestibular para as universidades públicas, porém, não foram admitidos em razão da falta de vagas.[268]

Por outro lado, com a instauração do regime militar em 1964, o movimento estudantil foi desaparelhado e as universidades públicas foram mantidas sob vigia. Nada obstante essas modificações, a Reforma da Educação Superior de 1968[269], inspirada nas ideias dos movimentos estudantis e intelectuais da década anterior, alterou o modelo de vestibulares, que ao eliminar a figura do excedente, encobriu a marca da exclusão

---

[266] SAVIANI, Demerval. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Poíesis Pedagógica** - V.8, N.2 ago/dez. 2010, p. 04-10.

[267] BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases de 1961 -** Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-normaatualizada-pl.pdf. Acesso em 10 out. 2019.

[268] TRAINA-CHACON, José-Marcelo. CALDERÓN, Adolfo-Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)**, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. VI, núm. 17, pp. 78-100, 2014. https://ries.universia.net/article/view/1099/expansao-educacao-superior-privada-brasil-do-governo-fhc-ao governo-lula. Acesso em 10 out 2019.

[269] BRASIL. **Lei Federal n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em 12 out. 2019.

característica das carreiras de alto prestígio social, além de ter estabelecido uma carreira universitária aberta e baseada no mérito acadêmico.[270]

Para além dessas mudanças, a Reforma aboliu a cátedra, institucionalizou a pesquisa, centralizou as decisões dos órgãos federais, estimulou a pós-graduação e a capacitação dos docentes, bem como instituiu os departamentos enquanto unidade mínima de ensino e pesquisa e promoveu a criação dos colegiados de curso.[271] No entanto, em 1969, os excedentes já somavam 161.527.[272]

Em que pese a referida Reforma tenha tido um caráter autoritário, antidemocrático e centralizador, é inegável que implementou algumas inovações importantes, tais como a compreensão da indissociabilidade do ensino e da pesquisa, ainda que em meio a medidas de discutível mérito. No entanto, o modelo único instituído pela Reforma revelou-se inadequado para as condições e necessidades brasileiras.[273]

Expressão do fracasso do modelo único de organização foi a possibilidade de criação de faculdades isoladas, cuja expansão foi viabilizada ao longo dos anos 1970 a partir da edição de um vasto conjunto de normas e regulamentos, bem como de decisões oriundas do então Conselho Federal de Educação.[274] Desse modo, considerando a alta demanda, um novo processo de expansão do ensino superior teve início na década de 1960 e se estendeu até 1980, com um considerável aumento no número de matriculados, passando de, aproximadamente, 200.000 para 1.400.000, sendo 75% destes atendidos pelo setor privado.[275]

Ademais, de acordo com Helena Maria Sant'Ana Sampaio, o governo militar optou por delegar o atendimento de demandas de massa à iniciativa privada, de modo

---

[270] MACEDO, Arthur Roquete de et al. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. **Ensaio:** avaliação e políticas públicas em educação, 2005, p. 127-148.
[271] MACEDO, Arthur Roquete de et al. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. **Ensaio:** avaliação e políticas públicas em educação, 2005, p. 127-148.
[272] A expressão diz respeito à falta de vagas e à dificuldade de acesso ao ensino superior na época. Para mais, ver: MARQUES, Antonio Carlos Henriques; CEPÊDA, Vera Alves. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos. **Perspectivas:** Revista de Ciências Sociais, v. 42, 2012.
[273] MACEDO, Arthur Roquete de et al. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. **Ensaio:** avaliação e políticas públicas em educação, 2005, p. 127-148.
[274] MACEDO, Arthur Roquete de et al. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. **Ensaio:** avaliação e políticas públicas em educação, 2005, p. 127-148.
[275] NEVES, Clarissa Eckert Baeta; RAIZER, Leandro; FACHINETTO, Rochele Felline. Acesso, expansão e eqüidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira. **Sociologias.** Porto Alegre. Vol. 9, n. 17 (jan./jun. 2007), 2007, p. 124-157.

que o poder público ficou responsável pela manutenção das universidades públicas, as quais, consideradas de elite, aliavam o ensino à pesquisa.[276]

Esse modelo adotado pelo governo, no entanto, elevou os custos do ensino público, o que gerou maiores dificuldades no tocante à sua expansão e democratização, aumentando, assim, a atuação da iniciativa privada no intuito de atender o público não absorvido pelas instituições manutenidas pelo governo.[277]

Tendo isso em vista, vislumbra-se que, ao mesmo tempo em que a Reforma buscou atender as demandas dos estudantes e professores em busca de autonomia universitária, aumento no número de vagas e maior concessão de verbas para desenvolver pesquisas e ampliar o alcance da atuação da universidade, o governo militar da época procurou vincular o ensino superior aos mecanismos de mercado e ao projeto político de modernização, em conformidade com as demandas do sistema capitalista internacional.[278]

Partindo-se do ideal formado durante o regime militar, em que a universidade pública abrigava a maior parte da elite brasileira, o conjunto dessas universidades acabou por centralizar a formação de pessoal superior e a produção do conhecimento no Brasil até o final do século XX. Ainda, segundo Celso Antônio Pereira Martins[279] e Helena Maria Sant'Ana Sampaio[280], a partir de 1980, houve uma redução progressiva na demanda do ensino superior devido à retenção e evasão dos alunos do 2º grau.[281]

Com efeito, percebeu-se que, além da falta de vagas no setor público, problemas sociais e deficiências do ensino fundamental também representaram um obstáculo ao acesso ao ensino superior. Nesse sentido, Celso Antônio Pereira Martins apontou que a proporção dos jovens entre 20 e 24 anos que ingressava no ensino

---

[276] SAMPAIO, Helena Maria Sant'ana. **O ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo, Hucitec, 2000, p. 390.
[277] SAVIANI, Demerval. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Poíesis Pedagógica** - v.8, n.2 ago/dez. 2010, p. 04-10.
[278] MACEDO, Arthur Roquete de et al. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, 2005, p. 127-148.
[279] MARTINS, Carlos Antonio Pereira. Ensino Superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, Vol. 17, suppl. 3, 2002, p. 04-06.
[280] SAMPAIO, Helena Maria Sant'ana. **O ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo, Hucitec, 2000, p. 390.
[281] SAMPAIO, Helena Maria Sant'ana. **O ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo, Hucitec, 2000, p. 395. Para mais, ver SILVA, Wander. Evasão escolar no ensino médio no Brasil/School evasion in high school in Brazil. **Educação em Foco**, v. 19, n. 29, p. 13-14, 2017.

superior correspondia a 11,4%, colocando o Brasil na 17º posição entre os países latino-americanos.[282]

Ademais, de acordo com as constatações de Paulo Roberto Carbucci, o governo de Fernando Collor identificou distorções no ensino superior, como a formação de profissionais desvinculada da geração de riquezas, a insuficiência na formação das áreas de exatas e o gasto excessivo quando comparado com os demais níveis de ensino.[283] Com isso, propôs-se a ampliação do acesso, respeito à autonomia universitária, maior estímulo à pesquisa mediante parcerias entre universidades e empresas, ampliação de programas de pós-graduação e capacitação e valorização dos profissionais de educação.

No entanto, apontou-se que o aludido governo não evidenciou preocupações acerca da expansão da matrícula e com a melhoria da qualidade educacional, de modo a descumprir, sistematicamente, o preceito constitucional que determina à União a aplicação mínima de 18% na área de educação.[284]

Igualmente, durante o governo Collor, de acordo com os dados oriundos do Censo da Educação Superior do ano de 2000, publicado pelo INEP[285], houve uma queda no número de IES privadas (diminuição de 4,31%) em razão de sua desconformidade com o mercado de trabalho; em contrapartida, verificou a ampliação da participação das IES públicas em 2,25%.[286]

Com a deposição do governo de Fernando Collor e a assunção de Itamar Franco, a Secretaria de Educação Superior do MEC, com o objetivo de atender a demanda da comunidade acadêmica, criou uma comissão para estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação das universidades brasileiras, o que

---

[282] MARTINS, Antonio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, v. 17, Suplemento 3, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/acb/v17s3/15255.pdf. Acesso em: 04 jan. 2020.

[283] CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

[284] CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

[285] Instituto Nacional De Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Demográfico da Educação Superior 2000 e 2010**. Brasília: INEP, 2012.

[286] TRAINA-CHACON, José-Marcelo. CALDERÓN, Adolfo-Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)**, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. VI, núm. 17, pp. 78-100, 2014. https://ries.universia.net/article/view/1099/expansao-educacao-superior-privada-brasil-do-governo-fhc-ao governo-lula. Acesso em 10 out 2019.

se denominou de Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira (PAIUB).[287]

Todavia, cabe notar que o PAIUB não foi formulado pelo governo, mas pelas universidades ou por uma comissão que as representava, pautando-se pelos princípios da (i) globalidade (avaliar todos os aspectos da vida em uma universidade); (ii) não comparabilidade; (iii) respeito à identidade institucional; (iv) não premiação ou punição; e (v) a participação voluntária.[288]

Por outro lado, durante o governo de Itamar Franco (1993-1994), deu-se especial enfoque às políticas econômicas. Entretanto, ainda que tenha havido melhoria no cenário econômico, constatou-se a diminuição do número de instituições de ensino superior, tanto privadas quanto públicas. No mesmo sentido, de acordo com Helena Maria Sant'Ana Sampaio, a queda no número absoluto de estabelecimentos de ensino privado tenderia a ser compensada em um período seguinte, registrando-se, ainda, que não houve alterações significativas na porcentagem de alunos matriculados em IES privadas, a qual manteve-se superior a 70%.[289]

Nada obstante, o cenário referente ao ensino superior brasileiro passou por "momentos de inflexão importantes, estratégicos e muito distintos nos últimos vinte e cinco anos", com destaque à sua "expansão, retração, elitização e democratização"[290]. Tendo isso em vista, nesta seção da pesquisa, os ciclos recentes das IES serão divididos em três momentos distintos: o primeiro (i), a partir de meados dos anos 1990 (coincidindo com a chegada ao poder de Fernando Henrique Cardoso); o segundo (ii), a partir de início/meados dos anos 2000 (coincidindo com a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores, inicialmente com Luís Inácio Lula da Silva e, após, com Dilma Rousseff); e o terceiro (iii), atualmente em curso, vivenciado desde o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e com a ascensão do grupo político que atualmente comanda o país.

---

[287] GOMES, Alfredo Macedo. Exame nacional de cursos e política de regulação estatal do ensino superior. **Cadernos de Pesquisa**, n. 120, p. 129-149, 2003.

[288] GOMES, Alfredo Macedo; DE MORAES, Karine Numes. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 118, p. 171-190, 2012.

[289] SAMPAIO, Helena Maria Sant'ana. **O ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo, Hucitec, 2000, p. 390.

[290] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista.** Curitiba, v. 34, n. 71, p. 299-307, set./out. 2018, p. 210.

Em relação ao primeiro momento (i), destaca-se que a partir de 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso promoveu a Reforma Administrativa[291] com vistas a implantar um arquétipo de administração gerencial baseada na adoção do ajuste fiscal, da abertura comercial, da liberalização financeira, da desregulamentação do mercado, da privatização de empresas e de serviços públicos, da reforma do Estado e da previdência (ocorridas em 1998), bem como em outras esferas, o que demonstrou certa "desconfiança na esfera pública" e "uma aposta no setor privado".[292]

Cumpre ressaltar que, em relação às políticas educacionais implementadas, especialmente no âmbito da educação superior, o então governo possuía um projeto estruturado de mudança do ensino brasileiro[293], o qual era baseado em duas premissas básicas que deram origem a uma série de ações complementares.[294]

Nesse sentido, Ricardo Marcelo Fonseca aponta que:

> de um lado, a desconfiança com relação às universidades públicas federais, vistas como *locus* da ineficiência, do corporativismo e do desperdício; de outro lado, a aposta na expansão do sistema das universidades privadas, vistas como o lugar virtuoso da eficiência advinda da competição, da busca de recursos no mercado e como a possibilidade mais rápida (e mais austera do ponto de vista dos gastos públicos) na direção da expansão do ensino superior para enormes contingentes de jovens que não tinham possibilidade de acessar uma universidade.[295]

Por sua vez, para Vera Lúcia Jacob Chaves, o incentivo à competitividade entre as instituições, de modo a direcioná-las ao mercado e visando maior controle dos gastos públicos, "passa a ser a tônica das propostas e projetos dos sucessivos governos neoliberais instalados no mundo do capital"[296], não se restringindo apenas ao caso brasileiro.

Além disso, como parte desse movimento, as contrarreformas ocorridas no sistema educacional atingiram praticamente todas as IES, de forma mais ou menos

---

[291] BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.) **Reforma do Estado e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.
[292] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista.** Curitiba, v. 34, n. 71, p. 299-307, set./out. 2018.
[293] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.
[294] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista.** Curitiba, v. 34, n. 71, p. 299-307, set./out. 2018.
[295] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.
[296] JACOB CHAVES, Vera Lúcia. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. **ETD - Educação Temática** Digital, Campinas, SP, v. 17, n. 2, p. 427-441, ago. 2015. ISSN 1676-2592. Disponível em: <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8635212>. Acesso em: 28 set. 2019.

acentuada, ainda que inseridas em "países com economias distintas, e sendo portadoras de histórias e identidades bastante diferenciadas".[297]

Com base nessa política, houve, ainda, uma considerável contenção dos recursos das universidades públicas, a qual consistiu na (i) defasagem e congelamento do salário de professores e servidores; (ii) redução das verbas destinadas às bolsas estudantis; (iii) redução do repasse de verbas para manutenção das universidades, comprometendo o pagamento de despesas e a sua subsistência; e (iv) grande quantidade de aposentadorias de docentes e técnicos que não foram repostos, entre outros. Houve, igualmente, cortes no investimento público referentes à ciência e tecnologia.[298]

Em contrapartida, constatou-se, no mesmo período, um aumento expressivo no número de faculdades, centros universitários e universidades privadas, o que, segundo José Carlos Rothen e Gladys Beatriz Barreyro[299], transformou a educação em uma "quase" mercadoria, viabilizando a inserção de parcelas populacionais no ensino superior que, no período anterior, não teriam essa possibilidade.

Outrossim, a partir de 1996, com a edição da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), o número de instituições privadas começou a crescer sistematicamente. A referida Lei ainda permitiu a criação de cursos sequenciais por campo de saber, não equivalendo, no entanto, a uma graduação.[300] Além disso, refreou a exigência de qualificação do corpo docente e em regime de dedicação exclusiva no tocante ao "projeto original da LDB (1/3 em vez da metade), e manteve ainda indefinida a regulamentação da autonomia universitária das universidades federais, em especial sobre o financiamento federal".[301]

---

[297] JACOB CHAVES, Vera Lúcia. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. **ETD - Educação Temática** Digital, Campinas, SP, v. 17, n. 2, p. 427-441, ago. 2015. ISSN 1676-2592. Disponível em: <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8635212>. Acesso em: 28 set. 2019.

[298] SGUISSARDI, Valdemar. Mercantilização e intensificação do trabalho docente. Traços marcantes da expansão universitária brasileira hoje. In: LÓPEZ SEGRERA, Francisco; RIVAROLA, Domingo (Orgs**.). La universidad ante los desafíos del siglo XXI**. Assunção: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 2010. p. 295-316.

[299] ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 17, n. 65, p. 729-751, 2009.

[300] GROPPO, Luís Antônio. Da universidade autônoma ao ensino superior operacional: considerações sobre a crise da universidade e a crise do Estado nacional. **Avaliação**. Campinas; Sorocaba, v. 16, n. 1, p.37-55, mar. 2011, p. 51.

[301] GROPPO, Luís Antônio. Da universidade autônoma ao ensino superior operacional: considerações sobre a crise da universidade e a crise do Estado nacional. **Avaliação**. Campinas; Sorocaba, v. 16, n. 1, p.37-55, mar. 2011, p. 51.

Ademais, com a expansão da iniciativa privada no âmbito da educação e a sua inserção no mercado de capitais, empresas e *holdings* passaram a investir nesse setor[302], o que restou demonstrado através das transações na bolsa de valores relacionadas aos conglomerados de redes e sistemas de educação com fins lucrativos, tais como Positivo, COC, Pitágoras, entre outros.[303]

Por outro lado, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a avaliação das IES passou a ser realizada por curso, não mais de modo institucional.[304] Ainda, com os custos cada vez mais elevados, coube ao Estado a obrigação de criar "condições e instrumentos mais eficientes de coleta de informações e de prestação de contas da qualidade e da amplitude" dos serviços oferecidos em educação.[305]

Com isso, foi criado o Exame Nacional de Cursos, também conhecido como Provão, ao qual os concluintes de diversos cursos de graduação eram submetidos e cujo resultado serviria de critério para auferir a qualidade de cada curso.[306] Por oportuno, essa política de avaliação educacional adotada no governo FHC permitiu às universidades privadas utilizar seus resultados como ferramenta de marketing.[307]

Quanto ao número de instituições de educação superior, apresenta-se a relação abaixo:

Tabela 1: Evolução do número de instituições de educação superior por dependência administrativa no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).[308]

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
1995	894	57	76	77	684

[302] SERAFIM, Milena Pavan. O processo de mercantilização das instituições de educação superior: um panorama do debate nos EUA, na Europa e na América Latina. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 16, n. 2, 2011.
[303] OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil**. Educ. Soc**., Campinas, v. 30, n.108, p. 739-760, out. 2009, p. 751.
[304] TAVARES, Maria das Graças Medeiros; DE OLIVEIRA, Maria Antonieta Albuquerque; SEIFFERT, Otília Maria Lúcia Barbosa. Avaliação da educação superior na revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação: ênfases e tendências. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 19, n. 71, p. 233-258, 2011.
[305] TAVARES, Maria das Graças Medeiros; DE OLIVEIRA, Maria Antonieta Albuquerque; SEIFFERT, Otília Maria Lúcia Barbosa. Avaliação da educação superior na revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação: ênfases e tendências. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 19, n. 71, p. 233-258, 2011.
[306] FERREIRA, Tânia-Aparecida; CALDERÓN, Adolfo-Ignacio. Avaliação da Educação Superior: o Exame Nacional de Cursos (Provão) e os rankings acadêmicos e índices no contexto da avaliação para a regulação. **Revista@ mbienteeducação**, v. 12, n. 3, p. 210-229, 2019.
[307] DE SOUZA, Francisco Jose et al. Avaliação da Educação Superior no Brasil-do Provao ao ENADE: um estudo meta-avaliativo. **Meta: Avaliação**, v. 10, p. 22-42, 2018.
[308] BRASIL. Ministério da Educação, **Sinopses Estatísticas da Educação Superior-Graduação,** Brasília, Instituto Nacional DE Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasil, 2012, disponível em: http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior. Acesso em 14 out 2019.

2002	1.637	73	65	57	1.442
1995/2002	83,10%	28,10%	-14,50%	-26%	110,80%

Fonte: autora, 2020.

Os dados da tabela 1 revelam a expansão de 83,1% no número de IES no governo de FHC, no qual predominava o crescimento do número de IES privadas, com expansão de 110,8%. O número de IES federais também aumentou no período, porém, em menor escala, atingindo 28,1%, com a retração no número de IES estaduais e municipais.

Tabela 2: Evolução do número de matrículas em cursos de graduação presencial por dependência administrativa no Brasil, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).[309]

ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	1.059.163
2002	3.479.913	531.634	415.569	104.452	2.428.458
1995/2002	97,80%	44,70%	73,70%	11,40%	129,30%

Fonte: autora, 2020.

A partir dos dados da tabela 2, por sua vez, é possível observar que a expansão no número de matrículas no ensino superior quase dobrou no governo FHC, com um aumento de 97,8%. Desde a sanção da LDB de 1996 e com o advento das legislações subsequentes, houve um impressionante crescimento do sistema, bastando apenas sete anos (1995-2002) para duplicar o número de matrículas.[310]

Cumpre ressaltar, ainda, a criação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)[311], em 1999, por meio do Ministério da Educação, o qual é operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. O FIES possui como objetivo o financiamento de cursos de graduação no ensino superior aos estudantes que não detêm condições suficientes para arcar integralmente com os custos de sua formação.[312]

---

[309] BRASIL. Ministério da Educação, **Sinopses Estatísticas da Educação Superior-Graduação**, Brasília, Instituto Nacional DE Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasil, 2012, disponível em: http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior. Acesso em 14 out 2019.

[310] BARREYRO, Gladys Beatriz. **Mapa do ensino superior privado**. MEC, Ministério da Educação, INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

[311] BRASIL**. Fundo de Financiamento ao estudante de Ensino Superior.** Congresso Nacional. Lei Federal 10.260 de 12 de julho de 2001.

[312] CHAVES, Vera Lucia Jacob. Política de expansão da educação superior no Brasil – o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. **Educação em Revista**, v. 32, n. 4, 2016.

O Fundo financia até 100% do valor correspondente à mensalidade devida pelo estudante à instituição de ensino.[313] Para candidatar-se ao FIES, o aluno deveria estar regularmente matriculado em instituição privada, cadastrada no Programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC, nos termos do art. 1º da Lei n. 10.260/2001.[314]

Todavia, sem prejuízo da observância de aspectos positivos, a expansão do acesso ao nível superior trouxe consigo algumas consequências colaterais problemáticas, como o descontrole em relação à abertura de vagas em algumas áreas do conhecimento.

Nesse sentido, cita-se o ensino jurídico como o exemplo mais emblemático, notadamente por meio da existência de 1.400 cursos de Direito no Brasil atualmente. O resultado da criação desenfreada de cursos e vagas pode trazer consequências negativas, tanto no âmbito do mercado de trabalho, no perfil da advocacia, quanto para a própria dinâmica do ensino jurídico.[315]

Com efeito, Ricardo Marcelo Fonseca entende que "como regra geral (sempre sujeitas a exceções importantes), as instituições privadas de ensino criadas nesse período não vieram acompanhadas de uma cultura efetiva de produção da ciência e tecnologia, de aposta nas ciências básicas ou na valorização da carreira docente, de modo que o grande aumento de instituições de ensino superior (privadas) não teve exatamente a esperada consequência de dar um impulso em termos de criação de conhecimentos" [316].

Aliás, embora a grande maioria das universidades seja privada, as universidades públicas concentram aproximadamente 90% da produção da ciência e da tecnologia no Brasil.[317]

Outro aspecto importante que merece destaque é que, ainda que houvesse a intenção de promover a democratização da educação superior, "a multiplicação das

---

[313] CHAVES, Vera Lucia Jacob. Política de expansão da educação superior no Brasil – o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. **Educação em Revista**, v. 32, n. 4, 2016.
[314] BRASIL**. Fundo de Financiamento ao estudante de Ensino Superior.** Congresso Nacional. Lei Federal 10.260 de 12 de julho de 2001.
[315] PEREIRA, Ricardo Bernardes. Expansão universitária e mercado de trabalho: consequências no campo do Direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 49, n. 171, p. 34-58, 2019.
[316] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.
[317] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018. Para mais, consultar: ESCOBAR, Herton. "**Fábricas de conhecimento:** o que são, como funcionam e para que servem as universidades públicas de pesquisa". Jornal da USP. Disponível em: https://jornal.usp.br/ciencias/fabricas-de-conhecimento/. Acesso em 15 out. 2019.

universidades privadas não interrompeu certo elitismo que caracterizava as universidades públicas".[318]

Do mesmo modo, devido ao concorrido processo seletivo para ingressar em uma instituição de ensino pública, "foram os filhos das famílias que tinham condições de frequentar os melhores colégios do ensino médio" que, de modo geral, são privados.[319] Percebe-se, assim, que essa elitização refletia – e ainda o faz – uma desigualdade socioeconômica presente também em outras esferas da sociedade, o que inclui a eventual carência e ineficiência da formação educacional precedente ao ensino superior.

Igualmente, Ricardo Marcelo Fonseca aponta que:

> a estranha equação brasileira segundo a qual a qualidade do ensino médio se encontra nas caras escolas privadas e a qualidade do ensino público se encontra nas gratuitas universidades públicas fez com que, de modo geral, os ricos continuassem a se concentrar nas melhores universidades e os pobres (ou aqueles que finalmente começavam a acessar o sistema) continuassem a acessar as universidades privadas. Ou seja: o sistema, além de elitizado, aprofundou injustiças. E por essa razão que, nesse período e de um modo geral, as universidades federais (ao menos nos cursos mais concorridos, como medicina, direito, engenharias) eram o lugar de alunos brancos e filhos da classe média ou da classe alta.[320]

Nada obstante, seguindo uma linha lógica, torna-se possível compreender que a expansão do ensino superior acarretaria o aumento proporcional de acesso para todos os grupos socioeconômicos. Entretanto, tal hipótese não é necessariamente verdadeira. Embora o crescimento no número de vagas no ensino superior permita que os mais pobres e os mais ricos ampliem o seu acesso, o ingresso dos mais ricos, por vezes, é mais fácil, em razão das oportunidades das quais dispõem, e pode crescer proporcionalmente mais do que o acesso dos mais pobres. Neste caso, verifica-se que a desigualdade pode crescer com a expansão.[321]

Finda a análise do primeiro momento, passa-se à abordagem do segundo (ii), com a chegada do novo grupo ao poder no Brasil, nos anos 2000, ocasião em que um projeto diferente para o ensino superior começa a ser desenhado.

---

[318] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.
[319] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.
[320] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.
[321] Acerca da democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, tratará especificamente o subseção 2.2.

Nesse sentido, despontava uma clara intenção de "mudar o eixo do projeto em favor das universidades públicas federais, com todas as consequências que daí derivavam".[322] No entanto, em nenhum momento ignorou-se o papel do ensino superior privado, de modo que apenas houve uma "relativa paralisação da criação de novas instituições privadas", especialmente em virtude do "esgotamento do mercado que, se antes estava represado, agora encontrava seu limite, e o modelo comprometeu a própria sustentabilidade da oferta".[323] Ainda, políticas que beneficiaram esse novo mercado de ensino superior foram estabelecidas.[324]

Do mesmo modo, destaca-se que no ano de 2003, no início da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o MEC promoveu uma Reforma da Educação Superior, objetivando (i) democratizar o acesso ao ensino superior; (ii) inserir a universidade no projeto de desenvolvimento nacional; (iii) refinanciar a universidade pública; (iv) transformar a universidade pública em referência para toda a educação superior; (v) estabelecer nova regulação entre os sistemas público e privado.[325]

Ademais, o número de municípios atendidos por universidades federais passou de 114, em 2003, para 237, ao final de 2011.[326] Salienta-se, ainda, que "desde o início da expansão foram criadas 14 Universidades Federais e mais 100 novos *campi*, que possibilitaram a ampliação de vagas nas IES federais e a criação de novos cursos".[327]

Em linhas gerais, o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi marcado pela criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que,

---

[322] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.
[323] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.
[324] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.
[325] CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677- 701, Cedes, 2004. Ainda, importante salientar as demais regulamentações foram efetuadas no primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, como o Decreto nº 5.205/2004, regendo as parcerias entre as universidades públicas e as fundações de direito privado, propondo a "captação de recursos privados para financiar atividades acadêmicas; a Lei de Inovação Tecnológica (Lei Federal nº 10.973/2004) que trata de parcerias entre empresas e universidades públicas; o Projeto de Lei nº 3.627/2004 que tratava do Sistema Especial de Reserva de Vagas; projetos e decretos sobre reformulação da educação profissional e tecnológica". In: LIMA, Licínio C.; DE AZEVEDO, Mário Luiz Neves; CATANI, Afrânio Mendes. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 13, n. 1, p. 07-37, 2008.
[326] BRASIL. Ministério da Educação. **Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. REUNI**. 24/02/2010. Disponível em: http://reuni.mec.gov.br/expansao. Acesso em: 02 fev. 2020.
[327] TRAINA-CHACON, José-Marcelo. CALDERÓN, Adolfo-Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)**, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. VI, núm. 17, pp. 78-100, 2014. https://ries.universia.net/article/view/1099/expansao-educacao-superior-privada-brasil-do-governo-fhc-ao governo-lula. Acesso em 10 out 2019.

segundo José Dias Sobrinho, baseia-se em uma "concepção de avaliação e de educação global e integradora"[328], com a proposta de integração de vários instrumentos e diferentes momentos de aplicação. Neste sentido, o SINAES sustentava-se em um modelo emancipatório, diferente daquele que anteriormente predominava – mais regulatório – voltado ao controle de resultados.[329]

Igualmente, o SINAES é constituído por três componentes principais, cujo fim é "traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no país".[330] Os referidos componentes, por sua vez, consistem na avaliação das instituições, dos cursos e dos estudantes, a qual ocorre a cada três anos, e é realizado por meio do Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (ENADE), a Avaliação das Instituições de Ensino Superior (AVALIES) e a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG).

A respeito do Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes, Carla Fiamini e Adolfo Ignácio Calderón apontam que "o ENADE constitui-se instrumento de avaliação do desempenho dos alunos em larga escala e não permite o ranqueamento, porquanto seus objetivos consistem em identificar habilidades e competências dos universitários, em cada curso, ao longo de um ciclo de três anos de estudos, bem como o valor agregado dos cursos na formação dos alunos". [331]

Por seu turno, o Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído em setembro de 2004[332], foi uma das primeiras iniciativas no âmbito da Reforma e pode ser analisado enquanto um "desdobramento da relação posta aos setores público e privado, como uma política pública focalizada, de caráter compensatório" e, de modo geral, pode ser concebido como uma ação afirmativa.[333]

---

[328] SOBRINHO, José Dias. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 15, n. 1, 2010.
[329] SOBRINHO, José Dias. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 15, n. 1, 2010.
[330] BRASIL. Ministério da Educação. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.** SINAES. Disponível em: http://inep.gov.br/sinaes. Acesso em: 02 fev. 2020.
[331] FIAMINI, Carla; CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE): Uma análise à luz da cobertura da Folha de São Paulo (2003-2010). **Revista funadesp**, v. 5, n. 5, p. 91-114, 2012.
[332] BRASIL. **Programa Universidade para Todos – PROUNI**. Congresso Nacional. Lei Federal n. 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm. Acesso em 15 out. 2019.
[333] BRASIL. **Ministério da Educação**. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Projeto CNE/UNESCO 914BRZ1136.3. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13948-produto-2-oferta-demanda-educ-superior-pdf-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 02 fev. 2020. O entendimento aqui defendido "permite inferir que o ProUni é formalmente uma política de Governo, identificado especificamente como política pública de ação afirmativa. No processo decisório de continuidade dessa

O ProUni, desde a sua criação, buscou criar condições para o acesso de estudantes carentes ao ensino superior, através da concessão de bolsas de estudo, de diferentes modalidades. São elas:

> bolsa de estudo integral concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda per capita não exceda o valor de até um salário mínimo e meio; bolsa de estudo parcial de cinquenta por cento concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar per capita não exceda o valor de até três salários mínimos.[334]

Ainda, cumpre destacar que o programa se inseriu em um contexto no qual apenas 13% dos jovens de 18 a 24 anos estavam matriculados em IES, segundo dados da Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios, PNAD de 2003[335]. Em 2013, por outro lado, junto ao bloco dos países da América Latina, o Brasil apresentava um dos mais baixos índices de acesso (16,3%)[336], especialmente quando comparado com a Argentina (40%), Venezuela (26%) e Chile (20,6%).[337]

Para aderir ao ProUni, a instituição de ensino deve conceder uma bolsa de estudo para cada nove alunos regularmente matriculados e, no caso da IES beneficente, o percentual é de uma bolsa para cada quatro alunos matriculados. Entretanto, há um

---

política, como já observado, há conflitos, barganhas e, no decorrer de sua trajetória, tal política poderá vir a ser substituída ou alterada com mudanças de governo. No entanto, ressalte-se, em última instância e no largo prazo, pode e deve ser vista também como sendo o Estado exercendo seu papel". In: CASALI, Alípio Márcio Dias; DE MATTOS, Maria José Viana Marinho. Análise de estudos e pesquisas sobre o sentido social do programa Universidade para Todos (PROUNI). **Ensaio:** Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 23, n. 88, p. 681-716, 2015. Para mais, ver: SANTOS, Boaventura Sousa. A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. Educação, Sociedade & Culturas**, n. 23, 2005, p. 137-202.

[334] Ressalta-se, ainda, que "além da renda per capita, os critérios que norteiam a inscrição do aluno no ProUni para concorrer a uma bolsa de estudos são os seguintes: ter participado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em 2002, 2003, 2004 ou 2005; ter cursado o ensino médio completo em escola pública; ter cursado o ensino médio completo em instituição privada com bolsa integral; ser portador de necessidades especiais; ser professor da rede pública de educação básica, no efetivo exercício do magistério, integrando o quadro de pessoal permanente da instituição, desde que esteja buscando complementar sua formação em cursos de licenciatura ou de Pedagogia. Nesse último caso, não é necessária a comprovação de renda familiar per capita estipulada". BRASIL. **Ministério da Educação**. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Projeto CNE/UNESCO 914BRZ1136.3. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13948-produto-2-oferta-demanda-educ-superior-pdf-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 02 fev. 2020.

[335] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2003**). Rio de Janeiro: IBGE; 2003.

[336] BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. INEP. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. Brasília: Inep, 2015. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812. Acesso em: 02 fev. 2020.

[337] SOUZA, Juliana de Fátima. Educação Superior na América Latina e Caribe: panorama e perspectivas cem anos após a Reforma de Córdoba. **Revista Educação e Emancipação**, São Luís, v. 11, n. 3, set./dez. 2018. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/reducacaoemancipacao/article/download/9728/5652. Acesso em: 02 fev. 2020.

limite de 10% do total de matriculados[338] para concessão de bolsas, motivo pelo qual a IES deve atentar para a "proporcionalidade em relação aos cursos oferecidos, turnos e unidade administrativa".[339] O processo de seleção de bolsistas não deve olvidar os negros e os indígenas, de modo a conceder as bolsas "em igual proporção à sua participação no conjunto populacional".[340]

Ainda, por meio da Medida Provisória 251, de 2005[341], o governo autorizou a concessão da chamada bolsa permanência, cujo valor, atualmente, corresponde à R$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais, os quais são destinados exclusivamente para o pagamento de despesas educacionais, para estudantes beneficiários de bolsa integral, matriculados em turno integral.[342]

Em contrapartida, os estudantes que recebem bolsa parcial podem, ainda, recorrer ao Fundo de Financiamento do Ensino Superior (FIES). Para além de beneficiar os estudantes, a adesão ao Programa Universidade para Todos isenta a IES do recolher impostos e tributos incidentes sobre as receitas provenientes das atividades desenvolvidas na educação superior.[343]

Sem prejuízo de seu aspecto positivo, o aludido programa recebeu críticas como a de Roberto Leher, o qual afirmou que o ProUni "serve às ambições das instituições filantrópicas, comunitárias, confessionais e empresariais de ensino superior por meio da isenção de impostos, que reduz em aproximadamente 15% de seus gastos, em troca de "modestíssimas vagas" para o programa"[344].

---

[338] DE CARVALHO, Cristina Helena Almeida. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 979-1000, 2006.

[339] SERGIO, Vitor; JUSTINO, Rogério. **O Prouni Enquanto Ação Educacional para o Ingresso ao Ensino Superior Particular**. PUC-Goias. Disponível em: http://sites.pucgoias.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wp-content/uploads/sites/61/2018/05/Vitor-Sergio_-Rog%C3%A9rio-Justino.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

[340] SERGIO, Vitor; JUSTINO, Rogério. **O Prouni Enquanto Ação Educacional para o Ingresso ao Ensino Superior Particular.** PUC-Goias. Disponível em: http://sites.pucgoias.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wp-content/uploads/sites/61/2018/05/Vitor-Sergio_-Rog%C3%A9rio-Justino.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

[341] BRASIL**. Medida Provisória nº 251.** Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos - PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial - PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, e dá outras providências. Congresso Nacional. 14 de junho de 2005.

[342] BRASIL. **Ministério da Educação**. **Educação Superior. Definidos os critérios para a concessão da bolsa-permanência.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/35137. Acesso em: 02 fev. 2020.

[343] CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade** (88), v. 25, n. especial, p. 677- 701. São Paulo: Cortez; Campinas: Cedes, 2004.

[344] LEHER, Roberto. To silence the campi. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 867-891, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a11v2588. Acesso em: 02 fev.2020.

Já para Afrânio Mendes Catani et al., há pouca transparência do MEC no que se refere aos dados sobre o ProUni. Os autores sustentam que há uma insuficiência de dados a respeito da "disponibilidade total de bolsas contratadas por IES; o valor de isenção de impostos e contribuições por IES; a quantidade de bolsas integrais e parciais efetivamente concedidas; a taxa de evasão do programa e o desempenho dos beneficiados".[345]

Ademais, durante o governo em análise, o FIES também sofreu importantes alterações. Isto é, logo após a sua implantação, o FIES poderia ser acionado pelo estudante somente no início do seu curso e deveria financiar 100% da mensalidade. Em 2005, o programa sofreu as primeiras mudanças visando seu aprimoramento. Nesse sentido, a oferta do programa foi ampliada aos alunos já contemplados com o ProUni, beneficiários de bolsa parcial correspondente à 50%, sendo possível o financiamento dos outros 50%.

Em 2010, as Portarias Normativas nº 10 e nº 18[346] trouxeram novas mudanças, uma vez que o programa passou a ser operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); o aluno passou a solicitar o financiamento a qualquer tempo de seu curso (ampliando bastante o âmbito de atuação do programa); houve flexibilizações e desburocratização no processo de crédito, como a liberação da exigência de fiador para os estudantes de licenciatura, ou para os que possuem uma renda familiar bruta de até um salário mínimo ou para quem é contemplado com bolsa parcial do ProUni.[347]

Outra grande novidade é a Fiança Solidária, a qual consiste em uma garantia oferecida aos estudantes que financiaram a educação superior. Nesses casos, os alunos são reunidos numa espécie de cooperativa de crédito, a partir da qual são formados grupos de três a cinco estudantes, candidatos ao financiamento, que se tornam fiadores

---

[345] CATANI, Afrânio Mendes et al. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006.

[346] BRASIL. **Ministério da Educação**. Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010. Dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3643-portaria-normativa-n%C2%BA-10-de-30-de-abril-de-2010 Acesso em 18 out. 2019.

[347] BORGES, F. C. D. B. **Financiamento Público e ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil:** repercussões em instituições particulares de ensino. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

de cada um, individualmente.[348] A esse modelo deu-se o nome de Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).

Além disso, Silvana Santos Almeida expõe que:

> Esses grupos são criados pelo próprio agente financeiro no momento da contratação. A partir do segundo semestre de 2011, outra condição se impôs ao candidato ao financiamento: submeter-se ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), com exceção para professores da rede pública da educação básica em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia. As instituições podem escolher entre isenções fiscais ou receber verbas do MEC. O repasse às instituições é mensal em 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.[349]

Ainda de acordo com a política de expansão e democratização, houve a criação, através do Decreto 6.096/2007[350], de um Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), com vistas a ampliar o acesso e a permanência no ensino superior, criando condições para a expansão física, acadêmica, e pedagógica da rede federal de educação, mediante ações para aumentar o número de vagas nos cursos de graduação, a ampliação de oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, além de aumentar o quadro de professores, captar verbas para infraestrutura, multiplicar os *campi* e até criar novas universidades federais. [351]

---

[348] ALMEIDA, Silvana Santos. A importância do FIES na garantia na garantia do direito ao ensino superior. 2015. Argentina. Anais [...]. XV Colóquio Internacional De Gestão Universitária – CIGU. **Desafios da Gestão Universitária no Século XXI.** 2015. Mar del Plata, Argentina. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136212/102_00204.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 02 fev. 2020.

[349] ALMEIDA, Silvana Santos. A importância do FIES na garantia na garantia do direito ao ensino superior. 2015. Argentina. Anais [...]. XV Colóquio Internacional De Gestão Universitária – CIGU. **Desafios da Gestão Universitária no Século XXI**. 2015. Mar del Plata, Argentina. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136212/102_00204.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 02 fev. 2020. Para mais, consultar: MONTEIRO, Afonso Celso. **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. Disponível em: http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1688/1/CT_GPM_II_2012_27.pdf. Acesso em 02 fev. 2020.

[350] BRASIL**. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.** Presidência da República. Decreto nº 6096 de 24 de abril de 2007.

[351] BRASIL. Ministério da Educação. Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. O que é o REUNI. Disponível em: http://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni. Acesso em: 02 fev. 2020. Para mais, consultar: DE MELO COSTA, Danilo; COSTA, Alexandre Marino; BARBOSA, Francisco Vidal. Financiamento público e expansão da educação superior federal no Brasil: o REUNI e as perspectivas para o REUNI 2. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 6, n. 1, p. 106-127, 2013.

Do mesmo modo, o Sistema de Seleção Unificada (SISU)[352], o qual é centralizado pelo MEC e cuja seleção dos candidatos para ocupar as vagas disponíveis seria feita com base nos resultados obtidos pelo ENEM, voltado para a democratização do acesso às instituições públicas e gratuitas, tem crescido ano a ano, tornando-se, hoje, combinado ao sistema de cotas, implementado a partir de 2013, um substituto valioso do vestibular tradicional.[353] O que se observa é que, ano após ano, o SISU ganha espaço, e aos poucos vai se tornando um processo seletivo amplo, nacional, democrático, com referencial nacional de qualidade e com oportunidade de mobilidade para todos.[354]

Do mesmo modo, Ricardo Marcelo Fonseca entende que:

> Paralelamente a isso, houve também uma alteração nas formas de acesso das universidades federais, o que implicou numa diminuição sensível de sua tradicional elitização. Embalada pelo reconhecimento, por parte do Supremo Tribunal Federal, da constitucionalidade do sistema de quotas raciais para o ingresso nas universidades (em decisão da ADPF 186, proferida pelo Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, no início de 2012), o governo federal edita a Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012, obrigando todas as universidades federais a implementarem um sistema no qual 50% das vagas devem ser destinadas a estudantes provenientes das escolas públicas, ao mesmo tempo em que institui um sistema para balancear, nesse contingente, estudantes de baixa renda e um critério de políticas afirmativas étnico raciais. Como pano de fundo dessas políticas existe um propósito de inclusão social, democratização do acesso e diminuição da elitização social dentro das universidades federais, de modo que efetivamente se percebeu, a partir de então, a crescente presença de pobres, negros e indígenas nos cursos de graduação mais tradicionais que antes eram, ali, virtualmente inexistentes.[355]

Por sua vez, o mérito da Lei das Cotas reside em seu poder de "induzir a melhoria da representação nos diversos cursos de graduação, especialmente nos de alta demanda", não se restringindo no aumento da "média geral da presença de estudantes da escola pública no campus".[356]

---

[352] BRASIL. Ministério da Educação**. Portaria normativa n.° 21, de 5 de novembro de 2012**. Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada – SISU. Diário Oficial da União. Brasília, ed 214, 2012.
[353] DE CASTRO ARIOVALDO, Thainara Cristina; NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins. Nova forma de acesso ao ensino superior público: um estado do conhecimento sobre o Sistema de Seleção Unificada-SiSU. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 4, n. 1, p. 152-174, 2018.
[354] DE CASTRO ARIOVALDO, Thainara Cristina; NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins. Nova forma de acesso ao ensino superior público: um estado do conhecimento sobre o Sistema de Seleção Unificada-SiSU. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 4, n. 1, p. 152-174, 2018.
[355] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.
[356] RISTOFF, Dilvo. O Novo Perfil do Campus Brasileiro: Uma Análise do Perfil Socioeconômico do Estudante de Graduação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 19, n. 3, p. 723-747, nov. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n3/10.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020. Para mais informações, consultar: SILVA, Paula Bacellar; SILVA, Patrícia da. Representações sociais de estudantes universitários sobre cotas na universidade. **Fractal:** Revista de Psicologia, v. 24, n. 3, p. 525-542, 2012.

Além disso, cabe pontuar que os institutos federais (IFs) foram criados com o intuito de "oferecer formação técnica aos jovens, em especial do interior do país, e formar professores de física, matemática, química e biologia".[357] Dilvo Ristoff ainda expõe que:

> Os IFs, é bom lembrar, devem reservar 20% de suas vagas a candidatos à profissão de professor. Esses institutos foram semeados pelo país durante o período em que Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rouseff estiveram na presidência, tendo o número de escolas em funcionamento crescido de 140, em 2002, para 644, em 2015, a grande maioria em pequenas cidades do interior do país.[358]

Nada obstante, conforme observado na seção anterior, no ano de 2014 foi aprovado um novo Plano Nacional de Educação (PNE), o qual projetou metas gerais até o ano de 2024, "em que houve a previsão de grande crescimento, a ponto de se pretender algo próximo à universalização total do ensino superior público".[359] Nesse período, de modo correspondente, constatou-se um expressivo aumento das verbas para ciência e tecnologia[360], o que foi sentido especialmente nas agências oficiais de fomento.[361]

Ademais, Ricardo Marcelo Fonseca compreende que "ao menos até o ano de 2014 e início de 2015 (quando a crise econômica brasileira também impactou nas políticas públicas) viu-se uma transformação no panorama das universidades federais na comparação com o ciclo anterior: a grande quantidade de universidades reestruturadas, ampliadas e fundadas, linhas de financiamentos de pesquisas e salários recompostos

---

[357] RISTOFF, Dilvo. Os desafios da avaliação em contexto de expansão e inclusão. Espaço Pedagógico. Passo Fundo, v. 26, n. 1, p. 9-32, jan./abr. 2019. Disponível em: http://seer.upf.br/index.php/rep/article/download/8406/114114385/. Acesso em: 02 fev. 2020.

[358] SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. O perfil discente das universidades federais mudou pós-Lei de Cotas?. **Cadernos de Pesquisa**, v. 49, n. 172, p. 184-208, 2019.

[359] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.

[360] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018. Ainda, destaca-se que ocorreu um grande impulso para a internacionalização, em que a criação do programa "ciência sem fronteiras", voltado para estudantes de graduação, foi o mais saliente. PEREIRA, Vania Martins. Arranjos de uma política: uma análise sobre o programa Ciência Sem Fronteiras. **NAU Social**, v. 6, n. 10, 2015 e MANÇOS, Guilherme de Rosso; COELHO, Fernando de Souza. Internacionalização da ciência brasileira: subsídios para avaliação do Programa Ciência sem Fronteiras. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI**, v. 2, n. 2, p. 52-82, 2017.

[361] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.

viabilizaram um salto inquestionável na esfera da produção de ciência e tecnologia no Brasil". [362]

Por seu turno, com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff ocorrido em 2016, o ciclo de poder do PT teve fim. Como consequência, a presidência foi assumida pelo então vice-presidente Michel Temer, o qual buscou promover uma "inflexão política e ideológica bastante radical com relação ao período anterior".[363] Verificou-se, assim, "uma mudança radical na política das universidades públicas federais".[364] No mesmo sentido, como reflexo dessas mudanças, o processo de expansão das universidades federais e o seu estímulo cessaram. Nesse ínterim, o autor destaca que:

> O orçamento do ano de 2017 viu acontecer, pela primeira vez em décadas, uma diminuição nominal no orçamento das universidades públicas. Esse fato é particularmente grave por pelo menos duas razões: a maioria das universidades ainda encontrava-se em meio a processos de expansão de seus *campi* e as maiores despesas de todas as universidades são na manutenção de contratos e serviços que não "congelam" e nem se reduzem, mas que todos os anos são reajustados.[365]

Ademais, o valor correspondente ao orçamento previsto sofre um contingenciamento mais radical que nos anos anteriores: os valores para manutenção das universidades ainda possuem importante parcela a ser liberada, colocando em risco a manutenção das universidades.[366] Nada obstante, "os valores destinados aos investimentos (capital) foram aqueles que sofreram maiores cortes e contingenciamentos, praticamente inviabilizando novas obras e laboratórios em praticamente todas as universidades".[367]

Outro fator que demonstra as restrições orçamentárias refere-se à desativação do programa "Ciência sem Fronteiras". Nesse sentido, destaca-se que o Ministério da Ciência e Tecnologia, então fundido com o Ministério das Comunicações, foi extinto. Do mesmo modo, Ricardo Marcelo Fonseca destaca que "as linhas de financiamento de

---

[362] REIS, Luiz Fernando. Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014). **Universidade e Sociedade**, v. 57, p. 16-35, 2016.
[363] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.
[364] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.
[365] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018. Sobre o financiamento das universidades, tratará especificamente a subseção 2.3.
[366] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.
[367] LOURENÇO, Gilmar Mendes. A debilidade do ensino brasileiro. **Revista Vitrine da Conjuntura**, v. 12, n. 1, 2019.

projetos para a pesquisa, ciência, tecnologia sofreram redução importante, sentida em todas as agências de fomento. Somente 20% das metas do Plano Nacional de Educação previstas para 2017 foram cumpridas e o Governo Federal vetou uma proposta de lei que dava prioridade para o atingimento dessas metas legais para a educação no futuro".[368]

Adentrando-se ao terceiro momento (iii), denota-se que o ano de 2019 representou um momento de importante redesenho das relações entre Estado e Sociedade no Brasil. A ascensão da extrema direita, representada pela eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, tem significado a instauração de uma agenda econômica ultraneoliberal por parte do governo federal. Em razão disso, as mudanças econômicas em prol da sociedade de livre mercado e de redução do Estado foram intensificadas.

No mesmo sentido, a efetivação de uma agenda ultraliberal na economia e nos costumes, marcadas, inclusive, por práticas autoritárias, "vem se materializando por meio de reformas encaminhadas pelo governo federal por intermédio de Medidas Provisórias, alterando a definição das prioridades de ação estatal no país".[369]

Por sua vez, predominam as ameaças, a ausência de diálogo, as reduções drásticas no orçamento que já ultrapassam os cinco bilhões de reais, o que revela a "intenção de promover a expansão das matriculas de instituições privadas que já correspondem a 75% dos mais de oito milhões de estudantes do ensino superior".[370]

Os reitores das universidades federais concordam ao afirmar que o momento é crítico e ameaça a subsistência das universidades federais. Percebe-se que se presencia no Brasil um período delicado, em que as universidades sofrem ameaças jamais vividas, sequer durante a ditadura militar (1964-1985), em que pese a forte repressão político-ideológica característica do regime.

Do mesmo modo, em comparação ao primeiro momento analisado (i), em que pese no momento atual também haja a valorização do mercado e a desconfiança da esfera pública, a diferença reside no fato de que há cerca de vinte e cinco anos atrás

---

[368] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.

[369] MOREIRA, Cláudia Regina Baukat Silveira; OLIVEIRA, João Ferreira. de. Apresentação do dossiê "O futuro da Educação Superior diante da conjuntura". Jornal de Políticas Educacionais, v. 14, Dossiê 01 – Apresentação, jan. 2020. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/download/71168/40283. Acesso em: 02 fev. 2020.

[370] SPELLER, Paulo. Balbúrdia na Universidade Federal brasileira? **Análisis Carolina**, jul. 2019. Disponível em: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-11pt.pdf. Acesso em: 05 fev. 2020. Para mais, consultar: LIMA, Kátia. Universidade pública e contrarrevolução: da "travessia de uma ponte" ao "caminho da prosperidade". **Revista Em Pauta:** teoria social e realidade contemporânea, v. 17, n. 44, 2019.

existia um projeto estruturado de reforma e reestruturação do ensino superior no país, enquanto atualmente (iii) não é possível vislumbrar uma projeção existente para o ensino superior. Aliás, nem mesmo o PNE de 2014 vem sendo observado, sequer há plano que vise um futuro para a educação superior.

Assim, percebe-se que a educação parece ter sido "desclassificada a mera despesa, e não a investimentos para as futuras gerações e mesmo para a economia que ambicione dar um salto de qualidade".[371]

Deste modo, o cenário vivido é de revés ao ensino superior brasileiro.

2.2. Democratização do acesso à luz das políticas de equidade

Como visto, nas duas últimas décadas, o panorama da educação superior brasileira foi marcado por uma intensa expansão em todos os aspectos: cresceu o número de instituições, de cursos, de vagas, de ingressantes, de matrículas e de concluintes.

Intensa aceleração de ritmo demarcou os anos de 1999 e de 2003, durante o segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso – notadamente em função da proliferação de instituições privadas.

Já nos governos Lula-Dilma, a expansão em números manteve-se constante, no entanto observou-se a consolidação das políticas globais de inclusão social, com vistas a democratizar o perfil socioeconômico e racial do campus brasileiro.

Tendo isso em vista, o objetivo precípuo deste subcapítulo é identificar como os efeitos das políticas destinadas ao setor educacional – seja em âmbito público ou privado – se expressam à luz de critérios de justiça distributiva, especificamente quanto à abordagem a respeito da igualdade de oportunidades e, ainda, se alterações estruturais e de gestão são perceptíveis no atual perfil socioeconômico do estudante de graduação.

Ou seja, trata-se de observar as políticas implementadas nos últimos vinte e cinco anos, as quais foram expostas no subcapítulo anterior, e verificar se elas atendem aos critérios coerentes entre si e aderem ao princípio de equidade.

No entanto, não se pretende realizar uma avaliação aprofundada e de modo individualizado de cada uma das políticas como o ProUni, FIES e as cotas, mas de

[371] FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). **Educar em Revista**, Curitiba, n. 71, p. 309-317, set./out. 2018.

observar se elas seguem fundamentos razoáveis entre si, com base no princípio da igualdade de posições.[372]

Isto porque, como visto anteriormente, "a proteção jurídica dos direitos fundamentais sociais reclama o fornecimento de um trato distinto para cidadãos que se encontrem em situações diversas"[373], inclusive como meio de possibilitar que todos tenham a oportunidade de "desfrutar de todos os direitos que são assegurados à universalidade dos cidadãos no plano jurídico, mas que, por conta da opressão e da exploração humana e das demais intempéries da vida, nem sempre logram ser exercidos por todos no plano fático".[374]

Do mesmo modo, Daniel Wunder Hachem, ao citar o entendimento de Gregório Peces-Barba Martínez, pontua que:

> Através da igualdade como diferenciação (tratar desigualmente os desiguais), ou a igualdade de posições, esses direitos específicos conduzem a uma universalidade como ponto de chegada, ao proporcionar a equiparação dos seus titulares desfavorecidos aos valores que compõem à moralidade básica universal. Em virtude de sua proteção e promoção, todos acabariam tendo acesso à tutela do conteúdo axiológico dessa moralidade.[375]

Ademais, ao final, pretende-se verificar se o estudante brasileiro atualmente encontra-se amarado por uma política que assegura a igualdade de posições do "ponto de chegada". Isto é, busca-se avaliar se as atuais políticas alcançam êxito na medida em que garantem que, ao final, todos terão "acedido aos bens econômicos objeto dos serviços", e não a igualdade de acesso ao ensino superior de "ponto de partida", na qual desde o início todos devem possuir idêntico acesso.[376]

---

[372] ROSSETO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

[373] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão – Repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional.** Belo Horizonte, ano 14, n. 55, jan./mar. 2014.

[374] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão – Repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, jan./mar. 2014. No mesmo sentido, PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. **Lecciones de derechos fundamentales**. Madrid: Dykinson, 2004. p. 204-212.

[375] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional,** Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.

[376] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional,** Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.

Grande parte dos autores que se debruçaram sobre o tema apontaram John Rawls como um marco, a partir do qual houve um grande florescimento de teses sobre justiça distributiva.[377] Ainda, segundo a teoria rawlsiana, o fim específico da sociedade é "maximizar o bem-estar daqueles que estão nas piores condições, um critério conhecido por *max-min*".[378] O autor foi relativamente preciso ao "indicar que tipo de elementos deveriam contar para o bem-estar e propõe que se pense em termos de bens sociais primários: liberdade, oportunidades, renda e riqueza, e as bases para o autorrespeito".[379]

Além disso, Cristina B. de Souza Rosseto e Flávio de Oliveira Gonçalves pontuam que:

> O conceito de igualdade de oportunidades é um dos temas recorrentes às diversas teorias de justiça. Normalmente, não sintetiza toda uma teoria, mas é uma parte importante dela. Segundo Mithaug (1996), a ideia de igualdade de oportunidades enfatiza a responsabilidade da sociedade em garantir que os recursos necessários à autodeterminação sejam igualmente distribuídos entre os indivíduos. Para o autor, estabelecer boas regras de liberdade não é suficiente para garantir um ambiente em que todos sejam capazes de maximizar suas experiências de autodeterminação, sobretudo, aqueles sujeitos a armadilhas de pobreza e marginalização. A falta de meios pode ser a causa da incapacidade de certos indivíduos em alcançar posições almejadas na sociedade e usufruir plenamente dos seus direitos de liberdade. Teóricos desse tipo de igualitarismo buscam identificar e separar as circunstâncias que dependem apenas do comportamento dos indivíduos e aquelas que dependem de elementos fortuitos dependentes da sociedade e do contexto em que se encontram. [380]

Da mesma forma, para John Roemer, *apud* Cristina B. de Souza Rosseto e Flávio de Oliveira Gonçalves, a concepção prevalente sobre igualdade de oportunidades significa "aplainar o terreno" para que os "indivíduos possam competir, isto é, durante

---

[377] RALWS, John. **A Theory of Distributive Justice**. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

[378] ROSSETO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

[379] ROSSETO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

[380] ROSSETO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020. Da mesma forma: MITHAUG, Dennis E., **Equal Opportunity Theory:** Fairness in Liberty for All. London, Sage Publications. 1996. Para mais, consultar: ANDERSON, Elizabeth, **What Is the Point of Equality**? Ethics, v. 109, n. 2, 1999, p. 287-337.

um período da formação dos indivíduos, as diferenças que gerem desvantagens de competição no futuro, por se relacionarem com condições não controláveis por eles, devem ser reduzidas".[381]

Outrossim, com o estabelecimento da igualdade de oportunidades, "a sociedade não deve mais se preocupar em compensar as desigualdades e, então, os indivíduos passarão a competir por posições beneficiando-se apenas dos próprios esforços".[382]

Desse modo, na presente pesquisa, para além da garantia de igualdade de oportunidades, entende-se que é essencial que o Estado promova simultaneamente à igualdade de oportunidades, a igualdade de posições, de modo a reduzir as distâncias existentes entre as diferentes posições sociais.

Para tanto, surge o protagonismo da política pública, que, de acordo com Gerald Allan Cohen, citado por Cristina B. de Souza Rosseto e Flávio de Oliveira Gonçalves, trata-se de "compensar somente por aqueles déficits de bem-estar que não são de alguma maneira derivados das escolhas do indivíduo. Deve-se substituir igualdade de bem-estar por igualdade de oportunidades por bem-estar".[383] Entretanto, revela-se uma tarefa árdua definir na prática quais são esses déficits.

Ademais, de acordo com Janriê Rodrigues Reck e Caroline Muller Bittencourt:

> de todo modo, a política pública é um dos modos pelos quais os cidadãos atuam sobre si mesmos. O que caracteriza a política pública é uma certa organização de ações no tempo. Isso significa que uma política pública envolve um ou mais objetivos, órgãos para tanto, atos de planejamento e execução, tudo isso dentro de uma janela de tempo que não pode ser instantânea, mas sim com razoável regularidade.[384]

Além disso, os autores ressaltam que o processo de formulação de uma política pública pode ser descrito como "um processo de negociação, de troca e de concessão,

---

[381] ROSSETO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

[382] ROSSETO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020. No mesmo sentido: ROEMER, John. **Theories of Distributive Justice**. Cambridge, Harvard University Press, 1996.

[383] COHEN, Gerald Allan. **On the Currency of Egalitarian Justic**e, Ethics, vol. 99, no 4, 1989, p. 906-944.

[384] RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT. Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.364, p. 135.

processos esses que podem se realizar de forma imediata, como podem ser lentos e recorrentes", e que podem ocorrer por meio de "trocas de favores, de votos e de apoio político para ações futuras".[385]

O modelo de ação, por sua vez, dependerá dos "atores políticos envolvidos e das possibilidades e oportunidades propiciadas pelo ambiente institucional".[386] Ademais, "a credibilidade e a capacidade de garantir o cumprimento das promessas e acordos futuros serão definidores para que os atores políticos se engajem ou não em determinadas ações".[387]

Desse modo, a influência do pensamento rawlsiano e das teorias de justiça distributiva é cada vez mais evidente e orientam a criação e execução das políticas públicas. Por sua vez, um documento da OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*), o qual contém as diretrizes e as recomendações para a educação, expressa a equidade no ensino de maneira fiel à linha teórica aqui apresentada.[388]

De acordo com aludido documento[389], a equidade em educação possui duas dimensões:

> a primeira é *fairness*, a qual implica que circunstâncias sociais e pessoais – por exemplo, gênero, status socioeconômico ou origem étnica – não devem ser um obstáculo para se alcançar o potencial educacional. A segunda é inclusão, que implica garantir um padrão educacional mínimo para todos. Em outro documento, que trata especificamente do ensino superior, a OECD define que, além de preocupar-se com o acesso, pressupõe que políticas de equidade no ensino superior devem lidar com os efeitos de desigualdades

---

[385] RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT. Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.364, p. 135.

[386] RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT. Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.364, p. 135.

[387] RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT. Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional,** Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.364, p. 135.

[388] ROSSETO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

[389] OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development, **No More Failures:** Ten Steps to Equity in Education. Disponível em: http://www.tpf.hu/document.php?doc_name=tudaskozpont/LLL_projekt/meltanyossag/10_Steps_ to_Equity_in_Education_oECD.pdf. , 2007. Acesso em 10 out 2019.

> educacionais passadas e promover oportunidades iguais no mercado de trabalho.[390]

No Brasil, em função do alcance do processo de discussão pública da Lei de Cotas, grande parte dos estudos analisa a equidade de acesso para os alunos das IES públicas, não existindo uma discussão proporcional "relativa às políticas voltadas às IES privadas, quando esta rede absorve a maior parte da demanda por ensino superior no país".[391] Por outro lado, em 2018, 3,4 milhões de alunos ingressaram em cursos de educação superior. Desse total, 83,1% em instituições privadas.[392]

Igualmente, é necessário observar que existem quatro grandes grupos que recebem subsídios públicos para que seja possível o acesso ao ensino superior. Nesse sentido, "alunos em IES públicas são beneficiados, quando gratuitas; dividindo-se entre cotistas e não cotistas. Outros dois grupos são os beneficiários do ProUni e do FIES nas IES privadas".[393]

Por seu turno, as IES privadas ofereceram incentivos (bolsas, financiamentos e cotas) a 46,3% do alunado total e, em 2017, o número de estudantes que ingressaram com a ajuda do FIES foi o equivalente a 37,1%, seguido pelo ProUni (21,1%) e outras alternativas (41,8%).[394] Destaca-se, ainda, que uma reflexão relevante refere-se aos subsídios, incluindo a gratuidade nas IES públicas para quem não é cotista, os quais

---

[390] ROSSETO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020 e OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development, **No More Failures: Ten Steps to Equity in Education**. Disponível em http://www.tpf.hu/document.php?doc_name=tudaskozpont/LLL_projekt/meltanyossag/10_Steps_to_Equity_in_Education_oECD.pdf. 2007, Acesso em 10 out 2019.

[391] ROSSETO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

[392] BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2018**: notas estatísticas. Brasília, 2019. Disponível em: http://inep.gov.br/censo-da-educacao-superior. Acesso em 20 out. 2019.

[393] ROSSETO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020. Ademais, também não compõe esse estudo outras formas de benefício público, ofertadas por estados e municípios ou programas minoritários, bem como políticas como o SISU e o REUNI. Isto porque, embora tenham impactado na equidade no acesso ao ensino superior, não são políticas designadas a grupos específicos.

[394] INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2017), **Censo da Educação Superior – Graduação**. Disponível em http://portalinepgovbr/superior-censosuperior-sinopse. Acesso em 20 out 2019.

seguem, ou deveriam seguir, algum critério que torne as políticas "coerentes entre si e com os aludidos princípios de justiça".[395]

Para isso, alguns dados coletados através de três diferentes pesquisas devem ser analisados, o que se passa a fazê-lo a seguir: a) o primeiro, de autoria de Dilvo Ristoff, analisa os dados obtidos a partir do questionário socioeconômico do Exame Nacional de Desempenho do Estudante (ENADE), o qual figura como um dos eixos do SINAES, referentes aos três primeiros ciclos completos do ENADE[396]; b) o segundo, de autoria de Luiz Carlos Zalaf Caseiro, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) são utilizados para comparar as chances de acesso à educação superior brasileira para indivíduos de diferentes grupos socioeconômicos em 2004 e 2014[397]; e c) recente pesquisa realizada pelo FONAPRACE em parceria com a ANDIFES (V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES)[398], referente ao ano de 2018.

O primeiro aspecto analisado por Dilvo Ristoff em sua pesquisa refere-se ao crescimento no número de matrículas. O autor observa que as matrículas cresceram de pouco mais de 1,5 milhão para mais de 7 milhões no período analisado, representando um crescimento de cerca de 350%.[399]

Como visto, o crescimento ocorre em grande parte pelo setor privado, em especial entre o período de 1999 a 2003, ocasião em que as matrículas cresceram 66%, ou seja, quatro vezes mais do que nos quatro anos seguintes. O setor público, por sua vez, retomou seu ritmo de crescimento superior ao do setor privado somente nos últimos três anos do governo da Presidente Dilma Rousseff.[400]

Em que pese o crescimento do setor público, o nível da graduação brasileira, em virtude da forte participação do setor privado, se "mostra em flagrante contraste com

---

[395] ROSSETO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

[396] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.

[397] CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. **Desigualdades de Acesso à Educação Superior no Brasil e O plano Nacional de Educação.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

[398] Associação Nacional Dos Dirigentes Das Instituições Federais De Ensino Superior (Andifes). **V Pesquisa do Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras.** Brasília, DF: Fonaprace, 2019.

[399] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.

[400] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.

os demais níveis de ensino"[401], sendo todos eles, desde o ensino fundamental até doutorado essencialmente públicos.[402] Ademais, destaca-se que aproximadamente 15% das matrículas da graduação pertencem à modalidade de educação à distância (EAD).[403]

Ainda, de acordo com Dilvo Ristoff:

> Esta expansão da educação superior observada nas últimas décadas pode sugerir à primeira vista que o Brasil já tenha atingido um sistema de educação superior de massas, nos termos preconizados por Martin TROW, ex-professor da Universidade de Berkeley. Segundo a classificação de TROW, no entanto, o Brasil continua tendo um sistema de acesso basicamente de elite.[404]

Além disso, Martin Trow considera o sistema de educação superior como de elite, com acesso para até 15% dos jovens de idade apropriada.[405] Nesse sentido, o autor, citado por Dilvo Ristoff, coloca que:

> Sua classificação considera de massas o sistema que permite acesso para entre 16% e 50% dos jovens de idade apropriada, considerando o sistema de massas consolidado ao atingir 30%; a partir de 50%, Martin Trow considera o sistema de acesso como universal. Os 8 milhões de estudantes da graduação brasileira, embora superior à população de muitos países, representam 15,1% de taxa de escolarização líquida e 28,7% de taxa bruta. O Brasil, portanto, começa apenas a querer sair de um sistema de acesso de elite e ainda assim fortemente auxiliado pela redução da população de 18 a 24 anos no país. Para consolidar um sistema de massas o Brasil precisa pelo menos atingir a meta de 33% prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), para o ano 2024. Importante observar ainda que o crescimento da educação superior dá-se em descompasso com o crescimento do ensino médio brasileiro. Enquanto as matrículas do ensino médio, nas últimas décadas, cresceram cerca de 120%, as da educação superior, como visto acima, cresceram cerca de três vezes mais. Além de revelar uma séria dissintonia entre os níveis educacionais, com graves consequências sobre a regularização do fluxo estudantil, o dado revela que a educação superior alimenta-se em grande parte com os graduados de longa data, estudantes com mais de 24 anos, excluídos da educação superior pelo seu elitismo histórico. Dados recentes do Censo da Educação Superior mostram que cerca da metade dos 7 milhões de estudantes

[401] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014. Ainda, dados do INEP mostram que 85% das matrículas do ensino fundamental nos anos iniciais, 85% das matrículas do ensino fundamental das séries finais, 87% do ensino médio e 81% da pós-graduação *stricto sensu* pertencem ao setor público. INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2017). **Censo da Educação Superior – Graduação**. Disponível em http://portalinepgovbr/superior-censosuperior-sinopse. Acesso em 20 out 2019.

[402] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.

[403] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.

[404] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.

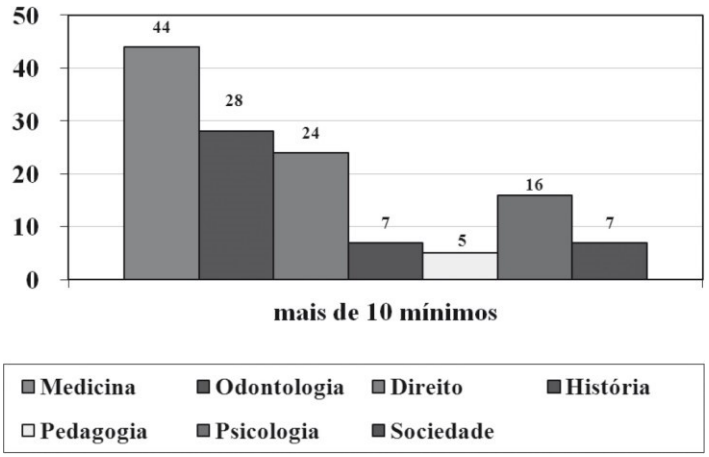
[405] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.

> têm mais de 20 anos de idade e que, destes, cerca de 600 mil têm mais de 40 anos de idade. [406]

Nesse ínterim, a principal variável analisada pelo autor para fins da análise pretendida no presente trabalho diz respeito à renda familiar dos estudantes da graduação do sistema público de ensino. O autor ressalta que "para que se entenda melhor o que ocorre no campus brasileiro é necessário lembrar que apenas 7% das famílias brasileiras têm renda mensal superior a 10 salários mínimos".[407] Tendo isso em vista, é raro encontrar na graduação um curso/área em que esta representação seja igual ou inferior à da sociedade.

A figura abaixo demonstra o número de matriculados com renda familiar de mais de 10 salários mínimos:

Figura 1: Matriculados com renda familiar mensal de mais de 10 salários mínimos.



Fonte: INEP. MEC. Sinopeses Estatísticas da Educação Superior. Brasilia: INEP, 1991-2012.[408]

Desse modo, é possível constatar que, a partir amostra de cursos supra, que o campus brasileiro é consideravelmente mais rico que a sociedade brasileira. Dilvo

---

[406] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014. No mesmo sentido: TROW, Martin. Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since **WWII. Berkeley:** Institute of Governmental Studies; 2005. BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Congresso Nacional. Lei Federal nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014. Para mais, consultar: RMO, Chaves VLJ. Perfil da expansão no setor público e privado e financiamento da educação superior brasileira pós-LDB. **Periódico do Mestrado em Educação da UCDB** 2010, p. 71-91. Ainda: BRASIL. INEP. MEC. Sinopses Estatísticas da Educação Superior. Brasília: INEP, 1991-2012.

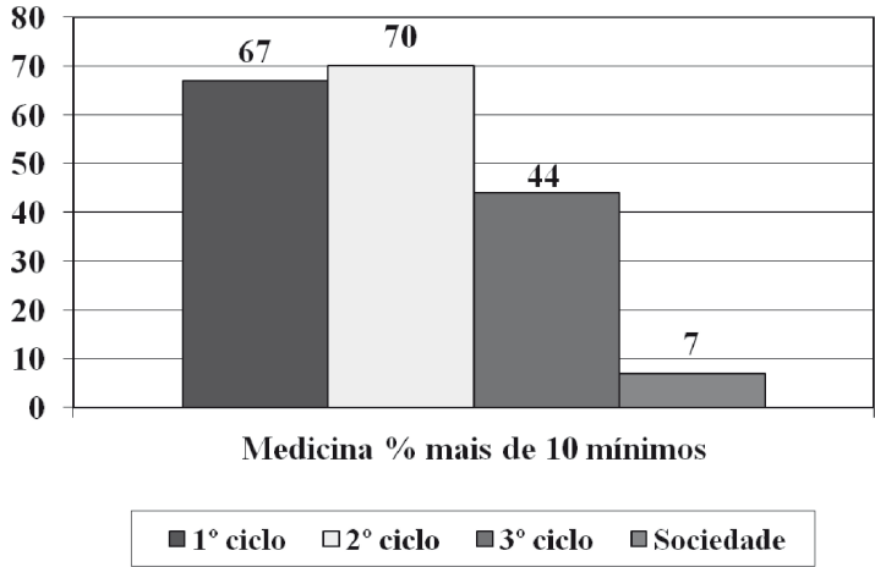
[407] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.

[408] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014, 19.3.

Ristoff ainda aponta que "considerada esta faixa de renda, os estudantes do curso de Medicina são cerca de 6 vezes mais ricos que a população brasileira e que são também bem mais ricos os estudantes de Odontologia, Direito e Psicologia. Já o curso de História apresenta percentual igual ao da sociedade brasileira e a Pedagogia recebe um percentual de ricos inferior ao da sociedade. Embora os estudantes de Medicina na faixa de renda familiar de mais de 10 salários mínimos tenham representação muito superior ao percentual de pessoas nesta faixa de renda na sociedade brasileira, é importante observar que a área não está imune aos efeitos das políticas de inclusão para o setor adotadas nos últimos anos".[409]

A partir da figura abaixo, é possível verificar o percentual de estudantes de Medicina com renda familiar superior a 10 salários mínimos, demonstrando, de fato, que os campi das universidades brasileiras são consideravelmente mais ricos que a sociedade brasileira, em geral.

Figura 2: Percentual de estudantes de Medicina com renda familiar mensal superior a 10 salários mínimos – nos três ciclos do ENADE.



Fonte: INEP. MEC. Sinopses Estatísticas da Educação Superior. Brasilia: INEP, 1991-2012.[410]

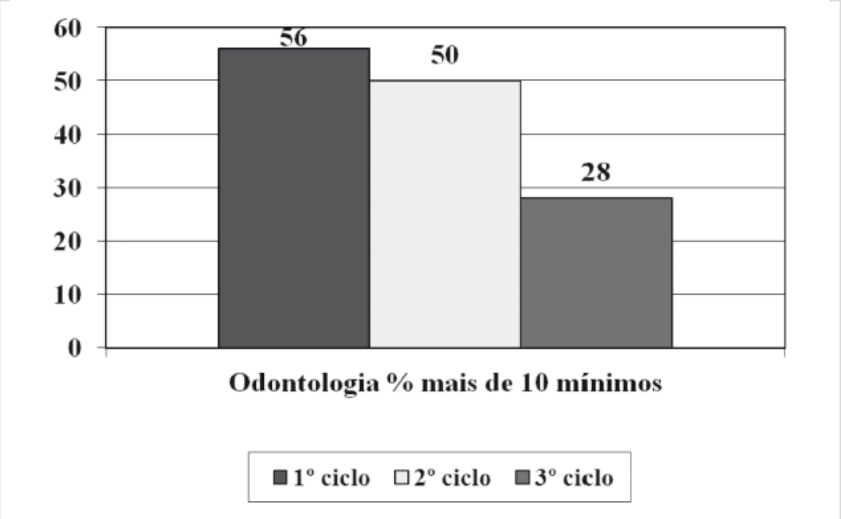
No estudo acima referido[411], destacou-se que o curso de Medicina era a única das 47 áreas estudadas em que os estudantes haviam ficado mais ricos apesar das políticas públicas em vigor.[412]

---

[409] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, 2014, 19.3.
[410] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014, 19.3.

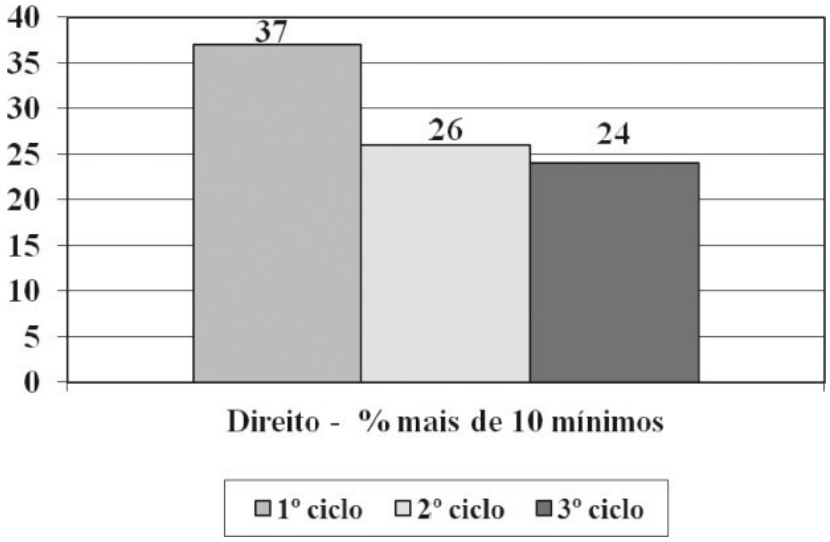
Possivelmente em razão de aperfeiçoamentos nos sistemas de controle administrativo e também de controle social, a Medicina também começa a mostrar uma mudança de perfil socioeconômico. Entretanto, tal contexto não é exclusivo do curso de Medicina, como mostram as figuras 3 e 4, abaixo:

Figura 3: Percentual de estudantes de Odontologia com renda familiar mensal superior a 10 salários mínimos – nos três ciclos do ENADE.



Fonte: INEP. MEC. Sinopeses Estatísticas da Educação Superior. Brasilia: INEP, 1991-2012.[413]

Figura 4: Percentual de estudantes de Direito com renda familiar mensal superior a 10 salários mínimos – nos três ciclos do ENADE.

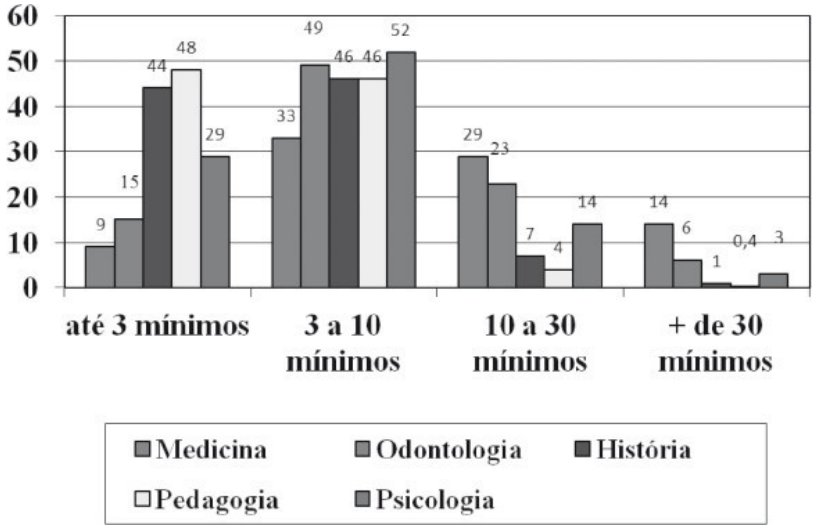


[411] RISTOFF, Dilvo. Universidades com mais cara de Brasil. In: **Opinião do GEA**, n.11. Rio de Janeiro: FLACSO/Brasil, out. 2014.
[412] RISTOFF, Dilvo. Universidades com mais cara de Brasil. In: **Opinião do GEA**, n.11. Rio de Janeiro: FLACSO/Brasil, out. 2014.
[413] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014, 19.3.

Fonte: INEP. MEC. Sinopeses Estatísticas da Educação Superior. Brasilia: INEP, 1991-2012.[414]

Por fim, é interessante vislumbrar os percentuais de estudantes dos cursos selecionados nas diferentes faixas de renda. Os dados se referem ao terceiro ciclo do ENADE, no seguinte sentido:

Figura 5: Renda familiar em cursos selecionados – porcentagem por faixa de renda – 3º ciclo do ENADE.



Fonte: INEP. MEC. Sinopeses Estatísticas da Educação Superior. Brasilia: INEP, 1991-2012.[415]

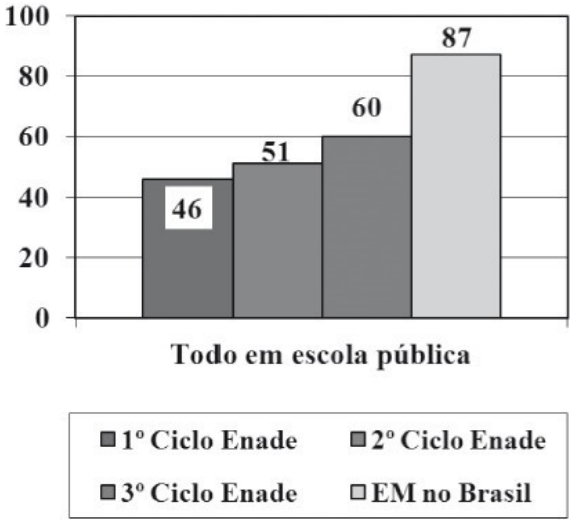
Pontuam-se, ainda, as considerações exaradas por Dilvo Ristoff, o qual coloca que:

> Observa-se, entre outros, que Medicina e Odontologia, que têm a menor representação na faixa de até 3 salários mínimos, têm expressiva representação nas duais faixas superiores, de 10 a 30 e mais de 30 salários mínimos. Nota-se igualmente que 14% dos estudantes de Medicina vêm de famílias com faixa de renda de mais de 30 salários mínimos mensais, enquanto História e Pedagogia têm representação próxima de zero nesta mesma faixa de renda. Percebe-se, por fim, que é expressivo o contingente de estudantes do grupo de até 3 salários mínimos e da larga faixa de 3 até de 10 salários mínimos, deixando claro que é grande o número de estudantes que teriam dificuldades de se manter no campus a menos que robustas políticas de permanência não estivessem sendo postas em prática.[416]

[414] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.
[415] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.
[416] RISTOFF, Dilvo. Universidades com mais cara de Brasil. In: **Opinião do GEA**, n.11. Rio de Janeiro: FLACSO/Brasil, out. 2013.

Outra variável analisada pela pesquisa diz respeito à origem escolar dos estudantes, conforme se verifica abaixo:

Figura 6: Onde o estudante de graduação cursou o ensino médio (%).



Fonte: INEP. MEC. Sinopeses Estatísticas da Educação Superior. Brasilia: INEP, 1991-2012.[417]

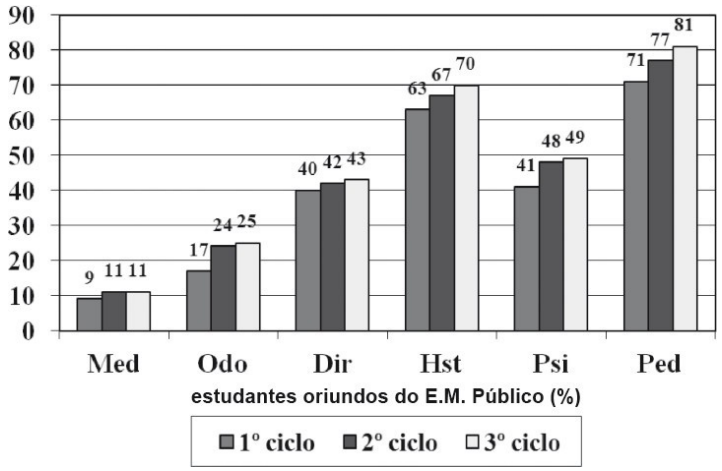
Importante relembrar que o ensino médio brasileiro é essencialmente público, abarcando 87% do total das matrículas.[418] Nesse sentido, é possível constatar que os estudantes de graduação das IES brasileiras, ainda que sejam em sua maioria egressos da escola pública, "ainda estão longe de refletir a realidade dos 87% das matrículas públicas do ensino médio".[419]

Ainda assim, resta evidenciado que, a cada ciclo do ENADE, cada vez mais estudantes oriundos da escola pública chegam à universidade, tendo superado, exceto nos cursos de alta demanda, o percentual que a Lei das Cotas estabelece para as instituições federais de educação superior.[420]

Da mesma forma, interessante observar a origem escolar dos estudantes de graduação nos diferentes cursos de graduação. Nesse sentido, observa-se:

Figura 8: Estudantes de graduação que cursaram o ensino médio público, dados dos três ciclos do ENADE (%).

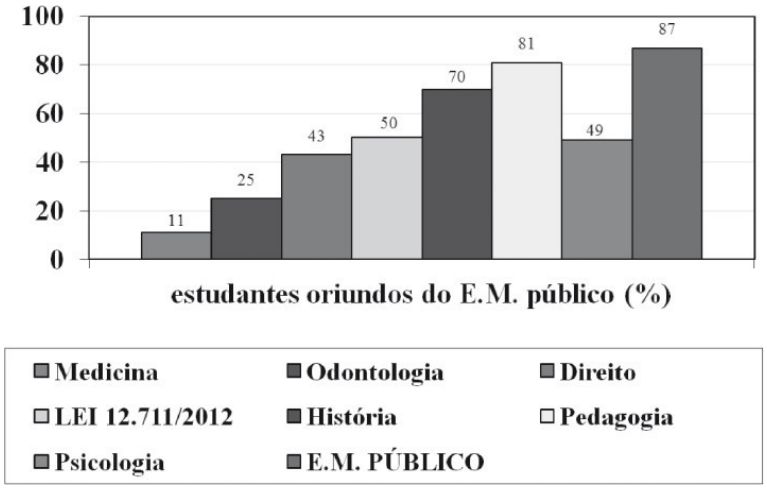
[417] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.
[418] BRASIL. INEP. MEC. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior. Brasília**: INEP, 1991-2012.
[419] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.
[420] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.



Fonte: INEP. MEC. Sinopeses Estatísticas da Educação Superior. Brasilia: INEP, 1991-2012.[421]

Consequentemente, as conclusões do autor sugerem que, não obstante a redução expressiva de estudantes ricos observada nos últimos anos na grande maioria dos cursos, o campus continua não só mais rico que a sociedade, mas porta-voz de um verdadeiro *apartheid* econômico.[422]

Figura 7: Estudantes de graduação que cursaram o ensino médio público (%).



Fonte: INEP. MEC. Sinopeses Estatísticas da Educação Superior. Brasilia: INEP, 1991-2012.[423]

[421] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.
[422] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, 2014.
[423] RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.

Ressalta-se, ademais, que há quase seis vezes mais estudantes pobres na Pedagogia do que na Medicina, e cerca de três vezes mais estudantes pobres nas licenciaturas do que na Odontologia, indicando que ainda há diferenças profundas entre os estudantes, o que demanda dos gestores educacionais dedicação abnegada ao processo integrativo e atenção redobrada às dificuldades específicas dos estudantes mais pobres.[424]

Igualmente, em relação à origem escolar, tem-se que:

> O mesmo pode ser dito em relação à origem escolar: a cada edição do Enade, constata-se que mais alunos oriundos do ensino médio público chegam à universidade, tendo passado de 46% para 60% do primeiro para o terceiro ciclo do exame. Essa mudança pode ser observada em todos os 43 cursos analisados, embora tenha se mostrado mais rápida nos cursos de baixa demanda. Exemplificando: Medicina aumentou a presença de alunos da escola pública em apenas 2%, enquanto em Pedagogia o aumento foi de 7%. Tanto em Pedagogia como nas licenciaturas em geral, os percentuais de alunos oriundos da escola pública estão próximos à representação das matrículas públicas neste nível de ensino.[425]

Por sua vez, Valdemar Sguissardi, em comentário aos dados apresentados por Dilvo Ristoff, sustenta que, embora o autor trate com certo otimismo a confirmação das mudanças do perfil socioeconômico dos estudantes de graduação a partir dos dados fornecidos pelos três ciclos do ENADE, é possível levantar algumas questões em relação aos limites desses avanços.[426]

O autor ainda aponta que:

> Essa mudança de perfil não poderá se sustentar nem diminuir suas distorções se não forem fortalecidas as políticas sociais de caráter universal que garantam a redução efetiva das desigualdades sociais. Além do que, outros fatores como a dependência das IES particulares, com fins lucrativos, em relação a programas como ProUni e especialmente o Fies, em tempos de crise

---

[424] O autor ainda ressalta a relação existente entre os indicadores, "via de regra, o estudante que tem pai com escolaridade superior vem também de família das duas faixas de renda mais elevadas, frequenta cursos com os mais altos percentuais de brancos e se origina da escola do ensino médio privado. Já no outro extremo, estudantes que não têm pais com escolaridade superior ou com alto rendimento, estudam em cursos com percentuais de brancos muito próximos ao da população brasileira e têm a sua origem escolar no ensino médio público. A origem social e a situação econômica da família do estudante é, sem dúvida, um fator determinante na trajetória do jovem brasileiro pela educação superior e, por isso mesmo, deve estar na base das políticas públicas de inclusão dos grupos historicamente excluídos". In: RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, 2014..

[425] RISTOFF, Dilvo. Os desafios da avaliação em contexto de expansão e inclusão**. Espaço Pedagógico.** Passo Fundo, v. 26, n. 1, p. 9-32, jan./abr. 2019. Disponível em: http://seer.upf.br/index.php/rep/article/download/8406/114114385/. Acesso em: 02 fev. 2020.

[426] SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior No Brasil. Democratização Ou Massificação Mercantil? **Educação & Sociedade**, vol. 36, núm. 133, octubre-diciembre, 2015, pp. 867-889.

> da economia, de avanço do déficit público, poderá estancar ou diminuir significativamente tais avanços.[427]

Já em relação à desigualdade social, em que pese os programas como o Bolsa Família e o aumento real do salário mínimo tenham sido capazes de reduzir os índices de pobreza, essa melhora seria apenas marginal, isto é, "o Brasil teria melhorado muito pouco sua posição na lista dos países mais desiguais".[428]

Ainda, o autor sustenta que a expansão da IES, para ser democrática e não massificada, deve apoiar-se em pelo menos dois componentes: (i) igualdade de condições de acesso, de escolha, de cursos e de carreiras a cursar, e (ii) de permanência com sucesso até a titulação.[429]

Para dar consistência a essa afirmação a respeito desses dois fatores de democratização ou massificação são importantes as conclusões de estudo de Leandro Almeida *et al*. (que mostram que a democratização da IES também deveria levar em conta "[...] frequência, sucesso acadêmicos e conclusão dos cursos por parte dos alunos [...]".[430]

Por outro lado, a segunda pesquisa a ser analisada é de autoria de Luiz Carlos Zalaf Caseiro, a partir da qual o autor utiliza dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) com o objetivo de comparar as chances de acesso à educação superior brasileira para indivíduos de diferentes grupos socioeconômicos em 2004 e 2014.[431]

Na tabela abaixo o autor apresenta as taxas de acesso à graduação, em 2004 e 2014, para as diferentes características incluídas no modelo.

Tabela 3: Taxas de acesso à graduação para a população de 18 a 24 anos que já concluiu o ensino médio, segundo categoriais sociais 2004 e 2014 (em %).

---

[427] SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior No Brasil. Democratização Ou Massificação Mercantil? **Educação & Sociedade**, vol. 36, núm. 133, octubre-diciembre, 2015, pp. 867-889.

[428] PASSARINHO, Paulo. **A desigualdade brasileira.** Fundação Lauro Campos, 3 de novembro de 2011. Disponível em: <http://laurocampos.org.br/2011/11/a-desigualdade-brasileira/>. Acesso em 10 out 2019.

[429] SGUISSARDI, Valdemar. Estudo **Diagnóstico da Política de Expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil** – 2002-2012. Brasília: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional – OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014.

[430] ALMEIDA, Leandro et al. Democratização do acesso e do sucesso no ensino superior: uma reflexão a partir das realidades de Portugal e do Brasil. **Avaliação,** Campinas, v.17, n. 3, nov. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772012000300014>. Acesso em 15 out 2019.

[431] CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. **Desigualdades de Acesso à Educação Superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

Categorias		2004	2014
Grande Região de moradia	Norte	25,5	32,3
	Nordeste	27,7	31,4
	Sudeste	34,6	38,7
	Sul	36,7	40,2
	Centro-Oeste	37,3	43,4
Situação de moradia	Rural	16,4	22,6
	Urbana	34,0	38,2
Cor/Raça	Indígena	19,9	27,3
	Preta	20,7	27,0
	Parda	22,4	28,7
	Branca	38,5	44,0
	Amarela	54,9	61,0
Sexo	Masculino	32,0	34,4
	Feminino	34,2	39,5
Estrutura familiar	Não mora com os pais	32,2	35,3
	Mora com os pais	35,5	42,5
Renda domiciliar *per capita*	10% mais pobres	6,3	12,0
	10% mais ricos	67,7	69,4

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/IBGE.[432]

Observa-se a permanência de consideráveis desigualdades verificadas nas taxas médias de acesso à graduação entre os grupos socioeconômicos considerados ao longo do período, especialmente para os jovens do Norte e do Nordeste.

Do mesmo modo, negros e indígenas, residentes das áreas rurais e homens possuem índices menores que brancos e amarelos residentes das áreas urbanas e mulheres. Jovens que moram com os pais possuem maiores taxas de acesso em relação aos que não moram.

Todavia, observa-se uma diferença entre jovens de diferentes níveis de renda. Em 2004, aqueles que pertencem ao grupo 10% mais pobre da população, em renda domiciliar *per capita*, tinham taxas de acesso à graduação 10 vezes menores em relação ao grupo dos 10% mais ricos.[433]

Nota-se, inclusive, que houve um aumento nas taxas médias de acesso para todas as categorias ao longo do decênio. No caso da renda domiciliar *per capita*, percebe-se que a taxa de acesso dos 10% mais pobres dobrou, enquanto a taxa de acesso dos 10% mais ricos subiu apenas marginalmente. No entanto, ainda denota-se que o

[432] CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. **Desigualdades de Acesso à Educação Superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

[433] CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. **Desigualdades de Acesso à Educação Superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

acesso à educação superior não se encontra próximo à universalização para nenhum dos grupos analisados.[434]

Ainda de acordo com o autor, em 2004, cada R$ 100 adicionado à renda domiciliar *per capita* causava um aumento médio de 11% nas chances de acesso à graduação para os jovens no Brasil. Em 2014, esse aumento médio foi de 8%. Diferente das outras características medidas, a influência da renda nas chances de acesso à educação superior decresceu em todas as regiões do País de modo relativamente uniforme.[435]

Se por um lado as desigualdades referentes à cor/raça cresceram no Nordeste, por outro lado foi nessa região que houve a maior redução do efeito da renda sobre as chances de ingresso à graduação. Na região, cada R$ 100 adicionados à renda domiciliar *per capita* causava, em 2004, um aumento médio de 16% nas chances de acesso a esse nível de ensino.[436]

Em 2014, por sua vez, esse aumento correspondeu a 9%, notando-se, novamente, uma tendência de convergência na magnitude do efeito das diferentes características socioeconômicas entre as regiões.[437]

Cumpre, ainda, analisar a V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES, a qual foi realizada pelo FONAPRACE em parceria com a ANDIFES, referente ao ano de 2018.[438]

Analisando os dados obtidos na aludida pesquisa, nota-se que "o percentual de estudantes inseridos na faixa de renda mensal familiar *per capita* 'até 1 e meio SM' cresceu 4 p.p., alcançando 70,2% do universo pesquisado".[439] No mesmo sentido, a pesquisa demonstrou que:

---

[434] CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. **Desigualdades de Acesso à Educação Superior no Brasil e o plano Nacional de Educação.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

[435] CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. **Desigualdades de Acesso à Educação Superior no Brasil e o plano Nacional de Educação.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

[436] CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. **Desigualdades de Acesso à Educação Superior no Brasil e o plano Nacional de Educação.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

[437] BRITO, Murilo Marschner Alves de. **A dependência na origem**: desigualdades no sistema educacional brasileiro e a estruturação social das oportunidades. 2014. 270 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

[438] Associação Nacional Dos Dirigentes Das Instituições Federais De Ensino Superior (Andifes). **V Pesquisa do Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras.** Brasília, DF: Fonaprace, 2019.

[439] FONAPRACE. Observatório do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis. V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018. Disponível em:

> Do total dos estudantes, 26,6% vivem em famílias com renda familiar per capita de "até meio SM" e 26,9% com renda per capita "mais de meio a 1 SM". Neste sentido, mais da metade (53,5%) dos (as) graduandos (as) pertence a famílias com renda mensal per capita "até 1 SM". Na faixa de renda per capita "mais de 1 a 1 e meio SM" estão 16,6%. Inseridos na faixa "Mais de 1 e meio SM" encontram-se 26,9% deste público e 3,0% não responderam. Em números absolutos 319.342 estudantes estão na faixa de renda per capita "Até meio SM". No primeiro quartil encontram-se estudantes com renda familiar per capita até R$450,00, enquanto no último quartil se situam aqueles com renda familiar per capita acima de R$1.500,00.[440]

Afigura a seguir demonstra o percentual de graduando por faixa de renda mensal *per capita*.

Figura 9: Graduando(as) por faixa de renda mensal per capita.

Faixa de renda mensal familiar *per capita*	%
Até meio SM	26,6
Mais de meio a 1 SM	26,9
Mais de 1 a 1 e meio SM	16,6
SUB-TOTAL ATÉ 1 E MEIO SM	70,2
Mais de 1 e meio a 3 SM	16,7
Mais de 3 a 5 SM	5,9
Mais de 5 a 7 SM	2,8
Mais de 7 a 10 SM	0,8
Mais de 10 a 20 SM	0,6
Mais de 20 SM	0,1
Não respondeu	3,0
TOTAL	100,0

Fonte: FONAPRACE. V Pesquisa do Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras.[441]

Quando se considera apenas estudantes inseridos na faixa de renda mensal familiar *per capita* de "até 1 e meio SM", contata-se que 37,9% tem renda de "até meio SM" e 76,3% de "até 1 SM". Ou seja, 3/4 dos estudantes atendem ao perfil de renda

---

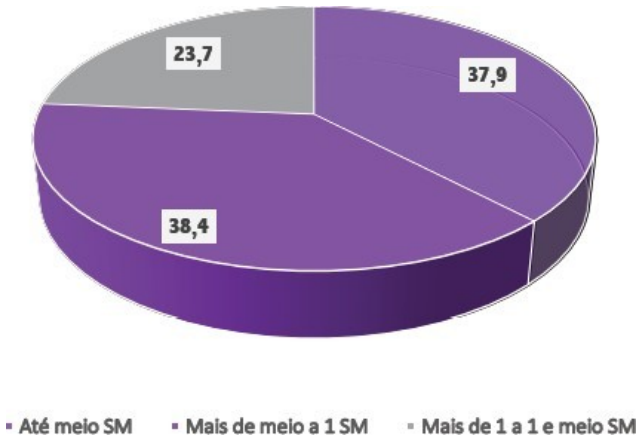
http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-dos-Estudantes-de-Gradua%C3%A7%C3%A3o-das-Universidades-Federais-1.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

[440] FONAPRACE. Observatório do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018**. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-dos-Estudantes-de-Gradua%C3%A7%C3%A3o-das-Universidades-Federais-1.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

[441] Associação Nacional Dos Dirigentes Das Instituições Federais De Ensino Superior (Andifes). **V Pesquisa do Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras.** Brasília, DF: Fonaprace, 2019.

definido pelo Decreto que dispõe sobre o PNAES, ou seja, possuem renda *per capita* na faixa de "até 1 SM", conforme se demonstra no gráfico a seguir:

Figura 10: Graduandos (as) com renda mensal familiar per capita de até 1 e meio SM, segundo faixas de renda selecionadas – 2018.



Fonte: FONAPRACE. V Pesquisa do Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras.[442]

Todavia, é possível perceber discrepâncias consideráveis entre as regiões do Brasil. Isso pode ser constatado uma vez que as regiões Norte e Nordeste encontram-se abaixo da renda média nacional. Em números, a renda média *per capita* na região Norte é de R$884,28, menos de 1 SM, e no Nordeste de R$1.046,62. No Sudeste, por sua vez, a renda média *per capita* equivale a R$1.510,89; já no Sul, a renda é de R$1.632,42 e, na região Centro-Oeste, de R$1.631,20.[443]

Destaca-se ainda que "é importante notar, contudo, que, em um país marcado por profundas desigualdades sociais e educacionais, o estudante universitário não faz parte da camada mais pobre da população, já que os setores mais pobres e miseráveis nem mesmo chegam a concluir o Ensino Médio, principal fator de exclusão ao Ensino Superior"[444].

---

[442] Associação Nacional Dos Dirigentes Das Instituições Federais De Ensino Superior (Andifes). **V Pesquisa do Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras.** Brasília, DF: Fonaprace, 2019.

[443] Associação Nacional Dos Dirigentes Das Instituições Federais De Ensino Superior (Andifes). **V Pesquisa do Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras.** Uberlândia: Fonaprace, 2019. Disponível em: https://noticias.paginas.ufsc.br/files/2019/05/VERSAO_MESTRA_DO_RELATORIO_EXECUTIVO_versao_ANDIFES_14_20h52_1.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

[444] Associação Nacional Dos Dirigentes Das Instituições Federais De Ensino Superior (Andifes). **V Pesquisa do Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras.** Uberlândia: Fonaprace, 2019. Disponível em: https://noticias.paginas.ufsc.br/files/2019/05/VERSAO_MESTRA_DO_RELATORIO_EXECUTIVO_versao_ANDIFES_14_20h52_1.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

Observa-se que os mais de 800 mil estudantes, cuja renda familiar *per capita* é de "até 1 e meio SM", são os que têm maiores probabilidades de enfrentar dificuldades socioeconômicas ao longo da graduação.[445]

No entanto, a pesquisa leva em consideração dados absolutos, não se atentando às discrepâncias existentes entre as diferentes graduações observadas por Dilvo Ristoff.

Isto porque, de acordo com Erinaldo Ferreira Carmo:

> o aparente equilíbrio na divisão das vagas perde o sentido quando os estudantes são estratificados por curso, visto que, entre os cursos de maior concorrência (Medicina, Direito e Engenharia), a ocupação é quase exclusiva de alunos oriundos de escolas privadas, enquanto os cursos de menor concorrência, incluindo as licenciaturas, apresentam uma participação maior dos estudantes advindos de escolas públicas. Ainda, de acordo com o levantamento realizado pela Andifes, os estudantes ingressantes nas universidades federais são, majoritariamente, oriundos do ensino médio regular (87,4%). Já os estudantes oriundos de cursos técnicos, magistério e educação de jovens e adultos (EJA) representam 12,5% do alunado das federais.[446]

Sendo assim, a questão que se propõe para a conclusão deste subcapítulo refere-se à análise a respeito das diferentes formas de subsídio na medida em que se verifica se são coerentes entre si e se seguem critérios que gerem igualdade de oportunidades para os alunos de graduação como um todo.

Alunos de IES públicas não cotistas, em geral, são alunos dotados de alto desempenho acadêmico, tendo em vista que se beneficiaram de melhores condições nas fases precedentes do ensino superior, o que lhes permite vantagens de competição pelas vagas nas universidades públicas.[447] Desse modo, conclui-se que o "subsídio destinado

---

[445] Cumpre lembrar que o estrato de "Até 1 e meio SM" familiar *per capita* é a referência utilizada pelo MEC para o acesso às seguintes políticas educacionais, sendo as duas primeiras de significativa relevância para as IFES: 1) os auxílios estudantis do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), criado em 2010; 2) enquadramento no perfil de 50% dos cotistas oriundos de escolas públicas, segundo a Lei de Cotas de 2012; e 3) bolsa integral do Programa Universidade para todos (ProUni), instituído em 2005.

[446] CARMO, Erinaldo Ferreira et al. Políticas públicas de democratização do acesso ao ensino superior e estrutura básica de formação no ensino médio regular. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 95, n. 240, 2014.

[447] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; DE OLIVEIRA GONÇALVES, Flávio. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

a pessoas em condições superiores não está de acordo com as proposições do conceito de igualdade de oportunidades".[448]

Do mesmo modo, levando em consideração a multiplicidade de condições de vida das pessoas e de opressões por elas sofridas, os direitos sociais tutelados nas Constituições desempenham o papel de redução das diferenças existentes entre os indivíduos, objetivando promover uma igualdade material que propicie a todos possibilidades reais de exercer os seus direitos de liberdade.

Diante disso, José Eduardo Faria entende que "os direitos sociais não configuram um direito de igualdade (formal), baseado em regras de julgamento que implicam um tratamento formalmente uniforme; são, isto sim, um direito das preferências e das desigualdades, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios"[449].

Assim, a proteção jurídica dos direitos fundamentais sociais, com enfoque à educação superior, requer o fornecimento de um tratamento distinto para cidadãos que se encontrem em situações diversas, para que todos possam desfrutar de todos os direitos que "são assegurados à universalidade dos cidadãos no plano jurídico, mas que, por conta da opressão e da exploração humana e das demais intempéries da vida, nem sempre logram ser exercidos por todos no plano fático".[450]

Outrossim, Daniel Wunder Hachem destaca que:

> o sujeito que não utiliza — porque não necessita — os serviços públicos de educação básica do Estado não deixa de ser titular do direito à educação. Mesmo estudando em uma escola privada, o seu direito social à educação impõe ao Estado, em virtude de sua função de prestação normativa de proteção, o dever de criar normas que disciplinem a autorização e o funcionamento das instituições de ensino particulares e fiscalize o cumprimento dos requisitos normativamente estabelecidos para assegurar o padrão de qualidade dos serviços, nos termos dos artigos 208, VII, e 209, II da Constituição.[451]

---

[448] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; DE OLIVEIRA GONÇALVES, Flávio. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

[449] FARIA, José Eduardo. O Judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 105.

[450] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional,** Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.

[451] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional,** Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.

A política de cotas, em tese, está de acordo com a teoria de igualdade de oportunidades, considerando que focaliza os grupos sociais considerados em desvantagem, bem como mostra avanços na democratização do acesso ao nível superior.[452] Ademais, uma questão que se pode levantar é que "a política de cotas não propõe uma gradualidade de subsídios, havendo gratuidade plena se o aluno for contemplado pela política".[453]

O FIES, por sua vez, oferece uma taxa de juros subsidiada a famílias com renda mensal de até 20 salários mínimos, entretanto, era de difícil acesso para as pessoas em piores condições de vida, tendo em vista que exigia fiador em todos os contratos e não possibilitava 100% de financiamento.

Além disso, havia falta de transparência, eficiência e rigor no cumprimento das regras.[454] Isto é, "pesava o alto nível de inadimplência e a instabilidade financeira que isto gerava para as instituições financiadoras solidárias no risco do crédito".[455]

Em 2009, o FNDE recebeu a gestão do FIES. Tendo isso em vista, Cristina B. de Souza Rossetto e Flávio de Oliveira Gonçalves afirmam que:

> Dentre outras ações, criou mecanismo para financiamento sem fiador de até 100% do custo[456]. Segundo o FNDE[457], 2012 e 2013 foram anos

---

[452] NEVES, Clarissa Eckert Baeta; RAIZER, Leandro; FACHINETTO, Rochele Felline. Acesso, expansão e eqüidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira. **Sociologias.** Porto Alegre. Vol. 9, n. 17 (jan./jun. 2007), p. 124-157.

[453] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; DE OLIVEIRA GONÇALVES, Flávio. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

[454] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; DE OLIVEIRA GONÇALVES, Flávio. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. No mesmo sentido, "houve notável expansão do programa entre 2011 e 2014, quando o número de novos contratos por ano saltou de 150 mil para mais de 700 mil. Naquele momento existiam quase 2 milhões de contratos ativos. O crescimento se deu em função de condições financeiras que se tornaram bastante favoráveis a partir de 2010 e da maior disponibilidade de vagas oferecidas ano após ano. Pelo lado da demanda por educação, o aumento do emprego criou expectativas nos estudantes de que a elevação da escolaridade elevaria a empregabilidade e os salários. Mas em função desse crescimento e do elevado custo fiscal, foi necessário rever o tamanho e o modelo do programa. Por conta disso, o governo federal, em 2015, revisou algumas normas. Dentre as mudanças mais importantes estão o realinhamento dos critérios de renda, o fim do financiamento integral, o aumento das coparticipações e da taxa de juros e a redução do número de vagas. Buscava-se dessa maneira contemplar três objetivos: reduzir os custos do programa, realinhar os incentivos e melhorar a governança". PIRES, Manoel. **Alguns comentários a respeito das reformas recentes no FIES e os desafios atuais**. 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8833. Acesso em 20 out 2019.

[455] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; DE OLIVEIRA GONÇALVES, Flávio. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

[456] Estudantes em licenciaturas, ou com renda familiar mensal *per capita* de até um salário mínimo e meio, ou bolsistas do ProUni.

> excepcionais, com 556 mil novos contratos apenas em 2013, totalizando 1,16 milhão de contratos ativos. Enquanto a renda é o principal indicador para direcionar o subsídio do FIES, pode-se dizer que atualmente seu desenho está de acordo com os critérios de equidade propostos. No entanto, a política também favorece alunos que escolhem determinados cursos, considerados estratégicos ou prioritários. Esse critério não se justifica pela concepção de equidade sugerida, mas pode ser compreendido a partir de outras proposições do papel da política pública, como a de investir em áreas nas quais os benefícios privados são baixos, mas os sociais são altos.[458]

Em relação às formas de subsídio público, o FIES é "a que oferece menor dificuldade de acesso [...] comparando com as possibilidades de educação gratuita", em que pese seja a mais custosa.[459]

Como visto na subseção anterior, em 2004 nasceu o ProUni, programa que beneficia os melhores alunos dos processos seletivos, os quais são contemplados com bolsas integrais, desde que a renda familiar *per capita* não ultrapasse um salário mínimo e meio; e bolsas parciais para renda *per capita* de até três salários mínimos. Tendo isso em vista, o programa tem se tornado "cada vez mais popular, com o número de inscritos permanentemente crescente".[460]

Porém, de acordo com Cristina B. de Souza Rossetto e Flávio de Oliveira Gonçalves:

> a proporção de bolsas ofertadas em relação aos ingressos não cresceu na mesma proporção que a demanda: o total de bolsas concedidas em 2005 foi de 8% dos ingressos, e permaneceu em cerca de 10% entre 2008 e 2012. Do total de bolsas ofertadas, a participação das bolsas parciais foi em média de 42% do total. Em termos absolutos, foram 164,3 mil bolsas integrais e 87,9 mil parciais em 2013. No primeiro ano do programa o total de bolsas ofertadas foi de 112,2 mil.[461]

---

[457] FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**). Fies Supera Marca de 556 mil Contratos em 2013.** Disponível em http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/5154-fies-supera-marca-de-556-mil-contratos-em-2013?highlight=YToxOntpOjA7czo0OiJmaWVzIjt9. Acesso em 19 out 2019.

[458] NEVES, Clarissa Eckert Baeta; MORCHE, Bruno; ANHAIA, Bruna Cruz de. Educação Superior no Brasil: acesso, equidade e as políticas de inclusão social. **Controversias e concurrencias latinoamericanas A**LAS.[Toluca, México]. Vol. 3, n. 4 (ago. 2011), 2011, p. 127-139.

[459] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; DE OLIVEIRA GONÇALVES, Flávio. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

[460] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; DE OLIVEIRA GONÇALVES, Flávio. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. No mesmo sentido: FELICETTI, Vera Lucia; CABRERA, Alberto F. Acesso à Educação Superior: O ProUni em foco. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas/ Education Policy Analysis Archives**, v. 26, n. 1, p. 34, 2018.

[461] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; DE OLIVEIRA GONÇALVES, Flávio. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

Contudo, infere-se que o ProUni, embora tenha auxiliado na promoção da equidade de acesso ao ensino superior, apresenta distorções frente às lentes da igualdade de oportunidades. Isto porque, os alunos prounistas possuem alto desempenho acadêmico, e é impossível afirmar que não teriam acesso à educação superior sem a política. Conquanto, "a maior crítica que se pode fazer ao ProUni diz respeito ao seu desenho: não é possível uma expansão *ad infinitum* das bolsas, porque elas são concedidas em proporção ao montante de desoneração fiscal possível para cada IES"[462]. Deste modo, "pode-se apontar o fato de que as cotas usam, em geral, três características como condição – ensino médio público, renda e raça –, enquanto o ProUni não traz o critério de raça e o FIES tem apenas o critério de renda. O critério esforço é necessário, em alguma medida, para as cotas e essencial para o ProUni. Esses critérios diferentes são compreensíveis dados os contextos históricos em que cada política foi criada, mas o *policy maker* poderá no futuro pensar em uma única política de destinação dos subsídios públicos, guiada por um único critério (que pode ser multidimensional)".[463]

Os autores ainda pontuam que é necessário observar se as "variáveis de condição apontam desvantagens para grupos de alunos cujos custos educacionais sejam mais altos".[464] A título de exemplo, aos alunos de IES públicas não têm custo, em contrapartida, os alunos das privadas sem benefícios arcam com as mensalidades. Além disso, "se os alunos das privadas estiverem em condições piores que os das públicas, então isso indica uma desigualdade de oportunidades".[465]

Nada obstante, cumpre ressaltar que os granduandos contemplados com bolsas integrais do ProUni recebem educação gratuita, enquanto os "não-cotistas" também. Contudo, quase metade dos alunos do ProUni apenas recebem 50% de isenção, ou seja,

---

[462] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; DE OLIVEIRA GONÇALVES, Flávio. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

[463] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; DE OLIVEIRA GONÇALVES, Flávio. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Da mesma forma: INEP, **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação**. Disponível em http://portalinepgovbr/superior-censosuperior-sinopse. Acesso em 10 out 2019. Para mais informações: RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. Desigualdade de Oportunidades e Resultados Educacionais no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 54, no 1, 2011, p. 41-87; SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. 2006.

[464] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; DE OLIVEIRA GONÇALVES, Flávio. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados -** Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

[465] CARVALHO, Márcia; WALTENBERG, Fábio D. Desigualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior no Brasil: uma comparação entre 2003 e 2013. **Economia Aplicada**, v. 19, n. 2, p. 369-396, 2015.

necessitam pagar por sua educação superior. Deste modo, embora pertençam a famílias com baixa renda mensal, e apresentem alto desempenho acadêmico, pagam pelo acesso e fruição do ensino, em contrapartida aos 50% "não-cotistas".

De acordo com os autores, "o FIES é um programa de difícil análise. Em 2009 as variáveis de renda apontavam para desvantagem desse grupo comparando ao da categoria-base, mas esse resultado é oposto em 2010. As outras variáveis de condição também mostram ambiguidades. Talvez esta mudança de perfil seja reflexo das mudanças institucionais ocorridas no programa em 2009, mas é necessário estudo com metodologia apropriada para buscar essa causalidade. De todo modo, em 2010, quando parece que a renda dos alunos do FIES é superior à da categoria-base, também é maior o diferencial em termos de pessoas que trabalham. Os resultados mostram que não houve no período uma definição clara do público-alvo do programa, o que justifica reformas sobre o desenho da política na sua focalização e objetivos"[466].

Ainda ressaltam que "a comparação entre públicas sem cotas e privadas sem benefícios mostra que a renda dos alunos das privadas era superior, porém em outras variáveis de condição eram piores: são alunos que tiveram menos acesso ao ensino médio privado e com pais com nível de escolaridade mais baixo".[467]

Também há evidência de inadequação da política quando comparados cotistas e prounistas. Desse modo, "como a política de cotas aceita mais alunos de maior renda que o ProUni, então prounistas têm renda pior, apesar de trabalharem mais; prounistas também tiveram menos chances de cursar ensino médio privado".[468] Como discutido, alunos do ProUni não têm, em média, educação gratuita, como os cotistas.

Ainda, em relação à raça/cor, os autores Cristina B. de Souza Rossetto e Flávio de Oliveira Gonçalves entendem que:

> Os resultados mostram que as cotas favoreceram indivíduos cujas causas de inequidade estejam mais associadas à cor. Esta constatação é importante, pois implica dizer que naquele período houve um peso maior da cor para recebimento de benefícios públicos do que as condições econômicas (e demais variáveis de condição). Isto não parece ser o direcionamento da

[466] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados -** Revista de Ciências Sociai**s**, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

[467] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

[468] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados -** Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

> política atual de cotas (nas IES federais, ao menos), que destina mais vagas pelo critério de renda que pelo critério de cor. Um índice multidimensional, com pesos claramente estabelecidos, e que fosse aplicado a todos os alunos (uma única "régua"), seria uma estratégia mais transparente de determinação dos benefícios a que cada um teria direito, dados os custos de estudar.[469]

Destaca-se, ainda, que a existência de programas como o ProUni, o FIES, bem como as ações afirmativas nas IES públicas, representam avanços na direção de um sistema mais equitativo. Todavia, essas políticas atendem a um universo parcial dos alunos matriculados no ensino superior, e, a partir do cenário recém analisado, questiona-se o verdadeiro impacto na redução da desigualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior.

Ademais, a construção das políticas de equidade do ensino superior não foi instituída de maneira globalizada, demonstrando, em certa medida, incongruências, desproporções e contradições.

A análise empírica, por seu turno, revelou que, ainda que acessem as políticas mencionadas, os alunos devem suportar os custos desproporcionais às suas condições. A ampliação das políticas de acesso à universidade deve implicar o aprofundamento das discussões a respeito do financiamento do ensino superior como um todo; sobre como integrar de forma mais eficiente as etapas de formação, "para que as desigualdades se reduzam a cada fase; sobre os critérios e princípios que representem a visão da sociedade de justiça distributiva".[470]

2.3. Financiamento do ensino superior no Brasil

Conforme demonstrado, com o debate acerca da expansão e democratização do acesso às IES, surge a necessidade de aprofundamento e esclarecimento das discussões sobre o financiamento do ensino superior como um todo.

Desde 1934, as Constituições brasileiras têm incluído dispositivos que fixam a percentagem dos respectivos orçamentos que os governos federal, estaduais e municipais devem destinar à educação. Em 1983 foi aprovada a chamada Emenda

---

[469] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados -** Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

[470] ROSSETTO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados -** Revista de Ciências Sociais, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

Calmon (EC 24/1983)[471] que estabeleceu aos governos dos estados e municípios a obrigação de que gastem 25% de suas receitas de impostos e transferências com educação, enquanto o governo federal deveria gastar 13%.[472]

Referida emenda foi regulamentada pela Lei Federal nº 7.348, de 24 de julho de 1985[473], e incorporada à Constituição da República de 1988, em seu artigo 212, elevando o percentual da União de 13% para 18%, com as respectivas definições do que podem ser consideradas receitas e despesas com a educação.[474]

Ainda, a leitura conjugada dos artigos 212 e 60 do ADCT revelava-se uma garantia objetiva material, não apenas financeiro-orçamentária, de que a política pública de educação deveria se desenvolver de modo progressivo. A norma constitucional cuidou financeira e substantivamente do como seria garantida a manutenção do desenvolvimento do ensino público. [475]

A Constituição da República Federativa de 1988, por outro lado, reconheceu a autonomia do sistema municipal de ensino, que deixou de ser subordinado às agências dos governos estaduais. Ainda, o texto constitucional também delegou às autoridades estaduais e municipais o controle de fontes importantes de receita previamente gerenciadas pelo Governo Federal.[476] Entretanto, de modo geral, o sistema de finanças públicas no Brasil e, mais especificamente, o financiamento da educação, continuou sendo muito centralizado, com os principais impostos e contribuições recolhidos pela União.[477]

A função principal do sistema federal é fornecer apoio às universidades federais, embora as autoridades federais mantenham o controle administrativo de um número pequeno, porém, significativo, de escolas em todas as regiões do país. A

---

[471] BRASIL. Emenda Calmon. Poder Legislativo. **Emenda Constitucional nº 24 de 1983**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-norma-pl.html. Acesso em 19 out. 2019.

[472] GOMES, Candido Alberto. Financiamento e eqüidade. In: GOMES, C. A., SOBRINHO, J.A. (orgs.). **Qualidade, eficiência e eqüidade na educação básica.** Brasília: IPEA. (Série IPEA, 136), 1992.

[473] BRASIL. **Lei Federal n.º 7.348.** Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal, e dá outras providências. Congresso Nacional. Lei Federal nº 7.348, de 24 de julho de 1985. 24/07/85.

[474] PINTO, Élida Graziane. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional. In: **Financiamento dos direitos à saúde e à educação:** uma perspectiva constitucional. 2015, p. 49.

[475] PINTO, Élida Graziane. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional. In: **Financiamento dos direitos à saúde e à educação:** uma perspectiva constitucional. 2015, p. 49-50.

[476] GOMES, Cândido Alberto; VERHINE, Robert Evan. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. **Caderno CRH**, v. 9, n. 24, 1996.

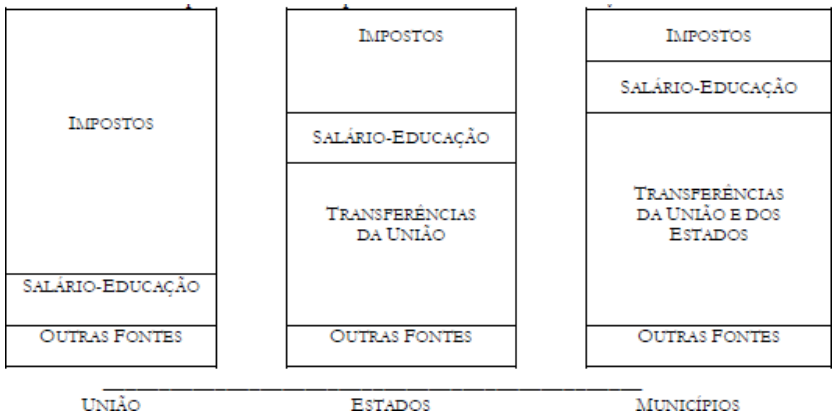
[477] GOMES, Cândido Alberto; VERHINE, Robert Evan. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. **Caderno CRH**, v. 9, n. 24, 1996.

Constituição da República de 1988 exige que os municípios atribuam prioridade ao ensino primário e pré-escolar.[478]

Os governos estaduais administram escolas de todo nível, desde a educação pré-escolar até a universidade, e suas escolas, de níveis fundamental e médio, responsabilizam-se por mais da metade do total das matrículas no país nestes dois graus.[479]

Os recursos financeiros para o ensino público originam-se de uma variedade grande de fontes. A figura a seguir simplifica o retrato, ilustrando, para cada um dos três sistemas, suas fontes principais.

Figura 11: Fontes públicas de receita para o financiamento da educação pública no Brasil.



Fonte: O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica.[480]

Nota-se, por exemplo, que a importância relativa dos impostos reduz-se na medida em que passa do sistema federal para o sistema municipal, enquanto o papel relativo das transferências aumenta.

Embora sejam várias as fontes incluídas na categoria de impostos, o imposto de renda é a principal fonte do sistema federal, enquanto o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) são, respectivamente, os mais relevantes para os sistemas estadual e municipal. Recursos

[478] GOMES, Cândido Alberto; VERHINE, Robert E. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. **Caderno CRH**, v. 9, n. 24, 1996.
[479] GOMES, Cândido Alberto; VERHINE, Robert E. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. **Caderno CRH**, v. 9, n. 24, 1996.
[480] GOMES, Cândido Alberto; VERHINE, Robert E. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. **Caderno CRH**, v. 9, n. 24, 1996.

financeiros são transferidos do governo federal para os sistemas estadual e municipal através dos chamados Fundos de Participação.[481]

A principal fonte de recursos vinculada ao ensino constitui-se no salário-educação.[482] Criada em 1964, aludida fonte não é um imposto propriamente dito, mas uma contribuição social por parte das empresas, recolhida e distribuída de forma centralizada pela União, aos estados e municípios, com propósitos descentralizadores e compensadores das desigualdades regionais.[483]

Desse modo, pode-se afirmar que os elementos que marcam o sistema de financiamento da educação brasileira incluem um conjunto de normas constitucionais que regulam o gasto da receita tributária, uma série de receitas vinculadas a gastos com a educação e a superposição dos três sistemas de ensino público. Os documentos oficiais e a própria estrutura formal conferem prioridade à alocação de verbas públicas para o ensino fundamental.[484]

Nada obstante, a aplicação do percentual mínimo tem levado à utilização de volumes de recursos financeiros em percentuais em torno de 5% do PIB.[485] Esse limite percentual é detectado tanto em estudos teóricos[486] quanto em valores apurados por meio dos relatórios contábeis que explicitam a execução das despesas realizadas pela

---

[481] SOUZA, Alberto de Mello. Considerações sobre a distribuição dos recursos educacionais. **Aberto**, p. 31-33, 1989.

[482] MELCHIOR, José. Financiamento da Educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 72, n. 172, 1991 e VELLOSO, Jacques; MARQUES, Paulo Marcello F. Recursos próprios da UNB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 91, p. 655-680, 2005.

[483] De acordo com Cândido Alberto Gomes e Robert Evan Verhine "Os recursos do salário-educação são provenientes da alíquota de 2,5% do valor da folha de salários das empresas. Ficam isentas de contribuição do salário-educação as instituições de ensino públicas e privadas, bem como os hospitais e as organizações culturais. A receita proveniente do salário-educação é gasta, obrigatoriamente, no ensino fundamental, sendo que dois terços retornam ao estado onde o imposto foi coletado, ficando um terço retido pelo governo federal - a chamada quota federal - para distribuição entre estados e municípios de acordo com critérios que, em princípio, são equalizadores. Os recursos da quota federal sustentam os dois principais veículos de apoio federal ao ensino básico: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)". GOMES, Cândido Alberto; VERHINE, Robert E. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. **Caderno CRH**, v. 9, n. 24, 1996.

[484] LIMA, Kátia Regina de Souza. Financiamento da educação superior brasileira nos anos de neoliberalismo. **Reforma universitária:** dimensões e perspectivas, 2006, p. 27-42.

[485] CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de financiamento da educação superior – análise dos Planos Nacionais de Educação pós-constituição/1988. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 8, n. 1, p.43-55, 2014. Disponível em: http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/viewFile/1009/313. Acesso em: 02 fev. 2020.

[486] AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior:** estado x mercado. Cortez Editora, 2003.

União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, sendo divulgados pelo MEC.[487]

A aplicação do equivalente a um percentual em torno de 5% do PIB em educação pública resulta em um valor reduzido por pessoa em idade educacional (0 a 24 anos), quando comparados com países selecionados.[488]

A tabela a seguir apresenta os valores aplicados por pessoa em idade educacional em diversos países selecionados, na medida em que utiliza dados que constam do *The World Factbook* 2010 da *Central Intelligence Agency* (CIA)[489] dos EUA, em que os PIBs são considerados com as correções que fazem a paridade do poder de compra (*Purchasing Power Parity*). A informação do *The World Factbook* para o Brasil é que, em 2010 foi aplicado o equivalente a 5,8% do PIB em educação pública.[490]

Figura 12: Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional.

País	% PIB em Educação (2008)	PIB/PPP (US$ bi)	Valor aplicado em educação (US$ bi)	População em idade educacional	US$ por pessoa em idade educacional
Yemen	5,2	62	3,2	16.361.263	197
Índia	3,2	4.990	159,7	576.136.598	277
Paraguai	4,8	46	2,2	3.130.703	705
Bolívia	6,9	59	4,1	5.645.319	721
Indonésia	2,8	1285	36,0	109.812.975	328
China	1,9	13.390	254,4	431.110.239	590
Brasil	5,8	2.416	140,1	81.670.686	1.716

[487] BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior: sinopse estatística da educação superior − graduação 2011.** Brasília: INEP, 2011. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em: 10 set 2019.

[488] AMARAL, Nelson Cardoso. **O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB**. In: Seminário Brasileiro De Educação, 3., 2008, Campinas. Anais... Campinas: Universidade de Campinas; CEDES, 2011.

[489] EUA. CIA. **The world factbook**. Disponível em: https://www.cia.gov/library/publications/ the-worldfactbook/region/region _soa.html . Acesso em: 23 set 2019.

[490] EUA. CIA. **The world factbook**. Disponível em: https://www.cia.gov/library/publications/ the-worldfactbook/region/region _soa.html . Acesso em: 23 set 2019.

Botswana	9,5	34	3,2	1.174.902	2.749
África do Sul	6	596	35,8	23.462.188	1.524
Cuba	12,2	121	14,8	3.303.128	4.469
México	5,1	1.845	94,1	55.331.861	1.701
Argentina	6,3	771	48,6	17.467.896	2.781
Chile	4,5	335	15,1	6.424.641	2.346
Uruguai	4,5	56	2,5	1.233.200	2.043
Rússia	4,1	2.553	104,7	38.609.444	2.711
Portugal	5,6	243	13,6	2.952.177	4.609
Coréia do Sul	5	1.666	83,3	13.535.036	6.154
França	5,9	2.276	134,3	20.275.258	6.623
Dina-marca	8,7	211	18,4	1.676.292	10.951
Canadá	5,4	1.518	82,0	9.823.425	8.345
Espanha	5	1.389	69,5	11.934.485	5.819
Austrália	5,6	998	55,9	7.044.884	7.933
Alemanha	5,1	3.227	164,6	19.115.218	8.610
Japão	3,8	4.729	179,7	29.106.676	6.174
Estados Unidos	5,4	16.720	902,9	105.553.286	8.554
Áustria	5,9	361	21,3	2.072.212	10.278
Noruega	6,9	282	19,5	1.611.259	12.076

Fonte: EUA, CIA. *The world Factbook*.

Enquanto Cuba aplicou US$ 4.469,00 por pessoa em idade educacional, os outros países da tabela aplicaram, no máximo, US$ 2.749,00, que foi o caso de Botswana. O Brasil aplicou US$ 1.716,00 por pessoa em idade educacional.[491]

Ademais, Vera Lúcia Jacob Chaves e Nelson Cardoso Amaral demonstram que:

> Os outros países da tabela, de Portugal à Noruega aplicaram valores muito mais elevados, sendo que a média desses países resultou em US$ 8.011,00. A média de todos os países em análise foi de US$ 4.481,00. O Brasil, aplicando, apenas, US$ 1.716,00 por pessoa em idade educacional tem um enorme desafio para atingir, por exemplo, o valor médio de todos os países selecionados, que foi de US$ 4.481,00. Atingir esse valor significaria multiplicar por 2,61 o valor apurado, o que implicaria aplicar o equivalente a 15% do PIB de recursos financeiros em educação.[492]

No que concerne especificamente ao ensino superior, como já visto, as universidades federais têm sua autonomia no texto constitucional e, além dessa garantia, conforme o artigo 55 da LDB, "caberá a União assegurar, anualmente, em seu

[491] CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros países. Revista Educação em Questão, Natal, v. 51, n. 37, p. 95-120, jan./abr. 2015. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/viewFile/7173/5299. Acesso em: 02 fev. 2020.

[492] CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros países. Revista Educação em Questão, Natal, v. 51, n. 37, p. 95-120, jan./abr. 2015. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/viewFile/7173/5299. Acesso em: 02 fev. 2020.

orçamento geral, recursos provenientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas".

Além disso, de acordo com Nelson Cardoso Amaral, a garantia da autonomia de gestão financeira, isto é, o financiamento das atividades das universidades federais, é essencial para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa, extensão e de interação com a comunidade acadêmica.[493] Entretanto, no Brasil, nunca houve a constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento dessas instituições.[494]

No mesmo sentido, segundo Alexandre Costa Quintana, nota-se a dificuldade de execução plena do planejamento, de modo a obrigar as universidades federais a se adequarem em relação ao contexto político-econômico, sendo que o orçamento integra o planejamento governamental.[495]

No caso brasileiro, o sistema de planejamento é composto, basicamente, por três elementos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo competência do Congresso Nacional a análise e a aprovação desses instrumentos.

O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada.[496]

A LDO, por outro lado, compreende as metas e as prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Ainda, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências

---

[493] AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e Financiamento das IFES: desafios e ações. **Revista da Avaliação da Educação Superior,** Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008. Disponível em: http://www.redalyc.org/pdf/2191/219114874003.pdf. Acesso em: 04 ago. 2019.

[494] AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e Financiamento das IFES: desafios e ações. **Revista da Avaliação da Educação Superior,** Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008. Disponível em: http://www.redalyc.org/pdf/2191/219114874003.pdf. Acesso em: 04 ago. 2019.

[495] QUINTANA, Alexandre Costa; SAURIN, Valter. Fontes de Financiamento e Despesas por Categorias Econômicas no Ensino Superior: Uma Análise Comparativa em Três Universidades Federais da Região Sul. **Revista de Ciências da Administração**, v. 7, n. 13, p. 1-20, ene./jul., 2005. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2328/2039. Acesso em 24 set 2019.

[496] GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. Ed., ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

financeiras oficiais de fomento.[497] O orçamento do exercício financeiro é definido pela lei orçamentária anual (LOA).[498]

Dessa forma, o planejamento orçamentário se apresenta como componente relevante para o processo de definição do futuro da instituição, bem como no estabelecimento das formas através das quais esta situação será atingida, constituindo-se parte da essência do planejamento, tornando-se possível verificar a disposição dos recursos destinados para a execução de cada plano.[499]

Assim, o orçamento é um instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período[500]. A Constituição, ademais, consolidou a concepção de associação entre planejamento e orçamento definidos em um mesmo sistema, tornando obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada, conforme previsto no artigo 165 da Constituição da República Federativa de 1988.[501]

O orçamento público é o elo entre a entrada de recursos (receitas) e a saída de recursos (despesas). Do mesmo modo, o sistema do orçamento público é estruturado e complexo, considerando que a receita pública deve estar alinhada e definida por meio de suas fontes, para que no momento da execução orçamentária (despesa) não sejam comprometidos os princípios orçamentários, o planejamento e os planos de governo.[502]

---

[497] BRASIL. **Lei n. 4.320,** de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

[498] CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educ. Soc**., Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v25n88/a03v2588.pdf. Acesso em: 27 set 2019.

[499] SILVA, Patrícia Maria; CARVALHO, Walter Weider de; CARVALHO, Fauze Alvarenga; FURTADO, Renata Pedretti Morais. Planejamento Orçamentário: As Práticas Da Universidade Federal De Lavras. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 209-227, Edição Especial, 2012. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/viewFile/1983-4535.2012v5n4p209/23688. Acesso em: 22 fev. 2020.

[500] QUINTANA, Alexandre Costa; SAURIN, Valter. Fontes de Financiamento e Despesas por Categorias Econômicas no Ensino Superior: Uma Análise Comparativa em Três Universidades Federais da Região Sul. **Revista de Ciências da Administração**, v. 7, n. 13, p. 1-20, ene./jul., 2005. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2328/2039. Acesso em 24 out 2019.

[501] REIS, Cisne Zélia Teixeira. **Estágios da institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das universidades federais brasileiras**. Viçosa. 2011. Disponível em: http://locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/1947/texto%20completo.pdf?sequence=1&is Allowed=y. Acesso em: 30 set 2019.

[502] ARAÚJO, Edson Carlos Froes de; SIENA, Osmar; RODRIGUEZ, Tomás Daniel Menéndez. **Receita Própria No Financiamento Das Universidades Federais Brasileiras.** In: XVIII Colóquio Internacional De Gestión Universitaria. 2018. Anais [...]. 2018. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190608/101_00159.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 02 fev. 2020.

As despesas são empenhadas ou comprometidas de acordo com o objeto do gasto, associado a seis grupos de despesas: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.[503]

Por sua vez, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) é o responsável pela definição dos limites e dos recursos orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais são disponibilizados para cada Ministério.

Os autores ainda destacam que o MEC distribui o montante da receita para cada universidade observando a execução dos exercícios anteriores, e "aplicando um sistema de rateio entre as instituições para definição das matrizes orçamentárias". Deste modo, sendo as Universidades Federais parte componente da estrutura do MEC, cabe a elas "informar ao MEC a previsão de receita própria que deve compor o seu orçamento"; o MEC, então, "recebe as demandas e consolida as informações para compor a Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do ano subsequente"[504].

O orçamento global das IES públicas tem limites seguindo a Lei de Orçamento Anual (LOA) do ano de realização do orçamento, "formulado por meio do levantamento de informações sobre estimativa de gastos com pagamento para servidores, resultados da aplicação das fórmulas de matrizes orçamentárias, sendo que cada matriz possui sua destinação específica, bem como sua própria fórmula de rateio entre as universidades"[505]. Os limites orçamentários são determinados pelo Governo Federal de acordo com o cenário político, ambiental, econômico e social.

Além dos recursos advindos do orçamento, "existem os recursos próprios, aqueles diretamente arrecadados que provêm da prestação de serviços, além da cobrança de taxas administrativas, recebimento de aluguéis, etc. Classificam-se neste grupo,

---

[503] BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal**. Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2017. Brasília. 2016. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017- 1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf. Acesso em: 10 set 2019.

[504] ARAÚJO, Edson Carlos Froes de; SIENA, Osmar; RODRIGUEZ, Tomás Daniel Menéndez. **Receita Própria No Financiamento Das Universidades Federais Brasileiras.** In: XVIII Colóquio Internacional De Gestión Universitaria. 2018. Anais [...]. 2018. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190608/101_00159.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 02 fev. 2020.

[505] ARAÚJO, Edson Carlos Froes de; SIENA, Osmar; RODRIGUEZ, Tomás Daniel Menéndez. **Receita Própria No Financiamento Das Universidades Federais Brasileiras.** In: XVIII Colóquio Internacional De Gestión Universitaria. 2018. Anais [...]. 2018. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190608/101_00159.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 02 fev. 2020.

receitas cuja arrecadação tem origem no esforço próprio de órgãos e demais entidades nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do próprio patrimônio e remunerada por preço público ou tarifas, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos". [506]

Porém, de acordo com James Giacomoni, dentre as entidades da administração indireta, "há várias situações de interesse para a presente questão. As autarquias e fundações públicas geram pouca ou quase nenhuma receita própria e dependem de recursos do Tesouro para sua manutenção".[507]

Também compõe receita própria as receitas provenientes das instituições de fomento, como Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), fundações estaduais de amparo à pesquisa e correlatas e Fundações de Apoio às Universidades.

Com o objetivo de apresentar uma alternativa para proporcionar flexibilidade nas tarefas de ensino, pesquisa e extensão das universidades federais, enquanto instituições da administração pública constituídas como forma de autarquias ou fundações públicas, surgiram as Fundações de Apoio, com o objetivo de proporcionar agilidade às atividades universitárias como um todo, gerindo recursos em prol do ensino, da pesquisa e da extensão universitárias.[508]

Esse tema, no entanto, ainda é questionado pela sua natureza e forma de participação na execução orçamentária das universidades federais, sendo um assunto constantemente discutido pelos órgãos de controle do Governo Federal.

Com o objetivo de ilustrar esse arranjo, os dados da tabela a seguir revelam que: (i) os recursos que financiam as atividades das instituições federais são, em sua maior parte, originários da União, 87,46%; (ii) as instituições estaduais recebem recursos dos estados (87,43%); (iii) as instituições municipais recebem recursos dos

---

[506] ARAÚJO, Edson Carlos Froes de; SIENA, Osmar; RODRIGUEZ, Tomás Daniel Menéndez. Receita Própria No Financiamento Das Universidades Federais Brasileiras. In: XVIII COLÓQUIO Internacional De Gestión Universitaria. 2018. Anais [...]. 2018. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190608/101_00159.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 02 fev. 2020. No mesmo sentido: GIACOMONI, James **Orçamento público**. 15. Ed., ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

[507] GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. Ed., ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010, p. 93.

[508] ARAÚJO, Edson Carlos Froes de; SIENA, Osmar; RODRIGUEZ, Tomás Daniel Menéndez. Receita Própria No Financiamento Das Universidades Federais Brasileiras. In: XVIII Colóquio Internacional De Gestión Universitaria. 2018. Anais [...]. 2018. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190608/101_00159.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 02 fev. 2020.

municípios (4,82%), sendo que os recursos oriundos de mensalidades atingem o elevado percentual de 92,72%; (iv) as instituições privadas são financiadas quase que exclusivamente pelos recursos oriundos das mensalidades (90,12 %).[509]

Nesse sentido, tem-se que:

Figura 13: Fontes de receitas das IES por origem dos recursos e natureza das instituições, 2012.

Fonte do Recurso	Federal %	Estadual %	Municipal %	Privadas %
Arrecadação Própria	5,97	10,87	92,72	90,12
Transferência de mantenedoras (governos dos entes federados, no caso das públicas e proprietários, no caso das privadas)	87,46	87,43	4,82	0,82
Outros Recursos	6,56	1,70	2,46	9,06
	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Microdados do censo da educação superior de 2012.[510]

Desse modo, é necessário considerar que uma expressiva quantidade de recursos não incluídos nos orçamentos das instituições é intermediada entre as IES e as fundações privadas.

Por sua vez, as despesas declaradas pelas IES e apuradas pelo Censo da Educação Superior, são apresentadas na figura a seguir:

Figura 14: Despesas das IES classificadas por natureza econômica e tipo de instituição 2012.

Despesas Realizadas	Federal %	Estadual %	Municipal %	Privadas %
Despesas de Pessoal	60,0	66,8	69,5	55,6
Despesas de Outros Custeios	22,1	19,4	19,8	23,1
Despesas de Capital	10,2	9,0	4,0	6,2
Outras despesas	7,8	4,8	6,7	15,2
Total	100	100	100	100

Fonte: Microdados do censo da educação superior de 2012.[511]

Os dados revelam que: (i) as instituições federais gastaram cerca de 60 % dos seus recursos com o pagamento de pessoal, sendo que as despesas de outros custeios atingiram 22,1% e as de capital, 10,2%; (ii) as instituições estaduais aplicaram cerca de

[509] BRASIL. **Acesso a microdados gerados pelo Inep**. 2012. BRASÍLIA: INEP, 2012. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-microdados. Acesso em: 15 out 2019.
[510] BRASIL. **Acesso a microdados gerados pelo Inep**. 2012. BRASÍLIA: INEP, 2012. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-microdados. Acesso em: 15 out 2019.
[511] BRASIL. **Acesso a microdados gerados pelo Inep**. 2012. BRASÍLIA: INEP, 2012. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-microdados. Acesso em: 15 out 2019.

66,8% dos seus recursos no pagamento de pessoal, 19,4% no pagamento de outros custeios e 9,0% nas despesas de capital; (iii) as instituições municipais gastaram cerca de 69,5% de seus recursos com o pagamento de pessoal, 19,8% com o pagamento de outros custeios e 4,0% para capital; (iv) as instituições privadas destinaram cerca de 55,6% para o pagamento de pessoal, 23,1% para outros custeios e 6,2% para capital.[512]

Percebe-se que o percentual aplicado em pessoal varia de 55,6% nas privadas para 69,5% nas estaduais. Nas universidades federais, o percentual foi de 60,0%, sendo que, nessas instituições, o pagamento de inativos e pensionistas significa um elevado percentual médio da ordem de 24%.[513]

Essas são despesas previdenciárias que deveriam ser contabilizadas na despesa federal com essa subfunção, e não como despesa das IES federais. Verifica-se, ainda, que o percentual das despesas totais que é aplicado em despesas de capital é menor nas federais, estaduais e municipais que nas IES privadas.[514]

As despesas realizadas pelas IES brasileiras, no ano de 2012, atingiram o montante de R$ 106,88 bilhões. Esse montante representa um volume de recursos financeiros equivalente a 2,43% do PIB de 2012. De acordo com os dados apresentados, os recursos aplicados pelas IES públicas totalizaram R$ 61,09 bilhões, o que representou 1,39% do PIB em 2012 e as IES privadas aplicaram um total de R$ 45,80 bilhões, o que representou 1,04% do PIB.[515]

No ano de 2012, os microdados do Censo da Educação Superior não apresentaram a informação sobre o pagamento de aposentados e apresenta o custo médio do aluno sem retirar esse pagamento das IES, o que é substancial para as instituições federais, pois superestima o custo do aluno dessas instituições.[516]

Desse modo, as estimativas para o custo do aluno das IES, as quais foram apresentadas na tabela anterior, indicam que não há grandes diferenças entre as instituições. Da mesma forma, os custos médios mais elevados se encontram nas instituições estaduais e federais.

---

[512] BRASIL. **Acesso a microdados gerados pelo Inep**. 2012. BRASÍLIA: INEP, 2012. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-microdados. Acesso em: 15 out 2019.
[513] AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior**: Estado X mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Editora Unimep, 2003.
[514] AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior**: Estado X mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Editora Unimep, 2003.
[515] BRASIL. **Acesso a microdados gerados pelo Inep.** 2012. BRASÍLIA: INEP, 2012. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-microdados. Acesso em: 15 out 2019.
[516] BRASIL. **Acesso a microdados gerados pelo Inep.** 2012. BRASÍLIA: INEP, 2012. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-microdados. Acesso em: 15 out 2019.

Esse resultado pode ser analisado pela homogeneidade existente nesse sistema, abrigando uma isonomia de carreira e salários, alto percentual de docentes trabalhando em regime de dedicação exclusiva, oferta de cursos nas diversas áreas do conhecimento e desenvolvimento de atividades tecnológicas, culturais e na área de saúde da população por meio dos hospitais universitários, que raramente estão presentes em outras esferas administrativas. Ademais, cumpre ressaltar que o PNE 2014/2024 estabelece três metas a serem alcançadas no ensino superior até o fim de sua vigência.[517]

A tabela a seguir mostra quais são essas metas e como há um longo percurso a se percorrer para que sejam efetivamente cumpridas:

Figura 15: As metas do PNE para 2024 para a educação superior e o estágio em que se encontravam em 2014, em %.

As metas do PNE para 2024 para a educação superior e o estágio em que se encontravam em 2014, primeiro ano de vigência do Plano (Em %)

Indicador	A meta para 2024	Como estava em 2014
Taxa bruta de matrícula (matrículas totais/população 18-24 anos)	50	34,2
Taxa líquida de matrícula (matrículas 18-24 anos/população 18-24 anos)	33	17,7
Participação das instituições públicas de ensino superior nas novas matrículas	40	5,5

Fonte: INEP – Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

A meta para taxa líquida de matrícula era de 30% no PNE anterior, vigente para o período 2001-2010. Ao final desse prazo, a taxa não chegou à metade da meta estabelecida. Passada meia década, avançou menos de 3 pontos percentuais em relação ao que era em 2010.[518]

Para que seja possível o alcance da meta de 33% dos jovens de 18 a 24 anos matriculados no ensino superior, será necessária uma verdadeira revolução, não só na educação superior, como também na educação básica. [519]

Afinal, mais de um terço das pessoas integrantes dessa faixa etária sequer concluiu a escolarização básica. O ponto positivo é que, ainda que o ensino médio retenha muitos jovens, os indicadores de fluxo têm melhorado até mesmo nessa etapa e proporcionalmente mais pessoas se tornarão aptas a cursar graduação na idade própria

[517] INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censos da educação superior,** 2014 e 2015. Disponíveis em: <goo.gl/UAJzCZ>. Acesso em: 30 set 2019.

[518] CHAPMAN, Bruce; NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. Financiamento do ensino superior: as vantagens dos empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR). **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017.

[519] CHAPMAN, Bruce; NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. Financiamento do ensino superior: as vantagens dos empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR). **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017.

(18 a 24 anos), contribuindo, desse modo, para avanços um pouco mais rápidos nas taxas líquidas de matrícula.[520]

O alcance da primeira meta, que se refere à taxa bruta, exige um esforço adicional para matricular novos contingentes de pessoas com 25 anos ou mais em cursos superiores. Outrossim, Paulo Meyer Nascimento e Robert Evan Verhine destacam que "foram segmentos fortemente incorporados ao ensino superior em anteriores ondas de expansão do sistema, mas que estarão cada vez menos propícios a continuar sendo, até mesmo porque os contingentes de pessoas que sequer concluem o ensino médio avolumam-se à medida que são consideradas faixas etárias mais elevadas".[521]

Quanto aos problemas relacionados ao alcance da terceira meta, esses são de especial interesse para promover as discussões travadas neste trabalho. Como expandir de maneira tão significativa o segmento público de um sistema de ensino que já encontra limites nas taxas de conclusão do nível de ensino que lhe precede e que está inserido em um contexto em que: (i) mais de 80% das matrículas estão no segmento privado; (ii) restrições fiscais severas inviabilizam a introjeção substancial de novos recursos orçamentários nos estabelecimentos públicos de ensino superior.[522]

Isto porque, em que pese o arranjo apresentado, como visto no subcapítulo 2.1, o Brasil entrou em um período regressivo no ano de 2015, quando Michel Temer assumiu a presidência.

De acordo com Deise Mancebo[523], a base tomada para direcionamento governamental tem por orientação o documento "uma ponte para o futuro"[524], segundo o qual, como explicou a autora, o Brasil gasta "[...] muito com políticas públicas, fazendo-se necessária a construção de um equilíbrio fiscal por meio de cortes dos gastos

---

[520] CHAPMAN, Bruce; NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. Financiamento do ensino superior: as vantagens dos empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR). **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017.

[521] NASCIMENTO, Paulo Meyer; VERHINE, Robert Evan. Considerações Sobre o Investimento Público Em Educação Superior No Brasil. **Radar**, v. 49, fev. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7648/1/Radar_n49_considera%C3%A7%C3%B5es.pdf. Acesso em: 22 fev. 2020.

[522] NASCIMENTO, Paulo Meyer; VERHINE, Robert Evan. Considerações Sobre o Investimento Público Em Educação Superior No Brasil. **Radar**, v. 49, fev. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7648/1/Radar_n49_considera%C3%A7%C3%B5es.pdf. Acesso em: 22 fev. 2020. No mesmo sentido: MACIEL, D. **A crise atual no Brasil**. 2015. Disponível em: . Acesso em: 20 set 2019.

[523] MANCEBO, Deise. Crise Político-Econômica No Brasil:Breve Análise Da Educação Superior. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 38, n. 141, p. 875-892, Dec. 2017 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000400875&lng=en&nrm=iso>. P. 6. Acesso em 20 out 2019.

[524] Partido Do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). **Uma ponte para o futuro**. São Paulo: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

públicos.". A partir de então, as reformas em curso no país fundamentam-se no ajuste fiscal do Estado, com vistas ao teto de gastos públicos e à redução orçamentária.[525]

Nas palavras de Adriana Almeida de Melo e Flávio Bezerra de Souza:

> os pressupostos da "Ponte para o Futuro" explicitam a volta dos interesses privatistas, da ênfase na competição e no mercado, afetando, de forma geral, todas as políticas sociais. Na linha da desestabilização da garantia do direito à educação e de "contenção" de gastos ao ajuste financeiro seguiu-se a publicação, pelo Ministério da Educação, da Portaria Normativa n. 20, de outubro de 2016, que regulamenta a necessidade das Instituições de Ensino Superior reduzirem o seu quantitativo de oferta de vagas, marcando assim o desmonte previsto para a educação superior tornando-a um campo fértil para atuação dos barões do ensino nesse nível.[526]

Ademais, a restrição orçamentária gerou impactos sobre todas as esferas da vida acadêmica, a começar pelo achatamento salarial de quadros técnicos altamente qualificados, passando pelo corte de recursos necessários ao funcionamento e atingindo a própria infraestrutura física e tecnológica dessas instituições.[527]

No caso das IES públicas, o movimento da expansão de matrículas e cursos é abrandado em virtude dos ajustes, de modo a deixar às instituições a "amarga tarefa de reconfigurar diversos procedimentos internos, para fazer frente à expansão", a qual "lhes legou mais alunos, cursos, *campi* e forte interiorização, sem o devido financiamento".[528] A estratégia mais imediatamente observada é a dos cortes de verbas de manutenção e renovação das instituições, abandonando a infraestrutura física dos *campi*.[529] No entanto, as dificuldades não se esgotam nesse contexto. Tendo isso em vista, destaca-se:

---

[525] MANCEBO, Deise. Crise Político-Econômica no Brasil: Breve análise da educação superior**. Educação e Sociedade,** Campinas, v. 38, n. 141, p. 875-892, out./ dez. 2017. Acesso em: 20 set. 2019.

[526] MELO, A. A. S.; SOUSA, F. B. A agenda do mercado e a educação no governo Temer. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 9, n. 1, p. 25-36, 2017, p. 33. No mesmo sentido: BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 20, de 13 de outubro de 2016. Dispõe sobre o procedimento de redução de vagas de cursos de graduação, ofertados por Instituições de Ensino Superior - IES integrantes do Sistema Federal de Ensino, e altera a Portaria Normativa nº 10, de 6 de maio de 2016. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, seção 1, n. 198, p. 12, 14 out. 2019.

[527] DA SILVA CZERNISZ, Eliane Cleide; FREIBERGER, Lorena Dominique Vilela. Alterações recentes da educação superior: limites e perspectivas para a universidade pública. **Roteiro**, v. 43, n. 1, p. 277-296, 2018.

[528] MANCEBO, Deise; SILVA JUNIOR, João dos Reis; SCHUGURENSKY, Daniel. A Educação Superior No Brasil Diante Da Mundialização Do Capital. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.32, n.04, p. 205-225, Out./Dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/edur/v32n4/1982-6621-edur-32-04-00205.pdf. Acesso em: 05 fev. 2020.

[529] DA SILVA CZERNISZ, Eliane Cleide; FREIBERGER, Lorena Dominique Vilela. Alterações recentes da educação superior: limites e perspectivas para a universidade pública. **Roteiro**, v. 43, n. 1, p. 277-296, 2018.

> Outro movimento de acomodação à atual conjuntura, já perceptível em algumas IES públicas, refere-se a certo enxugamento de suas funções, priorizando o ensino, em detrimento das demais atividades que lhes são próprias. Por seu turno, o ensino — muitas vezes aligeirado, voltado às exigências de mercado ou ainda mediante o uso do EAD — nem sempre se encontra adaptado às necessidades dos novos estudantes que adentraram à universidade pública, criando sérios problemas de evasão. Na rede pública, as possibilidades de expansão parecem recair nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), com forte direcionamento às demandas do mercado.[530]

De modo hipotético, essa rede poderá manter certo ritmo de expansão, pois é composta por instituições que racionalizam o uso de recursos financeiros — já que a manutenção de um aluno nesta rede custa bem menos que aquela de alunos em universidades.[531] Esse processo, por sua vez, se aprofunda no atual governo.

Com a chegada de Jair Bolsonaro e seu grupo político ao poder, em 2019, a educação vem sofrendo (ainda mais) sérias restrições orçamentárias e desafios. Destaca-se que uma das primeiras medidas tomadas foi anunciar o corte de recursos destinados a universidades e a institutos federais que não apresentassem o desempenho acadêmico esperado e, ao mesmo tempo, que promovem "balbúrdia" em seu campus.[532]

O contingenciamento, segundo informou inicialmente o governo, seria aplicado sobre gastos não obrigatórios, como água, luz, terceirizados, obras, equipamentos e realização de pesquisas. Despesas obrigatórias, como assistência estudantil, pagamento de salários e aposentadorias, não seriam afetadas.[533]

Ao fim do ano anterior, entidades da comunidade científica brasileira solicitaram um aumento de repasse ao CNPq, correspondente a cerca de R$ 800 milhões, para que fosse possível manter o mesmo patamar de recursos de 2018.[534]

As entidades destacaram o fato de que o pagamento de bolsas de iniciação científica e de pós-graduação poderia ser suspenso em setembro de 2018, prejudicando

---

[530] MANCEBO, Deise. Crise Político-Econômica no Brasil: Breve análise da educação superior**. Educação e Sociedade,** Campinas, v. 38, n. 141, p. 875-892, out./ dez. 2017. Acesso em: 20 set. 2019. Para mais, consultar: DA SILVA CZERNISZ, Eliane Cleide; FREIBERGER, Lorena Dominique Vilela. Alterações recentes da educação superior: limites e perspectivas para a universidade pública. **Roteiro**, v. 43, n. 1, p. 277-296, 2018.

[531] MANCEBO, Deise. Crise Político-Econômica no Brasil: Breve análise da educação superior**. Educação e Sociedade,** Campinas, v. 38, n. 141, p. 875-892, out./ dez. 2017. Acesso em: 20 set. 2019.

[532] Termo utilizado pelo atual Ministro da Educação ao se referir às atividades desenvolvidas nas Universidades Federais. Para mais ver: SPELLER, Paulo. Balbúrdia Na Universidade Federal Brasileira?. **Análisis Carolina**. Fundacion Carolina, jul 2019. Disponível em: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-11pt.pdf. Acesso em 20 out 2019.

[533] TAFFAREL, Celi Nelza Zülke; NEVES, Márcia Luzia Cardoso. Tendências Da Educação Frente À Correlação De Forças Na Luta De Classes: uma análise do governo Bolsonaro na perspectiva educacional. **Estudos IAT**, v. 4, n. 2, p. 310-329, 2019.

[534] CRUZ, Antônio. **Paralisação nacional na educação: oito polêmicas de Bolsonaro no setor**. BBC Brasil. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48232717. Acesso em 20 out 2019.

cerca de 80 mil bolsistas. Os cortes realizados também atingiram o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), o qual perdeu 42,2% do seu orçamento.[535]

Ao total, considerando todas as universidades, o corte foi equivalente a R$ 1,7 bilhão, representando 24,84% dos gastos não obrigatórios (chamados de discricionários) e 3,43% do orçamento total das federais.[536]

Nada obstante, diante da reação da comunidade científica em face da redução e do contingenciamento de recursos para as universidades e institutos federais, com destaque para o protagonismo do movimento estudantil, o governo federal descontigenciou parte dos recursos.

> Na mesma direção da financeirização e da mercantilização das universidades federais, o Ministério da Educação (MEC) apresentou, no mês de julho de 2019, a minuta do Programa de Autonomia Financeira da Educação Superior, denominado "Future-se", que é centrado em três eixos: Gestão, Governança e Empreendedorismo, Pesquisa e Inovação e Internacionalização, como suposta solução para o financiamento da Rede Federal de Educação Superior, a qual foi recebida com muitas críticas no âmbito das universidades federais. A minuta virou projeto de lei e foi encaminhada à consulta pública para, em seguida, ser enviada ao Congresso Nacional. As tensões e embates devem, pois, continuar.[537]

Por fim, a MP n. 914/2019 impôs mudanças nos procedimentos de escolha dos Reitores das Universidades e Institutos Federais. No mesmo sentido, os autores pontuam que se trata de "expediente autocrático, pois o início de sua vigência independe de aval do Legislativo que tem até 120 dias para aprová-la ou não, a MP uniformiza os procedimentos de composição da lista tríplice de indicados às reitorias e representa uma real intervenção do Planalto sobre a autonomia universitária e especialmente sobre a administração das Universidades e Institutos Federais". [538]

Presencia-se, desse modo, um processo fatídico de sucateamento e desmonte da educação superior pública. Isso é visível não apenas na redução da "máquina pública com o corte de recursos que prejudicam as possibilidades de se desenvolver

---

[535] CRUZ, Antônio. **Paralisação nacional na educação: oito polêmicas de Bolsonaro no setor**. BBC Brasil. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48232717. Acesso em 20 out 2019.
[536] CRUZ, Antônio. **Paralisação nacional na educação: oito polêmicas de Bolsonaro no setor**. BBC Brasil. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48232717. Acesso em 20 out 2019.
[537] MOREIRA, Claudia Regina Baukat Silveira; OLIVEIRA, João Ferreira de. Apresentação do dossiê "O futuro da Educação Superior diante da conjuntura". **Jornal de Políticas Educacionais,** v. 14, Dossiê 01 – Apresentação, jan. 2020. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/download/71168/40283. Acesso em: 07 fev. 2020.
[538] MOREIRA, Claudia Regina Baukat Silveira; OLIVEIRA, João Ferreira de. Apresentação do dossiê "O futuro da Educação Superior diante da conjuntura**". Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, Dossiê 01 – Apresentação, jan. 2020. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/download/71168/40283. Acesso em: 07 fev. 2020.

efetivamente as atividades de ensino, pesquisa e extensão", além de promover a precarização da "condição de trabalho do docente e dificultam (quando não impossibilitam) a permanência dos discentes no espaço universitário, mas, também, na busca por transmitir uma imagem obscura da universidade pública" como um espaço obsoleto e corrupto.[539]

Nesse cenário, uma das questões que integram o debate acerca do financiamento da educação superior no Brasil é a que trata da viabilidade da autonomia financeira das IES. Questiona-se, ainda, em que medida essas instituições teriam potencial de geração de recursos próprios em substituição àqueles tradicionalmente aportados pelo Estado.[540]

A prestação de serviços, a comercialização de bens e os projetos de cooperação têm sido formas bastante utilizadas por essas instituições para gerar receitas. Ainda que o autofinanciamento esteja sendo praticado em todo o país, esse instrumento tem sido objeto de críticas frequentes, sob o argumento de que se constitui no primeiro passo para a privatização da educação superior pública.

Em contrapartida, existem os argumentos que defendem a geração de recursos próprios como importante fonte alternativa de financiamento para assegurar a sobrevivência da educação superior pública. [541]

Pesquisa realizada no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),[542] concluída em 2000, revelou que, quanto à contenção orçamentária a que estiveram submetidas as universidades federais (UFs), na segunda metade da década de 1990, elas estariam apresentando melhorias em termos de desempenho e produtividade.[543]

Uma das questões suscitadas a partir dos resultados do referido estudo foi a de como as UFs estariam superando as restrições financeiras, de modo que se

---

[539] NUNES, Letícia Soares. OS Desafios À Educação Superior na Conjuntura Brasileira. In: **XVI ENPESS. 2018**. Anais [...]. 2018 Disponível em: http://teste.periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22594/15089. Acesso em: 06 fev. 2020.

[540] CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

[541] CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

[542] CORBUCCI, Paulo Roberto. **As universidades federais:** gastos, desempenho, eficiência e produtividade. Brasília, DF: IPEA, 2000.

[543] CORBUCCI, Paulo Roberto; MARQUES, Paulo Marcello Fonseca. **Fontes de financiamento das instituições federais de ensino superior**: um estudo sobre a Universidade de Brasília. Brasília, DF: IPEA, 2003.

assegurassem a expansão das vagas e o aumento da produção técnico-científica. A questão foi investigada mediante a realização de estudo de caso, tendo como objeto a Universidade de Brasília (UNB).[544]

O principal objetivo do estudo foi o de evidenciar as alternativas de financiamento praticadas por essa instituição, tendo em vista que, entre as IES federais, foi a que respondeu pelo maior volume de recursos diretamente arrecadados, em termos relativos e absolutos.[545] Observou-se, desse modo, que as 39 UFs então existentes, no período 1995/2002, tiveram gastos ampliados em 46,5%, ao passo que o orçamento executado da UNB sofreu variação de 92,8%.[546]

Nada obstante, em um contexto em que as metas colocadas pelo PNE 2014-2024 já seriam ambiciosas mesmo se o Brasil estivesse crescendo em ritmo de expansão e com a recessão em vigor e a aprovação da limitação constitucional ao crescimento real dos gastos públicos, caminhos alternativos terão de ser buscados para financiar uma nova onda progressista do ensino superior.[547]

Ademais, as restrições fiscais tenderão a diminuir o gasto público por estudante do ensino superior nos próximos anos. De todo modo, destacam-se possíveis rotas para viabilizar o crescimento da participação das instituições públicas no número de

---

[544] CHAPMAN, Bruce; NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. Financiamento do ensino superior: as vantagens dos empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR). **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017.

[545] Em 2000, "26,5% do orçamento da UNB correspondiam aos recursos próprios, ao passo que outros 7,0% provieram da rubrica Contratos e Convênios. Ou seja, as fontes de recursos não-ordinários corresponderam a 1/3 do orçamento global dessa instituição". CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

[546] Conforme esclarece Nelson Cardoso Amaral," a expressiva redução do montante de recursos próprios, a partir de 1999, é devida à transferência dos repasses financeiros destinados à manutenção dos hospitais universitários diretamente às fundações de apoio a eles vinculadas, as quais haviam sido instituídas para essa finalidade". Outro fator apontado pelo autor, que teria contribuído para a redução dos recursos próprios das UFs, "foi o fim das aplicações financeiras, a partir de 1995, que vinham sendo realizadas pelas IFES, com os repasses do MEC destinados ao pagamento de pessoal". A análise de caso da UNB evidenciou, no entanto, "que fatores internos à instituição teriam concorrido para a ampliação da geração de recursos próprios: (i) administração mais eficiente do patrimônio universitário; (ii) ampliação no número de parcerias realizadas com instituições públicas e privadas; (iii) ampliação do número de imóveis residenciais alugados; (iv) redução dos gastos com o pagamento de dívidas mantidas com a Caixa Econômica Federal, desde a época da construção de novos prédios residenciais no campus universitário; e (v) administração centralizada da previsão da receita a ser captada pelas unidades descentralizadas. A Universidade de Brasília teria empreendido esforços de articulação com órgãos e empresas públicas e buscado consolidar suas unidades descentralizadas como centros de excelência, voltados para a prestação de variado leque de serviços aos setores público e privado, o que teria contribuído para ampliar a captação/geração de recursos". Para mais, ver: AMARAL, Nelson Cardoso; PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento das IES brasileiras em 2005: recursos públicos, privados e custo dos alunos. **Série-Estudos,** Campo Grande, n. 30, p. 51-70, jul./dez. 2010.

[547] NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; VERHINE, Robert Evan. Considerações sobre o investimento público em educação superior no Brasil**. Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017.

matrículas em cursos de graduação, conforme a lista apresentada a seguir, nos termos do estudo realizado por Paulo Meyer Nascimento e Robert Evan Verhine:

> 1) A introdução de mecanismos de compartilhamento de custos, como a cobrança de contribuições a estudantes, bem como políticas de estímulo a iniciativas de financiamento coletivo (e.g. *crowdfunding*) e a doações de entes privados que se revertam a essas instituições.
> 2) Ganhos de eficiência no processo de ensino-aprendizagem, aumentando a relação entre o número de alunos de graduação e o número de servidores (professores + funcionários) em ritmo muito mais acentuado do que o que fora observado desde o advento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).
> 3) A intensificação de projetos de cooperação universidade-empresa, de maneira a viabilizar o aporte de recursos do setor privado nas instituições públicas de ensino.
> 4) Efetiva autonomia financeira às universidades públicas, permitindo a elas: i) complementar os seus recursos orçamentários e fiscais com aportes viabilizados pelas três rotas anteriores; ii) remanejar seus recursos financeiros entre elementos de despesa de custeio e de capital; iii) aplicar em anos posteriores recursos financeiros porventura economizados em determinados anos fiscais (a regra atualmente, particularmente no âmbito federal, é devolver ao Tesouro recursos financeiros não exauridos ao final de cada ano fiscal).[548]

Essas são discussões prementes ante as necessidades de expansão do sistema de ensino superior brasileiro em um horizonte de congelamento (ou até de perda) da participação desse nível de ensino nas receitas tributárias distribuídas pelos orçamentos públicos. A rota 1, especificamente no que tange à cobrança de contribuições a estudantes será melhor analisada no capítulo 4.

[548] NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; VERHINE, Robert Evan. Considerações sobre o investimento público em educação superior no Brasil**. Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017.

3. LIMITES JURÍDICOS AO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO SUPERIOR

Em meio às diversas faces de uma crise de natureza hipercomplexificada, como retratado no capítulo anterior, os direitos sociais, econômicos e culturais atualmente enfrentam situação delicada, eis que naturalmente mais predispostos e suscetíveis às investidas reformistas das maiorias congressuais de ocasião. Assim, justifica-se a necessidade premente de se examinar, neste momento, o regime de proteção de que dispõem os direitos sociais em face da atuação do Poder Reformador.

Neste sentido, cumpre analisar o regime de proteção reforçada garantido ao direito fundamental social à educação, tendo em vista o disposto no parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição da República Federativa de 1988[549], a fim de identificar: (i) se a etapa do direito relativa ao ensino superior integra o conceito de mínimo existencial e (ii) o conteúdo essencial alusivo à referida parcela do direito. Haja vista a conjuntura do ensino público recém apresentada, convém, portanto, o estudo da juridicidade de edição de medida legislativa veiculadora de reformas que poderia impor, para o acesso e fruição do ensino universitário em instituições públicas, pagamento cujo valor se estabeleceria segundo as possibilidades financeiras e patrimoniais do agregado familiar, ou seja, a restrição do princípio da gratuidade do ensino superior público à luz da igualdade material, e seus delineamentos e limites consoante o teor do princípio de vedação ao retrocesso social.

3.1. Direitos Fundamentais Sociais como Limites Materiais ao Poder Reformador

A possibilidade de modificação do tecido constitucional é um tema cuja tratativa demanda o delineamento de seus limites, em prol de que seja assegurada a sua supremacia e sejam protegidos valores de certeza e segurança jurídica.[550] Deste modo, um dos instrumentos para se alcançar a necessária estabilidade da Constituição é a

[549] De acordo com a Constituição, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. (§ 4º do artigo 60 da Constituição da República Federativa de 1988).
[550] CANOTILHO, José Joaquim. Gomes, **Direito Constitucional**. Coimbra: ed. Almedina, 1991, p. 151.

rigidez constitucional, "a qual se revela um importante instrumento de limitação jurídica do poder" [551].

Consideram-se rígidas, neste sentido, as Constituições que são modificadas apenas por meio de um procedimento diferenciado, mais complexo e difícil do que os comuns à atividade do Poder Legislativo. Já as Constituições tidas como flexíveis, têm como procedimento de reforma àquele correspondente ao procedimento destinado às leis comuns. Segundo Adriana Zandonade, o que caracteriza a rigidez é justamente "a proteção mais obstinada e mais rigorosa da norma constitucional, que é alterável sim, porém, mediante um processo especial, mais complexo do que o previsto para a edição de normas infraconstitucionais"[552].

Aliás, cumpre ressaltar que a imutabilidade da Constituição é impensável eis que impossibilitaria a mudança necessária do texto constitucional, em razão da própria evolução que experimenta a sociedade. Com a finalidade de "regenerá-la"[553], preservá-la na sua essência, "eliminando as normas que não mais se justificam política, social e juridicamente, aditando outras que revitalizem o texto, para que possa cumprir mais adequadamente a função de conformação da sociedade, é admissível que a Constituição seja alterada"[554].

Deste modo, para o contínuo ajuste da Constituição formal, a possibilidade de modificação de seu texto é mecanismo indispensável para a conformação da realidade constitucional. Com efeito, embora sua obra não se debruce sobre a perspectiva do Direito Constitucional, as lições de John Rawls também podem auxiliar na temática, eis que o autor elucida o que, na sua ótica seriam, em síntese, as principais tarefas das emendas constitucionais: "(i) promover o ajuste dos valores constitucionais básicos a circunstâncias políticas e sociais em processo de transformação; (ii) incorporar à Constituição uma compreensão mais ampla e abrangente desses valores; (iii) aproximar a Constituição de suas promessas originais; e/ou (iv) ajustar as instituições constitucionais básicas à prática constitucional subseqüente, de tal sorte a eliminar eventuais pontos fracos"[555].

---

[551] PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A constituição viva**: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005, p. 129.
[552] ZANDONADE, Adriana. Mutação constitucional, in: **Revista de Direito Constitucional e Internacional (Revista dos Tribunais Online)**, n. 35, abr./jun., 2001, p.197.
[553] MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, **Curso de Direito Constitucional**, 2009, p.134.
[554] CASTRO, Vitória Izabel Silva Souza. Limites às mutações constitucionais: revisão e cláusula pétrea. **RIDB**, Ano 3, 2014, nº 10, p. 2.
[555] RAWLS, John. **O liberalismo político**, 2. ed., São Paulo: Ática, 2000, p. 289.

Ainda, de acordo com Pedro de Vega, existem três aspectos principais que guiam a reforma na moderna organização constitucional democrática: a) como "instrumento de adequação entre realidade jurídica e a realidade política, e essa é a principal exigência que responde à reforma constitucional, visto que a realidade política é uma realidade em permanente devir e que na normatividade constitucional se cristalizam imperativos atemporais, fixos e permanentes, de sorte que esse ajuste se torna um imperativo de sobrevivência da própria Constituição e da sua função de garantia de uma ordem constitucional democrática"; b) como mecanismo de "articulação da continuidade jurídica do Estado, exatamente para que aquela adequação das normas constitucionais à realidade, operada através da reforma, se faça sem quebra da continuidade jurídica"; c) como "instituição básica de garantia, pois é através do procedimento de reforma que a Constituição se transforma em *Lex superior*, operando a separação entre lei constitucional e lei ordinária, invertendo o critério de interpretação das normas, já que os aforismos *Lex posterior derogat legi priori e Lex specialis derogat legi generali* são substituídos por este outro: *Lex superior derogat legi inferiori* – do que decorre o surgimento de um poder de aferição da compatibilidade das normas inferiores com as normas superiores, pela instituição da jurisdição constitucional" [556].

De fato, segundo Paulo Bonavides, a tese de uma imutabilidade absoluta do texto constitucional, estaria a abalroar com a própria vida "(...) que é mudança, movimento, renovação, progresso, rotatividade". Adotá-la seria o equivalente a fechar todas as portas às possibilidades da reforma pacífica do sistema político, "entregando à revolução e ao golpe de Estado a solução das crises. A força e a violência, tomadas assim por árbitro das refregas constitucionais, fariam cedo o descrédito da lei fundamental"[557].

A partir de tais considerações, portanto, conclui-se que, superado o antigo mito da imutabilidade constitucional, coube à dogmática constitucional reconhecer o direito de mudar a Constituição, buscando sua alteração sempre que a evolução da própria sociedade viesse a demonstrar tal necessidade, utilizando necessariamente os meios e procedimentos previstos na própria Constituição. Resta, assim, formulado e justificado o princípio jurídico da reforma constitucional.[558]

---

[556] VEGA, Pedro de. **La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente,** Madrid: Tecnos, 1995, p. 58-59.
[557] BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: ed. Malheiros, 2000, p. 173-174.
[558] BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: ed. Malheiros, 2000, p. 173-176.

Entretanto, embora superado o "mito" da imutabilidade absoluta do texto constitucional, cumpre analisar o conteúdo pelo qual o Constituinte originário garantiu especial proteção frente à ação reformadora do poder derivado. Isto porque, conforme leciona Fayga Silveira Bêde, "ao fincar limites intransponíveis à ação reformadora do poder derivado, passa o poder constituinte originário a se fazer presente durante toda a vigência da Constituição por ele criada, projetando no futuro a permanência do núcleo duro dos valores fundantes da nova ordem inaugurada"[559].

Não obstante, a autora ressalta que "não se pode deixar de questionar até que ponto a imposição pelo poder constituinte originário de limites à ação reformadora do poder derivado pode ser considerada legítima". Deste modo, questiona "ao poder originário é dado erigir certos valores à condição de cláusulas irreformáveis, ainda que estes valores - "petrificados" na Constituição - possam vir a se tornar incompatíveis com as realidades fáticas a ela subjacentes?"[560]

Na verdade, como alerta José Joaquim Gomes Canotilho, a discussão existente entre os limites da flexibilidade e rigidez "tem como pano de fundo a problemática muito mais vasta e complexa que é a da abertura ao tempo"[561] do direito constitucional e do consequente desenvolvimento constitucional. O desenvolvimento constitucional significará, precisamente, "o compromisso, pleno de sentido, entre a estabilidade e a dinâmica do direito constitucional".[562]

Então, se por um lado, o direito constitucional aberto ao tempo[563] se revela "um direito susceptível de alteração formal, de acordo com as necessidades impostas pela evolução política e social, impedindo que ele permaneça alheio à mudança"; por outro lado, "há elementos do direito constitucional (princípios estruturantes) que devem permanecer estáveis, sob pena de a Constituição deixar de ser uma ordem jurídica fundamental do Estado para se dissolver na dinâmica das forças políticas". Nesse

---

[559] BEDÊ, Fayga Silveira. Sísifo no limite do imponderável ou direitos sociais como limites ao poder reformador. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 3, n. 5, p. 21-48, 2005, p. 24.

[560] BEDÊ, Fayga Silveira. Sísifo no limite do imponderável ou direitos sociais como limites ao poder reformador. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 3, n. 5, p. 21-48, 2005, p. 24.

[561] Neste sentido, notam-se as lições de Richard Bäumlin e José Joaquim Gomes Canotilho, ao sustentarem a "abertura da Constituição à dinâmica da historicidade, ao devir temporal e à própria sociedade plural democrática, pois no Direito Constitucional, como um sistema aberto de normas, a Constituição passa de um *law in the books* para uma *law in action*, para uma *living constitution"*. Neste sentido, ver: BÄUMLIN, Richard**. Lebendige oder gebändigte Demokratie?** Basel, Z-Verlag, 1978, p. 143 e CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 152.

[562] CANOTILHO, José Joaquim Gomes, **Direito Constitucional**. Coimbra: ed. Almedina, 1991, p. 151.

[563] Expressão utilizada por CANOTILHO, José Joaquim Gomes, **Direito Constitucional**. Coimbra: ed. Almedina, p. 151-152.

sentido se fala da "identidade da constituição caracterizada por certos princípios de conteúdo inalterável"[564].

Ademais, contrapõe-se ao risco de "engessamento" da norma constitucional "face à realidade fluida e irracional"[565], a ameaça que implicar-se-ia ao Estado, ao regime e às instituições democráticas "ao expor a Constituição aos desvarios reformistas de maiorias congressuais de ocasião, caso se lhe recusassem a proteção do núcleo essencial de suas decisões políticas fundamentais"[566].

Jorge Miranda, por sua vez, entende que "a faculdade formal de revisão se destina a impedir que a Constituição seja flanqueada ou alterada fora das regras que prescreve (por se tornarem patentes as alterações feitas em sua observância)".[567]

Assim, faz-se mister que se busque o adequado equacionamento destas duas variáveis que se antagonizam entre si, a saber, a necessidade de permanência e de mudança no seio de uma Constituição. Desta maneira, conforme sinala Adriano Sant'Ana Pedra, "não se pode tolerar a ausência de limites (positivos e negativos) num Estado Democrático de Direito"[568].

Assim, a conclusão pela possibilidade de modificação do texto constitucional leva a necessidade de identificação de um procedimento formal e de um processo informal de alteração da Constituição.

O processo formal recebe a denominação genérica de "reforma constitucional", tendo como seus elementos a revisão e a emenda, enquanto o processo informal é denominado "mutação constitucional".[569]

Ainda, as constituições rígidas, como brevemente mencionado, marcam a "distinção entre o poder constituinte originário e os constituídos, inclusive o de reforma"; ressaltam "a supremacia da Constituição, na medida em que repelem que o legislador ordinário disponha em sentido contrário do texto constitucional"; e levam,

---

[564] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: ed. Almedina, 1991, p. 152.
[565] Para mais, ver: HESSE, Konrad; MENDES, Gilmar Ferreira. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1991.
[566] BEDÊ, Fayga Silveira. Sísifo no limite do imponderável ou direitos sociais como limites ao poder reformador. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 3, n. 5, p. 21-48, 2005, p. 25.
[567] MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 257.
[568] PEDRA, Adriano Sant'Ana. **Mutação constitucional**: interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p 149-150.
[569] Neste sentido, ver SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

afinal, “à instituição de mecanismo de controle de constitucionalidade de leis, como garantia real da superlegalidade das normas constitucionais”.[570]

O poder constituinte, por sua vez, “é o poder cuja faculdade é a de estabelecer as normas constitucionais, é manifestação da soberania. É um poder histórico, de fato, não limitado pelo direito”. Segundo Gilberto Bercovici, “como tem caráter originário e imediato, o poder constituinte não pode ser reduzido juridicamente. Não pode ser limitado, embora não seja arbitrário, pois tem "vontade de constituição". A titularidade do poder constituinte deve corresponder ao titular da soberania”[571].

A Constituição, por seu turno, tem sua vinculação relacionada aos poderes constituídos e não o poder constituinte. Isto porque o poder constituinte relaciona-se com as frentes para uma nova Constituição – poder constituinte originário (não há limites formais), como com as frentes que desejam a modificação do texto constitucional – poder derivado ou reformador, cujo objetivo é conferir legitimidade ao ordenamento jurídico de um Estado.[572]

O poder constituinte originário é responsável pela criação da norma e, como dito, não está submetido a qualquer Constituição, estando fora de seu alcance formal e material. Este poder, segundo Celso Ribeiro Bastos “se baseia na faculdade que todo povo possui de fixar linhas mestras sob as quais deseja viver, sendo também aquele que põe em vigor, cria ou mesmo constitui normas jurídicas de valor constitucional, ocupando o topo da ordenação jurídica, o que enseja pela sua criação métodos próprios”.[573]

O que importa para este estudo, no momento, é o fato de que dele decorrem os limites para o poder constituinte reformador.[574]

Sob certo ângulo, consiste o poder constituinte reformador em “uma técnica criada pela própria Constituição para promover os ajustes necessários ao texto constitucional sem que seja necessário convocar o poder constituinte originário a se

---

[570] SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 350.

[571] BERCOVICI, Gilberto. O Poder Constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 305-325, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102644520130001000 10&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 out. 2019.

[572] Neste sentido, ver: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder constituinte e direito adquirido. **Revista de Direito Administrativo** n. 210. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

[573] BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política.** São Paulo: Saraiva, 2004, p. 86.

[574] Neste sentido, ver: BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

manifestar a cada nova demanda"[575]. Contudo, como bem salienta José Afonso da Silva, o sujeito da mudança ainda é o próprio poder constituinte originário, "que, por esse método, atua em segundo grau, de modo indireto, pela outorga de competência a um órgão constituído para, em seu lugar, proceder às modificações na Constituição, que a realidade exige".[576]

Neste sentido, ao Congresso Nacional foi reservada a competência para elaborar emendas a ela.[577] Assim, este poder que é derivado de outro (no caso, do poder constituinte originário), é chamado de poder constituinte derivado, "embora pareça mais acertado falar em competência constituinte derivada ou constituinte de segundo grau"[578]. José Horácio Meirelles Teixeira sustenta que "não se pode admitir no poder constituinte derivado uma nova modalidade de poder, ao lado, doutrinariamente falando, dos poderes constituinte e constituído"[579].

Assim, os poderes diferem-se principalmente pelo fato de o poder constituinte originário costumar ser caracterizado como "incondicionado, autônomo e ilimitado (pelo menos no que diz com o poder constituinte formal)"[580] o poder constituinte reformador "revela-se um poder juridicamente limitado, distinguindo-se pelo seu caráter derivado, condicionado e sujeito às restrições previstas pelo Constituinte"[581]

Assim, ao Poder Reformador ressalta a feição "de uma competência, é, como toda a faculdade constitucional, uma competência juridicamente regulada, isto é, em princípio

---

[575] BEDÊ, Fayga Silveira. Sísifo no limite do imponderável ou direitos sociais como limites ao poder reformador. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 3, n. 5, p. 21-48, 2005, p. 23.

[576] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, 2001, p. 65.

[577] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. **Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros; **§ 1º** A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. **§ 2º** A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.**§ 3º** A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. **§ 4º** Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. **§ 5º** A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

[578] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, 2001, p. 65.

[579] TEIXEIRA, José Horácio Meirelles; GARCIA, Maria. **Curso de direito constitucional**. Forense Universitária, 1991, p. 152.

[580] Neste sentido, ver a obra de SALDANHA, Nelson. **O poder constituinte**, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 84, na qual o autor ressalta os limites do Poder Constituinte.

[581] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 9.

limitada"[582]. Já segundo Nelson Saldanha "o poder reformador é, de certo modo, um poder reconstituinte (um poder de natureza cirúrgica), no sentido de que refaz uma Constituição já feita, sendo, de outra parte, um poder demiúrgico, que – por não ser um poder criador – não pode alterar toda a Constituição" [583]. Deste modo, a existência de limites materiais à reforma revela-se imprescindível à manutenção do sistema constitucional.

Diante desta conjuntura, são relevantes as lições de Konrad Hesse, ao passo que o autor sustenta que "a garantia de permanência de uma determinada ordem constitucional reside na sua força normativa", bem como que "o direito constitucional deve sempre portar em si mesmo as garantias de sua efetivação, mas também assegurar, desde logo, os meios para a proteção de seu conteúdo, o que abrange a previsão de mecanismos que garantem a Constituição contra ataques internos e externos". [584]

Desta maneira, a imposição de limites à reforma, que, como assinala Ingo Wolfgang Sarlet, "podem ser de natureza diversa – formais, materiais, temporais e/ou circunstanciais – a depender de cada ordem constitucional concretamente considerada"[585] e exercem função essencial na proteção da Constituição, tanto em seu aspecto formal, quanto em seu aspecto material.

O autor, neste sentido, como mencionado, evidencia existência de limites de ordem formal, temporal e circunstancial [586], contudo ressalta o protagonismo dos limites materiais à reforma, devido ao "particular relevo – seja pela sua importância para a proteção da obra do poder constituinte originário, seja pelo número de questões complexas e controversas que suscita – a previsão de limites materiais à reforma constitucional, que, em síntese, objetivam assegurar a permanência de determinados conteúdos da Constituição tidos como essenciais, ao menos de acordo com o entendimento do Constituinte"[587].

---

[582] SCHMITT, Carl Teoría de la constitución, Madrid. **Revista de Derecho Privado**, 1928, p. 114.
[583] SALDANHA, Nelson. **O poder constituinte**, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 87.
[584] HESSE, Konrad. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1995. Versão traduzida para o português por Luís Afonso Heck. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 288.
[585] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 10.
[586] Neste sentido, ver: BONAVIDES, Paulo, **Curso de direito constitucional**, 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1999, e TAVARES, André Ramos, **Curso de direito constitucional**, São Paulo: Saraiva, 2002, p. 49-50.
[587] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 11.

Assim, tendo em vista a inexistência de norma superior que sirva como fundamento de validade da Constituição, "a vedação de certas alterações da Constituição tem os seus olhos sempre voltados para frente, já que o núcleo da Constituição atual passa, de certa forma (adquirindo permanência), a ser vigente também no futuro"[588].

De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet, "a existência de limites materiais justifica-se, portanto, em face da necessidade de preservar as decisões fundamentais do Constituinte, evitando que uma reforma ampla e ilimitada possa desembocar na destruição da ordem constitucional, de tal sorte que por detrás da previsão desses limites materiais se encontra a tensão dialética e dinâmica que caracteriza a relação entre a necessidade de preservação da Constituição e os reclamos no sentido de sua alteração".[589]

Desta maneira "reclama um núcleo de constante fixidez (cláusulas pétreas), capaz de governar os rumos legislativos e hermenêuticos não apenas dos poderes constituídos, mas da própria sociedade como um todo".[590]

Nas palavras de Eneida Desiree Salgado, portanto, "o núcleo de uma Constituição é formado pela expressão dos valores fundantes da ordem jurídica, como conteúdo central da decisão política fundamental. Esses valores se juridicizam em princípios normativos, que estão para além do poder de reforma da Constituição".[591]

Significa dizer, deste modo, que os limites materiais à reforma indicam que o conteúdo essencial da Constituição não pode ser alterado apenas por meio de uma maioria qualificada, "sendo necessário, por um lado, que se impeça uma vinculação inexorável e definitiva das futuras gerações às concepções do Constituinte, ao mesmo tempo em que se garanta às Constituições a realização de seus fins"[592].

Assim, constata-se que, embora a possibilidade de mutação constitucional, o conteúdo da reforma deve sempre alinhar-se à identidade da Constituição, tendo em

---

[588] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 11.
[589] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 11.
[590] PASQUALINI, Alexandre. **Hermenêutica e sistema jurídico**. Uma introdução à interpretação sistemática do direito, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 80.
[591] SALGADO, Eneida Desiree. Os limites explícitos e implícitos aos processos formais e informais de mudança da Constituição: ensaio em defesa do constitucionalismo e da democracia. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 48, p. 159-176, abr./jun. 2012, p. 159.
[592] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 11.

vista a existência de um catálogo de limites materiais (sejam estes expressamente consagrados no texto ou implicitamente extraídos do espírito constitucional) que exercem a proteção da Constituição, seja na primazia pela ordem constitucional, como também na proteção de seu núcleo essencial.[593]

Até porque, ao observar o conteúdo disposto no artigo 60, § 4º da atual Constituição da República Federativa do Brasil, é notável a disposição de "princípios reitores que alicerçam a unidade política e configuram as tarefas do Estado"[594]. Desta maneira, "em regra, os princípios fundamentais, os direitos fundamentais, bem como a forma de Estado e de governo, encontram-se sob o manto desta especial (e expressa) proteção contra sua alteração e esvaziamento por parte do Poder Constituinte reformador"[595].

No entanto, importa consignar que, conforme Ingo Wolfgang Sarlet ressalta "a circunstância de que a existência de limites materiais expressamente previstos na Constituição (habitualmente denominados de "cláusulas pétreas", "garantias de eternidade" ou "cláusulas de intangibilidade") não exclui, por sua vez, outras limitações dessa natureza, que, por não consagradas no texto constitucional, costumam ser qualificadas como limites materiais implícitos (imanentes ou não-escritos)".[596]

Em igual sentido, Raul Machado Horta também remete a outras limitações além das limitações materiais constantes no §4º do artigo 60, que, segundo o autor, são: "os fundamentos do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, I a V), o povo como fonte do poder (artigo 1º, parágrafo único), os objetivos fundamentais da República Federativa (artigo 3º, I a IV), os princípios das relações internacionais (artigo 4º , I a X, parágrafo único), os direitos sociais (artigo 6º), a definição da nacionalidade brasileira (artigo 12, I, a, b e c, II, a e b), a autonomia dos Estados Federados (artigo 25), a autonomia dos Municípios (artigos 29; 30, I, II e III), a organização bicameral do Poder Legislativo

---

[593] Neste sentido, ver: SCHMITT, Carl. Teoría de la constitución, Madrid: **Revista de Derecho Privado**, 1928.

[594] SALGADO, Eneida Desiree. Os limites explícitos e implícitos aos processos formais e informais de mudança da Constituição: ensaio em defesa do constitucionalismo e da democracia. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 48, p. 159-176, abr./jun. 2012, p. 160, com base na lição de HESSE, Konrad. **Escritos de derecho constitucional**. Seleção, tradução e introdução de Pedro Cruz Villalon. Madrid: Centro de Estudos Constitucionales, 1992 [1966, 1959, 1974], p. 16.

[595] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 14.

[596] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 14. O autor remete, neste sentido, às lições de SAMPAIO, Nelson de Souza. **O Poder de Reforma Constitucional**, Bahia: Livraria Progresso, Editora, 1954, p. 92.

(artigo 44), a inviolabilidade dos Deputados e Senadores (artigo 53), as garantias dos juízes (artigo 95, I, II e III), a permanência institucional do Ministério Público (artigo 127) e suas garantias (artigo 128, §5º , I, a, b e c), as limitações do poder de tributar (artigo 150, I, II e III, a, b e c, IV, V e VI, a–d, artigo 151) e os princípios da ordem econômica (artigo 170, I a IX, parágrafo único)".[597]

Aliás, a inexistência de limites explícitos remete ao magistério de José Joaquim Gomes Canotilho, que pontua o risco de as Constituições carentes de limites expressos esvaziarem seu conteúdo diante da discricionariedade do poder reformador.[598]

Contudo, afilia-se neste trabalho à doutrina dos que advogam a tese de que o conteúdo dos limites expressos é, a bem da verdade, extraído da simples leitura da Constituição e seu espírito, sendo, portanto, a existência expressa de tais limites materiais apenas a garantia de que fiquem claras quais seriam tais balizas. [599] Por outro lado, o entendimento dos limites implícitos decorre da própria ordem constitucional (do direito constitucional positivo), ao passo que "as limitações implícitas deveriam ser deduzidas diretamente da Constituição, considerando-se especialmente os princípios cuja abolição ou restrição poderia implicar a ruptura da própria ordem constitucional".[600]

De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet, no caso específico da Constituição da República Federativa de 1988, o próprio estudo dos limites expressos (elenco constante no artigo 60, §4º) revela a necessidade do reconhecimento dos limites implícitos.[601]

De acordo com o autor, "poder-se-á sustentar, na esteira desse entendimento, que todos os princípios fundamentais do Título I da atual Constituição (artigos 1º a 4º)[602] integram o elenco dos limites materiais implícitos, ressaltando-se, todavia, que

---

[597] HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 95.

[598] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 996.

[599] Neste sentido é a lição de MOREIRA, Vital. **Constituição e Revisão Constitucional**, Lisboa: Editorial Caminho, 1980, p. 103.

[600] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 16.

[601] SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 257.

[602] BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988.** Art. 1°: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:I - a soberania;II - a cidadania;III - a dignidade da pessoa humana;IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;(Vide Lei nº 13.874, de 2019)V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: - construir uma sociedade livre, justa e

boa parte deles já foi contemplada no rol das "cláusulas pétreas" do artigo 60, § 4º, incisos I a IV, da Constituição de 1988"[603].

O autor ainda ressalta que "não se afigura razoável o entendimento de que a Federação e o princípio da separação dos poderes se encontram protegidos contra o Poder Constituinte reformador e o princípio da dignidade da pessoa humana, ainda mais quando o mesmo assume relevantes funções autônomas e não apenas como núcleo essencial dos direitos fundamentais, quando este for o caso".[604]

Quanto aos direitos fundamentais, a menção do inciso IV, artigo 60, § 4º, utiliza a expressão "direitos e garantias individuais", o que gera certa controvérsia acerca da previsão dos direitos fundamentais como limites expressos à reforma constitucional.

Contudo, como bem ressalta Paulo Ricardo Schier, "a Constituição de 1988 define que os direitos fundamentais são auto-aplicáveis; prevê uma evidente cláusula de abertura desses direitos; cria imensa gama de garantias processuais para a proteção das posições jurisfundamentais; insere tais direitos no rol das chamadas cláusulas constitucionais sensíveis; declara esses direitos como invioláveis (...)" e, "por fim, o sistema de proteção dos direitos fundamentais no Brasil vem coroado com a inserção dos direitos fundamentais no rol das cláusulas pétreas (...)".[605]

Deste modo, a proteção reforçada garantida aos direitos fundamentais não deixa dúvidas de que a disposição dos direitos e garantias individuais no rol expresso das cláusulas pétreas abarca o conteúdo dos direitos fundamentais. Entretanto, como bem ressalta Ingo Wolfgang Sarlet a despeito da inclusão ou não dos referidos direitos

---

solidária;II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional;II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos;VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

[603] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 17.

[604] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 17. A respeito da dignidade da pessoa humana e suas diversas funções na ordem constitucional o autor remete às lições de sua outra obra, SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**, 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

[605] SCHIER, Paulo Ricardo. Direitos Fundamentais, Cláusulas Pátreas e Democracia: Campo de Tensão. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 2, n. 9, 2008, p. 120.

no catálogo expresso "importa deixar consignado, desde logo, que, pelo fato de serem necessária e diretamente extraídos de uma Constituição concreta, aos limites materiais implícitos pode (e deve) ser atribuída a mesma força jurídica dos limites expressos, razão pela qual asseguram à Constituição, ao menos em princípio, o mesmo nível de proteção", revelando certa precariedade na discussão.[606]

Portanto, a disposição da intangibilidade de certos conteúdos pode servir para garantir a segurança e preservação de direitos duramente conquistados, no entanto, em outra perspectiva, pode impedir a evolução do texto constitucional à realidade experimentada e perpetuar injustiças sociais. [607]

Neste sentido adverte Paulo Ricardo Schier, no sentido de que "o pensamento jurídico brasileiro tem compreendido que a proteção constitucional dos direitos fundamentais mediante cláusulas pétreas não veda toda e qualquer intervenção restritiva ordinária neste sítio. As chamadas restrições de direitos fundamentais são, por certo, admitidas, desde que a limitação respeite o chamado "núcleo essencial do direito restringido"[608].

Ainda, pontua Ingo Wolfgang Sarlet que "no âmbito da doutrina pátria, revelando uma nítida (mas não de todo imune a reservas) tendência de adesão à doutrina alemã, já há quem sustente que uma emenda constitucional apenas tende a abolir um bem protegido pelas "cláusulas pétreas" na hipótese de vir a ser atingido o núcleo essencial do princípio em questão, não ficando obstaculizada a sua regulamentação, alteração ou mesmo a sua restrição (desde que não afetado o núcleo essencial).[609]

O núcleo do bem constitucional protegido é constituído pela "essência do princípio ou direito, não por seus elementos circunstanciais, cuidando-se, nesse sentido, daqueles elementos que não podem ser suprimidos sem acarretar alteração substancial no seu conteúdo e estrutura".[610]

Assim sendo, à luz do que até agora foi exposto é possível a compreensão de que, também no que diz com os direitos fundamentais, e a proteção a esses outorgada

---

[606] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 17 e ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, **Constituição e Mudança Constitucional**, In: RIL 120 (1993), p. 178.

[607] BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 92.

[608] SCHIER, Paulo Ricardo. Direitos Fundamentais, Cláusulas Pétreas e Democracia: Campo de Tensão. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 2, n. 9, 2008, p. 121.

[609] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 18.

[610] NOVELLI, Flávio Bauer. Norma constitucional inconstitucional? a propósito do art. 2º, § 2º, da EC N. 3/93. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 330, p. 63-89, 1995, p. 82.

pelo Constituinte, incluindo-os, inclusive, no rol das cláusulas pétreas, não exime-os de eventual restrição ou regulamentação, já que apenas uma abolição (efetiva ou tendencial) se encontra vedada.[611]

Contudo, a indicação em abstrato da amplitude da proteção contra reformas constitucionais de cada direito fundamental, destacando, ainda, que tal proteção há que ser diferenciada, dependendo do direito em questão, por óbvio, é inviável. Denota-se, neste sentido, que tal baliza somente pode ser constatada à luz do caso concreto e atentando-se às peculiaridades de cada direito fundamental.

Ainda, há que se ressaltar que a Constituição da República Federativa de 1988 silenciou quanto à orientação sobre quaisquer balizas a serem adotadas na definição do núcleo essencial dos direitos fundamentais, dispondo apenas acerca da impossibilidade de eliminação ou tendencial abolição do direito fundamental.

O uso do conceito do núcleo essencial como parâmetro (ainda que não expressamente positivado) "manifesta sua utilidade não apenas na medida em que revela ser de um manejo mais transparente e flexível, mas também em virtude da fundada dúvida quanto ao conteúdo, em dignidade da pessoa humana, de todos os direitos fundamentais, constantes, ou não, do catálogo".[612]

Ingo Wolfgang Sarlet faz importante relação com o conteúdo de cada direito fundamental em relação ao princípio de dignidade da pessoa humana. O autor salienta que "considerando-se, portanto e ao menos em regra, os direitos fundamentais como concretizações, em maior ou menor grau, do princípio da dignidade da pessoa humana, poder-se-á até mesmo sustentar – ao contrário do que ocorre no constitucionalismo germânico – que esse princípio é que acaba sendo assegurado mediante a proteção outorgada aos direitos fundamentais, e não estes por aquele. Cuida-se, no mínimo, de uma influência recíproca e, portanto, de uma via de duas mãos".[613]

Gilmar Ferreira Mendes também lembra que alguns ordenamentos constitucionais consagram literalmente a proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais, como o artigo 19, II, da Lei Fundamental Alemã, e o artigo 18, III, da

[611] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 18.
[612] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 18.
[613] SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003, p. 20.

Constituição Portuguesa. No sistema norte-americano, cogita-se, ainda, a existência de um núcleo essencial de direitos individuais[614].

Ademais, há que se ressaltar que o conteúdo mínimo dos direitos fundamentais, assim, cede espaço tanto para a deliberação judicial (hermenêutica) quanto para a deliberação política, ou seja, pode-se relegá-lo ao legislador constituinte, que o define explícita ou explicitamente no texto fundamental, e ao Poder Judiciário, na sindicabilidade das políticas públicas e da produção legislativa infraconstitucional.

Para Suzana Toledo de Barros, é o princípio da proporcionalidade que constitui a essência do núcleo essencial dos direitos fundamentais: "para não se permitir o relativismo constante do conteúdo desses direitos – o que poderia gerar uma ineliminável distorção de fins contrária à ideia de proteção – é necessário julgar as razões das restrições a partir de um dado previamente fixo (conteúdo essencial), embora se deva valorizar um solução que, prestigiando a concordância prática entre os vários bens concorrentes, possa definir limites mais elásticos aos direitos (mais além ou mais aquém daquilo que teoricamente se poderia prever como limite absoluto), dada a situação apresentada"[615]. O conteúdo essencial, em seu núcleo, é extraível, portanto, a partir do caso concreto e servirá de limite para a conformação legislativa na densificação normativa dos direitos fundamentais sociais.

Deste modo, a estreita relação entre o grau de proteção de cada direito fundamental e a apropriada delimitação do seu núcleo essencial conduz ao destaque às especificidades de cada direito fundamental, de modo especial no que diz com o seu âmbito de proteção. Essa delimitação possui ainda mais relevância quando se analisam os direitos a prestações, sobre os quais a delimitação de seu núcleo essencial e de seu âmbito de proteção se revela, de modo geral, particularmente problemática.

Assim, há que se ressaltar as características dos direitos prestacionais na difícil empreitada de definir o seu grau de proteção contra a atuação do poder de reforma constitucional, o que, além disso, deverá ser feito à luz de alguns exemplos recolhidos na Constituição de 1988.

Por fim, conclui-se que tendo em vista o fato de que os direitos fundamentais sociais integram as "cláusulas pétreas", mas que, contudo, não estão imunes a qualquer

---

[614] MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 41.

[615] BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais.** 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 104.

restrição ou regulamentação, eis que o núcleo essencial de cada direito encontra-se protegido de qualquer limitação, o conteúdo em dignidade da pessoa e a categoria do mínimo existencial (considerado como o mínimo de prestações materiais indispensável a uma existência digna e, portanto, saudável)[616] exercem, neste aspecto, papel de destaque, como diretriz material a guiar (e vincular) tanto o poder reformador quanto os que se encontram incumbidos da tarefa de controlar a sua atuação.

Ademais, não seria demasiado sempre lembrar da necessária observância das exigências postas pelo princípio da proporcionalidade (nas suas três manifestações da adequação – ou idoneidade –, necessidade – ou menor sacrifício dos bens fundamentais restringidos – e da proporcionalidade em sentido estrito – razoabilidade ou ponderação entre os fins e os meios, de modo a estabelecer uma equação justa e harmônica) que também assume protagonismo no controle de constitucionalidade das emendas constitucionais.

3.2. Mínimo Existencial e Conteúdo Essencial do Direito Fundamental ao Ensino Superior

Tendo em vista as conclusões extraídas do subcapítulo anterior, antes da análise do núcleo essencial do direito à educação superior no ordenamento jurídico brasileiro, mister se fazerem algumas considerações a respeito dele como direito fundamental. Conceitua-se direito fundamental como o "direito positivado por uma ordem constitucional, de forma que poderia ser exigido judicialmente"[617]. Esse conceito é elaborado com base em um "um critério formal que se associa a critérios materiais e estruturais"[618]. Neste sentido, "distingue-se, desta forma, dos direitos humanos previstos em tratados e convenções internacionais como também dos chamados direitos naturais, direitos abstratamente previstos, mas que ainda não se encontram em uma ordem jurídica concreta"[619].

---

[616] Neste sentido, ver: TORRES, Ricardo Lobo, O mínimo existencial e os direitos fundamentais, In: **Revista de Direito Administrativo** nº 177, 1989, p. 20-49 e BARCELLOS, Ana Paula De, **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. O princípio da dignidade da pessoa humana, Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 201 e ss.

[617] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Tradução: Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. Tradução de Theorie der Grundrechte,p. 65.

[618] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Tradução: Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. Tradução de Theorie der Grundrechte,p. 65.

[619] MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001, p. 43.

Tomando como marco teórico o estudo realizado por Robert Alexy, ressalta-se que os direitos fundamentais que demandam prestações do Estado podem exigi-las das seguintes formas: a) "a função prestacional normativa de proteção", que demanda a produção de normas com vistas a satisfação da tutela estatal do bem jurídico contra a sua violação por parte de agentes privados; b) "a função prestacional normativa de organização e procedimento", que exige a criação de normas voltadas a organização e estruturas a fim de que se concretizem os direitos fundamentais; c) "função prestacional em sentido estrito ou função de prestações fáticas/materiais", a qual demanda do Estado ao particular o efetivo fornecimento de bens/serviços, os quais, caso possuísse condições financeiras, poderia acedê-los por meio da oferta do mercado.[620]

O autor ainda classifica os direitos a prestações em três critérios: "normas que conferem direitos subjetivos ou normas que obrigam o Estado objetivamente; normas vinculantes ou não vinculantes e direitos e deveres definitivos ou *prima facie* (que devem ser sopesados no processo interpretativo)"[621]. As normas vinculantes que garantem direitos subjetivos definitivos possuem, neste caso, grau de proteção mais elevado.

Ademais, em sua teoria, o autor sustenta a possibilidade de diferenciações quanto à proteção conferida aos direitos fundamentais. Explica-se: a fim de que se garanta a concretização desses direitos, a ponderação exerce papel fundamental, não apenas diante das situações jurídicas, como também diante das situações fáticas enfrentadas. A proporcionalidade, neste caso, permite, em uma percepção de ponderações, a efetivação dos direitos de acordo com as possibilidades concretas e jurídicas (sem perda de seu caráter normativo), sendo "possível conjugar a necessária força normativa e a realidade concreta na sua aplicação, não deixando que se transforme a norma constitucional em letra morta".[622]

Sendo assim, retomando aos três critérios de proteção dos direitos à prestações acima elencados, a proteção mais forte diz respeito às normas vinculantes que garantem direitos subjetivos definitivos a prestações, enquanto a proteção mais fraca relaciona-se às normas não vinculantes que tratam somente de um dever estatal objetivo *prima facie*

---

[620] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Tradução: Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. Tradução de Theorie der Grundrechte, p. 484.
[621] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Tradução: Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. Tradução de Theorie der Grundrechte, p. 484.
[622] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Tradução: Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. Tradução de Theorie der Grundrechte, p. 500.

à concretização de prestações[623]. Neste sentido, a proteção reforçada é garantida especialmente aos casos que se referem à proteção do direito a um mínimo existencial[624]. Deste modo, entende-se que "o direito ao mínimo existencial é o único direito definitivo *a priori*, assumindo o caráter de regra (direito definitivo), não estando sujeito à ponderação"[625].

Deste modo, em que pese a ponderabilidade dos direitos fundamentais sociais, à medida em que se trata de seu critério mínimo de efetivação, a ponderação não é permitida. Neste caso, "a ponderação só se aplica de forma preliminar, ou seja, quando a questão é definir qual o grau mínimo do conteúdo dos direitos fundamentais sociais aos quais o indivíduo possui, definitivamente, direito no caso concreto"[626]

Deste modo, a ponderação entre os princípios visa extrair dos direitos fundamentais sociais (direitos *prima facie*) o mínimo existencial em matéria de cada direito fundamental social. Deste exercício, logo, é possível se verificar o conteúdo mínimo que, uma vez identificado, possui caráter de regra.

Em que pese a ausência de disposição expressa no texto constitucional, Ricardo Lobo Torres identifica, no ordenamento pátrio, o conceito de mínimo existencial a disposição constante na Lei Federal nº 8.742/93[627], diante da expressão "mínimos sociais". Há, portanto, "um direito às condições mínimas de existência humana digna, o qual demanda prestações estatais positivas" [628].

Deste modo, é possível verificar que tanto Robert Alexy quanto Ricardo Lobo Torres vinculam o conceito de mínimo existencial ao conteúdo expresso pelo princípio da dignidade humana e sua efetividade. Portanto, os referidos autores concordam com o caráter prestacional presente no direito ao mínimo, que não é passível de ponderação e é condição necessária para um desenvolvimento autônomo do indivíduo.

Por conseguinte, em consonância com o pensamento de Robert Alexy, Ricardo Lobo Torres entende que, "na ausência de um mínimo necessário à existência digna, o

---

[623] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Tradução: Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. Tradução de Theorie der Grundrechte, p. 501.
[624] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Tradução: Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. Tradução de Theorie der Grundrechte, p. 502.
[625] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Tradução: Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. Tradução de Theorie der Grundrechte, p. 501.
[626] ANGELUCCI, Paola Durso. Mínimo Existencial: conceito e conteúdo. In: **Unoesc International Legal Seminar**. 2014. p. 947-958.
[627] BRASIL. **Lei n.º 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm Acesso em 22 out. 2019.
[628] TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 35.

homem perde também as condições para o exercício da liberdade"[629]. Pontua, ademais, a impossibilidade de se alcançar a liberdade fática sem que se possua as condições materiais mínimas que são determinantes para sua realização. Deste modo, o ideal do mínimo existencial pode ser extraído do texto constitucional como decorrência da ideia de liberdade, assim como nos princípios constitucionais da dignidade humana e da igualdade.

Neste sentido, Daniel Wunder Hachem remete às origens do instituto, e assinala que "o reconhecimento pioneiro de um direito fundamental às condições mínimas de existência digna deu-se jurisprudencialmente na Alemanha, onde teve a sua primeira importante elaboração dogmática". O autor ainda ressalta que "a formulação baseava-se no princípio da dignidade humana, partindo da ideia de que a sua realização plena não dependia apenas da salvaguarda da liberdade, mas, igualmente, de um mínimo de segurança social, uma vez que o indivíduo despido de recursos materiais que lhe permitissem viver adequadamente não teria sua dignidade respeitada."[630]

Ademais, Ricardo Lobo Torres ainda relembra que esta noção de "mínimo" condicionado à sobrevivência digna também está presente na Declaração dos Direitos Humanos[631] e nas imunidades e privilégios direcionados aos cidadãos[632]. Ressalta que o caráter de direito subjetivo, por sua vez, garante a possibilidade de reivindicação judicial dos direitos, inclusive.[633]

Por fim, o autor elenca as características da noção de mínimo existencial, entendendo possuírem as mesmas características básicas dos direitos da liberdade: "(i) é inerente ao ser humano, e, portanto, "pré-constitucional"; (ii) institui direito subjetivo; (iii) tem validade *erga omnes*; (iv) possui variações em seu conteúdo, a depender do contexto social; (v) é indefinível, aparecendo na forma de cláusulas gerais e de tipos indeterminados; (vi) universal; (vii) é negativo, pois seu conteúdo protege o cidadão

---

[629] TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 36.

[630] O autor elucida o contexto constitucional de tal formulação, elucidando que "a Constituição alemã — Lei Fundamental de Bonn de 1949 — não prevê um rol expresso de direitos sociais típicos (...) Assim, não há na Alemanha, tal como existe no Brasil, um rol sistemático de direitos sociais como saúde, educação, assistência social etc., fato que alguns autores reputam à má experiência da Constituição de Weimar de 1919." Neste sentido, ver: HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito público no Mercosul:** intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 209.

[631] Neste sentido, ver: PIOVESAN, Flávia. Declaração Universal de Direitos Humanos: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Estudos Jurídicos**, v. 9, n. 2, p. 31, 2014.

[632] TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencia**l. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 36.

[633] TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 39.

contra a interferência do Estado ou de terceiros; (viii) é dotado também do status positivo, pois gera vincula a obrigação de prestações fáticas individuais do Estado; (ix) demanda garantias institucionais e processuais que implicam no orçamento estatal; (x) é justiciável; (xi) possui eficácia imediata"[634].

Daniel Wunder Hachem ressalta um ponto de divergência no tocante ao conteúdo do mínimo existencial. O autor salienta que ainda que se considere a sua "variabilidade no tempo (modifica-se conforme a época em análise) e no espaço (transforma-se de acordo com o país em apreço)", a delimitação deste conteúdo divide-se em duas diferentes perspectivas: a primeira reúne os autores que entendem que o conteúdo será "determinável no caso concreto", e, deste modo, o "seu alcance só pode ser delimitado no caso concreto, diante das circunstâncias fáticas e das necessidades da pessoa sob exame"; já a segunda entende que o conteúdo será determinado com base no "rol constitucional preferencial", segundo a qual, "embora varie conforme os momentos históricos e os diferentes Estados, o conteúdo do mínimo existencial pode ser definido a partir de um elenco preferencial, aprioristicamente fixado com base em elementos extraídos de cada sistema constitucional positivo, em um contexto temporalmente determinado".[635]

A maioria dos autores em solo nacional entendem que a delimitação do conteúdo do que constitui o mínimo existencial precisa ser realizada à luz do caso concreto. Isto porque a diferenciação existente em um dado contexto histórico deve ser levada em conta na hora da definição do conteúdo em questão.

Neste sentido, Rogério Gesta Leal pontua que o conteúdo do mínimo existencial possui relação íntima com o tempo e o espaço. O autor menciona que o mesmo poderia ocorrer até dentro do território de um mesmo Estado, dadas os contrastes existentes entre as regiões do Brasil, por exemplo. [636]

Contudo, embora a necessária apreciação à luz do caso concreto, "os adeptos dessa corrente tentam, ao menos, sugerir indicativos mínimos extraídos da experiência e de textos normativos nacionais e internacionais, que serviriam como parâmetros para a

---

[634] TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 40.
[635] HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito público no Mercosul**: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 213.
[636] LEAL, Rogério Gesta. **Condições e possibilidades eficáciais dos direitos fundamentais sociais**: os desafios do Poder Judiciário no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 93.

averiguação das condições materiais de existência digna em cada situação concreta"[637]. De acordo com Andreas Krell no conceito de mínimo existencial, embora as variações de acordo com o contexto "sempre um atendimento básico e eficiente de saúde, o acesso a uma alimentação básica e vestimentas, à educação de primeiro grau e a garantia de uma moradia"[638].

Daniel Sarmento, por sua vez, compreende que "a proteção do mínimo existencial não se esgota na garantia das necessidades humanas fisiológicas, sem as quais se inviabilizaria a própria sobrevivência física. O que se almeja assegurar não é apenas a sobrevivência física dos indivíduos, mas, muito além disso, a sua própria dignidade. Por isso, é inequívoco que o mínimo existencial abrange aspectos como o acesso à educação, a vestimentas apropriadas (mesmo em climas quentes), etc.[639]"

Já Ana Paula de Barcellos, por seu turno, entende esses parâmetros como "a educação fundamental, a saúde básica – que abarcaria o saneamento, o atendimento materno-infantil, as ações de medicina preventiva e prevenção epidemiológica –, a assistência social aos desamparados e o acesso à justiça – este último visando à tutela dos demais direitos."[640]

Eurico Bittencourt Neto parte da análise do artigo 7º, IV, da Constituição Federal, o qual garante ao trabalhador brasileiro um "salário mínimo (...) capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social". A partir dessa norma, reputa que na sociedade brasileira atual será indispensável para existir dignamente a garantia de "alimentação, moradia, ensino fundamental, saúde básica, vestuário, além do acesso à Justiça, direito instrumental indispensável à eficácia dos direitos fundamentais"[641].

Na doutrina estrangeira, Víctor Abramovich e Christian Courtis voltam a busca para perspectiva internacional, a fim de verificar os parâmetros de uma vida humana

---

[637] HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito público no Mercosul**: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 214.

[638] KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha. Os (des)caminhos de um Direito Constitucional "Comparado**". Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 63.

[639] SARMENTO, Daniel. O Mínimo Existencial. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721, p. 1662.

[640] BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais:** o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 247-301.

[641] BITTENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 122-123.

minimamente digna. Os autores elencam o que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas entende como a obrigação estatal de garantir níveis essenciais dos direitos econômicos e sociais, sendo estes uma "obrigação mínima dos Estados de garantir pelo menos níveis essenciais de cada um dos direitos", a qual retrata um ponto de partida no caminho voltado à plena efetividade desses direitos.[642]

Deste modo, tendo em vista todo o exposto, cumpre analisar, portanto, especificamente o caso do direito à educação.

Diante das premissas lançadas, é possível a identificação do direito à educação como um direito a prestações em sentido estrito. Malgrado sua força normativa, o direito possui vinculação diferenciada, à medida que se trate da educação em nível fundamental, médio ou superior, ou ainda, ensino básico (fundamental e médio) e ensino superior, como diferencia a LDB. Isto porque, o próprio texto constitucional trata do direito à educação de forma parcelada, qual seja, garante a determinadas "etapas" graus de proteção diferentes. A exemplo, cite-se o definido pelo artigo 208, que prevê "o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (...) IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um".

Para isso, deve-se examinar a norma que incidirá no caso concreto, conforme a sistemática demonstrada no capítulo inicial deste trabalho.

No que diz respeito ao ensino fundamental, há uma série de garantias e instrumentos expressamente previstos, inclusive a previsão como direito público subjetivo, no conteúdo do parágrafo 1° do artigo 208. Deste modo, trata-se de norma vinculante garantindo um direito definitivo à prestação estatal.

De acordo com Emerson Garcia, a identificação da educação fundamental como parcela do mínimo existencial justifica-se "não só por suas características intrínsecas como em razão de sua importância para a concreção de outros direitos necessários a uma existência digna. (...) Neste País, aliás, os textos constitucionais, a contar do primeiro, sempre lhe fizeram certa deferência. Além dos prismas da

[642] ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2. ed. Madrid: Trotta, 2004, p. 89-90.

universalidade e do historicismo, a Carta de 1988 a erigiu à condição de direito subjetivo público, o que em muito reduz a abstração que sempre circunda os limites do mínimo existencial e afasta a possibilidade de que sua oferta seja postergada ou negada"[643].

Quanto ao ensino médio, embora a previsão em conjunto com o ensino fundamental no texto infraconstitucional de regência, nos dispositivos constantes na Constituição da República Federativa de 1988, é possível extrair certa diferenciação na força de proteção constitucional.

Contudo, há certa divergência doutrinária em âmbito pátrio para verificar se o conteúdo do mínimo existencial alberga o acesso a todos os níveis da educação básica, incluindo o ensino médio.[644]

Aos que advogam pela tese de que o ensino médio se encontra fora do conteúdo do mínimo existencial, entendem que tal conclusão é extraída diretamente do conteúdo do parágrafo 1º, do artigo 208, da Constituição de 1988. Neste sentido é o posicionamento de Cláudio Pereira de Souza Neto[645], por exemplo.

Ricardo Lobo Torres, neste sentido, compreende que o dever do Estado de oferecer educação de forma gratuita será efetivado "mediante a garantia e ensino fundamental gratuito, com a progressiva universalização do ensino médio gratuito", conforme prevê o texto constitucional. Entende, portanto, que a realidade social do país leva à compreensão de que o mínimo existencial brasileiro, quando relativo ao direito à educação, seria estendido apenas até o ensino fundamental.[646]

Entretanto, segundo Daniel Wunder Hachem e Alan Bonat, "a Constituição prevê expressamente a necessidade de que seja garantido o acesso a todos os níveis da educação básica, independentemente de se associar tal dever estatal ao mínimo existencial, afinal, em momento algum o texto constitucional se refere ao mínimo existencial ou o utiliza como condição de exigibilidade judicial de prestações estatais ligadas a direitos sociais".[647]

---

643 GARCIA, Emerson. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 5, n. 57, 2004.

644 Para a distinção doutrinária de maneira aprofundada, ver: HACHEM, Daniel Wunder; BONAT, Alan. O ensino médio como parcela do direito ao mínimo existencial**. Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 14, n. 18, p. 144-176, jan./jun. 2014.

645 SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.) **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. 2. tir. Rio de Janeiro, Lumen Júris, 2010. p. 538.

646 TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 267.

647 HACHEM, Daniel Wunder; BONAT, Alan. O ensino médio como parcela do direito ao mínimo existencial. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 14, n. 18, p. 144-176, jan./jun. 2016, p. 157.

Sob outra perspectiva, Ana Paula de Barcellos e Guilherme Piccina também entendem que a parcela referente ao ensino médio compõe o conteúdo do mínimo existencial em matéria educacional, e utilizam como base a alteração introduzida pela EC nº 59/2009: tendo em vista que o poder reformador impôs ao Estado o dever constitucional de garantir a educação básica como um todo, esta passaria a integrar o mínimo existencial.[648]

Deste modo, a análise realizada por Daniel Wunder Hachem e Alan Bonat toma as finalidades do direito à educação (em sentido amplo) "como ponto de partida", sendo "possível analisar a função desempenhada pelo ensino médio a partir dos objetivos específicos atribuídos a essa etapa da educação básica". Ou seja, "se o ensino médio for necessário para atingir os objetivos acima mencionados, ele será imprescindível para garantir aos cidadãos uma vida minimamente digna e, portanto, integrará o mínimo existencial"[649].

Assim, de acordo com o artigo 35, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional,[650] elenca como os objetivos do ensino médio: (i) consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; (ii) a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; (iii) o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; (iv) a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. Entre tais objetivos, "destaca-se inicialmente o reconhecimento, pelo ordenamento jurídico, de que somente no ensino

---

[648] BARCELLOS, Ana Paula de, **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. O princípio da dignidade da pessoa humana, Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 304-307 e PICCINA, Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes. **A efetividade do direito à educação básica na perspectiva do mínimo existencial na Constituição Federal.** 2010. 215f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 150-162.

[649] HACHEM, Daniel Wunder; BONAT, Alan. O ensino médio como parcela do direito ao mínimo existencial. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 14, n. 18, p. 144-176, jan./jun. 2016, p. 158.

[650] BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Lei Federal nº 9.394/1996. Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades: I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

médio o educando será preparado para o exercício da cidadania, salientando-se a importância desta etapa da educação básica dentro dos objetivos gerais da educação na sistemática constitucional brasileira (artigo 205)"[651].

E, conforme ressaltam os autores, de acordo com a LDB, "não há qualquer menção à preparação para a cidadania como fins da educação infantil ou do ensino fundamental.[652] Desse modo, verifica-se uma intrínseca relação entre o ensino médio e a cidadania, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, II)"[653].

Nesse contexto, "o ensino médio tem um papel substancial, uma vez que somente com o acesso a essa etapa da educação básica o cidadão poderá desenvolver sua autonomia intelectual e seu pensamento crítico e, assim, efetivamente usufruir de outros direitos fundamentais. É dizer, o ensino médio confere ao indivíduo uma real capacidade de escolha".[654]

Todo esse raciocino desenvolvido pelos autores leva à investigação específica do caso da educação superior, foco deste trabalho. Imperioso, portanto, realizar o mesmo exercício hermenêutico acerca da finalidade do direito à luz da legislação infraconstitucional, a fim de que se compreenda, a partir de tal construção interpretativa do caso concreto, se tal parcela do direito à educação também faz parte do mínimo existencial à vida digna tratado anteriormente.

Retoma-se, assim, o estudo dos objetivos da educação superior, de acordo com o artigo 43 da LDB: (i) estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; (ii) formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua; (iii)

---

[651] HACHEM, Daniel Wunder; BONAT, Alan. O ensino médio como parcela do direito ao mínimo existencial. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 14, n. 18, p. 144-176, jan./jun. 2016, p. 158.

[652] BRASIL**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação.** Lei Federal nº 9.394/1996. Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

[653] HACHEM, Daniel Wunder; BONAT, Alan. O ensino médio como parcela do direito ao mínimo existencial. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 14, n. 18, p. 144-176, jan./jun. 2016, p. 158.

[654] HACHEM, Daniel Wunder; BONAT, Alan. O ensino médio como parcela do direito ao mínimo existencial. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 14, n. 18, p. 144-176, jan./jun. 2016, p. 158 e FERREIRA, Vera Maria. A mudança possível e necessária para o ensino médio. In: AZEVEDO, José Clóvis de; REIS, Jonas Tarcísio (Org.). **O ensino médio e os desafios da experiência**: movimentos da prática. São Paulo: Moderna, 2014. p. 139.

incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive; (iv) promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; (v) suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; (vi) estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade; (vii) promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição; (viii) atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares.

É possível, portanto, observar que os objetivos gerais elencados no artigo 205 da Constituição[655], tais quais desenvolver habilidades cognitivas e comportamentais do cidadão, contribuindo assim para o desenvolvimento pessoal; preparar os cidadãos para a cidadania; e qualificar o indivíduo para o trabalho, são extraídos, ainda que em graus mínimos e sem tamanha profundidade prevista ao ensino superior, nos objetivos previstos às etapas relativas à educação básica, tendo em vista o conteúdo do artigo 22 da LDB prever "a educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores"[656].

Ademais, analisando especificamente o conteúdo de cada etapa da educação, é possível compreender que o ensino fundamental engloba o desenvolvimento de habilidades cognitivas e comportamentais do cidadão, contribuindo assim para o desenvolvimento pessoal (artigo 32, incisos I a IV da LDB), e o ensino médio prepara

[655] Relembrando, BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Art. 205 A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

[656] BRASIL**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação.** Lei Federal nº 9.394/1996. Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

os cidadãos para a cidadania e qualifica o indivíduo para o trabalho, ainda que em níveis basilares (artigo 35, incisos I a IV da LDB).

Demais disso, ainda quanto à qualificação para o trabalho, em uma primeira leitura, parece que o objetivo delineado no artigo 205 do texto constitucional relaciona-se diretamente com as finalidades da educação superior acima analisadas. Este raciocínio poderia levar a conclusão de que a parcela do direito à educação em seu nível superior faz parte do conceito de mínimo existencial tratado anteriormente.

Contudo, há que se ressaltar que, embora tais finalidades possuam extrema relevância para a formação e profissionalização do indivíduo, além de auxiliarem na busca por melhores posições sociais, tendo em vista a realidade experimentada pelo país, seria excessivo entender que a educação superior é condição imprescindível para que se viva de forma minimamente digna. Obviamente que, conforme esmiuçadamente examinado no decorrer deste trabalho, a educação superior proporciona qualificação importantíssima na busca pela melhora das posições sociais, bem como exerce papel significativo na qualidade de vida dos cidadãos, contudo, o direito ao mínimo existencial diz respeito às condições são efetivamente indispensáveis para se viver com um mínimo de dignidade.

Ademais, considerando a perspectiva apresentada por Ricardo Lobo Torres, na qual o conteúdo delineável pelo mínimo existencial corresponde às condições para o exercício da liberdade dos indivíduos, afirmar que o cidadão sem formação superior não teria condições de exercer seus direitos de liberdade também soa excessivo.

Citam-se, como exemplo, as diversas funções profissionais desempenhadas por indivíduos em que se exige apenas “nível médio”, seja em cargos técnicos, ou, ainda, a realidade experimentada por tantos e tantos profissionais liberais no Brasil.

Nesta toada, ainda há que se considerar que o próprio Constituinte, ao disciplinar a oferta pela educação superior, atrelou-a a capacidade de cada um, fato o que não retira do Estado o dever de prestação da parcela do direito, mas pode indicar que, diferentemente das demais etapas do ensino, o ensino superior possui proteção mais fraca, estando suscetível a ponderação quando em confronto com outros princípios em colisão.

Logo, em conformidade com o entendimento de Daniel Wunder Hachem e Alan Bonat, “o acesso à educação superior consiste em uma posição jurídica assegurada pelo direito fundamental à educação, ostentando assim caráter jusfundamental e

gozando do regime jurídico aplicável a tais direitos, mas não integra, todavia, o conteúdo do direito ao mínimo existencial".[657]

Aliás, na esteira do magistério de Ricardo Lobo Torres, enquanto direito subjetivo, o mínimo existencial pode ser demandado judicialmente, ou seja, o indivíduo pode recorrer ao judiciário para exigir as devidas prestações do Estado, reforça-se, diante de tal conclusão, o argumento de que o direito à educação superior não se encontra previsto no mínimo existencial em material educacional.

Insta ressaltar que esta conclusão não retira do Estado o papel primordial na concretização do direito à educação superior. Entretanto, diante do conteúdo essencial do direito à educação (analisado, neste momento, como um todo, ou seja, sem o desmembramento das etapas da educação), é possível concluir que a parcela do direito referente ao ensino superior, embora constitua um direito fundamental de proteção e prestação estatal, possui proteção mais frágil, tendo em vista a maior "essencialidade" e "conteúdo em dignidade da pessoa humana" da educação básica na formação dos indivíduos.

Por esse motivo, pode-se dizer que tal fração do direito fundamental à educação excede a concepção de mínimo existencial, o que não desconsidera, contudo, a sua qualidade de posição jurídica de direito fundamental.[658] Embora ultrapasse os limites do direito ao mínimo existencial e a Constituição Federal em seu artigo 208, V, tenha condicionado o seu acesso à capacidade de cada um, essa conclusão não exime a importância do papel do Estado na implantação de políticas que promovam a expansão e democratização do acesso ao ensino superior para o maior número possível de indivíduos, em especial aos estudantes de baixa renda.[659]

Ainda assim, como já tratado, a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais prestacionais obriga o Poder Público a desenvolver estruturas organizacionais e procedimentais que garantam o acesso à fruição dos direitos pelos particulares, independentemente da invocação dos cidadãos pela via administrativa ou judicial.

Por fim, em que pese o acesso à educação superior não ostente a dimensão subjetiva apta a garantir a exigibilidade direta em face da Administração Pública, a

---

[657] HACHEM, Daniel Wunder; BONAT, Alan. O ensino médio como parcela do direito ao mínimo existencial. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 14, n. 18, p. 144-176, jan./jun. 2014.

[658] Nesse sentido, ver: HACHEM, Daniel Wunder. A discricionariedade administrativa entre as dimensões objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais sociais. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 10, n. 35, p. 313-343, jul./dez. 2016.

[659] HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013.

dimensão objetiva obriga o Estado a garantir o acesso ao direito, criando condições materiais que proporcionem a satisfação desse direito por parte de toda a coletividade.

Nessa perspectiva, entende-se que, como decorrência da própria concepção de justiça social contemplada pela Constituição e fixada como premissa no presente estudo, o Estado tem o dever de sempre atuar com vistas a superar o mínimo existencial, buscando maximizar suas ações a fim de garantir a plena efetivação do direito à educação. Contudo, para fazê-lo, não basta ao Estado oferecer aos indivíduos iguais oportunidades, isto é, possibilitar o acesso equânime aos bens e serviços e condicionar o acesso a critérios meritocráticos.

Isso porque, sendo o Brasil um país extremamente desigual, não se pode pretender que todos recebam idêntico tratamento em caso de serviço público de educação. E, tendo em vista a realidade enfrentada pelo ensino básico na rede pública, que dificilmente (salvo importantes exceções) revela-se adequada a preparar o estudante de baixa renda para concorrer, em igualdade de condições, com aqueles advindos da rede privada, às vagas nas universidades públicas, impõe-se ao Poder Público a criação de meios para democratizar o acesso do estudante de baixa renda ao ensino superior. Desta maneira, como tratado no subcapítulo 1.3., e, em consonância com o princípio da igualdade de condições e permanência no ensino, deve-se buscar a realização do princípio da igualdade em seu viés material, que se concretiza quando se trata igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.

Desta maneira, para voltar sua atuação além do mínimo existencial, sem prejuízo do dever de assegurar condições iniciais igualitárias a todos, impõe-se ao Estado o dever de perseguir a igualdade de posições, que tem como objetivo reduzir as disparidades entre as posições sociais.[660] Ao fazê-lo, a atuação estatal se encontrará em sintonia com a Constituição, que, frise-se, elevou ao patamar de objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades sociais e regionais, entre outros.[661]

E no ensino superior, tais desigualdades despontam de maneira inequívoca. Como visto no capítulo anterior, em que pese o recente avanço em sua democratização, as universidades públicas ainda são formadas, histórica e majoritariamente

[660] Para mais ver: DUBET, François. **Repensar la justicia social:** contra el mito de la igualdad de oportunidades. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.
[661] HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340- 399, 2013. p. 376 e 377.

(especialmente nos cursos de alta demanda), por pessoas das classes economicamente mais altas da população, embora seu custeio seja dividido igualmente por toda a população.

Desta maneira, os estudantes pertencentes às camadas mais baixas da população têm seu acesso à universidade pública restringido, muitas vezes sequer chegando à universidade, ou ainda, mesmo não possuindo condições financeiras adequadas, necessitando, como já demonstrado, pagar pelo ensino privado.

A expansão do ensino superior ocorrida ao longo das duas últimas décadas, embora alentadora, ainda está longe de atingir os parâmetros de uma real democratização, sobretudo, porque se deu majoritariamente pela via do ensino privado, inclusive com o ProUni e o FIES. No entanto, como visto, tal expansão poderia supor que o acesso a este nível de ensino aumentasse proporcionalmente para todos os grupos socioeconômicos.

Como visto, tal hipótese não é necessariamente verdadeira. O aumento no número de vagas de fato permitiu que os mais pobres e os mais ricos ampliassem o seu acesso, no entanto, apenas as políticas que tem por base algum critério de compensação de fato democratizaram o acesso dos mais pobres. [662]

Diante deste cenário, analisando especificamente a parcela do direito à educação referente ao ensino superior – o qual, entende-se encontrar-se "fora" do conteúdo mínimo existencial à vida digna -, examina-se a opção do constituinte em dispor o princípio da gratuidade nos estabelecimentos oficiais como princípio específico da educação superior, e questiona-se, a partir do regime jurídico dos serviços públicos e da realidade excludente constatada no ensino superior público, se esta opção, embora tenha por objetivo primeiro a igualdade do acesso, efetivamente garanta a equidade e permanência àqueles pertencentes às camadas sociais mais baixas da população.

Explica-se: embora a opção constituinte tivesse como objetivo a democratização do acesso aos estudantes, todo o panorama fático observado não condiz com o

---

[662] CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. **Desigualdade de acesso à educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016, p. 17-18. A hipótese da desigualdade maximamente mantida (MMI) foi elaborada por RAFTERY e HOUT, após pesquisa sobre ampliação dos sistemas de ensino e o efeito na redução das desigualdades realizada por SHAVIT e BLOSSFELD. De acordo com os autores, após a coleta de dados de treze países, ainda que tenha ocorrido a expansão do número de vagas, em onze deles a desigualdade socioeconômica manteve-se constante ou ampliou-se. RAFTERY, A.; HOUT, M. **Maximally maintained inequality: expansion, reform, and opportunity in Irish education**, 1921-75. Sociology of Education. Albany, v. 66, n. 1, p. 41-62, 1993 e SHAVIT, Yossi; BLOSSFELD, Hans-Peter. **Persistent inequalities:** A comparative study of educational attainment in thirteen countries. Boulder. CO: Westview, 1993.

fundamento da Administração Pública inclusiva proposta pela Constituição Federal de 1988.[663] Os serviços públicos, frise-se, necessitam buscar pelo aumento da qualidade de vida dos cidadãos menos privilegiados, que necessitam do Poder Público para poderem ter acesso à educação. Com a universalidade irrestrita da gratuidade dos serviços públicos de ensino superior, isso parece não ocorrer.

A bem da verdade, a disposição da gratuidade como princípio expresso do serviço público da educação apenas garante a igualdade de oportunidades entre os cidadãos que buscam uma vaga no ensino superior público. E para que se promova o desenvolvimento, "além de que o Estado assegure a igualdade de oportunidades, fornecendo o mínimo necessário para que todos os cidadãos se encontrem no mesmo ponto de partida é crucial que ele proporcione simultaneamente uma igualdade de posições, reduzindo as distâncias existentes entre as diferentes posições sociais".[664]

Deste modo, tendo em vista todo o exposto, desde os limites materiais à reforma da Constituição, o núcleo essencial e sua proteção reforçada, ao mínimo existencial, cumpre analisar, portanto, se estaria o princípio da gratuidade inserto no núcleo essencial do direito à educação superior, qual seja, compondo o conteúdo fundamental desta parcela do direito – o qual, frise-se, embora não esteja no conteúdo mínimo existencial em matéria educacional, ainda ostenta a jurisfundamentalidade de um direito fundamental social – cuja proteção proíbe alterações legislativas.

A pergunta não pode ser respondida de forma abstrata. Somente atrelada às normas concretas previstas na Constituição e na legislação infraconstitucional seria possível identificar qual o conteúdo essencial do referido direito fundamental.

Inicialmente, retomando às lições de Robert Alexy, a identificação do conteúdo de cada direito fundamental requer a complementaridade necessária entre as abordagens normativa e analítica, eis que esta permite a construção das bases a partir das quais constrói-se a argumentação.[665]

O autor ainda sustenta que da harmonização entre as dimensões empírica, normativa e analítica da dogmática jurídica resta latente que as opções políticas e legislativas não podem ser compreendidas como meramente técnicas, mas como

---

[663] Ver BALBÍN, Carlos F. Un Derecho Administrativo para la inclusión social. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 33-59, out./dez. 2014. p. 58.
[664] HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.
[665] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Traducción y estudio introductorio de Carlos Bernal Pulido. 2. ed. Madrid: Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

resultado do conflito de posições que se apoia em um amplo espaço de juridicidade dos princípios constitucionais[666].

É nesse sentido que devem ser analisadas as opções hegemônicas de juridificação presentes no atual impulso ao reconhecimento jurídico dos princípios do ensino, estando entre eles, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

Retomando-se às lições do primeiro capítulo, a gratuidade do ensino superior estatal se tornou uma garantia constitucional apenas em 1988[667]. No período que antecedeu essa disposição, a demanda pela gratuidade apareceu desde a Primeira República, "como elemento importante de ingresso, até mesmo condição necessária para isso"[668]. Antes de 1988, havia a chamada "gratuidade condicionada", incorporada pelas Constituições de 1934, 1946, 1967 e 1969. Para Luiz Antônio Cunha, esse foi "um período em que as demandas pela gratuidade foram equacionadas no âmbito das práticas populistas dos governos brasileiros, com vistas a atender aos anseios da classe média"[669].

A demanda foi observada até "atingir o ponto em que, mesmo não sendo garantida constitucionalmente, a gratuidade passou a ser entendida como direito, em especial pelo movimento estudantil"[670].

No entanto, no período da Ditadura Militar (1964-1985), a o movimento em prol da gratuidade perdeu parte de sua força. Em contrapartida, a proposta de cobrança pelo ensino superior público esteve presente nos principais documentos que forneceram diretrizes e orientaram as reformas, como, por exemplo, no Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1966)[671]. As proposições tinham como justificativa o fato de que grande parte dos cidadãos que fruíam do ensino superior público e gratuito tinha

---

666 Neste sentido, ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Tradução: Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. Tradução de Theorie der Grundrechte,

667 CUNHA, Luiz Antônio, O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento? In: TRINDADE, Hélgio (Org.). **Universidade em ruínas**: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 32.

668 CUNHA, Luiz Antônio. A gratuidade do ensino superior público: da proibição à garantia constitucional. In: VELLOSO, Jacques. (Org.). **Universidade pública**: política, desempenho, perspectivas. Campinas: Papirus, 1991. p. 32.

669 CUNHA, Luiz Antônio. A gratuidade do ensino superior público: da proibição à garantia constitucional. In: VELLOSO, Jacques. (Org.). **Universidade pública**: política, desempenho, perspectivas. Campinas: Papirus, 1991. p. 37.

670 CUNHA, Luiz Antônio, O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento? In: TRINDADE, Hélgio (Org.). **Universidade em ruínas**: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 32

671 Sobre o assunto, ver FÁVERO, Maria de Loudes de A. Em defesa da universidade pública. In: BRANDÃO, Z. et al. (Org.). **Universidade e educação**. Campinas: Papirus/Cedes; São Paulo: Ande/Anped, 1992. p. 121-133 e MINTO, Lalo Watanabe. **As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão.** Campinas: Autores Associados, 2006.

"condição de pagar", o que não justificaria a gratuidade. Luiz Antônio Cunha explica que os grupos políticos que se aliaram aos militares eram os mesmos que defendiam a "modernização" das instituições educacionais segundo o padrão estadunidense, no qual prevalecia a concepção de que a educação superior era um gasto que "resultava em benefícios econômicos para os indivíduos". [672]

No período, também foi discutida a possibilidade da obtenção de "fontes alternativas de recursos para as IES, por meio da venda de produtos e serviços, doações de pessoas físicas e jurídicas, entre outras"[673]. Contudo, de acordo com Luiz Antônio Cunha, embora o "crescente interesse comercial que animava certos setores de classe para com a educação, a recuperação econômica do período de 1968 a 1973 propiciou outras saídas ao ensino superior e reduziu, em certa medida, as pressões antigratuidade"[674]. O autor ainda ressalta que "a opção de expandir o ES privado foi uma das maneiras de responder ao problema da demanda que acirrava a luta em torno da gratuidade nas IES estatais. Segundo o autor, a criação de um programa de crédito educativo (embrião do que viria a ser o FIES, anos mais tarde) também ajudou a dirimir tais pressões"[675].

Deste modo, observa-se que a disposição da gratuidade consistiu em uma opção do constituinte diante do cenário sociopolítico apresentado à época, com o intuito de democratizar o acesso dos indivíduos pertencentes às camadas sociais mais baixas da população. No entanto, ao mesmo tempo em que dispôs do princípio expressamente, destinou seu alcance apenas aos estabelecimentos oficiais, possibilitando aos particulares a exploração do serviço público por meio da oferta privada do ensino, mediante contraprestação financeira.

Neste sentido, o constituinte silenciou quanto à necessidade de oferta de bolsas de estudos aos menos favorecidos, a fim de garantir a gratuidade a todos os usuários do serviço público em questão. Daí decorre a noção de que, deste modo, o princípio da

---

[672] CUNHA, Luiz Antônio. A gratuidade do ensino superior público: da proibição à garantia constitucional. In: VELLOSO, Jacques. (Org.). **Universidade pública**: política, desempenho, perspectivas. Campinas: Papirus, 1991. p. 37.

[673] MINTO, Lalo Watanabe. **As reformas do ensino superior no Brasil**: o público e o privado em questão. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 118-125.

[674] CUNHA, Luiz Antônio. A gratuidade do ensino superior público: da proibição à garantia constitucional. In: VELLOSO, Jacques. (Org.). **Universidade pública**: política, desempenho, perspectivas. Campinas: Papirus, 1991. p. 32.

[675] CUNHA, Luiz Antônio. A gratuidade do ensino superior público: da proibição à garantia constitucional. In: VELLOSO, Jacques. (Org.). **Universidade pública:** política, desempenho, perspectivas. Campinas: Papirus, 1991. p. 32.

gratuidade, embora faça parte do direito à educação superior, não se encontra em seu núcleo essencial, eis que aos cidadãos que utilizam do ensino privado, não fora reservado tal direito.

Ricardo Lobo Torres critica a gratuidade do ensino superior no Brasil, ao passo que entende pela insuficiência de recursos orçamentários para tanto, o que teria "resultado em uma acumulação de verbas nas universidades públicas e uma diminuição neste sentido para a escola primária – que deveria ser a prioridade no contexto social do país". Além disso, o autor sustenta que "este desequilíbrio teria gerado uma concentração da classe rica nas universidades, enquanto as classes desfavorecidas, reais destinatárias do direito ao acesso gratuito à educação (principalmente quando ele extrapola o ensino fundamental) são submetidas a um ensino primário sucateado"[676].

Noutro sentido, a fim de identificar o conteúdo do núcleo essencial do direito à educação superior, recorre-se à doutrina estrangeira, tomando-se como base as características amplas desse direito, inicialmente definidas por Katarina Tomasevski e incorporadas à interpretação oficial do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, na Recomendação nº 13, de 1999.

Nesse sentido, a autora enumera como elementos essenciais da educação o mandamento de otimização da "disponibilidade, que visa a universalização da educação obrigatória e a generalização da educação não obrigatória". A acessibilidade, por sua vez, "busca maximizar a igualdade de condições para o acesso e permanência em todos os níveis e etapas escolares". A aceitabilidade, no que lhe diz respeito, busca "maximizar a relevância, a adequação e a qualidade do ensino; enquanto a adaptabilidade tem como objetivo maximizar as liberdades no ensino e o pluralismo de concepções pedagógicas, sua flexibilidade e capacidade de responder às necessidades e expectativas das sociedades e comunidades, respeitando e promovendo sua diversidade."[677]

O direito à educação em sentido amplo, assim, com base nos direitos humanos fundamentais reconhecidos na extensa normativa internacional, extrapola as dimensões imediatas relativas à disponibilidade de vagas e à gratuidade e/ou pagamento de taxas e

---

[676] TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 236.
[677] Para mais, ver: TOMASEVSKI, Katarina. **Human Rights Obligations in Education:** the 4-A scheme. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2006.

mensalidades, exigindo sua tratativa com base nos conteúdos normativos relativos às características da aceitabilidade e adaptabilidade.

De acordo com o direito alienígena, são, portanto, princípios que permitem afirmar a "diversidade na igualdade, equilibrando a aplicação prática do princípio da garantia de padrão de qualidade"[678]. Deste modo, observa-se que o núcleo essencial do direito à educação superior, analisado sob enfoque dos aspectos jurídicos e fáticos relativos à educação superior, adequa-se aos propósitos educacionais, ou seja, ao conjunto de valores e atitudes a serem compartilhados pelos indivíduos ao redor do mundo e através da educação. Também a chamada "educação para a cidadania", um dos propósitos desse direito na Constituição brasileira, destaca as elevadas expectativas que historicamente foram colocadas na educação em sentido amplo. Sobre esse aspecto, destaca-se a complementariedade entre gestão democrática da educação e formação para o exercício da cidadania.

Portanto, as expectativas sobre a promoção dos direitos humanos na e através da educação superior possuem implicações diretas no conceito de acesso e qualidade e, por conseguinte, nos direitos relacionados, extrapolando-se as limitadas dimensões jurídicas comumente identificadas ao conteúdo imediato do direito à educação.[679]

Neste mesmo sentido, em seus relatórios a UNESCO recomenda que a educação superior "fundamentada na igualdade de acesso, baseada no mérito e na reorientação do vínculo da educação superior com os outros níveis educacionais, principalmente, com a educação secundária; na facilitação do acesso de grupos menos favorecidos, sobretudo, a promoção do acesso das mulheres; no desenvolvimento da pesquisa de longo prazo e com um maior equilíbrio entre pesquisa fundamental e aplicada; na cooperação com o mundo do trabalho e outros setores sociais e na diversificação da educação superior como alternativa para ampliar o acesso de grupos excluídos" obtenha seu financiamento a partir da sua "diversificação e compartilhamento dos custos entre os estudantes e suas famílias, empresas, indústria e o setor público em geral". Orienta, também, "os professores e os pesquisadores a adotarem uma atitude empresarial na busca de recursos e de fontes adicionais que possam ser utilizados no desenvolvimento da educação superior. A controvérsia nessa

[678] Neste sentido, ver: MCCOWAN, Tristan. Three dimensions of equity of access to higher education. Compare: **A Journal of Comparative and International Education**, v. 46, n. 4, p. 645-665, 2016 e MEYER, Heinz-Dieter et al. **Fairness in access to higher education in a global perspective**: Reconciling excellence, efficiency, and justice. SensePublishers, 2013.

[679] MCCOWAN, Tristan. **Education as a human right**: Principles for a universal entitlement to learning. A&C Black, 2013.

questão refere-se à parte que cabe a cada setor – Estado, família e estudantes, empresas – no financiamento dessa etapa educacional"[680].

Ademais, em seus relatórios, a UNESCO ainda afirma que um sistema de educação superior "não pode depender unicamente de recursos estatais". Nesse sentido, recomenda a "adoção de um sistema híbrido, em que recursos privados e estatais financiem a educação superior e o setor privado cumpra o papel de complementação do sistema público de educação superior. Ao governo, cabe a tarefa exclusiva de controle e de supervisão do sistema, através da construção de um marco regulatório coerente".

Toda essa perspectiva leva a entender que, seja prestado pelo poder público, seja prestado pelos particulares, e, portanto, seja por meio do pagamento de mensalidades ou pelo benefício da gratuidade irrestrita, o direito à educação superior possui, em seu conteúdo essencial, a busca pela promoção do acesso, da democratização, da cidadania e do desenvolvimento, não dependendo da gratuidade irrestrita para a sua efetivação.

Ademais, tal crítica encontra fundamento no próprio regime jurídico dos serviços públicos, que não prevê a gratuidade como parte do núcleo essencial dos serviços, mas sim a universalidade e a modicidade de suas tarifas. Como visto, o princípio da gratuidade "indica que a atividade de serviço público deverá ser ofertada a todos os cidadãos, mediante um caráter genérico e universal e obriga a Administração Pública a assegurar o mais amplo acesso dos cidadãos aos serviços públicos prestados".[681]

Neste sentido, há que se pontuar ainda que, em regra, a maioria dos serviços públicos é cobrada – a exemplo da água potável, energia elétrica, transporte, serviço postal, entre outros – e nem por isso significa que não são devidamente prestados à população, não retirando de tal cobrança sua essencialidade.

Deste modo, com base na faceta material do princípio da igualdade, e diante do reconhecimento da existência de profundas desigualdades na sociedade e o dever do

---

[680] Neste sentido, ver: UNESCO. **Novos caminhos para a educação superior**. Seminário Internacional Universidade Xxi. Documento Síntese. Brasília, 2003. UNESCO. Relatório sintético sobre as tendências e desenvolvimentos na educação superior desde a Conferência Mundial sobre a Educação Superior (1998 – 2003). In: **Educação superior: reforma, mudança e internacionalização**. Anais..., Brasília: UNESCO Brasil; SESu, 2003 e UNESCO. Conferencia Mundial Sobre La Educacion Superior. **La educación superior en el siglo XXI:** Visión y acción. Paris: UNESCO, 1998. Acesso em: 15 fev. 2020.

[681] Para mais: SCHIER, Adriana Costa Ricardo. **Serviço público**: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Íthala, 2016.

Poder Público de reduzi-las, implica-se "admitir pontualmente medidas que destoem da igualdade formal para promover a igualdade substancial." [682]

Neste sentido, retoma-se à já mencionada lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, que entende que para que o princípio da isonomia possa ser utilizado como fundamento para legitimar uma atuação discriminante do Estado, ou tendo em vista a atuação discriminante em apreço – para que se permita, em situação de edição de medida legislativa que viesse a instituir a cobrança de mensalidades à luz da capacidade contributiva de cada estudante, estabelecendo diferenciações entre os alunos do ensino superior público – devem ser respeitados os três requisitos: "(i) o critério de diferenciação não pode se basear em fator "que singularize no presente e definitivamente, de modo absoluto, um sujeito a ser acolhido pelo regime peculiar", nem deve adotar, como justificativa para sujeitar alguém a um regime diferenciado, elementos que não sejam estritamente relacionados à pessoa, à coisa ou à situação a ser discriminada; (ii) deve haver uma "correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de *discrímen* e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado", a fim de que o resultado obtido com a discriminação possa justificar a restrição realizada à igualdade em sentido formal; (iii) por fim, esta correlação lógica deve estar em consonância "com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados", de modo que a discriminação seja permitida pela ordem jurídica".[683]

Assim, é possível concluir que, com a construção delineada até o presente momento, e, a partir de uma perspectiva jurídica, o ordenamento jurídico brasileiro permitiria, em nome de um atendimento adequado do princípio da igualdade material e da redução das desigualdades sociais latentes no Estado brasileiro, a restrição da

---

[682] O autor, neste sentido, faz importante questionamento "diante dessa nova forma de encarar o princípio da igualdade, a universalidade dos serviços públicos pode passar a ser objeto de análises mais críticas. Se a determinação de se prestar, de modo indistinto, os serviços públicos a toda a população parece se corresponder perfeitamente à igualdade formal, o mesmo não pode ser dito quanto à igualdade material.Afinal, se a igualdade material parte do reconhecimento da existência de desigualdades na sociedade, por que o Estado, com seus recursos escassos, deve gastar dinheiro não apenas com a parcela da população que de fato necessita desse amparo, mas também com aqueles que poderiam buscar a mesma satisfação na iniciativa privada? E, por outro lado, se não deve,seria possível que restringisse a universalidade e/ou a gratuidade de um determinado serviço público, com base em critérios sociais?" Nesse sentido: HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 141-142.

[683] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. 22. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 234.

gratuidade do serviço público de educação superior, desde que preenchidos os critérios acima. [684]

3. 3. Princípio da Proibição do Retrocesso Social

Como visto, a identificação do núcleo essencial dos direitos fundamentais não retira a força vinculante dos direitos como se estes fossem divididos em dois, o núcleo vinculante e obrigatório para o legislador e o restante do âmbito de proteção do direito, que perderia fundamentalidade. Deste modo, a força vinculante é inseparável da qualidade de direito fundamental, e deve continuar presente em todo o âmbito de proteção do direito.

No que diz respeito ao legislador ordinário, a obrigação de legislar para efetivar o conteúdo do núcleo essencial aparece como dever definitivo (e, portanto, não é uma norma *prima facie* que cria um dever para o legislador que se torna definitivo depois de ponderado com as normas opostas, incluída a liberdade de conformação do legislador).

Com relação ao conteúdo além do núcleo, "permanece a vinculação dos direitos sociais em relação aos poderes estatais, como mandados de otimização que impõem sua realização na maior medida possível, ou seja, a imposição de deveres definitivos se determina pelas condições fáticas e jurídicas opostas"[685]. Luísa Cristina Pinto e Netto aponta ainda que "o dever de legislar para alcançar o máximo de realização de um determinado direito social tem que ser ponderado com a disponibilidade de recursos, com as necessidades de realização de outros direitos fundamentais, com a liberdade de conformação do Legislador, com sua competência orçamentária".[686]

---

[684] Nesse sentido, Dinorá Musetti Grotti entende que "a prestação do serviço deve ser igual para aqueles que se encontrem em situações comparáveis, respeitadas as distinções de suas condições, que conduzam a eventuais diferenças de cuidados. Qualquer discriminação deve ser justificada em função da condição ou situação em que objetivamente cada usuário se encontra". GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 300. Marçal Justen Filho possui posicionamento semelhante ao defender que "não se pode restringir o acesso aos benefícios do serviço público para os sujeitos que se encontrem em igualdade de condições." Deste modo, quando não se estiver tratando de indivíduos com as mesmas condições financeiras, "admite-se, como é da essência da isonomia, a discriminação fundamentada em critérios adequados". Ver: JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

[685] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 192.

[686] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 192, em igual sentido, FRANCO, Ana Maria Suárez, Los limites constitucionales a las medidas regresivas em carater social em Alemanha: una approximación al analisis doctrinal. In: COURTIS, Christian (compilador). **Ní um passo atrás**: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Buenos Aires: Del Puerto, 2006, p. 367.

Desta maneira, ao núcleo essencial cabe a regra de proibição de retrocesso social, "que retira do campo da liberdade de conformação a escolha de concretizar ou não os direitos sociais. Para além do núcleo essencial protegido, a colisão dos princípios que levou à adstrição da regra de proibição de retrocesso social se dá sob outras circunstâncias e pode conduzir a resultados distintos". [687]

Isto posto, tendo em vista as conclusões parciais apresentadas no subcapítulo anterior, cumpre analisar o princípio da vedação ao retrocesso social, seu conteúdo e seus limites, a fim de compreender se, caso fosse optado politicamente pela restrição do princípio da gratuidade em estabelecimentos oficiais de ensino superior, estar-se-ia diante de um retrocesso social.

Na seara do Direito Constitucional entende-se por "retrocesso social a negativa de conquistas sociais consagradas pela legislação infraconstitucional, através de sua revogação"[688]. Significa dizer, portanto, que as "leis cujos conteúdos densificam as normas constitucionais de direitos fundamentais ampliam o alcance de tais direitos, permitindo a sua máxima efetividade, razão pela qual deverão ser protegidas em face do legislador futuro".[689]

É uma tese que advém do dever estatal de buscar pela máxima efetividade e concretização (por meio da atividade realizada pelo legislador ordinário) dos direitos fundamentais, precipuamente os de cunho social.

De acordo com Felipe Derbli, "o retrocesso social se traduz no descumprimento, por ato comissivo, de imposição legislativa, traduzido na violação do dever jurídico concreto de editar as leis que regulamentam as normas constitucionais definidoras de direitos sociais". Ou, ainda, "quando for suprimida a concretização legal de uma garantia institucional (...)"[690].

---

[687] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 192.

[688] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; SCHIER, Paulo Ricardo. O serviço público adequado e a cláusula de proibição de retrocesso social. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, PR, v. 8, n. 78, p. 196-212, maio 2019.

[689] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; SCHIER, Paulo Ricardo. O serviço público adequado e a cláusula de proibição de retrocesso social. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, PR, v. 8, n. 78, p. 196-212, maio 2019. Para mais, ver: Ver: SCHIER, Adriana Costa Ricardo. **Serviço público**: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Íthala, 2016.

[690] DERBLI, Felipe. Proibição de retrocesso social: uma proposta de sistematização à luz da Constituição de 1988. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). A **reconstrução democrática do direito público no Brasil.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 494.

Ou seja, a partir de sua aplicação, entende-se que "o conteúdo das leis que concretizam tais direitos não poderá ser validamente revogado sem substitutivos compensatórios"[691].

Para Felipe Derbli, a proibição tem seu alcance destinado apenas aos direitos sociais, "cujo conteúdo é finalístico e de progressiva ampliação e consolidação do nível já alcançado, com vistas a resguardar o indivíduo de novas modalidades de exclusão social", e tem como objeto a proteção do núcleo essencial dos mesmos. Seu campo de incidência "são fatos e situações jurídicas inteiramente novas, ou indiferentes ao tempo em que se constituíram as situações as quais venham a incidir". No ordenamento jurídico pátrio, o princípio está implícito na Constituição da República Federativa do Brasil, que, como já tratado, elenca como um de seus objetivos a busca por uma sociedade justa e solidária, com vistas à redução das desigualdades sociais, por exemplo, em seus artigos 5º, § 2º, e 7º, caput.[692]

O princípio de proibição de retrocesso social, "válido e aplicável segundo sua natureza principial, é mandado de otimização que se aplica dentro das possibilidades jurídicas e fáticas, determinadas pelo confronto com princípios e regras opostos"[693]. Assim, de acordo com Luísa Cristina Pinto e Netto "quando se está diante da produção normativa do Legislador que debilita a eficácia dos direitos sociais sem tocar seu núcleo essencial, entra em colisão com outros princípios, mormente o democrático, que expressa a liberdade de conformação do Legislador, reclamando uma resolução adequada destes conflitos, segundo a técnica da ponderação; em certas circunstâncias, este principio precederá as normas opostas, resultando dai uma vedação definitiva de retrocesso"[694] Em outras circunstâncias, porém, dependendo da força que possuam as normas colidentes, este princípio poderá ceder.

Deste modo, tendo em vista o rol dos direitos sociais – que possuem, neste caso, normas e posições jurídicas que se encontram "fora" do núcleo essencial", cujo conteúdo exerce peso contra sua alteração – deve-se observar a máxima eficácia dos

---

[691] BREYNER, Frederico Menezes. Proibição do retrocesso em direitos sociais: uma proposta de redefinição de sua estrutura normativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 19, n. 75, p. 83-104, 2019, p. 86.

[692] DERBLI, Felipe. A aplicabilidade do princípio da proibição do retrocesso social no direito brasileiro. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos Sociais. Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie.** 2a tiragem. R.J.: Lúmen Juris Editora, 2010. p. 382.

[693] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 193.

[694] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 193.

direitos fundamentais[695]. Com efeito, o legislador pode "alterar ou suprimir a legislação que determina esta adscrição, mas somente se sua opção, que é intervenção no âmbito do direito social, for proporcional"[696].

Em outras palavras: o distanciamento do princípio de proibição de retrocesso social deve respeitar, necessariamente, o núcleo essencial e, para além do núcleo, ser o resultado de ponderação proporcional.

Aliás, Ingo Wolfgang Sarlet, pontua que "não se pode encarar a proibição de retrocesso como tendo a natureza de uma regra de cunho absoluto, seja pelo fato de que a atividade legislativa não pode ser reduzida à função de execução pura e simples da Constituição, seja pelo fato de que esta solução radical, caso tida como aceitável, acabaria por conduzir a uma espécie de transmutação das normas infraconstitucionais em direito constitucional, além de inviabilizar o próprio desenvolvimento deste. Além disso, resulta evidente que a admissão de uma vedação absoluta de retrocesso – especialmente no sentido estrito aqui versado – inexoravelmente resultaria na procedência das críticas formuladas pelos seus adversários."[697]

O autor ainda sinala que "assume-se como correta, pelo menos em termos gerais, tal linha de entendimento, até mesmo pelo fato de que, em se cuidando de controlar a atuação do poder público resultante em restrições de direitos fundamentais sociais, não se poderia aqui deixar de operar com os correlatos critérios para o controle de tais restrições, ainda que com a eventualmente necessária adequação ao regime e peculiaridades dos direitos sociais e do contexto jurídicoconstitucional, social, político e econômico"[698]

De acordo com Robert Alexy, "a ponderação se insere em um modelo de fundamentação, em que seu resultado, um enunciado de precedência condicionada, é fundamentado racionalmente; se a ponderação não fornece uma pauta material de

---

[695] PULIDO, Carlos Bernal. **El principio de propordonalidad y los derechos fundamentales:** el principio de proporcionalidad como criterio para determinar cl conteúdo de los derechos fundamentales vinculante para el Legislador, 2 ed. Madrid: Centro de estudos políticos y constitucionales, 2005, p. 564.
[696] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 194.
[697] SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais (sociais) e a assim chamada proibição de retrocesso: contributo para uma discussão. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro.** Ano 2, v. 2, 2013, p. 802.
[698] SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais (sociais) e a assim chamada proibição de retrocesso: contributo para uma discussão. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. Ano 2, v. 2, 2013, p. 804.

decisão definitiva para os casos concretos, não se transforma em uma fórmula vazia ou irracional, liga-se a lei da ponderação à teoria da argumentação jurídica racional"[699].

Deste modo, a utilização da ponderação como o critério mais adequado para a solução dos conflitos existentes entre os direitos fundamentais justifica-se pela ausência de objetividade constante nas normas jurídicas e pela ausência de outro método que poderia apresentar melhores resultados.

Assim sendo, tendo em vista o entendimento de que a teoria dos princípios é a mais correta para o estudo e tratamento dos direitos fundamentais e, considerando sua conformidade com o método de ponderação para a resolução de conflitos normativos que não podem ser resolvidos pela aplicação objetiva de "normas de prevalência" precedentes, será traçada a seguir uma "aproximação aos conflitos eventualmente passíveis de levar a um afastamento condicionado do principio de proibição de retrocesso social"[700].

Eis que: o princípio da proibição ao retrocesso social, em sua natureza principial, com previsão ampla, configura mandado de otimização que é verificável somente em situações de confronto com outras normas do ordenamento jurídico. De acordo com Luísa Cristina Pinto e Netto, "vista nesta sua 'versão *prima facie*', determina mais do que efetivamente resta imposto após o confronto, que vai definir relações de precedência condicionadas nas quais este principio prevalece, precedendo a outras normas, ou cede, sendo afastado"[701].

A autora ainda ressalta que, embora se trate de um princípio de proibição, o que seu conteúdo acaba por fazer, na verdade, é proteger uma regra, constante no conteúdo essencial do direito fundamental social.

Desta maneira, o parâmetro de aplicação desta regra – constante no núcleo essencial de cada direito – foi traçado pela Constituição, que já estabeleceu uma relação de precedência para, quanto ao núcleo essencial do direito social, a prevalência da proibição de retrocesso social. Com relação às demais situações passíveis de colisão,

---

[699] ALEXY, Robert. Epílogo A La "Teoría De Los Derechos Fundamentales". **Revista española de derecho constitucional**, n. 66, p. 13-64, 2002, p. 32-33.

[700] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 195.

[701] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 195.

não se encontra estabelecida constitucionalmente a relação de precedência, segundo as condições do caso, esta deverá estabelecer-se por ponderação.[702]

Deste modo, observa-se que "a ponderação entre princípios leva a confrontar o que é ordenado por um princípio com o que á ordenado por princípios opostos, visando estabelecer a relação de precedência condicionada segundo seu peso, dependente do confronto com outros princípios"[703].

À luz do caso concreto, inúmeras seriam as situações em que haveria a colisão entre o princípio de proibição de retrocesso social e qualquer outro princípio.

A fim de solucionar a controvérsia apresentada no presente trabalho, qual seja a possibilidade jurídica de edição de medida legislativa restritiva que viesse a retirar o princípio da gratuidade do rol de princípios específicos do ensino público, e implantar a cobrança de mensalidades pelo acesso e fruição das universidades públicas, com base em critérios que considerassem a capacidade contributiva do albergado familiar, parte-se, portanto, da consideração da colisão do princípio de proibição de retrocesso social com o princípio democrático, eis que este consolida a liberdade ao legislador e se relaciona a algum princípio material que conforma.

Trata-se de hipótese em que não se afetaria o núcleo essencial do direito fundamental social à educação, mas que poderia, caso não observada a ponderação proporcional, representar retrocesso em matéria educacional.

Apresentam-se, assim, a seguir, e com base na obra de Luisa Cristina Pinto e Netto, balizas a serem verificadas a fim de analisar a legitimidade constitucional das hipóteses em que, como resultado de ponderação, o princípio de proibição de retrocesso social venha a ceder diante de principio com maior peso, concluindo-se pela juridicidade da medida retrocessiva. No geral, para ser "constitucionalmente legitimo, o afastamento do princípio de proibição de retrocesso social tem que conformar-se aos seguintes parâmetros: (a) proporcionalidade em sentido amplo ou proibição de proteção deficiente; (b) idoneidade ou aptidão; (c) necessidade ou indispensabilidade; (d)

---

[702] PULIDO, Carlos Bernal. **El princípio de propordonalidad y los derechos fundamentales:** el princípio de proporcionalidad como criterio para determinar cl conteúdo de los derechos fundamentales vinculante para el Legislador, 2 ed. Madrid: Centro de estudos políticos y constitucionales, 2005, p. 171-172.

[703] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 197.

proporcionalidade em sentido estrito; (e) igualdade; (f) segurança jurídica e proteção da confiança; (g) racionalidade da fundamentação da medida retrocessiva"[704].

O princípio da proporcionalidade em sentido amplo diz respeito à adequabilidade entre os meios e fins, excetuando quaisquer ideais de abuso, exagero, excesso e arbítrio.

Neste sentido, Jorge Reis Novais remete à proporcionalidade em sentido amplo como a "proibição do excesso"[705]. Já Martin Borowski e Carlos Bernal Pulido relacionam a noção de proibição de excesso como proporcionalidade no que diz respeito aos direitos de liberdade e noção de proibição de proteção insuficiente no que tange aos direitos prestacionais. [706]

Conclui Luísa Cristina Pinto e Netto, portanto, que "procura-se parametrizar a verificação da constitucionalidade de medidas legislativas retrocessivas, em outras palavras, da constitucionalidade do afastamento do principio de proibição de retrocesso social e consequente afetação do direito social, partindo-se, assim, da proporcionalidade em sentido amplo como proibição de proteção deficiente"[707]

Tendo em vista o conteúdo da proporcionalidade em sentido amplo, cumpre analisar os princípios que decorrem dela, sejam eles a adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Busca-se verificar, por meio destes, se a medida retrocessiva é proporcional no sentido de respeitar a proibição da proteção deficiente.

No que diz respeito à adequação, diz respeito à relação objetiva necessária entre a medida retrocessiva e o seu fim visado, devendo se verificar se, objetiva e comprovadamente, é útil para a consecução do fim.[708]

De acordo com Virgílio Afonso da Silva, adequado "não é somente o meio com cuja utilização um objetivo é alcançado, mas também o meio com cuja utilização a realização de um objetivo é fomentada, promovida, ainda que o objetivo não seja

---

[704] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 197.
[705] NOVAIS, Jorge Reis. Os **Princípios Constitucionais Estruturantes Da República Portuguesa.** Coimbra: Coimbra, 2004, p. 165-166.
[706] PULIDO, Carlos Bernal. **El princípio de proporcionalid y los derechos fundamentales:** el principio de proporcionalidad como critério para determinar el conteúdo de los derechos fundamentales vinculante para el Legislador, 2 ed. Madrid: Centro de estudos políticos y constitucionales, 2005, p. 161-162 e BOROWSKI, Martin. **La estrutura de los derechos fundamentales**. Traduzido por Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad de Externado de Colombia, 2003, p. 246.
[707] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogad Editorao, 2010, p. 200.
[708] NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizados pela constituição**. Coimbra: Coimbra, 2003, p. 737 e ss.

completamente realizado"[709]. Assim, de acordo com o autor, só será considerada inadequada medida que não contribuir em nada para a consecução de determinado objetivo.

Ademais, a adequação, ou idoneidade do meio, pressupõe a legitimidade constitucional do fim perseguido. É necessário recordar, ainda, que o legislador tem um campo de conformação, naquilo que não for imposto ou proibido constitucionalmente, para buscar fins permitidos democraticamente eleitos como dignos de tutela.

De acordo com Luísa Cristina Pinto e Netto, "trata-se de verificar a idoneidade da medida legislativa — na verdade, das normas aí veiculadas — retrocessiva que incide sobre direitos sociais; simplificadamente, joga-se de um lado o princípio de proibição de retrocesso social e, do outro, a liberdade de conformação do legislador, princípio formal, ligado a algum princípio material; a medida retrocessiva e meio para atingir algum fim. Urge controlar se o fim é constitucionalmente aceito e se o meio é idôneo para sua consecução"[710].

A autora arremata enfatizando a necessidade de que os fins visados pelo legislador sejam legítimos diante do ordenamento jurídico e que o meio adotado seja apto a atingi-lo.

Quando a medida se revela adequada, é necessário verificar se ela é também necessária. Isto porque, a medida deve conformar-se entre uma relação de prós e contras. Quer dizer: caso seja viável atingir o fim por um meio menos desvantajoso, a medida escolhida é excessiva e viola o princípio da necessidade. De acordo com Virgilio Afonso da Silva "um ato estatal que limita um direito fundamental é somente necessário caso a realização do objetivo perseguido não possa ser promovida, com a mesma intensidade, por meio de outro ato que limite, em menor medida, o direito fundamental atingido"[711].

A análise da necessidade pressupõe, portanto, o exame da medida em discussão em comparação com outras medidas que, também idôneas, afetariam o direito em maior e menor grau.

Caso o exame da medida seja considerada adequada e necessária, imperiosa a análise da proporcionalidade em sentido estrito. A proporcionalidade em sentido estrito

[709] SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o Razoável. **Revista de Direito Administrativo**, 798, 2002, p. 36.
[710] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 203.
[711] SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o Razoável. **Revista de Direito Administrativo**, 798, 2002, p. 38.

"consiste em um sopesamento entre a intensidade da restrição ao direito fundamental atingido e a importância da realização do direito fundamental que com ele colide e que fundamenta a adoção da medida restritiva".[712]

Diz respeito a um mandado de adequação voltado à relação entre a medida estatal e a comoção por ela causada na esfera dos indivíduos. De acordo com Jorge Reis Novais, "a verificação da proporcionalidade da atuação estatal não prescinde de referência axiológica e da realização de ponderação, que já não se volta à busca do bem de maior peso envolvido no caso concreto, mas à apuração da adequação material do meio restritivo eleito em face do fim perseguido e da restrição provocada, isto é, a ponderação não se dá entre os bens em conflito, mas entre o meio restritivo e a preferência de bens estabelecida anteriormente"[713].

A fim de que a medida seja adequada e necessária seja considerada desproporcional em sentido estrito, "não é necessário que ela resulte na não realização o direito fundamental ou que seja atingido o núcleo essencial de algum destes direitos; basta que as razões de tal medida não tenham peso suficiente para justificar a restrição do direito fundamental"[714].

Neste sentido, Robert Alexy desenvolveu metodologia que nomeou como "fórmula do peso", que leva em conta a interferência que a concretização de um dos valores em conflito causa ao outro, bem como a interferência que sofrerá um deles com a omissão em realizá-lo. Tal fórmula consiste, em suma, "na atribuição de pesos relativos aos princípios em conflito", com vistas a estabelecer se e em que medida um deve preponderar sobre o outro, acaso tenha um maior peso relativo, sem excluir a possibilidade de que ambos os princípios em conflito, ao final, tenham pesos relativos idênticos.[715]

Quanto à igualdade, a fim de que as medidas que possam vir a contribuir para um na densificação de direito social sejam constitucionalmente viáveis, além de terem

---

[712] SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o Razoável. **Revista de Direito Administrativo**, 798, 2002, p. 40.
[713] NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizados pela constituição**. Coimbra: Coimbra, 2003, p. 752.
[714] SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o Razoável. **Revista de Direito Administrativo**, 798, 2002, p. 41.
[715] GUERRA, Marcelo de Lima. A Proporcionalidade em Sentido Estrito e a "Fórmula do Peso" de Robert Alexy: Significância e Algumas Implicações. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado/Procuradoria-Geral do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, Vol. 31, n. 65, janeiro-junho, 2007, p. 25.

que ser proporcionais em sentido amplo, necessitam cumprir o critério de igualdade, ou seja, têm que observar a igualdade de tratamento.

Luisa Cristina Pinto e Netto, neste sentido, faz lembrete imprescindível para a análise aqui pretendida: "a densificação do direito social que resulta das normas legislativas retrocessivas tem que ser conforme à igualdade não meramente formal". De acordo com a autora, na mesma linha argumentativa constante no presente trabalho, "a igualdade aproxima-se da vedação de arbítrio, uma vez que prescreve a atuação estatal arbitrariamente discriminatória, mas não impõe ao Estado, obviamente, uma atuação genericamente uniforme; pelo contrário, exige uma atuação não uniforme se houver razões que legitimamente joguem neste sentido. É a tensão entre igualdade jurídica e igualdade fática e seu equilibro que se colocam, neste contexto, como desafio, podendo falar-se do 'paradoxo da igualdade'". [716]

Deste modo, o princípio da igualdade propõe que a medida retrocessiva, para ser constitucionalmente aceita, não seja discriminatória em si mesma, devendo-se analisar de efetivamente cumpre a concretização da igualdade no quadro das prioridades de atuação estatal.

Ademais, de acordo com Paulo Otero, o retrocesso poderá se fundamentar na obrigação estatal na correção de desigualdades e promoção da justiça social, agindo em favor das classes mais desfavorecidas.[717]

Neste sentido, Luisa Cristina Pinto e Netto ainda ressalta, com base na doutrina de Ernst Benda, que "o mandado do Estado Social não se coaduna com uma igual distribuição de bens, recursos e oportunidades, impõe que se volte a ação estatal para os mais necessitados. A principio, as decisões sobre a atuação social do Estado segundo este mandado se fazem pelo Legislador, em sua liberdade de conformação, pesando sempre sobre a função legislativa a vedação de arbitrariedade, segundo a orientação de se buscar igualdade social"[718]

---

[716] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 207. Neste sentido, também NOVAIS, Jorge Reis. Os **Princípios Constitucionais Estruturantes Da República Portuguesa.** Coimbra: Coimbra, 2004, p. 103 e ss.

[717] OTERO, Paulo. **O poder de substituição em direito administrativo**, v. 11, Lisboa: Lex, 1993, p. 593.

[718] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 207 e BENDA, Ernst. El Estado social de derecho, In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGUEL, Juan J; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang. **Manual de derecho constitucional.** 2. Ed. Madrid; Marcial Pons, 2001, p. 548-549 Ainda, acerca da igualdade material, socialidade e atuação estatal DUARTE, David. **Da lei-medida na democracia social.** Relatório de mestrado. Disciplina Direito Constitucional. Faculdade de direito de Lisboa, 1992**,** p. 80 e ss.

Neste sentido, a autora cita como exemplo em sua obra justamente a hipótese em análise neste trabalho. Referencia como juridicamente possível o afastamento do princípio de retrocesso social em caso de edição de medida legislativa veiculadora de reformas que passariam a impor, para o acesso e fruição do ensino universitário em instituições públicas, pagamento cujo valor se estabeleceria segundo as possibilidades financeiras e patrimoniais do agregado familiar. Conclui que, "na hipótese de anteriormente o acesso e fruição serem integralmente gratuitos, tem-se medida retrocessiva que impõe tratamento diferenciado: mas não discriminatório."[719]

Deste modo, ressalta-se que o princípio de proibição de retrocesso social "não é invocável para perpetuar privilégios"[720], e, como se disse anteriormente; pelo contrário, "deve coadunar-se com a busca da igualdade material, imposta pelo princípio da socialidade, bem como pela dignidade da pessoa humana. Pode haver retrocesso, respeitado o núcleo essencial do direito social e os parâmetros abordados, que seja reclamado pela igualdade material com a alteração de situações de privilégio não justificadas". [721]

Conclui-se, portanto, afirmando que a medida retrocessiva, para ser legítima, não deve ser discriminatória no sentido de que a situação que daí resulte deve se coadunar, quanto aos direitos sociais, ao mandado de igualdade, à luz da socialidade.

Quanto à segurança jurídica, embora não positivada expressamente na Constituição da República Federativa de 1988, constitui preceito vinculante para a atuação estatal. Constitui, neste sentido, mandado decorrente do princípio de juridicidade do Estado de Direito. [722]

De acordo com José de Melo Alexandrino, a segurança jurídica consagra o dever de subordinação do Estado ao Direito, a expectativa da atuação estatal, além dos valores como o da clareza e precisão das normas jurídicas, publicidade e transparência dos atos e procedimentos públicos, o respeito aos direitos, expectativas e interesses legítimos. Sendo um principio jurídico, não é absoluto, contrapõe-se à margem de liberdade do

---

[719] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 207.
[720] BENDA, Ernst. El Estado social de derecho, In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGUEL, Juan J; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang. **Manual de derecho constitucional**. 2. Ed. Madrid; Marcial Pons, 2001, p. 535-536.
[721] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 208.
[722] BENDA, Ernst. El Estado social de derecho, In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGUEL, Juan J; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang. **Manual de derecho constitucional**. 2. Ed. Madrid; Marcial Pons, 2001, p. 493-495.

Legislador, à "relação entre o tempo e a rigidez regulativa" e também à flexibilidade derivada da liberdade de decisão política da comunidade, oferecendo proteção relativa.[723]

De acordo com Almiro do Couto e Silva, o princípio da segurança jurídica possui duas vertentes, uma de natureza objetiva e outra subjetiva.

No que tange à sua natureza objetiva, o jurista assevera ser "aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada." Já a natureza subjetiva "concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação." [724]

Assim, muito embora ambos estejam estreitamente relacionados, não se pode negar a dimensão basilar da proteção à confiança legítima em um Estado Democrático de Direito. Esse é justamente o posicionamento lastreado por Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem "o princípio da segurança jurídica, tanto como o da lealdade e boa-fé, ou o da proteção à confiança legítima, são da própria essência do Direito, sobretudo no Estado Democrático de Direito sua vigência é irrefragável." [725]

Nessa seara, cumpre destacar, a proteção à confiança legítima surge da lógica da previsibilidade das relações jurídicas entre os administrados e a Administração Pública, de modo tal que, em havendo uma situação jurídica consolidada, surge um dever de proteção à confiança daqueles. É dizer, há necessidade de previsibilidade para que se evite a incidência de incertezas jurídicas nas relações administrativas.

Ingo Wolfgang Sarlet, neste mesmo sentido, sustenta que o princípio da segurança jurídica obriga o Estado a proteger seus cidadãos por meio de prestações normativas e materiais. Para o autor, esse princípio concretiza uma dimensão protetiva da dignidade da pessoa humana, impedindo que a disposição dos direitos e dos projetos de vida dos indivíduos pela ordem jurídica viesse a implicar em sua instrumentalização diante da vontade estatal. Neste caso, a dignidade da pessoa humana somente está

---

[723] ALEXANDRINO, José de Melo. **Direitos fundamentais**: introdução geral. Estoril: Principia, 2007, p. 78-80.

[724] COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n° 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado,** Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, abril/maior/junho, 2005. p. 03-04.

[725] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes Temas do Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 179.

protegida diante da garantia de um mínimo de segurança jurídica, que não se esgota com a proibição de medidas retroativas, reclama, igualmente, proteção contra medidas retrocessivas.[726]

Luisa Cristina Pinto e Netto pontua que "o direito adquirido, apesar das discussões que tal garantia pode gerar, tem que se entender protegido, colocado a largo das alterações legislativas retrocessivas. No caso de meras expectativas de direitos, impõem-se a verificação da necessidade de disposições transitórias ou de compensações indenizatórias"[727]

Por fim, quanto à racionalidade da proteção da medida retrocessiva, entende-se que a proporcionalidade pode compreender a noção de racionalidade da medida retrocessiva. Deste modo a medida deve se justificar por meio de uma argumentação racional que seja compreensível e intersubjetivamente controláve1.[728]

De acordo com Luisa Cristina Pinto e Netto, "a fundamentação exigida da medida retrocessiva refere-se, assim, à possibilidade de demonstrar, de forma racional, sua adequação aos parâmetros materiais plasmados na Constituição — para além da adequação formal — de molde a permitir sua compreensão e controle"[729].

Por fim, a autora sintetiza: "(a) o retrocesso não esvazia o núcleo essencial do direito social, preservando-se sua eficácia prestacional essencial; (b) o fim visado com o retrocesso é fim compatível com a máxima eficácia do sistema de direitos fundamentais e com o sistema constitucional; (c) o retrocesso é o meio apto a atingir o fim visado; a medida se mostra idônea; (d) o retrocesso foi determinado em comparação com outras alternativas mais gravosas para o direito social, para o sistema de direitos fundamentais e para o sistema constitucional; a medida resulta necessária; (e) o retrocesso foi determinado considerando a intensidade da restrição do direito social relativamente ao favorecimento do bem a que se visa proteger; a medida resulta proporcional; (f) o retrocesso não é arbitrário à luz da igualdade; (g) o retrocesso se coaduna com a segurança jurídica e com a proteção da confiança, sendo previstas, se for o caso, normas de transição ou compensações indenizatórias; pleno e otimizado dos recursos disponíveis, inserido em políticas públicas adequadas às tarefas constitucionalmente

[726] SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 466.
[727] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 212.
[728] ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Tradução: Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 39.
[729] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 213.

previstas; (h) o retrocesso, segundo as normas aplicáveis, conforma-se à participação social na definição de políticas públicas".[730]

Deste modo, observa-se que a possibilidade jurídica de edição de proposta legislativa que buscasse, a fim de satisfazer a justiça social, instituir a cobrança de mensalidade pelo acesso e permanência no ensino superior público, deve, necessariamente, obedecer a todos os critérios acima elencados, a fim de que não incorra em retrocesso social em matéria educacional. Apenas com a estrita submissão a estes critérios, conclui-se pela juridicidade desta medida. Nota-se, contudo, que o parâmetro da igualdade acima exposto desponta com a particular coerência exigida a fim de justificar tal modelo e buscar a realização dos ditames da Administração Pública Inclusiva e do Estado Social Democrático de Direito em maior expressão.

[730] NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 216.

4. (IM) POSSIBILIDADE DE COBRANÇA DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

Tendo em vista a análise jurídica realizada no capítulo anterior, cumpre analisar, de ora em diante, sob o prisma político, algumas das razões de conveniência e oportunidade que justificariam eventual proposição legislativa que vise instituir a cobrança pelo acesso e fruição do ensino superior público. Deste modo, apresentar-se-ão recentes propostas legislativas acerca da questão, bem como será realizada análise da jurisprudência recente a respeito do tema no país, e, ao fim, serão apresentados alguns dos aspectos positivos e negativos dessa propositura.

4.1. Propostas legislativas para a cobrança de mensalidade nas universidades públicas

A discussão sobre a possibilidade de cobrança do ensino superior público não é novidade. Contudo, o debate se engrandece quando chega ao âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Neste subcapítulo, far-se-á uma análise das principais propostas recentes acerca do tema, bem como do alcance da discussão inclusive no Supremo Tribunal Federal.

Em 2015, o Projeto de Lei do Senado nº 782[731], de autoria do Senador Marcelo Crivella (PRB-RJ), reascendeu o debate acerca da cobrança de mensalidade em universidades públicas. A proposição pretendia que os estudantes de instituições de ensino superior cuja renda familiar fosse maior do que 30 salários mínimos pagassem anuidades que equivaleriam à média do custo *per capita* dos alunos matriculados no mesmo curso.

A ideia do Senador, do que se depreende da justificativa que acompanha o Projeto de Lei n.º 782/2015, é que, de acordo com o princípio da igualdade material e os objetivos fundamentais no objetivo fundamental da República de erradicação das desigualdades sociais, deve-se cobrar anuidade do estudante de ensino superior de IES

[731] BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n° 782, de 2015**. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=3412048&ts=1567525679752&disposition=inline. Acesso em 20 nov. 2019.

pública, desde que sua renda familiar seja, comprovadamente, superior a trinta salários mínimos (R$ 28.110,00, na vigência da Lei nº 13.152/2015[732]).

De acordo com os dados utilizados para fundamentar a justificativa, em 2004, 20% dos estudantes do ensino superior da rede pública pertenciam à parcela mais rica da população, contanto, em 2014 a porcentagem do grupo subiu para 36,4%. Em contrapartida, a proporção de estudantes pertencentes ao quinto mais pobre da população matriculados em IES públicas, com renda *per capita* média de R$ 192,00, nos termos da justificativa, era de 1,2% em 2004, chegando aos 7,6% em 2014.[733]

Ademais, o Senador ainda fundamenta relacionando a proposta com o princípio constitucional de garantia de acesso e permanência na escola, e objetiva reduzir o que ele intitula "privilégios de origem".

A justificativa do PLS nº 782/2015 ainda pondera que os recursos obtidos pela taxação pretendida poderiam auxiliar no quadro de redução de recursos pelo qual passaram as universidades e institutos federais. Deste modo, sustenta que para atender ao inciso I do artigo 206 da Constituição Federal (igualdade de condições para o acesso e permanência na escola) e aos princípios contidos no artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), seria necessário existir igualdade de oportunidades para acesso ao ensino superior público para todos os estudantes, tendo em vista que que a desigualdade financeira é a razão básica da exclusão dos mais pobres ao ensino universitário.

Em 21 de dezembro de 2018, contudo, a proposta foi arquivada. [734]

Aos termos deste projeto, existe, entretanto, e como já tratado, um limite jurídico insuperável, ao menos por enquanto, no que diz respeito à possibilidade de cobrança de mensalidades em universidades públicas. Isto por conta da disposição expressa da "gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais" como um dos princípios através dos quais deve ser prestado o serviço público de educação no Brasil.

Desta maneira, ainda que a justificativa do PLS nº 782/2015 esteja em consonância com os parâmetros do Estado Social e Democrático de Direito, a fim de

---

[732] BRASIL. **Lei Federal n.º 13.152, de 29 de julho de 2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13152.htm. Acesso em 20 nov. 2019.

[733] Dados constantes na justificativa apresentada pelo Senador. **Projeto de Lei do Senado n° 782**, de 2015. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3412048&ts=1567525679752&disposition=inline. Acesso em 20 nov. 2019.

[734] BRASIL. Senado Federal. **Atividade Legislativa**. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124449. Acesso em 14 dez 2019.

conferir maior efetividade ao princípio da igualdade material, é inegável que tal alteração legislativa está absolutamente vedada pela Constituição, por enquanto.

Por outro lado, proposições que visavam a alteração direta do texto constitucional também já foram apresentadas ao Poder Legislativo. Em 2016, foi aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição visando alterar o conteúdo do artigo 206, a fim de possibilitar que as instituições públicas de ensino superior pudessem cobrar mensalidades em pós-graduações *lato sensu*.

De autoria do Deputado Alex Canziani (PTB/PR), a PEC nº 395 de 2014, intentava modificar o inciso IV do artigo 206, que, caso fosse promulgada, teria a seguinte redação: "(…) gratuidade no ensino público nos estabelecimentos oficiais de educação básica e, na educação superior, para os cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado".

Neste caso, o conteúdo da Proposta de Emenda à Constituição buscou excluir a gratuidade em estabelecimentos oficiais para as atividades de extensão, caracterizadas como cursos de treinamento e aperfeiçoamento, e os cursos de especialização.

De acordo com o deputado, em sua justificativa, estas modalidades de ensino normalmente atendem à públicos seletos, já inseridos no meio profissional, e que, portanto, a cobrança constituiria em uma fonte de receita importante para auxiliar as universidades em seu financiamento. A PEC nº 395/2014, no entanto, foi rejeitada em segundo turno na Câmara dos Deputados em março de 2017. Embora tenham havido 304 votos a favor da cobrança e 139 contrários, a proposta não foi aprovada porque o artigo 60, §2º da Constituição da República Federativa determina que as propostas de emendas devem ser aprovadas por três quintos dos membros de cada casa legislativa – o que, no caso da Câmara, significa 308 deputados.[735]

Deste modo, conquanto esta proposta tenha sido rejeitada, os poucos votos faltantes contribuem para a discussão aqui travada.

Neste sentido, em 26 de abril de 2017, a discussão chegou ao Poder Judiciário e o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário n.º 597.854/STF -

[735] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Art. 60. § 2º. A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Tema de Repercussão Geral n.º 535 - , relativo à possibilidade de cobrança de mensalidade em curso de pós-graduação *lato sensu* por instituição pública de ensino.[736]

Na ocasião do voto do Relator, Min. Edson Fachin, a autorização à cobrança de fundamentou-se na diferenciação entre "ensino", "pesquisa" e "extensão", tripé harmônico essencial para a educação de qualidade. De acordo com o relator, nos termos do artigo 206, IV, da Constituição da República Federativa de 1988, "a gratuidade do ensino é um princípio aplicável a todos os estabelecimentos oficiais". Portanto, conforme dispõe o artigo 212, *caput*, "um percentual da receita pública deve ser destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino". Deste modo, o relator indica "que o próprio texto constitucional, no artigo 213, § 2º, autoriza, *argumentum* contrário, a captação de recursos destinados à pesquisa e à extensão, tendo em vista que os recursos públicos, a que se refere o artigo 212*, caput*, da Constituição da República Federativa de 1988, têm destinação precípua às escolas públicas".[737]

O relator ainda sustenta que as "atividades descritas no artigo 213, § 2º, do texto constitucional não necessariamente contam com recursos públicos". Conclui que seria incorreto, contudo, definir que a Constituição dispensa o financiamento público para a pesquisa e extensão. Reconhece, portanto, que a indissolubilidade entre "ensino, pesquisa e extensão, princípio previsto no caput do artigo 207 da Constituição de 1988, está a exigir que o financiamento público não se destine exclusivamente ao ensino. Isso porque para a manutenção e desenvolvimento do ensino são necessários, nos termos do artigo 207, pesquisa e extensão".[738]

No entanto, ressalta justamente o fato de que, em suas palavras, "há um espaço de conformação no texto constitucional para a definição de quais atividades integram a manutenção e o desenvolvimento do ensino"[739]

Afirma que, com base em uma leitura estrita da Constituição, que "as atividades de pós-graduação são abrangidas pelo conceito de manutenção e desenvolvimento do

---

[736] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral n.º 535**. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2666225&numeroProcesso=597854&classeProcesso=RE&numeroTema=535. Acesso em 24 nov. 2019.

[737] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral n.º 535**, p. 7. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2666225&numeroProcesso=597854&classeProcesso=RE&numeroTema=535. Acesso em 24 nov. 2019.

[738] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral n.º 535**, p. 7. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2666225&numeroProcesso=597854&classeProcesso=RE&numeroTema=535. Acesso em 24 nov. 2019.

[739] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral n.º 535**, p. 7. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2666225&numeroProcesso=597854&classeProcesso=RE&numeroTema=535. Acesso em 24 nov. 2019.

ensino, parâmetro constitucional para a destinação, com exclusividade, dos recursos públicos"[740]. Portanto, conclui o Relator que "caso a atividade preponderante refira-se à manutenção e desenvolvimento do ensino, a gratuidade deverá ser observada, nos termos do artigo 206, IV. Para matéria relativa a ensino, pesquisa e extensão, a competência regulamentar é concorrente entre União e Estados (artigo 24, IX, da Constituição da República Federativa do Brasil[741]), mas também é afeta à autonomia universitária".[742]

Em seguida, o e. Relator aduz que em que pese não se deva ler a Constituição a partir da lei, "sua referência exemplifica o fato de que ao legislador é possível descrever as atividades que, por não se relacionarem com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, não dependem de recursos exclusivamente públicos, sendo lícito, pois, às universidades, perceber remuneração pelo respectivo desempenho"[743]

Ressalta, ainda, que a existência de lei regulamentando a matéria não extrai das universidades a competência para exercer sua autonomia e realizar o desenvolvimento de outras atividades que não sejam diretamente relacionadas com a "manutenção e desenvolvimento do ensino".

Conclui "ser preciso reconhecer que nem todas as atividades potencialmente desempenhadas pelas universidades referem-se exclusivamente ao ensino. A função desempenhada pelas universidades é muito mais ampla do que as formas pelas quais elas obtêm financiamento. Assim, o princípio da gratuidade não as obriga a perceber

---

[740] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral n.º 535**, p. 8. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2666225&numeroProcesso=597854&classeProcesso=RE&numeroTema=535. Acesso em 24 nov. 2019.

[741] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

[742] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral n.º 535**, p. 8. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2666225&numeroProcesso=597854&classeProcesso=RE&numeroTema=535. Acesso em 24 nov. 2019. O Min. Edson Fachin alega que a universidade pode contar, por expressa previsão constitucional (artigo 213, § 2º, da CRFB), com recursos de origem privada. Ademais, sustenta que "embora as universidades não disponham de competência para definir a origem dos recursos que serão utilizados para a manutenção e desenvolvimento do ensino, podem elas definir quais são as atividades de pesquisa e extensão passíveis de realização em regime de colaboração com a sociedade civil. No exercício de sua competência para definir normas gerais (artigo 24, § 1º, da CRFB), a União editou a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. No artigo 44, III, da Lei de Diretrizes e Bases, define-se a pós-graduação como sendo: "Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: (…) III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino."

[743] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral n.º 535**, p. 10. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2666225&numeroProcesso=597854&classeProcesso=RE&numeroTema=535. Acesso em 24 nov. 2019.

exclusivamente recursos públicos para atender sua missão institucional. Ele exige, porém, que, para todas as tarefas necessárias à plena inclusão social, missão do direito à educação, haja recursos públicos disponíveis para os estabelecimentos oficiais"[744]. O termo utilizado pela Constituição é que essas são as tarefas de "manutenção e desenvolvimento do ensino"[745].

O relator entende, portanto, que são às tarefas de manutenção e desenvolvimento do ensino que se destina o princípio da gratuidade. Assevera, que, nada obstante, "é possível às universidades, no âmbito de sua autonomia didático-científica, regulamentar, em harmonia com a legislação, as atividades destinadas preponderantemente à extensão universitária, sendo-lhes, nessa condição, possível a instituição de tarifa. Noutras palavras, a garantia constitucional da gratuidade de ensino não obsta a cobrança, por universidades públicas, de mensalidade em curso de especialização"[746].

Apenas o e. Min. Marco Aurélio de Mello apresentou divergência e votou pelo desprovimento do recurso, sustentando para tanto que a universidade há de prestar o serviço educacional a partir das receitas previstas no texto constitucional.

No entanto, embora a jurisprudência da Excelsa Corte tenha tratado de relevante questão, ao retomar as lições do capítulo anterior, é possível afirmar que a decisão representa retrocesso social em matéria do direito fundamental à educação.

Isto porque, admitiu-se a cobrança de mensalidade em universidades públicas com base na possibilidade de receita privada, sem que a razão fundamental do estabelecimento desta diferenciação entre os usuários do serviço público tenha fundamento na democratização do acesso ao direito à educação em questão.

Relembrando, em mais esta oportunidade, as lições de Celso Antonio Bandeira de Mello, em matéria de serviços públicos e sobretudo no âmbito da Administração Pública, deve haver uma correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de *discrímen* e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado, a fim de que o resultado obtido com a discriminação possa justificar a restrição realizada

---

[744] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral n.º 535**, p. 13. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2666225&numeroProcesso=597854&classeProcesso=RE&numeroTema=535. Acesso em 24 nov. 2019.

[745] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral n.º 535**, p. 13. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2666225&numeroProcesso=597854&classeProcesso=RE&numeroTema=535. Acesso em 24 nov. 2019.

[746] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral n.º 535**, p. 14. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2666225&numeroProcesso=597854&classeProcesso=RE&numeroTema=535. Acesso em 24 nov. 2019.

à igualdade em sentido formal[747]. Ou seja, a discriminação perpetrada aos cidadãos cursando pós- graducação *lato sensu* em estabelecimentos oficiais deveria estar obrigatoriamente relacionada ao motivo pelo qual ela se justifica, qual seja, a democratização do acesso.

Isto é, a cobrança de mensalidade sem a vinculação dos recursos provenientes deste financiamento não se justifica se não atrelada à ampliação de vagas na universidade pública, por exemplo. Caso contrário, estar-se-ia admitindo verdadeiro retrocesso em matéria proteção ao direito fundamental social à educação.

Demais disso, a cobrança, da forma como sustentada, não atende aos critérios de proporcionalidade exigidos para que se admita o afastamento do princípio da vedação ao retrocesso social. Quer dizer, ao passo que permite, sem qualquer compensação, a cobrança dos cursos de extensão, não estabelece a ponderação entre outro princípio capaz de sustentar tal proposição.

Noutro sentido, também revolvendo à acertada lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, compreende-se que a cobrança apenas seria possível caso estabelecidos critérios de diferenciação entre os alunos que possuem condições de custear as mensalidades, daqueles que não possuem, a fim de garantir o acesso de estudantes de todas as camadas sociais. Portanto, ao instituir a mensalidade a todos alunos, acaba-se restringindo ainda mais o acesso daqueles pertencentes às classes mais baixas da população brasileira.

E como ressaltado pelo próprio Relator, o princípio da gratuidade não obriga a perceber exclusivamente recursos públicos para atender sua missão institucional. No entanto, ele exige, porém, a disponibilidade de recursos para todas as tarefas necessárias à plena inclusão social, a qual, nas suas palavras, constitui a verdadeira missão do direito à educação.

Ademais, há que se pontuar que o e. Relator buscou justificar seu voto com base na ruptura da tríade "ensino, pesquisa e extensão", contrariando a disposição constituicional expressa acerca da indissociabilidade e complementariedade dos três conceitos.[748]

---

[747] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. 22. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 234.

[748] De acordo com Nadia Gaiofatto Gonçalves, o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão tem suas origens atreladas à consolidação do projeto da Grande Universidade, que possuía como princípio a formação e produção de conhecimento em diálogo com os diversos seguimentos da sociedade. Deste modo, este princípio é inerente à Extensão Universitária, presente nos documentos do FORPROEX desde 1987, sendo entendida como "a vinculação das atividades extensionistas às de formação e às de

Em tempos mais recentes, com a chegada de Jair Bolsonaro e seu grupo político ao poder, em 2019, a discussão acerca da cobrança de mensalidade nas universidades públicas se reascendeu. Em tempos de campanha presidencial, o então candidato Jair Bolsonaro propunha em seu programa de governo a cobrança de mensalidade em universidades federais para alunos de alta renda, pretendendo utilizar os fundos arrecadados para financiar as vagas de alunos de renda mais baixa. De acordo com reportagens publicadas[749], para integrantes da equipe que preparava o programa de governo do candidato "a implementação da medida é dada como certa".[750]

Os rumores acerca da proposição tinham como embasamento o relatório apresentado pelo Banco Mundial denominado "Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", publicado em novembro de 2017.[751]

O relatório buscou analisar os gastos públicos no país, e visou demonstrar que alguns programas governamentais beneficiam os ricos em detrimento dos mais pobres, além de não atingirem de forma eficaz seus propósitos. Desta maneira, sustenta que seria importante o redesenho dos gastos públicos a fim de promover melhor controle do orçamento, possibilitando, assim, o amplo acesso e qualidade dos serviços públicos, sempre com as lentes voltadas às classes mais baixas da população.

Assim, tem como base práticas internacionais e a revisão da eficiência dos gastos entre as diferentes entidades e programas governamentais. De acordo com os

---

produção de conhecimento, promovidas pela Universidade". A autora ressalta que "essa concepção foi desenvolvida e consolidada no contexto de abertura democrática do país, envolvendo e refletindo demandas sociais postas à Universidade e, consequentemente, à formação e às pesquisas nela desenvolvidas. Nesse contexto, a Extensão ganha argumentos e força para fortalecer-se e consolidar-se institucionalmente como um dos elementos que caracterizam o tripé da missão da Universidade". Neste sentido, ver: GONÇALVES, Nadia Gaiofatto. Indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão: um princípio necessário. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 33, n. 3, p. 1229-1256, abr. 2016, p. 1250. ISSN 2175-795X. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2015v33n3p1229>. Acesso em: 16 jan. 2020.

[749] FORMENTI, Lígia; NOSSA, Leonêncio; FERNANDES, Adriana**.** Equipe de Bolsonaro quer cobrança de mensalidade em Universidades Federais. **O Estado de São Paulo**. São Paulo. Disponível em: https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,equipe-de-bolsonaro-quer-cobranca-de-mensalidade-em-universidades-federais,70002557697. Acesso em 16 dez. 2019, MIGUEL, Luis Felipe. Folha se une a Bolsonaro na defesa da privatização das universidades. **Diário do Centro do Mundo.** Disponível em: https://www.diariodocentrodomundo.com.br/folha-se-une-a-bolsonaro-na-defesa-da-privatizacao-das-universidades-por-luis-felipe-miguel/. Acesso em 16 dez 2019 e **"Programa de Bolsonaro prevê cobrança de mensalidades em universidades públicas**". Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/programa-de-bolsonaro-preve-cobranca-de-mensalidades-em-universidades-publicas-7opv4rk31rasxrshapaykn44y/. Acesso em 16 dez. 2019.

[750] FORMENTI, Lígia; NOSSA, Leonêncio; FERNANDES, Adriana**.** Equipe de Bolsonaro quer cobrança de mensalidade em Universidades Federais. **O Estado de São Paulo**. São Paulo. Disponível em: https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,equipe-de-bolsonaro-quer-cobranca-de-mensalidade-em-universidades-federais,70002557697. Acesso em 16 dez. 2019

[751] BANCO MUNDIAL. "**Um Ajuste Justo:** análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", Banco Mundial. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report. Acesso em 16 dez 2019.

dados constantes no relatório, "em média, um estudante em universidades públicas no Brasil custa de duas a três vezes mais que estudantes em universidades privadas. Entre 2013 e 2015, o custo médio anual por estudante em universidades privadas sem e com fins lucrativos foi de aproximadamente R$ 12.600,00 e R$ 14.850,00, respectivamente. Em universidades federais, a média foi de R$ 40.900,00. Universidades públicas estaduais custam menos do que as federais, mas ainda são muito mais caras do que as privadas, custando aproximadamente de R$ 32.200,00. O custo por aluno dos institutos federais, a maior parte fundada desde 2008[752], é de aproximadamente R$ 27.850,00"[753].

O relatório também afirma que "enquanto estudantes de universidades públicas tendem a apresentar melhor desempenho em exames padronizados, o valor adicionado das universidades públicas parece ser semelhante ao das universidades privadas. A pontuação média do ENADE para universidades públicas é maior do que para as privadas"[754]. No entanto, conclui que os estudantes que acessam as vagas das universidades públicas comumente já atingiram maior nível de aprendizado antes mesmo de iniciar os estudos. Deste modo, "a métrica mais relevante para se mensurar o valor adicionado é comparar a pontuação obtida com a pontuação esperada pré-universidade"[755]

Também, segundo o relatório, "para os cursos de ciências exatas, universidades privadas tendem a adicionar tanto valor quanto as universidades públicas. Para as matérias de humanas, universidades privadas parecem adicionar mais valor, exceto pelos Institutos Federais. Para as ciências biológicas, Institutos Federais e universidades

---

[752] Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) foram criados em dezembro de 2008 por meio da Lei 11.892. O modelo reúne as Escolas Agrotécnicas Federais (EAF), as Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, as Escolas Técnicas Federais (ETF) e os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS). Após a promulgação da Lei, essas intuições passaram a ofertar, além do ensino técnico de nível médio, cursos ensino superior.

[753] BANCO MUNDIAL. "**Um Ajuste Justo:** análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", Banco Mundial, p. 132. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report. Acesso em 16 dez 2019

[754] BANCO MUNDIAL. "**Um Ajuste Justo:** análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", Banco Mundial, p. 132. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report. Acesso em 16 dez 2019. Conforme já tratado, o ENADE avalia o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos e às habilidades e competências adquiridas em sua formação: componente específico e componente geral, respectivamente.

[755] Desta maneira, quis dizer que "o valor adicionado" representa o indicador entre o desempenho observado e o desempenho esperado e "busca aferir aquilo que diz respeito especificamente ao valor agregado pelo curso no desenvolvimento dos estudantes concluintes". Este indicador é aferido "com base na nota obtida pelo desempenho individual dos alunos no ENADE, além das ccaracterísticas de desenvolvimento do estudante ao ingressar no curso de graduação. Tais características são mensuradas por meio das notas obtidas por esses alunos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)". BANCO MUNDIAL. "**Um Ajuste Justo:** análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", Banco Mundial, p. 133. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report. Acesso em 16 dez 2019

estaduais adicionam o maior valor; e universidades federais adicionam por volta do mesmo valor por estudante do que universidades privadas sem fins lucrativos, no entanto, elas custam cerca de três vezes mais"[756].

Ademais, sinaliza certa vantagem em termos de eficiência entre as universidades privadas brasileiras, em comparação às universidades públicas. Em análise (com base na metodologia DEA) "comparando o custo por estudante com o índice de valor adicionado do ENADE estima que universidades públicas são na média apenas 79% custoeficientes"[757]. Isto é, seria possível obter "o mesmo desempenho com cerca de 20% a menos de recursos. Universidades privadas sem e com fins lucrativos apresentam eficiência média de 88% e 86%, respectivamente". As estimações indicam que ao se tornarem mais eficientes, universidades e institutos federais "poderiam economizar aproximadamente R$ 10.5 bilhões por ano e ainda assim adicionar o mesmo valor que adicionam atualmente. Universidades estaduais poderiam economizar cerca de R$ 2.7 bilhões por ano".

O relatório indica duas diferentes possibilidades: a) sugere a limitação dos gastos por aluno, o que poderia contribuir para uma economia de 0,26% do PIB. Deste modo, incentivaria as universidades a reconsiderarem sua estrutura de custos e/ou buscarem recursos em outras fontes, e b) a introdução da cobrança de mensalidades como uma opção para aumentar os recursos das universidades federais sem sobrecarregar o orçamento.

Quanto à segunda opção, o relatório sustenta que tal medida é justificável, pois "o ensino superior oferece altos retornos individuais aos estudantes e, com base nos dados utilizados para embasar o estudo, o acesso ainda privilegia fortemente estudantes de famílias mais ricas". Deste modo, pontua que "é necessário facilitar o acesso a mecanismos de financiamento para estudantes que não possam pagar as mensalidades,

---

[756] BANCO MUNDIAL. "**Um Ajuste Justo:** análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", Banco Mundial, p. 132. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report. Acesso em 16 dez 2019.

[757] BANCO MUNDIAL. "**Um Ajuste Justo:** análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", Banco Mundial, p. 132. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report. Acesso em 16 dez 2019. A Análise Envoltória de Dados (Data Envelope Analysis, DEA), desenvolvida formalmente por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), "a eficiência é definida como a razão entre produtos (output) e insumos (input), e a fronteira representa o nível máximo de produtos que pode ser produzido com base nos insumos e tecnologias disponíveis. Os pontos de dados mais eficientes definem a fronteira, sem a necessidade de especificar uma forma funcional". A metodologia foi aplicada à eficiência do setor público por AFONSO, António; SCHUKNECHT, Ludger; TANZI, Vito. **Public sector efficiency:** an international comparison, ECB Working Paper, 2003, n. 242. Ver também CHARNES A, WW Cooper e EL Rhodes. **Measuring the Efficiency of Decision Making Units**. 1978, EJOR 2: 429-444.

como ocorre com o programa FIES, por exemplo, que oferece empréstimos estudantis para viabilizar o acesso a universidades privadas"[758].

O relatório sugere, por fim, "a ampliação do FIES para incluir universidades federais poderia ser combinada ao fornecimento de bolsas de estudos gratuitas para os estudantes dos 40% mais pobres da população, por meio do programa ProUni. Juntas, essas medidas melhorariam a equidade do sistema e gerariam uma economia para o orçamento federal de aproximadamente 0,5% do PIB"[759].

No entanto, a proposta de cobrança ficou fora do Plano de Governo definitivo.[760]

Noutro giro, nova proposição de Emenda à Constituição, de n.º 206/2019, de autoria do general deputado General Peternelli (PSL-SP) tramita atualmente na Câmara dos Deputados. A PEC objetiva alterar o inciso IV, do artigo 206 da Constituição da República Federativa do Brasil, a dispor a seguinte redação: "art. 206: IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, ressalvada a hipótese do art. 207, § 3º; art. 2º: o artigo 206 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º: "§ 3º As instituições públicas de ensino superior devem cobrar mensalidades, cujos recursos devem ser geridos para o próprio custeio, garantindo-se a gratuidade àqueles que não tiverem recursos suficientes, mediante comissão de avaliação da própria instituição e respeitados os valores mínimo e máximo definidos pelo órgão ministerial do Poder Executivo".[761]

A proposta tem como embasamento o mesmo relatório publicado pelo Banco Mundial, e em sua justificativa consta que "a gratuidade generalizada, que não considera a renda, gera distorções gravíssimas, fazendo com que os estudantes ricos – que obviamente tiveram uma formação mais sólida na educação básica – ocupem as

---

[758] BANCO MUNDIAL. "**Um Ajuste Justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", Banco Mundial, p. 132. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report. Acesso em 16 dez 2019.

[759] BANCO MUNDIAL. "**Um Ajuste Justo:** análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", Banco Mundial, p. 132. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report. Acesso em 16 dez 2019.

[760] PARTIDO SOCIAL LIBERAL. "**Plano de Governo Jair Bolsonaro (PSL)**". Disponível em: https://static.cdn.pleno.news/2018/08/Jair-Bolsonaro-proposta_PSC.pdf. Acesso em 14 dez. 2019.

[761] Dados constantes na justificativa apresentada pelo Senador. BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n° 782**, de 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231221. Acesso em 20 nov. 2019.

vagas disponíveis no vestibular em detrimento da população mais carente, justamente a que mais precisa da formação superior, para mudar sua história de vida". [762]

Sustenta que a previsão constitucional possibilitaria a criação de cadastros de pessoas que teriam direito à gratuidade, cabendo ao Ministério da Educação o estabelecimento de faixas de valores, com mínimo e máximo, ou ainda, que o próprio MEC estabeleça faixas regionalizadas neste sentido. Sugere que, idealmente, "o valor máximo das mensalidades poderia ser a média dos valores cobrados pelas universidades particulares da região e o valor mínimo seria 50% dessa média"[763].

Finaliza arguindo que "todos os argumentos que apontam para a precariedade do ensino superior na verdade se somam à necessidade de cobrança daqueles que podem pagar seus estudos superiores. A medida é, de fato, necessária em nosso País."[764]

A proposta encontra-se aguardando designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Ainda neste sentido, a minuta do Programa de Autonomia Financeira da Educação Superior, denominado "Future-se", que centrado nas premissas de "Gestão, Governança e Empreendedorismo, Pesquisa e Inovação e Internacionalização", desponta com algumas sugestões para o financiamento da rede federal de educação superior. A minuta virou projeto de lei e foi encaminhada à consulta pública para, em seguida, ser enviada ao Congresso Nacional.[765]

O lançamento do "Future-se" ocorreu em meio ao contingenciamento de verbas das universidades, anunciado no fim de abril de 2019 pelo governo. O programa tem como principais proposições a criação de um fundo imobiliário – a partir da venda de imóveis da União – para o financiamento das universidades federais, a transferência da gestão das instituições para Organizações Sociais (OSs) e a busca pela captação privada de recursos a fim de obter financiamento de projetos (menciona, inclusive a locação e venda de prédios e espaços públicos). O projeto também sugere a venda dos nomes de *campi* e edifícios das universidades para empresas privadas.

---

762 BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n° 782**, de 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231221. Acesso em 20 nov. 2019.

763 BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n° 782**, de 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231221. Acesso em 20 nov. 2019.

764 BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n° 782**, de 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231221. Acesso em 20 nov. 2019.

765 ARAÚJO, Carlos Eduardo. O Programa Future-se. Site Justificando. 10 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.justificando.com/2020/02/10/o-programa-future-se/. Acesso em 22 fev. 2020.

O ministro, no entanto, silenciou quanto à possível cobrança de mensalidades aos alunos da graduação superior pública.

Ainda em 2019, a discussão também foi levada à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, onde se debateu a cobrança de mensalidades nas universidades estaduais. A questão foi abordada na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Universidades Paulistas – USP, Unicamp e UNESP -, instalada em 24 de abril de 2019.[766]

Seu relatório final sugere, entre outros itens, a cobrança de mensalidade "dos que possuem condições para pagar"[767]. No entanto, não há nenhum detalhamento de como seria feita a cobrança e qual o perfil do aluno apto a pagar.

Neste sentido, observa-se que, embora ainda não haja nenhuma proposta concreta de alteração do texto constitucional para instituir a cobrança, a discussão sobre tal possibilidade encontra-se em pauta nos mais diversos cenários públicos.

Nos próximos subcapítulos, portanto, buscar-se-á elencar alguns dos argumentos positivos e alguns dos argumentos negativos acerca da instituição de cobrança pelo acesso e fruição do ensino superior público. Ressalta-se, contudo, que as posições jurídicas defendidas no decorrer deste trabalho apenas justificam-se caso encontrem fundamento e legitimação nos argumentos positivos, de modo que sejam suficientemente convincentes em um juízo de conveniência e oportunidade política para a implementação de tal proposição.

4.2. Argumentos favoráveis à instituição de cobrança pelo Ensino Superior Público

Como demonstraram os dados apresentados no decorrer deste trabalho, ainda que a implementação da política de cotas sociais e raciais esteja ajudando a alterar o perfil socioeconômico do estudante universitário brasileiro, reformas estruturais poderiam auxiliar a diminuir algumas das distorções que o modelo atual apresenta.

---

[766] BRASIL. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Universidades Paulistas**. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/alesp/cpi/?idLegislatura=19&idComissao=1000000431. Acesso em 14 dez. 2019.

[767] BRASIL. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Universidades Paulistas**. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/com6694.pdf. Acesso em 14 dez. 2019.

Como primeiro ponto a ser destacado, evidencia-se que apenas 50% das vagas nas universidades federais são destinadas ao sistema de cotas[768]. Ou seja, metade dos universitários continuam ingressando no ensino superior público pelo método tradicional da ampla concorrência (e mais excludente).

Neste sentido, reitera-se a análise levantada no capítulo 2 deste trabalho. Ao investigar o sistema de educação superior como um todo – incluindo, portanto o sistema público e o sistema privado – nota-se que as políticas públicas voltadas à democratização do acesso ainda não alcançaram um estágio de equidade entre si.[769]

Certamente, a existência de programas como o ProUni, o FIES e as ações afirmativas nas IES públicas representam importantes iniciativas na busca por um sistema mais equânime. No entanto, estas políticas atendem a um universo parcial dos alunos matriculados no ensino superior, e questiona-se o quanto possam impactar na redução da desigualdade de oportunidades no acesso e fruição da educação em seu nível superior. Isso porque, certas inadequações nas políticas, tais como o volume de subsídios destinado aos estudantes de cada uma delas não é designado a partir de um conhecimento profundo acerca das demandas do ensino superior e das condições de acesso dos indivíduos.

Isto porque, como observado, a elaboração das políticas distributivas não foi pensada de forma globalizada, apresentando incoerências, desproporções e ineficiências frente ao intuito de promover a igualdade de oportunidades, e, mais ainda, a igualdade de posições. A análise revelou que, muitos dos alunos que acessam as políticas mencionadas continuam tendo que arcar com gastos desproporcionais às suas condições.

Cita-se como exemplo os alunos beneficiados com bolsas de 50% do ProUni que, ainda que tenham alto desempenho escolar e poucas condições financeiras, não tem acesso à universidade pública, em contraponto aos 50% que beneficiam-se da gratuidade irrestrita sem qualquer critério de justiça social. Ainda, existe um universo de alunos que utilizam a nota do ENEM – e, portanto, possuem alto desempenho escolar - para obter um financiamento do FIES, o qual, em vários casos pode representar montantes elevados (a exemplo dos cursos de medicina, odontologia e engenharias), em

[768] BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de Agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em 25 dez 2019.

[769] Neste sentido, ver MARIANO, Cynara Monteiro; FURTADO, Emmanuel Teófilo; CARVALHO, Juliana Pedrosa. A importância do serviço público de educação superior na igualdade de oportunidades. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 17, n. 201, p. 16-23, nov. 2017.

contraponto aos 50% que se beneficiam da gratuidade irrestrita sem a consideração de critérios de equidade.

O arranjo das políticas de acesso deve reconduzir a discussão acerca do financiamento de todo o ensino superior no Brasil, levantando o debate sobre a integração de todas as etapas de formação, com a garantia da ênfase dada pela Constituição da República Federativa de 1988, para que as desigualdades se reduzam a cada etapa, além dos critérios utilizados para que se alcance o ideal de sociedade de justiça distributiva. [770]

Ademais, há que se lembrar que constata-se na obra de Ronald Dworkin o posicionamento de que as medidas de ações afirmativas apresentam, contudo, caráter provisório, eis que utilizam de maneira transitória dos critérios raciais e sociais, a fim de que se possibilite alçar grau de cidadania mínima aos excluídos, para que estes alcancem posições a ponto de serem globalmente beneficiados por políticas públicas mais gerais, as quais, por sua vez, não são racialmente/socialmente orientadas.[771]

Noutro passo, como visto, a priorização (em termos de recursos financeiros) do ensino superior público no cenário enfrentado por um país em que mais da metade da população não possui condições de finalizar o ensino médio pode traduzir-se em uma maneira forma de transferência de renda para os mais ricos. Isto porque, em geral os estudantes de famílias mais ricas têm maiores chances de ingressar no ensino superior público, como também os indivíduos que são beneficiados por tais políticas têm maiores chances de estudar por mais anos e tendem a obterem melhores chances de emprego no futuro, perpetuando as desigualdades.

Isto porque, grande parte das políticas públicas consistem em formas de transferência de renda. E, "quando os custos de uma política estão dispersos por toda a sociedade e os benefícios estão concentrados em um grupo específico, aqueles que ajudam a financiar uma política, mas dela não se beneficiam, estão subsidiando os que recebem os serviços prestados pelo governo"[772].

---

[770] CARVALHO, Márcia Marques de. **Desigualdade de oportunidades no ensino superior:** Mensuração, determinantes e políticas de ação afirmativa. 2013. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013 e CARVALHO, Márcia; WALTENBERG, Fábio D. Desigualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior no Brasil: uma comparação entre 2003 e 2013. **Economia Aplicada**, v. 19, n. 2, p. 369-396, 2015.

[771] Neste sentido, ver: DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

[772] GÓES, Carlos; DUQUE, Daniel. "Como as universidades públicas no Brasil perpetuam a desigualdade de renda: fatos, dados e soluções". **Nota de Política Pública n. 01/2016**. São Paulo: Instituto Mercado Popular. Disponível em: https://mercadopopular.org/nota-de-politicas-publicas/como-as-universidades-publicas-no-brasil-perpetuam-a-desigualdade-de-renda-fatos-dados-e-solucoes/.Acesso em 20 fev. 2020.

Com a gratuidade absoluta nas universidades públicas esta situação é facilmente observável: o pagamento pelas instituições é dividido igualmente entre todos os contribuintes, porém somente alguns realmente tem acesso ao serviço público em questão. Como já mencionado, a alta concorrência das universidades públicas e da, salvo importantes exceções, baixa qualidade das escolas públicas brasileiras, aqueles em situação econômica mais vulnerável têm pouca chance de conseguir uma vaga para estudar em uma universidade financiada pelo contribuinte.

Nesta toada, dos dados apresentados, é possível observar que, em média, a renda familiar *per capita* de jovens que frequentam universidades públicas (R$1422) é mais de duas vezes maior do que a daqueles jovens que não frequentam universidade (R$690)[773]**.** Isto porque, as famílias 20% mais pobres têm inúmeras dificuldades. Uma boa parte deles (50,8%) sequer termina o ensino médio. Além disso, a pressão que eles têm por trabalhar para contribuir com o orçamento familiar diminui a possibilidade que eles têm de se preparar para os altamente concorridos vestibulares ou mesmo se dedicar a um curso integral (e, na maior parte das vezes, diurno) que vai limitar sua possibilidade de trabalho.

Aliás, a desproporcionalidade no acesso de grupos desprivilegiados à universidade pública é mais acentuada em determinados cursos. Como visto no segundo capítulo, os resultados das pesquisas analisadas demonstram claramente que a grande maioria dos estudantes dos cursos de alta demanda tem origem no ensino médio privado. Dito de outra forma, 89% dos estudantes de Medicina e 75% dos estudantes de Odontologia estudaram integralmente o ensino médio privado – setor que representa apenas 13% das matrículas do ensino médio como um todo. Por outro lado, é notável o alto percentual de estudantes originários da escola pública em cursos como História e Pedagogia, e bem como as licenciaturas e cursos de baixa relação candidato/vaga[774].

Deste modo, em que pese o visível crescimento, revelando a importância das políticas públicas vigentes na geração de oportunidades, pode-se afirmar que, não obstante a redução expressiva de estudantes ricos, observada nos últimos anos na grande

[773] O conceito de jovens abarca indivíduos que têm entre 18 e 24 anos. Essa é a divisão etária que a Pesquisa Mensal de Empregos do IBGE utiliza para caracterização de desemprego juvenil.
[774] Resultados da pesquisa apresentada por RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, 2014.

maioria dos cursos, o campus continua, como já destacado, não só mais rico que a sociedade, mas também porta-voz de um verdadeiro *apartheid* econômico.[775]

Repise-se, por exemplo, que "há quase seis vezes mais estudantes pobres na Pedagogia do que na Medicina, e cerca de três vezes mais estudantes pobres nas licenciaturas do que na Odontologia, indicando que ainda há, no campus, diferenças profundas entre os estudantes, o que demanda dos gestores educacionais dedicação abnegada ao processo integrativo e atenção redobrada às dificuldades específicas dos estudantes mais pobres"[776].

Demais disso, as distorções da desigualdade também despontam nas diferenças nas composições de cor/raça. Enquanto cursos como Pedagogia e Serviço Social são majoritariamente negros, em outros, como Engenharia Mecânica e Relações Internacionais, negros são menos de um terço do corpo discente[777].

Essa tendência revela um indicador: "quanto mais difícil o ingresso em um curso, menor a presença de negros entre os estudantes – e, presumivelmente, isso também se correlaciona com a renda familiar. Ademais, dentre os 90 cursos de universidades públicas com mais de 10 mil estudantes, a correlação entre porcentagem de negros dentre os alunos e a nota de corte média de cursos no Sistema de Seleção Unificada (SISU) do Ministério da Educação é negativa e estatisticamente significante"[778].

Portanto, em seu desenho atual, a ação afirmativa de cotas raciais falha em alterar essa desigualdade existente entre os diversos cursos de um campus. Ela aumenta,

---

[775] Expressão utilizada por RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, 2014.

[776] O autor ainda indica a intensa relação entre os indicadores avaliados por sua pesquisa. Segundo Dilvo Ristoff, "via de regra, o estudante que tem pai com escolaridade superior vem também de família das duas faixas de renda mais elevadas, frequenta cursos com os mais altos percentuais de brancos e se origina da escola do ensino médio privado". Por outro lado, "estudantes que não têm pais com escolaridade superior ou com alto rendimento, estudam em cursos com percentuais de brancos muito próximos ao da população brasileira e têm a sua origem escolar no ensino médio público". O autor ressalta que "a origem social e a situação econômica da família do estudante é, sem dúvida, um fator determinante na trajetória do jovem brasileiro pela educação superior e, por isso mesmo, deve estar na base das políticas públicas de inclusão dos grupos historicamente excluídos". In: RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, 2014, p. 19.

[777] O critério do IBGE para cor/raça faz uma divisão entre "pretos" e "pardos". Neste estudo, decidiu-se por fazer uma agregação das duas categorias sob o rótulo de "negros".

[778] GÓES, Carlos; DUQUE, Daniel. "Como as universidades públicas no Brasil perpetuam a desigualdade de renda: fatos, dados e soluções". **Nota de Política Pública n. 01/2016**. São Paulo: Instituto Mercado Popular. Disponível em: https://mercadopopular.org/nota-de-politicas-publicas/como-as-universidades-publicas-no-brasil-perpetuam-a-desigualdade-de-renda-fatos-dados-e-solucoes/.Acesso em 20 fev. 2020.

sem dúvidas, a presença dos negros em âmbito universitário, mas não auxilia a resolver essa inequação.

Retomando as conclusões anteriores, a transferência de renda, assim como desenhada, auxilia a perpetuar desigualdades, pois anos adicionais de estudo podem incrementar a renda futura dos que receberam tal benefício. A cada ano de estudo "a mais", o cidadão pode ter aumento de sua renda entre 6,5% e 10%[779]. Por isso, as universidades públicas brasileiras, historicamente, e embora se tenha apresentado avanços, são um mecanismo de perpetuação das desigualdades de renda.

Diante de todos esses argumentos, alavanca-se o debate, já brevemente mencionado, sobre a necessidade de priorização do ensino básico em detrimento dos altos gastos destinados ao ensino superior. Neste sentido, pesquisa realizada por Roland Fryer Junior desponta de maneira inequívoca: desigualdades de renda, nível de desemprego, encarceramento em idade precoce, gravidez na adolescência e saúde entre brancos e negros, por exemplo, são, em sua maior parte, explicadas por diferenças na qualidade da educação de base recebida[780].

De acordo com Carlos Góes e Daniel Duque "os retornos ao investimento em educação, em termos econômicos para a sociedade e cognitivos para as crianças, são maiores quando esses investimentos são direcionados à educação de base – em especial na primeira infância"[781].

Noutro passo, os autores evidenciam o fato de que o Poder Público tem autoridade para reverter parte do investimento destinado às universidades públicas para o Fundo Nacional da Educação Básica e financiar novos modelos de educação, e apontam algumas possibilidades políticas de novos arranjos: (i) financiar a criação das chamadas "escolas públicas de administração autônoma (*charter schools*)"[782]. Esse

---

[779] Estimações resultantes de uma regressão linear que utiliza dados da PNAD de 2013. Ver: GÓES, Carlos; DUQUE, Daniel. "Como as universidades públicas no Brasil perpetuam a desigualdade de renda: fatos, dados e soluções". **Nota de Política Pública n. 01/2016**. São Paulo: Instituto Mercado Popular. Disponível em: https://mercadopopular.org/nota-de-politicas-publicas/como-as-universidades-publicas-no-brasil-perpetuam-a-desigualdade-de-renda-fatos-dados-e-solucoes/.Acesso em 20 fev. 2020.

[780] FRYER JR., Roland. Racial Inequality in the 21st Century: The Declining Significance of Discrimination**. NBER Working Paper,** nº. 16256, 2010.

[781] GÓES, Carlos; DUQUE, Daniel. "Como as universidades públicas no Brasil perpetuam a desigualdade de renda: fatos, dados e soluções". **Nota de Política Pública n. 01/2016**. São Paulo: Instituto Mercado Popular. Disponível em: https://mercadopopular.org/nota-de-politicas-publicas/como-as-universidades-publicas-no-brasil-perpetuam-a-desigualdade-de-renda-fatos-dados-e-solucoes/.Acesso em 20 fev. 2020. Ademais, neste sentido: HECKMAN, James. School, Skills, and Synapses**. Economic Inquiry**. Volume 46, Issue 3, pages 289–324, July 2008.

[782] Neste sentido, ver: ADRIÃO, Theresa. Escolas Charters nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. **Educação e filosofia**, v. 28, n. 2014, Esp., p. 263-282, 2014.

modelo educacional, embora público, possuem em seu arranjo maior autonomia, e têm seu financiamento condicionado aos resultados apresentados. De acordo com os autores, "seria possível alterar o artigo 20 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação para enquadrar tais escolas públicas de administração autônoma como "escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas", previstas pelo artigo 213 da Constituição, ou, ainda, estabelecer parcerias público-privadas para a administração dessas escolas"[783] e (ii) elaborar política pública equivalente ao ProUni para o ensino básico, e assim financiar a educação de estudantes de baixa renda em escolas privadas. Este modelo utiliza "vales educacionais" (também conhecido como "vouchers"), e é utilizado em países como os Estados Unidos, a Colômbia, o Chile e a Suécia. De acordo com os autores, "a ideia é substituir uma estruturação centralizada da política educacional por uma descentralizada"[784]. Ademais, "sendo as escolas privadas mais eficientes, os estudantes que receberam vales educacionais viram uma melhora na sua performance acadêmica (...). Indiretamente, como esses programas inicialmente se focalizaram em regiões de pior desempenho educacional, ao retirar o fardo nessas regiões dos profissionais da rede pública, as escolas públicas tradicionais também responderam positivamente, beneficiando estudantes que não participaram do programa" [785]

Essas são algumas alternativas que buscam a melhora da educação primária para que todo o sistema educacional seja mais inclusivo. E, para financiar essas mudanças, a instituição de mensalidades nas universidades públicas federais para aqueles que podem pagar, com bolsas condicionais à renda familiar *per capita* do estudante ingressante surge como opção.

Antes de se adentrar aos pontos positivos desta possibilidade, outras distorções da gratuidade das universidades públicas ainda podem ser analisadas. Preliminarmente, contudo, é crucial ressaltar que não se está a generalizar o perfil dos estudantes

---

[783] GÓES, Carlos; DUQUE, Daniel. "Como as universidades públicas no Brasil perpetuam a desigualdade de renda: fatos, dados e soluções". **Nota de Política Pública n. 01/2016**. São Paulo: Instituto Mercado Popular. Disponível em: https://mercadopopular.org/nota-de-politicas-publicas/como-as-universidades-publicas-no-brasil-perpetuam-a-desigualdade-de-renda-fatos-dados-e-solucoes/.Acesso em 20 fev. 2020.

[784] GÓES, Carlos; DUQUE, Daniel. "Como as universidades públicas no Brasil perpetuam a desigualdade de renda: fatos, dados e soluções". **Nota de Política Pública n. 01/2016**. São Paulo: Instituto Mercado Popular. Disponível em: https://mercadopopular.org/nota-de-politicas-publicas/como-as-universidades-publicas-no-brasil-perpetuam-a-desigualdade-de-renda-fatos-dados-e-solucoes/.Acesso em 20 fev. 2020. Neste sentido, os autores referenciam a pesquisa de FORSTER, Greg. **A Win-Win Solution:** The Empirical Evidence on School Choice. The Friedman Foundation. April 2013.

[785] GÓES, Carlos; DUQUE, Daniel. "Como as universidades públicas no Brasil perpetuam a desigualdade de renda: fatos, dados e soluções". Nota de Política Pública n. 01/2016. São Paulo: Instituto Mercado Popular. Disponível em: https://mercadopopular.org/nota-de-politicas-publicas/como-as-universidades-publicas-no-brasil-perpetuam-a-desigualdade-de-renda-fatos-dados-e-solucoes/.Acesso em 20 fev. 2020.

universitários, mas sim apenas traçando algumas possibilidades e condutas possivelmente existentes diante do atual sistema.

A primeira delas é que, hipoteticamente, o jovem ingressante na universidade, faz sua escolha baseando-se em duas grandezas: a qualidade e o custo de cada curso e instituição de ensino. Entretanto, quando o custo é referente a zero, como no caso das IES públicas, por diversas vezes a aptidão do aluno para o curso escolhido pode se tornar um fator secundário. Isto porque, para muitas realidades no Brasil, o que importa, quando não há nenhum grande gasto regular para cursar algum curso, é entrar na universidade, tendo em vista seus possíveis ganhos individuais no futuro. Assim, "o efeito individual, portanto, causado por essa distorção é o incentivo criado para jovens que, após passarem pelo ENEM, escolham quaisquer cursos em universidades públicas cuja nota de corte requerida seja menor do que a sua"[786].

Este fenômeno também pode levar às duas seguintes distorções. A primeira diz respeito à taxa de evasão: aproximadamente 13% dos estudantes das universidades públicas acabam abandonando seus cursos. Ademais, o avanço do sistema SISU contribuiu para apresentar, ainda em seu primeiro ano de vigência, uma taxa duas vezes maior que a evasão geral, "indicando que a introdução do ENEM como método de ingresso em um grande número de universidades públicas gerou uma maior evasão, tal como esperado"[787].

Neste mesmo sentido, Denise Leyi Li ressalta que "a adesão ao SISU eleva a probabilidade de evasão no primeiro ano em 4,5 pontos percentuais. Além disso, um aluno que ingressa em um programa que oferta vagas pelo SISU tem uma probabilidade maior de mudar de instituição antes de completar o curso". Deste modo, a evasão na graduação nas IES do país, representa uma forma de desperdício dos recursos públicos, eis que torna vãos toda a estrutura da universidade, seja seus funcionários, professores, equipamentos e espaço físico"[788].

---

[786] JOSÉ, Daniel; DUQUE, Daniel. **Mensalidades nas Universidades Paulistas:** um novo modelo de Ensino Superior público. Organização "Eu sou livres". Disponível em: https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2018/08/21124703/Mensalidades-nas-Universidades-Paulistas-Daniel-Jos%C3%A9-e-Daniel-Duque.pdf. Acesso em 19 dez 2019.

[787] JOSÉ, Daniel; DUQUE, Daniel. **Mensalidades nas Universidades Paulistas:** um novo modelo de Ensino Superior público. Organização "Eu sou livres". Disponível em: https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2018/08/21124703/Mensalidades-nas-Universidades-Paulistas-Daniel-Jos%C3%A9-e-Daniel-Duque.pdf. Acesso em 19 dez 2019.

[788] LI, Denise Leyi. **O novo Enem e a plataforma Sisu:** efeitos sobre a migração e a evasão estudantil. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, p. 75.

Em igual sentido, Natalícia Pacheco de Lacerda Gaioso sinala que "embora a evasão ocasione prejuízos aos cofres públicos; ao conceito da IES que sofre com as perdas de prestígio internas e externas e com o risco de manutenção das condições de sobrevivência financeira; onere o orçamento doméstico de muitas famílias que arcam com as altas mensalidades das instituições privadas; à sociedade com investimentos mal aproveitados uma vez que os alunos ocupam as vagas nas instituições públicas e não se tulem, esses prejuízos não são percebidos pelos estudantes"[789].

Ademais, a segunda incongruência a ser observada consiste na demora que determinados alunos possuem para completar o curso, também chamada de "retenção no ensino superior". Esta expressão diz respeito à permanência prolongada do estudante na universidade, causando um enorme atraso na conclusão do curso.

Geralmente este fenômeno ocorre quando os indivíduos percebem que não tem nenhuma aptidão ou interesse pelo curso escolhido, porém não querem evadir (eis que, ainda assim ao final terão um diploma de ensino superior), e assim prolongam sua estadia na universidade, repetindo matérias com frequência, ou optando por cursar poucas a cada semestre. Diante deste fenômeno, é possível extrair que "quando não há custo privado, eleva-se o custo social para pagar pelos universitários que evadem ou estendem indefinidamente seus cursos"[790].

Essas distorções fazem repensar o sistema da gratuidade irrestrita. Aliás, o arquétipo que propõe a cobrança pelo ensino superior público já existe no mundo. Cita-se como exemplo o modelo implantado na Universidade da Califórnia, que é uma universidade pública, e adota um padrão em que distribui aos alunos bolsas de estudo que podem cobrir até três quartos do custo total da educação (incluindo habitação, alimentação, livros, etc.) para estudantes mais pobres, mas converge para zero à medida que a renda familiar aumenta. É importante frisar que, em tal modelo, é possível que aqueles estudantes que tenham renda familiar mais baixa, na verdade, recebam mais

---

[789] GAIOSO, Natalícia Pacheco de Lacerda. **O fenômeno da evasão escolar na educação superior no Brasil. 2005**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília, Brasília, p. 67.

[790] JOSÉ, Daniel; DUQUE, Daniel. **Mensalidades nas Universidades Paulistas:** um novo modelo de Ensino Superior público. Organização "Eu sou livres". Disponível em: https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2018/08/21124703/Mensalidades-nas-Universidades-Paulistas-Daniel-Jos%C3%A9-e-Daniel-Duque.pdf. Acesso em 19 dez 2019.

recursos do que hoje recebem com universidade sem mensalidade e com sistemas de assistência estudantil.[791]

De fato, no referido modelo, é cobrado do aluno uma mensalidade cujo valor corresponde apenas a um terço do total, e, sendo possível enfocar os recursos para os alunos que não possuem condições de pagar, foi viável aumentar os benefícios para os que mais precisam. Concomitantemente, os alunos cujas famílias pertencem aos estratos mais elevados da sociedade quase não recebem nenhum subsídio do governo, evitando o efeito de transferência de renda de pobres para ricos que existiria se eles adotassem um modelo como o brasileiro.

Aliás, em hipótese de se cobrar pelo acesso e fruição do ensino superior público no Brasil, desponta um trilema entre as grandezas de arrecadação, atratividade e progressividade no valor a ser cobrado, em que compete ao Poder Público escolher o que busca priorizar. Neste sentido, é plausível considerar um modelo que proponha mensalidades progressivas, mas que preservem a atratividade das instituições públicas em relação às privadas. Isto porque, considerando que as IES públicas possuem enorme tradição nos parâmetros de qualidade do ensino superior, deve-se buscar arranjo que mantenha seu prestígio. Caso opte por privilegiar a arrecadação, possivelmente as universidades públicas perderão sua atratividade, especialmente considerando as tantas universidades privadas competidoras no mercado.

Daniel José e Daniel Duque, sugerem, então, à título de exemplo "um valor arbitrário de R$ 600,00 mensais para o primeiro extrato, R$ 1.500,00 para o segundo e R$ 2.500,00 para o terceiro. Projetam, deste modo, "assumindo a hipótese de manutenção do perfil social dos universitários dessas instituições, simula-se um ganho de receita para os cofres públicos de cerca de R$ 690 milhões anuais, o que seria equivalente a cerca de 6,7% do orçamento total dessas universidades"[792].

Sustenta-se, tomando como premissa todo o exposto nesta dissertação, a fim de não incorrer em retrocesso social, a necessidade de priorização da atratividade e progressividade em detrimento da arrecadação. Até porque, como se submetem ao

---

[791] UNIVERSITY OF CALIFORNIA. **How Aid Works:** Student Scenarios. Disponível em: http://admission.universityofcalifornia.edu/paying-for-uc/how-aid-works/student-scenarios/index.html. Acesso em 16 dez 2019.

[792] Valores sugeridos pelos autores em sua pesquisa. JOSÉ, Daniel; DUQUE, Daniel. **Mensalidades nas Universidades Paulistas:** um novo modelo de Ensino Superior público. Organização "Eu sou livres". Disponível em: https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2018/08/21124703/Mensalidades-nas-Universidades-Paulistas-Daniel-Jos%C3%A9-e-Daniel-Duque.pdf. Acesso em 19 dez 2019.

regime jurídico dos serviços públicos, o serviço público de educação superior deve observar seus princípios específicos, dentre eles a modicidade das tarifas.

Como se vê, o valor a ser recebido com tais mensalidades arbitrariamente definidas provavelmente não seria capaz de custear grande percentual dos gastos das universidades públicas, pois priorizam a progressividade e atratividade. No entanto, como foi visto, mesmo nesse desenho, elas poderiam ter capacidade de dar fôlego fiscal a essas instituições, que atualmente se encontram em crise orçamentária.

Daniel José e Daniel Duque também projetam a utilização dos recursos para compor desenhos mais diversos. Neste sentido, a exemplo das universidades estaduais de São Paulo, sustentam que "caso metade do montante arrecadado seja destinado ao ensino médio, este sistema teria um aumento de recursos de 4,5%, enquanto as instituições de ensino superior do governo de São Paulo contariam ainda com um aumento de 3,3% de seu orçamento"[793]

Os autores também ponderam o impacto das mensalidades sobre a renda familiar *per capita* dos não bolsistas. Por exemplo, com os valores que sugerem em sua pesquisa, "a redução do rendimento disponível para cada membro das famílias é progressivo, saindo de 10% para aquela de R$ 1.500,00 a R$ 3.000,00 mensais até 25% para aquelas com renda maior do que R$ 5.000,00"[794].

Por fim, anotam um impacto positivo das mensalidades progressivas sobre a desigualdade. Tomando como exemplo as universidades do estado de São Paulo, que contam com aproximadamente 160 mil estudantes nessas instituições (em meio a 45 milhões de habitantes no Estado), "ele há de ser pequeno, no entanto, considerando o não uso de crédito estudantil, o índice de Gini de São Paulo sairia de 0,4851 para 0,4848 com a instituição de tais valores para as mensalidades, uma queda de cerca de 1%"[795].

Os autores concluem que a gratuidade universal das universidades públicas funciona, na prática, como um grande programa de transferências de renda: no Estado

---

[793] JOSÉ, Daniel; DUQUE, Daniel. **Mensalidades nas Universidades Paulistas:** um novo modelo de Ensino Superior público. Organização "Eu sou livres". Disponível em: https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2018/08/21124703/Mensalidades-nas-Universidades-Paulistas-Daniel-Jos%C3%A9-e-Daniel-Duque.pdf. Acesso em 19 dez 2019.

[794] JOSÉ, Daniel; DUQUE, Daniel. **Mensalidades nas Universidades Paulistas:** um novo modelo de Ensino Superior público. Organização "Eu sou livres". Disponível em: https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2018/08/21124703/Mensalidades-nas-Universidades-Paulistas-Daniel-Jos%C3%A9-e-Daniel-Duque.pdf. Acesso em 19 dez 2019.

[795] JOSÉ, Daniel; DUQUE, Daniel. **Mensalidades nas Universidades Paulistas:** um novo modelo de Ensino Superior público. Organização "Eu sou livres". Disponível em: https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2018/08/21124703/Mensalidades-nas-Universidades-Paulistas-Daniel-Jos%C3%A9-e-Daniel-Duque.pdf. Acesso em 19 dez 2019.

de São Paulo, enquanto o gasto por aluno na rede estadual no ensino médio é de apenas R$ 363 mensais, nas universidades estaduais ele chega a R$ 5,5 mil (o que seria ainda pelo menos 10 vezes maior mesmo se 40% desse orçamento for destinado à pesquisa).

Ainda em análise ao estado de São Paulo, é possível constatar a origem de escolas privadas, principalmente na USP, na qual mais de 70% vêm da rede privada no ensino médio, e ainda mais em cursos mais valorizados. Desta maneira, sustentam que "a instituição de mensalidades para os estudantes mais abastados pode, portanto, não apenas diminuir o subsídio estatal a essas camadas mais ricas da sociedade, mas também serviria como uma possível fonte de receita para essas instituições, que hoje passam por uma difícil crise fiscal. Considerando o trilema arrecadação-atratividade-progressividade, mesmo um desenho que priorizasse os dois últimos (ou seja, com mensalidades mais baixas que as do mercado e altamente progressivas), haveria um potencial arrecadatório da ordem de R$ 700 milhões, o que representa quase 7% do orçamento dessas universidades"[796].

Ademais, além do modelo implementado na Universidade da Califórnia, é interessante notar que, dos 29 países analisados em um estudo de 2018 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE[797], em nove as universidades são totalmente gratuitas na graduação. Em quatro, as taxas anuais são menores que US$ 1.000,00. As outras 16 nações possuem taxas equivalentes a aproximadamente US$ 1.462,00 em Portugal a US$ 11.796,00 , na Inglaterra.

Demais disso, Alemanha e França não estão na pesquisa do órgão, mas também cobram taxas, mas simbólicas, de administração. Já a China, país que não compõe a OCDE, mas é conhecido pela tradição em pesquisa, sendo o segundo país que mais produz artigos científicos[798], tem universidades que cobram, em média, de US$1.670,00

---

[796] JOSÉ, Daniel; DUQUE, Daniel. **Mensalidades nas Universidades Paulistas:** um novo modelo de Ensino Superior público. Organização "Eu sou livres". Disponível em: https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2018/08/21124703/Mensalidades-nas-Universidades-Paulistas-Daniel-Jos%C3%A9-e-Daniel-Duque.pdf. Acesso em 19 dez 2019.

[797] ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Education at a Glance**. OECD Publishing, Paris, 2018. https://doi.org/10.1787/6f3fd969-en. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018/summary/english_6f3fd969-.en?parentId=http%3A%2F%2Finstance.metastore.ingenta.com%2Fcontent%2Fpublication%2Feag-2018-en. Acesso em 20 jan. 2020.

[798] NATURE INDEX. **Country/territory outputs**. Disponível em: https://www.natureindex.com/country-outputs/generate/All/global/All/score. Acesso em 10 jan. 2020.

a US$ 3.000,00 por ano, de acordo com ranking publicado pela Times Higher Education.[799]

Outro ponto de discussão, já brevemente levantado, é se a introdução de cobrança nas universidades poderia, efetivamente, melhorar a situação fiscal das universidades, que entraram em crise junto com a economia do país e ainda estão ameaçadas por cortes do governo federal.

Argumentos contrários à cobrança sustentam que a medida teria um impacto orçamentário baixo. O reitor da Unicamp, Marcelo Knobel, cita como exemplo o Massachusetts Institute of Technology – MIT, que possui como valor a cobrança de até US$ 50.000,00 por ano dos alunos, mas que arrecada com as cobranças apenas 10% de seu orçamento.[800]

No entanto, de acordo com pesquisa realizada pela empresa de consultoria The Pew Charitable Trusts, as universidades públicas estadunidenses obtêm maiores rendimentos advindos da cobrança de mensalidades. Em 2013, aproximadamente 21% do orçamento dessas universidades adveio por meio dessa cobrança dos alunos.[801]

Contudo, embora despontem à mente como modelos de universidades pagas no mundo, o arquétipo norte-americano em muito se difere do modelo brasileiro. Além de obterem receita adicional pela venda de serviços, a grande maioria das universidades possuem fundos de investimentos bilionários, obtidos por meio de doações, principalmente.

Aliás, em meio ao debate de cobrança do ensino superior público, há quem sustente a utilização de empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR) como modelo de alternativa à imposição da cobrança de mensalidades ao ensino superior público.[802]

Os ECR "são uma modalidade de financiamento que dilui as amortizações ao longo da vida do mutuário, em prestações definidas de acordo com sua renda futura e

---

[799] TIMES HIGHER EDUCATION. **The cost of studying in a university in China**, 2018. Disponível em: https://www.timeshighereducation.com/cn/student/advice/cost-studying-university-china.Acesso em 10 jan. 2020.

[800] KNOBEL, Marcelo. **As universidades públicas deveriam cobrar mensalidade dos alunos mais ricos? NÃO.** Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/06/as-universidades-publicas-deveriam-cobrar-mensalidade-dos-alunos-mais-ricos-nao.shtml. Acesso em 10 jan. 2020.

[801] THE PEW CHARITABLE TRUSTS. **Federal and State Funding on Federal Education**: a changing landscaping, 2013. Disponível em: https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2015/06/federal_state_funding_higher_education_final.pdf. Acesso em 10 jan. 2020.

[802] NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 41, p. 45-55, out. 2015.

cobradas pelos sistemas de tributação ou de recolhimento de contribuições previdenciárias. Oferece, assim, proteção social ao estudante, ao vincular a seu padrão futuro de renda o pagamento de seus estudos superiores"[803].

Neste sentido, não há arrecadação no período de estudos, e apenas após a graduação, as cobranças são restringidas a um determinado percentual de sua renda. O orçamento das universidades, portanto, contaria com o compartilhamento entre contribuintes e ex-estudantes.[804]

Ademais, se comparado com os empréstimos tradicionais, nos quais os custos elevados tendem a gerarem inadimplência elevada, "amplificando os custos para governo e para a sociedade. Além disso, dado que retornos à educação são incertos e exibem grande dispersão, prestações fixas podem afastar do ensino superior os mais avessos a riscos"[805] A utilização de ECR, por sua vez, busca traduzir novos formatos de cobrança, de acordo com os diferentes perfis de renda existentes no ensino superior público. Isto porque, a forma de pagamento é determinada com base na situação fática-econômica da pessoa, e não no prazo de amortização, além de disponibilizar um seguro contra contingências econômicas. Deste modo, possibilitam ao Poder Público que se concentre naqueles que não consigam reembolsar integralmente o financiamento, em vez de oferecer menores taxas de juros e beneficiar também os que podem pagar.

De acordo com Paulo A. Meyer M. Nascimento, é uma alternativa que "cobra posteriormente de volta daqueles que vierem a ter renda suficiente para reembolsar, ainda que, em muitos casos, apenas parcialmente, o investimento feito pelo Estado brasileiro. Política assim assegura a gratuidade durante o curso, reduz a pressão sobre os orçamentos públicos e levanta recursos adicionais para financiar a expansão das vagas e a manutenção de políticas de suporte apropriadas para garantir permanência e conclusão com qualidade de todos os segmentos discentes"[806]

Deste modo, diante da construção delineada no decorrer deste trabalho, e, em que pese a ausência de aprofundamento no estudo do modelo, parece tratar-se de política de expansão que apresenta maior grau de equidade se comparada ao arranjo

---

[803] NASCIMENTO, Paulo. A. Meyer M. ECR Como Alternativa Ao Bônus Da Gratuidade? **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, v. 49, p. 45-55, fev. 2017, p. 39.
[804] CHAPMAN, Bruce; NASCIMENTO, Paulo. A. Meyer M. Financiamento do ensino superior: as vantagens dos empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR). **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017.
[805] NASCIMENTO, Paulo. A. Meyer M. ECR Como Alternativa Ao Bônus Da Gratuidade? **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, v. 49, p. 45-55, fev. 2017, p. 39.
[806] NASCIMENTO, Paulo. A. Meyer M. ECR Como Alternativa Ao Bônus Da Gratuidade? **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 49, p. 45-55, fev. 2017, p. 42.

atual das políticas públicas educacionais. Até porque, o sistema que utiliza do ECR tem como premissa o saldo devedor, estabelecido de acordo com as particularidades de cada curso e cada instituição, interrompendo a cobrança a partir do momento em que se atinge o valor a ser reembolsado, ou quando são atendidos eventuais critérios para remissão da dívida. Revela-se, deste modo, como uma alternativa capaz de oportunizar mais recursos para instituições públicas, sem comprometer a gratuidade durante do estudo, e sem eximir o Poder Público de seu ofício de promover em máxima medida a educação daqueles pertencentes às camadas sociais mais baixas da população.[807]

Na Inglaterra, por sua vez, observa-se que a contribuição dos ex-alunos atualmente representa importante fonte de renda para as instituições de ensino. Em pesquisa publicada pela University Funding Explained, observa-se que, em 2015, do total de 33 bilhões de libras que as 164 universidades britânicas obtiveram como orçamento, 25% vieram de anuidades de estudantes.[808]

No caso britânico, o ensino superior, até 1997 era completamente gratuito. Com a reforma ocorrida neste mesmo ano, para além de instituir a cobrança dos alunos que possuem condições de pagar, o país buscou ampliou o acesso, especialmente dos estudantes de baixa renda, eis que desenvolveu um modelo de empréstimo que só começa após a conclusão do curso e é baseado na renda do aluno já formado, nos moldes do ECR. Por exemplo, pelo período em que o estudante tiver vencimentos fixos de até 1.577 libras (R$ 8 mil) por mês, exime-se de pagar pelo financiamento. A partir do momento em que perceber vencimentos superiores, recolhe 9% do que exceder esse patamar. A dívida se estende até no máximo 30 anos, e exclui-se a dívida, independentemente de quanto foi pago. Esse montante refere-se não apenas aos custos da universidade, mas também os custos de vida do estudante durante a graduação.[809]

---

[807] NASCIMENTO, Paulo. A. Meyer M. ECR Como Alternativa Ao Bônus Da Gratuidade? **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 49, p. 45-55, fev. 2017, p. 42. Para mais, ver: SALMI, Jamil. **Student loans in an international perspective:** the World Bank experience. Washington, D. C.: The World Bank, 1999.

[808] UNIVERSITIES UK. **University Funding Explained**. Julho, 2016. Disponível em: https://www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/reports/Documents/2016/university-funding-explained.pdf. Acesso em 10 jan. 2020.

[809] MURPHY, Richard, SCOTT-CLAYTON, Judith; WYNESS, Gill. **The end of free college in England:** implications for quality, enrolments and equity. Centre For Global Higher Education working paper series. Working paper nº 30, november 2017.

Portanto, este modelo, que também é utilizado na Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, Tailândia, na Coreia do Sul e na Holanda, possibilita ao aluno só começar a pagar quando, e se, seus estudos resultarem em bons salários.[810]

Aliás, Claudia Malbouisson, Gisele F. Tiryaki et al. sustentam que "o financiamento público e gratuito do ensino superior justifica-se sempre que os retornos sociais forem superiores aos retornos privados, como é no caso da educação básica"[811]. Neste sentido, desponta com certa obviedade o retorno social privado na educação pública ser positivo, eis que a principal despesa a ser contabiliza refere-se ao custo de oportunidade do tempo direcionados aos estudos. Assim, "como indivíduos de renda elevada possuem restrições orçamentárias menos representativas, não haveria motivos para que o ensino público fosse gratuito, já que esses indivíduos estariam dispostos a investir em educação, desde que os ganhos futuros de proficiência excedessem os custos com o ensino superior"[812]

Neste mesmo sentido, Eduardo M. Azevedo e Pablo Salgado demonstram em seu estudo que, por conta da progressividade do ensino superior, os chamados "ganhos de bem-estar" poderiam ser elevados ao se definir política de cobrança dos estudantes que possuem renda elevada e frequentam a universidade pública.[813]

Sustentam que o ensino superior público gratuito acaba gerando distorções alocativas, e, na linha do entendido neste trabalho, limitando o acesso daqueles de menor nível de renda. Pontuam, neste sentido, que "a literatura sobre financiamento do ensino superior apresenta diversas possibilidades de cobrança, como taxas de matrícula e de mensalidades compatíveis com o nível de renda dos estudantes. Nesse contexto, o mais relevante é identificar mecanismos que promovam a equidade no acesso ao ensino superior e, ao mesmo tempo, que garantam a eficiência econômica na provisão do serviço público"[814].

Aliás, na mesma linha da previsão constitucional constante no artigo 213, § 2º, da CRFB – de que a universidade pública pode contar com recursos de origem privada –

---

[810] NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil. **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, v. 41, p. 45-55, out. 2015.

[811] MALBOUISSON, Claudia et al. O Ensino superior público deve ser gratuito?: algumas considerações preliminares. **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017, p. 22.

[812] MALBOUISSON, Claudia et al. O Ensino superior público deve ser gratuito?: algumas considerações preliminares**. Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017, p. 23.

[813] AZEVEDO, Eduardo. M., SALGADO, Pablo. Universidade pública deve ser grátis para quem pode pagar? **Revista Brasileira de Econometria**, v. 66, n.1, p. 99-116, 2012.

[814] AZEVEDO, Eduardo. M., SALGADO, Pablo. Universidade pública deve ser grátis para quem pode pagar? **Revista Brasileira de Econometria**, v. 66, n.1, p. 99-116, 2012, p. 110.

adicionalmente à cobrança pelo acesso e fruição do serviço público de ensino superior, seja por meio da instituição de mensalidades, seja por meio da adoção do modelo de empréstimos de ECR, seria interessante a facilitação e incentivo à captação autônoma de recursos pelas próprias universidades, como forma de complementação de receita. Entre essas medidas, poderiam se incluir, dentre outras: (i) a facilitação do recebimento de doações diretas. Isto porque, no presente, embora possíveis, as doações para universidades públicas submetem-se procedimento deveras burocrático, eis que precisam ser feitas por meio de depósitos na Conta Única do Tesouro, utilizando-se Guias de Recolhimento da União e subsequentes saldos de aporte liberados pelo Tesouro Nacional. Esse desenho, na prática, dificulta o recebimento de doações e faz-se questionar se os valores efetivamente são destinados às universidades. No Congresso Nacional[815], o Projeto de Lei n.º 4.643/2012, de autoria da Deputada Bruna Furlan, objetiva a criação de fundos patrimoniais (*endowment funds),* que facilitariam doações e fariam investimentos em nome direto das universidades; (ii) a ampliação de parcerias entre universidades públicas e o setor privado. Por meio da Lei n.º 8.958/1994[816] e 12.349/2010[817] já se permitiu a criação das fundações de apoio às universidades públicas. Seria interessante, contudo, que o Poder Público organizasse uma base de dados pública que transmita informações sobre o financiamento dessas fundações e as possíveis formas de parcerias e investimentos, a fim de que possa se racionalizar o redesenho de políticas públicas ao ensino superior, por exemplo.

Em igual sentido, observa-se que a UNESCO, agência especializada das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, há algum tempo vem se pronunciando favorável à combinação entre o financiamento público e privado em termos de educação superior. Neste sentido, no Relatório Delors, elaborado em 1996, a agência pontua que "a crise da educação superior é tratada como, sobretudo, crise de financiamento, resultado das políticas de ajuste estrutural impostas aos países em

---

[815] BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 4.643/2012**. Autoriza a criação de Fundo Patrimonial (endowment fund) nas instituições federais de ensino superior. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=558376. Acesso em 20 jan. 2020.

[816]BRASIL. **Lei n.º 8.958**, de 20 de Dezembro de 1994.Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8958.htm. Acesso em 17 dez. 2019.

[817] BRASIL. **Lei nº 12.349**, de 15 de Dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm. Acesso em 17 dez. 2019.

desenvolvimento, responsáveis por um menor investimento, por parte do Estado, nos sistemas de educação superior. Nesse sentido, o estabelecimento de novos parceiros, que possam complementar o financiamento, é colocado como alternativa para as instituições "driblarem" a escassez de recursos financeiros"[818]

Ainda, a UNESCO recomenda uma "ação estatal na garantia da educação superior, sobretudo, no estabelecimento das bases administrativas e de um quadro legislativo favorável à reestruturação desse nível educacional, processo cuja referência seja a educação superior como um bem público". Nessa ótica, a UNESCO defende a "participação de setores públicos e privados no desenvolvimento de sistemas de educação superior viáveis. A responsabilidade do Estado não é relegada, mas tem o seu papel reformulado na perspectiva de canalizar a contribuição dos vários setores sociais na garantia das funções e objetivos da educação superior". Defende, portanto, a "educação superior como um bem público, cujo financiamento advém de recursos estatais e privados, e não reduz o seu papel à dimensão econômica, considerada necessária, mas não exclusiva e suficiente". [819]

Por fim, como visto, o problema ao qual aqui se está aludindo – a falta de justiça social no sistema de gratuidade absoluta nas universidades públicas – encontra diversas respostas e resultados.

Assim, além de se atentar com os meios de acesso às universidades públicas, esta pesquisa enquadra-se na qualidade de identificar as injustiças perpetradas em um modelo que estende a gratuidade a todos os estudantes, independentemente de suas condições socioeconômicas.

Nesse ponto, iteram-se as importantes contribuições trazidas pelas políticas públicas de expansão do ensino superior, principalmente pelo regime de cotas, e como elas influenciam nesse aspecto da discussão ora apresentada, mas ainda revelam distorções.

Portanto, conclui-se, neste aspecto, que a alternativa de cobrança pelo acesso e fruição do ensino superior público apresentada justifica-se diante da incoerência jurídica de uma Administração Pública que, em que pese pautada pela lógica do Estado Social de Direito, encaminha recursos financeiros arrecadados de uma população

---

[818] UNESCO. Novos caminhos para a educação superior. **Seminário Internacional Universidade XXI.** Documento Síntese. Brasília, 2003, p. 7. Disponível em: http://livros01.livrosgratis.com.br/me004459.pdf. Acesso em 17 jan. 2020.

[819] UNESCO. Novos caminhos para a educação superior. **Seminário Internacional Universidade XXI**. Documento Síntese. Brasília, 2003, p. 8. Disponível em: http://livros01.livrosgratis.com.br/me004459.pdf. Acesso em 17 jan. 2020.

majoritariamente carente para o custeio de um serviço público prestado (não apenas, mas em grande medida) para indivíduos com boas condições financeiras.

O Estado tem o papel de proporcionar a todos, seja através de sua função prestacional normativa de proteção, ou pela função prestacional normativa de organização e procedimento ou ainda pela função prestacional direta, o acesso e permanência no sistema educacional básico e superior.

Como observado, o direito fundamental social à educação tem como objetivo o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade, e realiza a consolidação do dever de respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, consistindo, portanto, em um dos mais, senão o mais importante direito fundamental para o alcance do desenvolvimento em todas as suas dimensões. O ensino superior, para além de sua relevância no desenvolvimento da tríade ensino-pesquisa-extensão, possui o condão de promover a igualdade de posições entre os cidadãos, e com isso reduzir as latentes desigualdades sociais presentes no país.

Com efeito, é necessário afirmar a indispensabilidade da atuação do Poder Público na criação de oportunidades concretas que garantam, na prática, condições de fruição do direito à educação às camadas mais baixas da população. Este é, além de um compromisso internacionalmente assumido, um imperativo constitucional. Afinal, os propósitos previstos no artigo 3º da Constituição da República Federativa de 1988, só poderão ser atingidos se os poderes públicos levarem em conta a diminuição das desigualdades desde os pontos de partida. É se dizer, não é suficiente que a Administração Pública apenas aguarde o resultado de políticas públicas se as condições para fruição dos direitos que ela vem garantir não forem oferecidas.

Como também visto ao longo deste trabalho, o princípio da universalidade dos serviços públicos, sob influxo dos ditames da Administração Pública Inclusiva, se dirige a atender a igualdade material. E deste modo, conclui-se ser possível o estabelecimento de critérios de diferenciação entre os usuários dos serviços públicos, na medida de suas desigualdades.

Aliás, por óbvio que esta alternativa não pretende que as universidades públicas barrem o acesso das pessoas com boas condições financeiras. O que busca repensar é a diferença caracterizada entre a realidade econômica encontrável dentro das universidades e a vivenciada na sociedade civil brasileira.

4.3. Argumentos contrários à instituição de cobrança pelo ensino superior público

Em que pesem os diversos argumentos a favor da cobrança pelo ensino superior público, e sua justificativa diante do modelo atual, também é necessária a análise de alguns dos argumentos contrários à tal instituição. Isto porque se trata de medida de natureza hipercomplexa, que, caso fosse instituída, afetaria não apenas os estudantes, mas diversos setores da sociedade. Neste subcapítulo, portanto, apresentar-se-ão alguns dos argumentos que vão contra a cobrança pelo serviço público de ensino superior.

O primeiro é, sem dúvidas, a barreira jurídica intransponível observada diante da disposição expressa do princípio da gratuidade em estabelecimentos oficiais como princípio específico do ensino.

Isto porque, embora o termo "estabelecimentos oficiais" apresente certa ambiguidade[820] a conexão entre "gratuidade do ensino público" e "estabelecimentos oficiais" é inequívoca. Assim, atualmente, toda e qualquer instituição de ensino estatal, deste modo, em estabelecimento oficial, deve ser gratuita.[821]

Os autores que se debruçaram sobre o assunto não colocam esta ligação em dúvida. De acordo com Luiz Antônio Cunha, foi com a Constituição de 1988 que "pela primeira vez em nossa história, o ensino superior oferecido pelas universidades e faculdades públicas passou a ser gratuito de direito em todo o país"[822], ao passo que, para Romulado Portela de Oliveira o dispositivo do inciso IV "inova a formulação da gratuidade, assegurando-a para todos os níveis" e "declara-se, explicitamente, a gratuidade também para o ensino superior"[823].

---

[820] Neste sentido, ver: MURANAKA, Maria Aparecida Segatto; MINTO, César Augusto. O capítulo "Da Educação Superior" na LDB – uma análise. **Universidade e Sociedade,** Brasília, ano VIII, n. 15, p. 65-75, fev. 1998, p. 74.

[821] MINTO, Lalo Watanabe. Gratuidade Do Ensino Superior Em Estabelecimentos Oficiais: Precisão E Implicações. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 142, p. 153-170, 2018.

[822] CUNHA, Luis Antônio. A gratuidade do ensino superior público: da proibição à garantia constitucional.In: VELLOSO, J. (Org.). **Universidade pública**: política, desempenho, perspectivas. Campinas: Papirus, 1991. p. 31-55.

[823] OLIVEIRA, Romulado Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R.P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 15-41.

Corroborando essas interpretações, Alvaro Chrispino[824] afirma que "o princípio da gratuidade do ensino público deve ser interpretado extensivamente, de modo que a expressão ensino abranja todas as atividades que norteiam e propiciem o ensino, pois embora ensino seja o fim, os meios que possibilitam o acesso a ele, lhes são inerentes, pois servem de amparo, suporte e até condição para a concretização do acesso ao ensino público e gratuito".[825]

Assim, a vinculação da gratuidade, na atual Constituição, proíbe a cobrança de quaisquer taxas de serviços vinculados à atividade de ensino pesquisa e extensão, como, por exemplo, a taxa de matrícula, expedição de certificados, diplomas, transferências, históricos escolares, trancamento parcial ou total de disciplina, cancelamento de disciplina, entre outros serviços prestados ao aluno.[826]

Sobre a abrangência da gratuidade no ensino superior, Alvaro Chrispino entende que, diante da redação atual da Constituição, e do texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tendo em vista a educação superior ser composta por cursos sequenciais, graduação, pós-graduação e extensão, a totalidade de cursos e programas, quando prestados por instituições públicas de ensino, necessitam obedecer aos ditames do princípio da gratuidade.[827]

Como visto, a opção constituinte pela gratuidade irrestrita das universidades públicas respondeu às demandas dos movimentos estudantis, e teve como objetivo primordial democratizar o acesso ao ensino público e gratuito. Isto porque, em um contexto em que o acesso ao ensino superior era destinado à elite econômica e política, seria previsível que o ensino fosse pago, eis as camadas mais altas da população sempre detiveram condições para pagá-lo. A disposição da gratuidade, portanto, foi um marco disruptivo no sentido de buscar garantir a todos a possibilidade de cursar o ensino superior gratuitamente.

Contudo, segundo Lalo Watanabe Minto, os problemas causados pelo subfinanciamento das IES públicas sempre trazem à tona a discussão sobre a

---

[824] CHRISPINO, Alvaro. Ensino público gratuito: flexibilidades e desvios. Ensaio: **Avaliação de Políticas Públicas da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 217-234, abr.-jun. 2005.

[825] CASSIMIRO, Bruno Guilherme Albuquerque. Da inconstitucionalidade da cobrança de taxas em universidades públicas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2.366, 23 dez. 2009. Disponível em: <https:// jus.com.br/artigos/14067>. Acesso em: 7 dez. 2019.

[826] CASSIMIRO, Bruno Guilherme Albuquerque. Da inconstitucionalidade da cobrança de taxas em universidades públicas. **Jus Navigandi,** Teresina, ano 14, n. 2.366, 23 dez. 2009. Disponível em: <https:// jus.com.br/artigos/14067>. Acesso em: 7 dez. 2019.

[827] CHRISPINO, Alvaro. Ensino público gratuito: flexibilidades e desvios. Ensaio: **Avaliação de Políticas Públicas da Educação,** Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 217-234, abr.-jun. 2005.

necessidade de cobrança[828]. De acordo com Lalo Watanabe Minto, além da disposição constitucional expressa, atualmente a "cobrança pelas atividades de ensino, pesquisa ou extensão, contudo, não é autorizada pela LDB". Ainda, segundo o autor, "o que o parágrafo único do artigo 53 estabelece é um limite para a autonomia: o orçamento disponível. Portanto, não cabe às IES, às suas unidades ou aos órgãos colegiados utilizar o argumento da escassez de recursos, pois, a rigor, as atividades a serem realizadas subordinam-se aos recursos orçamentários disponíveis"[829].

Em estudos desenvolvidos por Fábio Waltenberg, pesquisador do IPEA, o autor busca rebater o argumento de que a educação superior pública brasileira é regressiva, quer dizer, que opera com base em uma distribuição de renda inversa, dos mais pobres aos mais ricos[830]. Assim, com base em pesquisa realizada por Carlos Renato de Melo Castro e Maria Eduarda Tannuri-Pianto sinaliza que os autores "mensuram os benefícios do gasto público com educação superior para cada decil de renda no Brasil em 2012, e fazem o mesmo para as contribuições aos orçamentos públicos de educação superior, por meio da carga tributária por faixa de renda, apoiada em estruturas tributárias emprestadas de outros estudos. A partir disso, calculam os benefícios líquidos de cada faixa"[831]. Como resultado, observou-se a taxa de transição líquida "dos 10% mais ricos para os demais decis de renda, sobretudo, para aqueles compreendidos entre o quarto e o sétimo"[832].

Deste modo, Fábio Waltenberg conclui ser possível observar que os resultados decorrem diretamente do volume de impostos pagos pelas classes altas da população. Sustenta o autor, assim sendo, que a estrutura tributária utilizada é apenas levemente

---

[828]BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições: I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino; [...] Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre: I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos; II - ampliação e diminuição de vagas; [...] IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em 20 dez. 2019.

[829] MINTO, Lalo Watanabe. Gratuidade Do Ensino Superior Em Estabelecimentos Oficiais: Precisão E Implicações. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 142, p. 153-170, 2018, p. 164.

[830] WALTENBERG, Fábio. Cursos em estabelecimentos públicos de ensino superior devem permanecer gratuitos. In: Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2017. p. 28.

[831] WALTENBERG, Fábio. Cursos em estabelecimentos públicos de ensino superior devem permanecer gratuitos. In: Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2017. p. 28.

[832] CASTRO, Carlos. Renato Melo; TANNURI-PIANTO, Maria Eduarda. Educação superior pública no Brasil: custos, benefícios e efeitos distributivos. **Encontro de Economia da Anpec**, 44, 2016. Anais... Paraná: Anpec, 2016.

regressiva e aponta, outrossim, uma incongruência do estudo, reconhecida pelos próprios autores, de que se limita ao ano de 2012, e como visto no decorrer deste trabalho, o sistema de educação superior mudou muito neste início de século.[833]

Além do incremento do número de alunos, como já visto, programas federais como REUNI, a Lei de Cotas, o ProUni e o FIES, expandiram o acesso dos estudantes pertencentes às classes sociais desfavorecidas. Deste modo, o crescimento do acesso, com ênfase em grupos sociais antes excluídos, parece ter tornado mais progressivo o gasto público com a educação superior.

Neste sentido, há que se destacar que, embora apresentem relevantes distorções como apresentadas no decorrer deste trabalho, é inegável que as atuais políticas do governo vêm trazendo resultados. Ou seja, o acesso ao ensino superior público está mais democrático do que se verificava vinte e cinco anos atrás, por exemplo. E, tendo em vista a ausência de estudos mais aprofundados prevendo tal reforma e seus possíveis ganhos do Brasil, o estudo da instituição de cobrança apresenta estimativas e tendências a quais poderiam ou não se verificar na prática. Há que se ressaltar, deste modo, que como qualquer reforma estrutural, poderia constituir um risco aos avanços na busca pela democratização e ao futuro da educação superior brasileira.

Noutro sentido, Fábio Waltenberg também questiona a afirmação de que o ensino superior geraria mais benefícios privados que coletivos.

Com base nos estudos desenvolvidos por Nicholas Barr[834], assevera que a imprecisão "das estimativas de benefícios privados e sociais de cada nível de educação", fazem questionar "com que grau de segurança pode-se afirmar que haverá melhoria de eficiência alocativa ao se deslocar recursos públicos atualmente gastos com educação superior para a educação básica, para a saúde ou para outra área?"[835].

Sustenta ainda que "a razão entre gasto com educação superior e com demais níveis já caiu bastante. Em 2000, o gasto por aluno era de R$ 1.795 no ensino

[833] WALTENBERG, Fábio. Cursos em estabelecimentos públicos de ensino superior devem permanecer gratuitos. In: Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2017. p. 28.
[834] BARR, Nicholas. **Economics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 316.
[835] WALTENBERG, Fábio. Cursos em estabelecimentos públicos de ensino superior devem permanecer gratuitos. In: Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2017. p. 30.

fundamental e R$ 20.056 na educação superior; em 2013, os números análogos eram R$ 5.489 e R$ 21.383.5 A razão cai de 11,2, em 2000, para 3,9, em 2013"[836].

Neste sentido, é importante notar que grande parte dos estudos que estimam o valor gasto com a educação superior limitam-no ao ensino. A atividade realizada pelas universidades, por exemplo, vai muito além do ensino. Citem-se as tantas e tão relevantes pesquisas realizadas pelas IES públicas, os serviços prestados por hospitais universitários (atendimentos, residência, pesquisa, etc.) e projetos de extensão desenvolvidos em âmbito universitário.

Deste modo, "sua produção é intrinsecamente cara e, ainda, infla muitas estimativas de gastos por aluno na educação superior. Os benefícios podem ser substanciais, ainda que nem todos perfeitamente mensuráveis e traduzíveis em termos monetários. Mesmo que se implantasse a cobrança, a necessidade de abundantes recursos públicos para assegurar a produção de tais bens públicos permaneceria"[837].

Aliás, há que se reconhecer que parece existir um interesse público de que o Estado preste, a partir de sua receita própria unicamente, a educação superior de modo adequado, a fim de que se formem profissionais e pesquisadores que contribuam, dentro da academia e do universo da pesquisa, para o desenvolvimento do Estado.

Ainda, quanto à hipótese de que o fim da gratuidade tivesse como objetivo amenizar o subfinanciamento da educação superior pública aponta-se o desafio que seria garantir que a complementação por meio de receita privada por meio da cobrança dos alunos não geraria a diminuição dos recursos públicos a ela destinados. Diante de todo o contexto sociopolítico analisado, e da vigência da emenda constitucional que tolheu a possibilidade de aumento real do conjunto dos gastos públicos por vinte anos, a hipótese da opção política por essa substituição é plausível.

Neste sentido, Nicholas Barr lembra que o modelo de ECR implementado na Austrália em 1989, acabou ocasionando, ao passo que cresceu a fração do gasto privado ao longo da década seguinte, a retração do gasto público com educação superior, gerando nova crise de subfinanciamento em 2000.[838]

---

[836] WALTENBERG, Fábio. Cursos em estabelecimentos públicos de ensino superior devem permanecer gratuitos. In: Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2017. p. 30.

[837] WALTENBERG, Fábio. Cursos em estabelecimentos públicos de ensino superior devem permanecer gratuitos. In: Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2017. p. 29.

[838] BARR, Nicholas. **Economics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 316.

Ademais, em crítica à implementação da cobrança, questiona-se se o objetivo de complementar o financiamento da educação superior pública teria chances de ser atingido.

Como visto no decorrer desta dissertação, o resultado dos valores recolhidos pela instituição da cobrança poderiam arrecadar montantes de aproximadamente 10% do total das receitas das universidades públicas. E, tendo em vista a tríade arrecadação, atratividade e progressividade, com atenção aos casos em que a gratuidade se manteria para garantir o acesso dos indivíduos pertencentes às parcelas mais baixas da população, os valores não poderiam, dentro do modelo proposto, privilegiar a arrecadação.

Neste sentido, para se verificar a tese, seria imprescindível a análise de resultados. O montante percebido pelos estudantes pagantes seria capaz de gerar mais vagas, e promover o acesso equânime de mais estudantes pertencentes aos estratos mais baixos da sociedade às universidades públicas?

Caso tal hipótese não se verifique, não há o critério de proporcionalidade/necessidade exigido para justificar eventual proposta de emenda à Constituição sem que se incorra em retrocesso social em matéria do direito fundamental social à educação.

Ademais, neste mesmo sentido, cumpre ressaltar a imprescindibilidade de que o arranjo legal a ser implementado garanta a necessária vinculação entre a receita adicional percebida por meio da cobrança de mensalidades com a garantia de democratização do acesso e ampliação das vagas do ensino superior público, inclusive para aqueles que pertencem ao grupo que, atualmente, sequer chega à universidade.

Noutro passo, questionamentos sobre o modelo de ECR em particular merecem ser mencionados, embora não possam ser plenamente desenvolvidos aqui: "(i) como não afugentar alunos por medo de assumir dívidas? Como ter certeza de que todos entenderão o sistema?".[839]

Paulo A. Meyer. M. Nascimento também elenca, entre dificuldades de implantação de uma cobrança de mensalidades, as brechas existentes na legislação tributária brasileira, como por exemplo, "pessoas físicas que declaram como jurídicas para contribuir menos, e variadas formas de isenções e deduções"[840].

---

[839] BARR, Nicholas. **Economics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 316.
[840] NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil. **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, n. 41, Ipea, 2015, p, 52.

De acordo com o autor, "mesmo na implausível hipótese de que todos os recursos liberados via cobrança fossem realocados para a educação básica, o volume total não seria suficiente para resolver os problemas desse nível de ensino: melhorar infraestrutura de escolas, expandir jornadas escolares e aumentar salários de professores requer muito mais recursos – a solução tem que vir de outras fontes, a partir de um efetivo comprometimento da sociedade com a educação, aceitando que os investimentos na área sejam altos como proporção do PIB durante algumas décadas"[841].

Os dados examinados mostraram que o sistema de ensino superior passou – e ainda passa – por relevantes alterações nas últimas décadas. O lento avanço na democratização do acesso e da permanência estudantil no ensino superior envolve tanto o setor privado como o público. Como as instituições de ensino superior públicas são muito heterogêneas em função de uma série de variáveis, especialmente em termos de localização geográfica, dependência administrativa (estados ou União), financiamento e qualidade acadêmica, os seus estudantes também o são na mesma medida.

A busca pela equidade, ao ser encaminhada nos termos de cobrança de mensalidades dos estudantes do ensino superior público, deve ser analisada com muita cautela. Não seria demasiado, por exemplo, avaliar também para outros sistemas de ensino superior que têm se mantido gratuitos e com qualidade, podendo ajudar a aprimorar o financiamento do ensino superior brasileiro. Vale lembrar também a experiência negativa internacional. Considerado pelo Banco Mundial como país exemplo na área das reformas inovadoras no ensino superior há trinta anos, o Chile recentemente voltou atrás em relação à cobrança de mensalidade dos estudantes e aprovou a lei da gratuidade no ensino superior[842]. São questões a serem relembradas.

[841] NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M. Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil. **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, n. 41, Ipea, 2015, p, 52.

[842] SCHULZ, Peter. Fim do ensino superior público pago no Chile, por que o silêncio?. **Jornal da UNICAMP**. Fevereiro de 2018. Disponível em: https://www.unicamp.br/unicamp/ju/artigos/peter-schulz/fim-do-ensino-superior-publico-pago-no-chile-por-que-o-silencio. Acesso em 10 jan. 2020.

CONCLUSÕES

1. Sendo inegável que a sociedade brasileira ainda é fortemente marcada por sensíveis desigualdades, faz-se necessário, que a Administração Pública reconheça essas diferenças e, na busca de reduzi-las, produza soluções diferenciadas para atender aos excluídos e destituídos de recursos ou potenciais. Em outras palavras, pode-se dizer que a Administração Pública deve se voltar à criação de condições mais igualitárias entre os cidadãos, principalmente em países como o Brasil, onde diversos grupos e classes sociais são diariamente excluídos e marginalizados. Essas são as principais bases jurídico-ideológicas para que o doutrina contemporânea vem chamando de "Administração Pública inclusiva", e as premissas as quais guiaram a leitura desta dissertação.

2. A Constituição da República Federativa de 1988 elevou os direitos sociais à categoria de direitos fundamentais. O direito à educação, assim, estando previsto no artigo 6º do texto constitucional, goza de aplicabilidade imediata. Mais a frente, no artigo 205, ao dispor que "a educação é direito de todos e dever do Estado, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", deixou-se claro que o Poder Público deve manejar todas as ferramentas jurídicas de que dispõe para satisfazer as necessidades sociais relativas à educação, as quais, em última análise, dizem respeito à emancipação política dos cidadãos e ao desenvolvimento econômico e social da nação.

3. Demonstrou-se, ainda que brevemente, a conexão do direito à educação com estruturas maiores, linhas mestras que orientam o Estado brasileiro, e ressaltou-se que a efetivação do direito à educação depende não só da sua previsão normativa abstrata, mas de instrumentos jurídicos que imponham especialmente ao Estado a sua concretização. Para conformar tal situação, fundamental foi a análise dos dispositivos presentes no capítulo específico pertinente ao tema: do artigo 205 ao 214 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

4. Já os princípios relativos à educação, disciplinados a partir do artigo 206, vinculam os diferentes níveis de ensino, e tanto as entidades públicas como as entidades privadas educacionais (quando há compatibilidade), e entre eles, destacaram-se, para os fins deste trabalho, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais, sendo este princípio

específico do ensino prestado diretamente pelo Estado, e a gestão democrática do ensino. As universidades, por sua vez, responsáveis pela formação de quadros profissionais, de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

5. Em harmonia com a análise jurídico-constitucional, o exame infraconstitucional da matéria demonstrou que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação disciplina a organização da educação nacional, a competência de cada ente da federação em matéria educacional, criando sistemas de ensino, bem como classificando as instituições privadas que prestam atividade educacional, além de estabelecer os níveis e modalidades de ensino. Além dos dispositivos concernentes à educação em geral, autoaplicáveis também ao ensino superior, o capítulo IV se destina à educação superior. Nesse sentido, os artigos 43 a 50 se ocupam da educação superior de modo geral e os restantes referem-se especificamente às instituições universitárias.

6. Ademais, investigaram-se os Planos Nacionais de Educação pós-Constituição da República Federativa de 1988. O Plano de 2000-2010 sintetiza a necessidade de ampliação a oferta de vagas no ensino superior para dar conta dos egressos do ensino médio público que vinha se ampliando e, tendencialmente, aumentaria ainda mais nos próximos anos. Já o PNE de 2014-2024 propôs mais enfaticamente o aumento dos investimentos na educação superior, destacando não só a ampliação das universidades e/ou implementação de novas instituições, como também a conveniência de investimentos em instituições de ensino médio técnico ou profissionalizante, bem como da ampliação dos investimentos no FIES e PROUNI, a fim de incentivar as matrículas e permanência em instituições privadas, ponderadas as avaliações acerca da qualidade do ensino proporcionado.

7. Neste sentido, fez-se necessário o estudo do regime jurídico do serviço público, eis que se mostra como o instrumento mais importante de que dispõe a Administração para a realização dos direitos fundamentais sociais. Observou-se que a essencialidade dos serviços públicos para que o Estado proporcione aos cidadãos uma tutela administrativa efetiva dos seus direitos fundamentais sociais advém do dever que a Administração tem de prestar um serviço público adequado, ao qual corresponde o direito do cidadão de recebê-lo.

8. A partir do entendimento do serviço público adequado no conceito de direito fundamental é possível concluir que ele possui: aplicabilidade imediata, proteção contra emendas constitucionais abolitivas, multifuncionalidade, dupla dimensão (subjetiva e objetiva), intangibilidade do conteúdo essencial, cláusula de vedação de retrocesso social, etc.

9. Para tanto, o legislador infraconstitucional explicitou os princípios que compõem a noção de serviço público adequado, quais sejam: (i) generalidade; (ii) modicidade; (iii) continuidade; (iv) regularidade; (v) eficiência; (vi) segurança, (vii) atualidade e (viii) cortesia. Em especial análise ao princípio da universalidade, cardeal foco desta dissertação, aderiu-se à noção de que a Administração Pública pode ofertar um serviço público negando-o para determinados cidadãos, limitando seu acesso por determinados motivos e fazendo algumas espécies de distinção, desde que isso seja necessário para que o fornecimento seja efetivamente universal e desde que a feição material do princípio da igualdade reclame a adoção de um critério diferenciado na prestação. Esta leitura do princípio, ademais, é compatível com a leitura necessária ao princípio da igualdade de condições e permanência na escola, a fim de que se proporcione a democratização do acesso ao ensino.

10. A análise fático-histórica demonstrou que, no que concerne aos últimos vinte e cinco anos, o cenário do ensino superior brasileiro passou por momentos de retração e expansão, elitização e democratização. Recentemente, contudo, o processo de expansão das universidades federais parou de ser fomentado, apresentando diminuição significativa no orçamento das universidades públicas. Esta constatação é preocupante pelo fato de que (i) a maioria das universidades ainda se encontrava em meio a processos de expansão de seus *campi* e (ii) as maiores despesas de todas as universidades são na manutenção de contratos e serviços que não "congelam" e nem se reduzem, mas que todos os anos são reajustados.

11. Notou-se, ademais, que o financiamento do ensino superior público se caracteriza, em conclusão, pela dependência financeira da União, recursos próprios pouco rentáveis, e pelo montante que representa apenas aproximadamente 5% do PIB. Questionou-se, neste sentido, como expandir de maneira tão significativa o segmento público de um sistema de ensino que já encontra limites nas, ainda reduzidas, taxas de conclusão do nível de ensino que lhe precede e que, ademais, está inserido em um contexto em que: i) mais de 80% das matrículas estão no segmento privado; ii)

restrições fiscais severas inviabilizam a introjeção substancial de novos recursos orçamentários nos estabelecimentos públicos de ensino superior.

12. Tendo em vista todo o cenário investigado, buscou-se analisar também como os efeitos do conjunto de políticas implementadas para o setor educacional, seja em âmbito público ou privado, se comportam à luz de critérios de justiça distributiva. Concluiu-se, contudo, que, embora os expressivos resultados, revelando a importância das políticas públicas vigentes, (i) a paridade na divisão das vagas revela dissonâncias quando os estudantes são estratificados por curso; (ii) os estudantes ingressantes nas universidades federais ainda são, majoritariamente, oriundos do ensino médio regular; (iii) estas políticas atendem a um universo parcial dos alunos matriculados no ensino superior; (iv) alunos ainda arcam com gastos desproporcionais às suas condições, sendo necessária, portanto, a investigação minuciosa do financiamento do ensino superior como um todo, especialmente sobre os critérios e princípios que representem a visão da sociedade de justiça distributiva.

13. Adentrando a análise da possibilidade de alteração do texto constitucional, inferiu-se que os direitos fundamentais sociais se constituem como limites materiais de reforma ao texto constitucional, albergados pelo conteúdo do §4º do artigo 60 da Constituição da República Federativa de 1988. No entanto, a proteção a estes outorgada pelo constituinte originário, incluindo-os no rol de cláusulas pétreas, não alcança as dimensões de absoluta intangibilidade, já que apenas uma abolição efetiva ou tendencial se encontra vedada.

14. Afilia-se a noção de preservação do núcleo essencial, razão pela qual até mesmo eventuais restrições legislativas, desde que não invasivas no cerne do direito fundamental, podem ser toleradas. O conteúdo mínimo e sua delimitação encontram espaço tanto para a deliberação jurídica (hermenêutica), quanto para a deliberação política.

15. O mínimo existencial e o conteúdo em dignidade da pessoa humana assumem papel de destaque como diretrizes a serem observadas na delimitação do conteúdo mínimo de cada direito fundamental social, além da análise à luz da Constituição, legislação infraconstitucional e do caso concreto.

16. Com vistas à definir o conteúdo essencial do direito à educação, verificou-se que os direitos fundamentais sociais devem ser diferenciados com base em três critérios: (i) normas garantidoras de direitos subjetivos ou objetivos; (ii) normas vinculantes ou não vinculantes; (iii) fundamentar direitos e deveres definitivos ou *prima*

facie, ou seja, regras ou princípios. Isto posto, a proteção mais forte concerne às normas vinculantes que garantem direitos subjetivos definitivos a prestações, enquanto a proteção mais fraca relaciona-se às normas não vinculantes que tratam somente de um dever estatal objetivo *prima facie* à concretização de prestações. Os casos de proteção forte são justamente os que se referem ao direito a um mínimo existencial. Ou seja, o direito ao mínimo existencial é o único direito definitivo *a priori*, assumindo o caráter de regra (direito definitivo), não estando sujeito à ponderação.

17. A ponderação (do conteúdo além do mínimo existencial) ocorre entre os princípios materiais, ou seja, entre os princípios relativos à liberdade jurídica de terceiros, a interesses coletivos e a outros direitos fundamentais sociais, que também podem pesar contra o mínimo.

18. A verificação do conteúdo do mínimo existencial deve ser realizada em cada caso concreto. Isto por conta das distintas necessidades que cada indivíduo pode apresentar, mesmo dentro de um determinado país e em um momento histórico temporalmente definido.

19. Neste sentido, o direito à educação enquadra-se como um direito a prestações em sentido estrito. O grau de vinculação é verificável quando se admite o fracionamento do direito em seus níveis: fundamental, médio ou superior. Não se nega, todavia, sua força normativa, independente do grau do direito a que está se referindo.

20. Em análise aos objetivos gerais da educação previstos no artigo 205 e aos objetivos específicos do ensino superior previstos no artigo 43 da LDB, foi possível concluir que seria excessivo, considerando a realidade constatada no Brasil, afirmar que sem a formação em nível superior seria infactível viver de forma minimamente digna, sustentando-se, portanto, que o acesso à educação superior consiste em uma posição jurídica assegurada pelo direito fundamental à educação, portando caráter jusfundamental, mas não faz parte de seu conteúdo do direito ao mínimo existencial.

21. Ressaltou-se, todavia, que consistindo o acesso à educação superior em uma posição jurídica pertencente ao direito fundamental à educação, embora não apresente a dimensão subjetiva, submete-se a dimensão objetiva que obriga o Poder Público a criar condições materiais que proporcionem a satisfação desse direito por parte de toda a coletividade. E, para ir além do mínimo existencial, o Estado tem o dever de garantir a igualdade de posições, que possui como objetivo reduzir os espaços entre as posições sociais.

22. Em análise à disposição expressa do princípio da gratuidade ao ensino superior público, concluiu-se que embora tivesse como objetivo a democratização do acesso aos estudantes, todo o panorama fático observado parece não se adequar à lógica da Administração Pública inclusiva proposta pela Constituição Federal de 1988. Os serviços públicos devem buscar aumentar a qualidade de vida dos cidadãos menos abastados, que necessitam do Estado para poderem ter acesso à educação. Com a universalidade irrestrita da gratuidade dos serviços públicos de ensino superior, isso parece não ocorrer.

23. Por fim, a partir da análise do reconhecimento jurídico dos princípios do ensino, dentre eles, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, observou-se que a disposição da gratuidade consistiu em uma opção do constituinte diante do cenário sociopolítico apresentado à época. No entanto, ao mesmo tempo em que dispôs do princípio expressamente, destinou seu alcance apenas aos estabelecimentos oficiais, possibilitando aos particulares a exploração do serviço público por meio da oferta privada do ensino, mediante contraprestação financeira. Neste sentido, o constituinte originário silenciou quanto à necessidade de oferta de bolsas de estudos aos menos favorecidos, a fim de garantir a gratuidade a todos os usuários do serviço público em questão. Daí decorre a noção de que, deste modo, o princípio da gratuidade, embora faça parte do direito à educação superior, não se encontra em seu núcleo essencial, eis que aos cidadãos que utilizam do ensino privado, não fora reservado tal direito.

24. Ademais, buscou-se qualificar o conteúdo jurídico essencial do direito à educação e concluiu-se que possui implicações diretas na ideia de oferta, acesso, qualidade. Isto porque, seja prestado pelo poder público, seja prestado pelas universidades privadas, seja por meio do pagamento de mensalidades ou pelo benefício concedido, o direito à educação superior possui, em seu conteúdo essencial, a busca pela promoção do acesso, da democratização, da cidadania e do desenvolvimento, não dependendo da gratuidade irrestrita para a sua efetivação.

25. Noutro giro, tal crítica encontra fundamento no próprio regime jurídico dos serviços públicos, que não prevê a gratuidade como parte do núcleo essencial dos serviços, mas sim a universalidade e a modicidade de suas tarifas. Como visto, o referido princípio, conforme trata grande parte da doutrina brasileira, indica que a atividade de serviço público deverá ser ofertada a todos os cidadãos, mediante um caráter genérico e universal e obriga a Administração Pública a assegurar o mais amplo

acesso dos cidadãos aos serviços públicos prestados, podendo, inclusive, garantir tratamento diferenciado na medida das diferenças percebidas entre os destinatários.

26. Assim, possível afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro permite, em nome de um atendimento adequado do princípio da igualdade material, a restrição da gratuidade do serviço público de educação superior.

27. O princípio de proibição de retrocesso social é mandado de otimização que se aplica dentro das possibilidades jurídicas e fáticas, determinadas pelo confronto com princípios e regras opostos. O princípio de proibição de retrocesso, quando se está diante da produção normativa do Legislador que debilita a eficácia dos direitos sociais sem tocar seu núcleo essencial, entra em colisão com outros princípios, mormente o democrático, que expressa a liberdade de conformação do Legislador, reclamando uma resolução adequada destes conflitos, segundo a técnica da ponderação; em certas circunstâncias, este princípio precederá as normas opostas, resultando daí uma vedação definitiva de retrocesso. Em outras circunstâncias, porém, dependendo do peso que assumam as normas colidentes, este princípio poderá ceder.

28. O afastamento do princípio de proibição de retrocesso social, para ser constitucionalmente adequado, tem que, para além de respeitar núcleo essencial, resultar de ponderação proporcional. Neste sentido, os parâmetros para verificar a legitimidade constitucional das hipóteses em que, corno resultado de ponderação, o princípio de proibição de retrocesso social venha a ceder diante de princípio com maior peso, afirmando-se a medida retrocessiva. Em suma, para ser constitucionalmente legitimo, o afastamento do princípio de proibição de retrocesso social tem que conformar-se aos seguintes parâmetros: (a) proporcionalidade em sentido amplo ou proibição de proteção deficiente; (b) idoneidade ou aptidão; (c) necessidade ou indispensabilidade; (d) proporcionalidade em sentido estrito; (e) igualdade; (f) segurança jurídica e proteção da confiança; (g) racionalidade da fundamentação da medida retrocessiva.

29. No que diz respeito à eventual medida legislativa que viesse a determinar a cobrança pelo acesso e fruição do ensino superior público, observou-se que, juridicamente, é possível afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro permite, em nome de um atendimento adequado do princípio da igualdade material, a restrição da gratuidade da educação superior pública. O afastamento do princípio de proibição de retrocesso social conforma-se, especialmente, no parâmetro da igualdade.

30. Por fim, em análise política, não restam dúvidas de que a existência de programas como o ProUni, o FIES e as ações afirmativas nas IES públicas são avanços

significativos na direção de um modelo mais equitativo. Contudo, dentre alguns dos pontos positivos de eventual cobrança, destacam-se: (i) a possibilidade de garantir fôlego fiscal por meio de receita adicional privada às IES públicas que atualmente sofrem com os cortes em seus orçamentos; (ii) a oportunidade de se utilizar da receita para financiar os estudos e aumentar o número de vagas destinadas aos alunos que não possuem condições de pagar pelo acesso ao ensino superior público e expandir seu acesso, por meio de critérios de justiça distributiva; (iii) a diminuição das incongruências encontradas no cenário apresentado por meio dos dados analisados, notadamente entre os alunos contemplados com as políticas voltadas ao ensino superior e os que precisam arcar com os custos do ensino privado; entre outras.

31. Em contraponto, ressaltam-se, como pontos negativos a serem mencionados: (i) que a instituição de cobrança apresenta estimativas e tendências a quais poderiam ou não se verificar na prática. E como qualquer reforma estrutural, poderia constituir, contudo, um risco à democratização e ao futuro da educação superior brasileira; (ii) o fato de que seria uma dificuldade assegurar que o aumento dos recursos privados destinados à educação superior via cobrança dos alunos não resultaria em uma retração dos recursos públicos a ela destinados, especialmente diante do contexto sociopolítico apresentado e (iii) a imprescindibilidade de que o arranjo legal a ser implementado garanta a necessária vinculação entre a receita adicional percebida por meio da cobrança de mensalidades com a garantia de democratização do acesso e ampliação das vagas do ensino superior público, inclusive para aqueles que pertencem ao grupo que, atualmente, sequer chega à universidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2. ed. Madrid: Trotta, 2004.

AFONSO, António; Schuknecht, LUDGER; Tanzi, Vito. **Public sector efficiency:** an international comparison, ECB Working Paper, No. 242, 2003.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social dos serviços públicos.** São Paulo: Max Limonad, 1999.

ALEXANDRINO, José de Melo. **Direitos fundamentais**: introdução geral. Estoril: Principia, 2007.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Tradução: Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, L. et al. Democratização do acesso e do sucesso no ensino superior: uma reflexão a partir das realidades de Portugal e do Brasil. **Avaliação,** Campinas, v.17, n. 3, nov. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772012000300014>. Acesso em 15 out 2019.

ALMEIDA, Maria de Fátima Ramos de. Política Educacional brasileira na Década de 1990. **Cadernos de História da Educação**. nº. 4, jan./dez. 2005.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e Financiamento das IFES: desafios e ações. **Revista da Avaliação da Educação Superior,** Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008. Disponível em: http://www.redalyc.org/pdf/2191/219114874003.pdf. Acesso em: 04 ago. 2019.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior:** Estado x Mercado. São Paulo: Cortez Editora; Piracicaba: Editora UNIMEP, 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. **O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB**. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO, 3. 2008, Campinas. Anais... Campinas: Universidade de Campinas; CEDES, 2011.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior:** estado x mercado. Cortez Editora, 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso; PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento das IES brasileiras em 2005: recursos públicos, privados e custo dos alunos. **Série-Estudos,** Campo Grande, n. 30, p. 51-70, jul./dez. 2010.

ANDERSON, Elizabeth, **What Is the Point of Equality**? Ethics, vol. 109, no 2, 1999.

ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **IV pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras em 2014**. Uberlândia: Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, 2016.

ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **V Pesquisa do Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras.** Brasília, DF: Fonaprace, 2019.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) pelas instituições federais de ensino superior (IFES). **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 19, n. 70, p. 107-125, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O conceito de serviços públicos no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (**REDAE, Salvador, IBDP, nº 17, 2009).

ARRETCHE, Martha. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

ARROYO, Miguel G. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester et al. **Educação e cidadania.** Quem educa o cidadão? 5. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

AZEVEDO, Eduardo. M.; SALGADO, Pablo. Universidade pública deve ser grátis para quem pode pagar? **Revista Brasileira de Econometria**, v. 66, n.1, p. 99-116, 2012.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação do cidadão nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios a experiência brasileira. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, n. 16, p. 13-22, 2002.

BALBÍN, Carlos F. Un Derecho Administrativo para la inclusión social. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional,** Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 33-59, out./dez. 2014.

BARBOSA, M. P.; PETTERINI, F.; FERREIRA, R. T. Avaliação do impacto da política de interiorização das universidades federais sobre as economias municipais. Anais do XVII Encontro de Economia da Região Sul, 17., 2014, Maringá, Paraná. Anais... Paraná: Anpec/Sul, 2014

BARCELLOS, Ana Paula De, **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. O princípio da dignidade da pessoa humana, Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARR, Nicholas. **Economics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais.** 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro**. Coordenadores Eros Roberto Grau e Sérgio Sérvulo da Cunha, São Paulo: Malheiros, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BASILIO, Dione Ribeiro. **Direito à educação:** um direito essencial ao exercício da cidadania. Sua proteção à luz da teoria dos direitos fundamentais e da Constituição Federal brasileira de 1988. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição Brasileira**. Vol. 8. São Paulo: Saraiva, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política.** São Paulo: Celso Bastos, 2004.

BÄUMLIN, Richard**. Lebendige oder gebändigte Demokratie?** Basel, Z- -Verlag, 1978.

BEDÊ, Fayga Silveira. Sísifo no limite do imponderável ou direitos sociais como limites ao poder reformador. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 3, n. 5, p. 21-48, 2005.

BENDA, Ernst. **El Estado social de derecho**, In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGUEL, Juan J; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang. Manual de derecho constitucional. 2. Ed. Madrid; Marcial Pons, 2001.

BENEVIDES, Maria Vitória. **Educação para a cidadania e em direitos humanos**. In Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino. Anais II: olhando a qualidade do ensino a partir da sala de aula. Águas de Lindóia: Feusp, v. 1, 1998.

BETTS, Julian & Y. Emily Tang. 2014. "**A Meta-Analysis of the Literature on the Effect of Charter Schools on Student Achievement."** CRPE Working Paper. August 2014.

BITTENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Controle das concessões de serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emmanuel Kant.** Tradução portuguesa de Alfredo Fait. 4º ed. Brasília: Editora UNB, 1997.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução portuguesa de Carlos Nelson Coutinho. 9ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: ed. Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial**: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil:** planejamentos, políticas, práticas**.** São Paulo: Loyola, 2014.

BORGES, F. C. D. B. **Financiamento Público e ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil:** repercussões em instituições particulares de ensino. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BOROWSKI, Martín. La restricción de los derechos fundamentales. **Revista española de derecho constitucional**, n. 59, p. 29-56, 2000.

BOURDIEU, Pierre. Os doxósofos. In: THIOLLENT, Michel J. M. **Crítica metodológica, investigação social & enquete operária**. São Paulo, Polis, 1987.

BRASIL, **Lei nº 13.460/2017. Código de Defesa do Usuário do Serviço Público.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL, **Lei nº 9.074 de 07 de Julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

BRASIL. Acesso a microdados gerados pelo Inep. 2012. BRASÍLIA: INEP, 2012. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-microdados. Acesso em: 15 out 2019.

BRASIL. **Conferência Nacional De Educação (CONAE**), 2010, Brasília, DF. Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento-Base. Brasília, DF: MEC, 2010. v. 1-2.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934).** Rio de Janeiro. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em 24 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967).** Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em 24 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988*)***. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937**). Rio de Janeiro. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em 24 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946).** Rio de Janeiro. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em 24 jul. 2019.

BRASIL. Emenda Calmon. Poder Legislativo. **Emenda Constitucional nº 24 de 1983**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-norma-pl.html. Acesso em 19 out. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2018**: notas estatísticas. Brasília, 2019. Disponível em: http://inep.gov.br/censo-da-educacao-superior. Acesso em 20 jul. 2019.

BRASIL. **Lei 7.348 de 24 de julho de 1985. Dispõe** sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal, e dá outras providências. Congresso Nacional. Lei Federal nº 7.348, de 24 de julho de 1985.

BRASIL**. Lei de Cotas.** Congresso Nacional. Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Base de 1961 -** Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-normaatualizada-pl.pdf. Acesso em 10 out. 2019.

BRASIL. **Lei Federal n.º 13.152, de 29 de julho de 2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13152.htm. Acesso em 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei Federal n.º 5.540 de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em 12 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**.** Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. **Lei n.º 8.742**, de 7 de Dezembro De 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm Acesso em 22 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.260, de 12 de Julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10260-12-julho-2001-329619-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 19 jul 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. **Lei nº 9.131** de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm. Acesso em 20 jul 2019.
BRASIL. **Lei nº 9.192** de 21 de Dezembro de 1995**.** Estabelece procedimentos para prorrogação das concessões dos serviços públicos de energia elétrica de que trata a Lei n° 9.074, de 7 de julho de 1995, e dá outras providências.

BRASIL**. Medida Provisória nº 251.** Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos - PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial - PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, e dá outras providências. Congresso Nacional. 14 de junho de 2005.

BRASIL. Ministério da Educação, **Sinopses Estatísticas da Educação Superior-Graduação,** Brasília, Instituto Nacional DE Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasil, 2012, disponível em: http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior. Acesso em 14 out 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB):** Relatório Final. Brasília: Ministério da Educação, 2008. Disponível em: . Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior: sinopse estatística da educação superior − graduação 2011.** Brasília: INEP, 2011. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação**. Portaria Normativa n.° 21, de 5 de novembro de 2012**. Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada – SISU. Diário Oficial da União. Brasília, ed 214, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010.** Dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3643-portaria-normativa-n%C2%BA-10-de-30-de-abril-de-2010 Acesso em 18 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 20, de 13 de outubro de 2016**. Dispõe sobre o procedimento de redução de vagas de cursos de graduação, ofertados por Instituições de Ensino Superior - IES integrantes do Sistema Federal de Ensino, e altera a Portaria Normativa nº 10, de 6 de maio de 2016. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, seção 1, n. 198, p. 12, 14 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em 20 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2017. Brasília. 2016. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017- 1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf. Acesso em: 10 set 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2003**). Rio de Janeiro: IBGE; 2003.

BRASIL. **PDET - Plano Decenal de Educação para Todos. Ministério da Educação/UNESCO**, 1993.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Congresso Nacional. Lei Federal nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014.

BRASIL**. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.** Presidência da República. Decreto nº 6096 de 24 de abril de 2007.

BRASIL. **Programa Universidade para Todos – PROUNI**. Congresso Nacional. Lei Federal n. 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm. Acesso em 15 out. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020)**: Projeto em tramitação no Congresso Nacional – PL n. 8.035/2010. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n° 782, de 2015**. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3412048&ts=1567525679752&disposition=inline. Acesso em 20 nov. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n° 782**, de 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231221. Acesso em 20 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão **ADPF 186**. 2012. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693. Acesso em 30 set 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral n.º 535**. Disponível em:http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2666225&numeroProcesso=597854&classeProcesso=RE&numeroTema=535. Acesso em 24 nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.) **Reforma do Estado e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BREYNER, Frederico Menezes. Proibição do retrocesso em direitos sociais: uma proposta de redefinição de sua estrutura normativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 19, n. 75, p. 83-104, 2019.

BRITO, M. M. A. de. **A dependência na origem**: desigualdades no sistema educacional brasileiro e a estruturação social das oportunidades. 2014. 270 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BULOS, Uadi Lâmego, **Mutação constitucional**, São Paulo: Saraiva, 1996.

CALDERÓN, Adolfo Ignácio; BORGES, Regilson Maciel. Construção dos planos nacionais de educação no Brasil: os grupos de articulação de interesses em ação. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014.

CANIVEZ, Patrice. **Educar o cidadão**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim. Gomes, **Direito Constitucional**. Coimbra: ed. Almedina, 1991.

CARMO, Erinaldo Ferreira et al. Políticas públicas de democratização do acesso ao ensino superior e estrutura básica de formação no ensino médio regular. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 95, n. 240, 2014.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. Reforma constitucional e direitos adquiridos. **Ajuris.** Porto Alegre, n. 75, v. 26, p. 197-217, set. 1999.

CARVALHO, M. M. **Desigualdade de oportunidades no ensino superior:** Mensuração, determinantes e políticas de ação afirmativa. 2013. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.

CARVALHO, Márcia; WALTENBERG, Fábio D. Desigualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior no Brasil: uma comparação entre 2003 e 2013. **Economia Aplicada**, v. 19, n. 2, p. 369-396, 2015.

CASALI, Alípio Márcio Dias; DE MATTOS, Maria José Viana Marinho. Análise de estudos e pesquisas sobre o sentido social do programa Universidade para Todos (PROUNI). **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 23, n. 88, p. 681-716, 2015.

CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. **Desigualdades de Acesso à Educação Superior no Brasil e O plano Nacional de Educação.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

CASSIMIRO, B.G.A. Da inconstitucionalidade da cobrança de taxas em universidades públicas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2.366, 23 dez. 2009. Disponível em: <https:// jus.com.br/artigos/14067>. Acesso em: 7 dez. 2019.

CASTRO, Carlos. Renato. Melo; TANNURI-PIANTO, Maria Eduarda. Educação superior pública no Brasil: custos, benefícios e efeitos distributivos. **Encontro de Economia da Anpec**, 44, 2016. Anais... Paraná: Anpec, 2016.

CASTRO, Vitória Izabel Silva Souza. Limites às mutações constitucionais: revisão e cláusula pétrea. **RIDB**, Ano 3 (2014), nº 10.

CATANI, Afrânio Mendes et al. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?. **Educar em Revista**, 2006.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A reforma da educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes, bases e ações. In: CATANI, Afrânio. Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.) **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Campinas, São Paulo. Autêntica, 2000.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, JF de. **A educação superior**. A organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição federal e na LDB. São Paulo: Editora Xamã, 2002.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1964. v. 2.

CEZNE, Andréa Nárriman. O direito à educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental. **Educação.** Santa Maria, v. 31 - n. 01, p. 115-132, 2006. Disponível em: http://www.ufsm.br/ce/revista. Acesso em 15 jul 2019.

CHAPMAN, B.; NASCIMENTO, P. A. M. M. Financiamento do ensino superior: as vantagens dos empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR). **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017.

CHARNES A., COOPER, W.W. e RHODES, E.L. **Measuring the Efficiency of Decision Making Units**. EJOR 2, 1978.

CHECCHI, Daniele. **The economics of education:** Human capital, family background and inequality. Cambridge University Press, 2006.

CHRISPINO, Alvaro. Ensino público gratuito: flexibilidades e desvios. Ensaio: **Avaliação de Políticas Públicas da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 217-234, abr.-jun. 2005.

CIMMA, Enrique Silva. Derecho administrativo chileno y comparado. **Servicios públicos.** Santiago: Editorial Juridica de Chile, 1994.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A teoria constitucional e o direito alternativo (para uma dogmática constitucional emancipatória). Uma vida dedicada ao direito. Homenagem a Carlos Henrique de Carvalho. **O editor dos juristas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

COHEN, Gerald Allan, **On the Currency of Egalitarian Justic**e, Ethics, vol. 99, no 4, 1989.

"Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Universidades Paulistas". Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/alesp/cpi/?idLegislatura=19&idComissao=1000000431. Acesso em 14 dez. 2019.

CORBUCCI, Paulo Roberto; MARQUES, P.M.F. **Fontes de financiamento das instituições federais de ensino superior**: um estudo sobre a Universidade de Brasília. Brasília, DF: IPEA, 2003.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **As universidades federais:** gastos, desempenho, eficiência e produtividade. Brasília, DF: IPEA, 2000.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

COSTA, Fabrício Veiga. Liberdade de Cátedra do Docente nos Cursos de Bacharelado em Direito: um estudo crítico da Constitucionalidade do Projeto de Lei Escola Sem Partido. **Revista Jurídica**. vol. 01, n°. 50, Curitiba, 2018.

COSTA, Messias. **A Educação nas Constituições do Brasil:** dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo do Brasil**. São Paulo: RT, 1958. v. 2.

CUNHA, Luiz Antônio. A gratuidade do ensino superior público: da proibição à garantia constitucional. In: VELLOSO, J. (Org.). **Universidade pública**: política, desempenho, perspectivas. Campinas: Papirus, 1991.

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, J. S. B.; FÁVERO, O. A relação Educação-sociedade Estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A**

Educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação superior na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma nova reforma. **Novas perspectivas nas políticas da educação superior na América Latina no limiar do século XXI.** Campinas: Autores Associados, p. 75-81, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, July 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742002000200010&lng=en&nrm=iso.Acesso em 19 jul 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O Plano Nacional de Educação:** duas formulações. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 28, n. 104, p. 162-180, jul. 1998.

DA SILVA CZERNISZ, Eliane Cleide; FREIBERGER, Lorena Dominique Vilela. Alterações recentes da educação superior: limites e perspectivas para a universidade pública. **Roteiro**, v. 43, n. 1, p. 277-296, 2018.

DA SILVA, Artenira et al. Juristas ou técnicos legalistas? Reflexões sobre o ensino jurídico no Brasil. **Revista Quaestio Iuris**, v. 10, n. 4, p. 2616-2636, 2017.

DAL POZZO, Augusto Neves. **Aspectos fundamentais do serviço público no direito brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2012.

DALLARI, Adilson Abreu. Conceito de serviço público**. Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 15, p. 112-117, 1996.

DALLARI, Adilson Abreu. Direito ao uso dos serviços públicos. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 13, p. 210-215, 1999.

DAVIES, Nicholas. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, v. 11, n. 25, p. 29-39, dez. 2001.

DAVIES, Nicholas. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. In: TEIXEIRA, L. H. G. (Org.). **LDB e PNE**: desdobramentos na política educacional brasileira. São Bernardo do Campo: Unesp, 2002.

DE CARVALHO, Cristina Helena Almeida. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 979-1000, 2006.

DE CASTRO ARIOVALDO, Thainara Cristina; NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins. Nova forma de acesso ao ensino superior público: um estado do conhecimento sobre o Sistema de Seleção Unificada-SiSU. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 4, n. 1, p. 152-174, 2018.

DE MELO COSTA, Danilo; COSTA, Alexandre Marino; BARBOSA, Francisco Vidal. Financiamento público e expansão da educação superior federal no Brasil: o REUNI e

as perspectivas para o REUNI 2. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 6, n. 1, p. 106-127, 2013.

DE SOUZA ROSSETTO, Cristina B.; DE OLIVEIRA GONÇALVES, Flávio. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015.

DE SOUZA, Francisco Jose et al. Avaliação da Educação Superior no Brasil-do Provao ao ENADE: um estudo meta-avaliativo. **Meta: Avaliação**, v. 10, p. 22-42, 2018.

DERBLI, Felipe. Proibição de retrocesso social: uma proposta de sistematização à luz da Constituição de 1988. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 433-495.

DERBLI, Felipe. A aplicabilidade do princípio da proibição do retrocesso social no direito brasileiro. *In* SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos Sociais. Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie.** 2a tiragem. R.J.: Lúmen Juris Editora, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DILL, Helena; GONÇALVES, Flávio de O., Igualdade de Oportunidade no Brasil entre 1999 e 2009: Estimação e Decomposição através do Valor de Shapley. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 42, nº 2, 2012, pp.185-210. Disponível em: <http://www.congressonacional.leg.br/portal/docs/PLOA-2016 volumesconsolidados.pdf>. p. 2321. Acesso em 26 dez de 2019.

DOS SANTOS, Bettina Steren et al. Educação superior: processos motivacionais estudantis para a evasão e a permanência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 33, n. 1, p. 73-94, 2017

DOTTA, Alexandre Godoy. A educação como um bem público tutelado pelo estado mediante as políticas públicas de avaliação da qualidade. In: **VIII Congresso Nacional de educação. Anais... Curitiba: Educere**. 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises.** Brasília, DF: Liber Livro, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. Valorização dos profissionais da educação: desafios para garantir conquistas da democracia. **Retratos da Escola**, v. 10, n. 18, 2016.

DUARTE, David. **Da lei-medida na democracia social.** Relatório de mestrado. Disciplina Direito Constitucional. Faculdade de direito de Lisboa, 1992**.**

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; SANTOS, Maria Rosimary Soares. Educação e desenvolvimento: planejamento de ações governamentais e novos modos de regulação

social? In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria. (Org.). **Planos de educação no Brasil**: planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014.

DUBET, François. **Repensar la justicia social:** contra el mito de la igualdad de oportunidades. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.

DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law**: The Moral Reading of the American Constitution. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

E NETTO, Luísa Cristina Pinto. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Livraria do Advogad Editorao, 2010.

"Equipe de Bolsonaro quer mensalidade em universidades federais" Disponível em: https://veja.abril.com.br/politica/equipe-de-bolsonaro-quer-mensalidade-em-universidades-federais/. Acesso em 17 dez 2019.

ESCOBAR, Herton. "**Fábricas de conhecimento:** o que são, como funcionam e para que servem as universidades públicas de pesquisa". Jornal da USP. Disponível em: https://jornal.usp.br/ciencias/fabricas-de-conhecimento/. Acesso em 15 out. 2019.

EUA. CIA. **The world factbook**. Disponível em: https://www.cia.gov/library/publications/ the-worldfactbook/region/region _soa.html . Acesso em: 23 set 2019.

FARIA, José Eduardo. O Judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça.** São Paulo: Malheiros, 1994.

FÁVERO, M. de L.A. Em defesa da universidade pública. In: BRANDÃO, Z. et al. (Org.). Universidade e educação. Campinas: Papirus/Cedes; São Paulo: Ande/Anped, 1992. p. 121-133 e MINTO, Lalo Watanabe. **As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão.** Campinas: Autores Associados, 2006.

FÁVERO, Omar. **A Educação nas Constituintes Brasileiras**: 1823- 1988. Campinas: Autores Associados, 2001.

FELICETTI, Vera Lucia; CABRERA, Alberto F. Acesso à Educação Superior: O ProUni em foco. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas/ Education Policy Analysis Archives**, v. 26, n. 1, p. 34, 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder constituinte e direito adquirido. **Revista de Direito Administrativo** n. 210. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

FERREIRA, Cleia Simone; DOS SANTOS, Everton Neves. Políticas públicas educacionais: apontamentos sobre o direito social da qualidade na educação. **Revista Labor**, v. 1, n. 11, p. 143-155, 2014.

FERREIRA, Tânia-Aparecida; CALDERÓN, Adolfo-Ignacio. Avaliação da Educação Superior: o Exame Nacional de Cursos (Provão) e os rankings acadêmicos e índices no contexto da avaliação para a regulação. **Revista@ mbienteeducação**, v. 12, n. 3, p. 210-229, 2019.

FERREIRA, Vera Maria. A mudança possível e necessária para o ensino médio. In: AZEVEDO, José Clóvis de; REIS, Jonas Tarcísio (Org.). **O ensino médio e os desafios da experiência**: movimentos da prática. São Paulo: Moderna, 2014.

FIAMINI, Carla; CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE): Uma análise à luz da cobertura da Folha de São Paulo (2003-2010). **Revista funadesp**, v. 5, n. 5, p. 91-114, 2012.

FINGER, Ana Cláudia. Serviço público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano, 4, n. 12, p. 142-165, abr./jun. 2003.

FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). Fies Supera Marca de 556 mil Contratos em 2013. Disponível em http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/5154-fies-supera-marca-de-556-mil-contratos-em-2013?highlight=YToxOntpOjA7czo0OiJmaWVzIjt9. Acesso em 19 out 2019.

"Folha se une a Bolsonaro na defesa da privatização das universidades" Disponível em: https://www.diariodocentrodomundo.com.br/folha-se-une-a-bolsonaro-na-defesa-da-privatizacao-das-universidades-por-luis-felipe-miguel/. Acesso em 16 dez 2019.

FONSECA, Ricardo Marcelo. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017) Educar em Revista, núm. 71, sep-oct, 2018, pp. 309-317 Universidade Federal do Paraná Paraná, Brasil. **Educar em Revista**, n. 71, p. 309-317, 2018.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais:** elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 211-213.

FORSTER, Greg. 2013. "**A Win-Win Solution: The Empirical Evidence on School Choice**." The Friedman Foundation. April 2013.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira [Consolidado na plenária de encerramento do II CONED]. In: **CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**, 2., 1997. Anais... Belo Horizonte: FNDEP, nov. 1997.

FRANCISCO, José Carlos. Dignidade humana, custos estatais e acesso à saúde. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento (Coords.). **Direitos sociais:** fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FRANCO, Ana Maria Suárez, **Los limites constitucionales a las medidas regresivas em carater social em Alemanha**: una approximación al analisis doctrinal, p. 367

FREIRE, Paulo. **Uma educação para a liberdade**. Porto: textos marginais, v. 18975, 1974.

FREITAS, Juarez. A **interpretação sistemática do direito**, 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 54.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração.** São Paulo: Malheiros, 2007.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 313.

"Future-se: Leia a íntegra da proposta do MEC sobre mudanças na gestão das universidades federais". Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/07/17/future-se-leia-a-integra-da-proposta-do-mec-sobre-mudancas-na-gestao-das-universidades-federais.ghtml. Acesso em 24 dez. 2019.

"Future-se: o plano do Governo Bolsonaro para acabar com a universidade pública". Disponível em: https://www.fup.org.br/ultimas-noticias/item/24212-future-se-o-plano-do-governo-bolsonaro-para-acabar-com-a-universidade-publica. Acesso em 24 dez 2019.

FYER JR., Roland. Racial Inequality in the 21st Century: The Declining Significance of Discrimination**. NBER Working Paper,** nº. 16256, 2010.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do estado.** São Paulo: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GAIOSO, Natalícia Pacheco de Lacerda. **O fenômeno da evasão escolar na educação superior no Brasil. 2005**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília, Brasília.

GARCIA, Sandra Regina de Oliveira. Ensino médio e educação profissional: breve histórico a partir da LDBEN nº 9394/96. In: AZEVEDO, José Clóvis de; REIS, Jonas Tarcísio (Org.). **O ensino médio e os desafios da experiência:** movimentos da prática. São Paulo: Moderna, 2014.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GASTALDI, José Pretelli. **Elementos de economia política**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 88.

GAVARA DE CARA, Juan Carlos**. La dimensión objetiva de los derechos sociales**. Barcelona: Bosch Editor, 2010.

GAVARA DE CARA, Juan Carlos. **La proyección interna de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales**: el art. 10.1 CE. Barcelona: Bosch Editor, 2011.

GEMAQUE R.M.O., CHAVES V.L.J. Perfil da expansão no setor público e privado e financiamento da educação superior brasileira pós-LDB. **Periódico do Mestrado em Educação da UCDB** 2010; (30).

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. Ed., ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GÓES, Carlos; DUQUE, Daniel. "**Como as universidades públicas no Brasil perpetuam a desigualdade de renda: fatos, dados e soluções**". Nota de Política Pública n. 01/2016. São Paulo: Instituto Mercado Popular.

GOMES, Alfredo Macedo. Exame nacional de cursos e política de regulação estatal do ensino superior. **Cadernos de Pesquisa**, n. 120, p. 129-149, 2003.

GOMES, Candido Alberto. Financiamento e eqüidade. In: GOMES, C. A., SOBRINHO, J.A. (orgs.). **Qualidade, eficiência e eqüidade na educação básica.** Brasília: IPEA. (Série IPEA, 136), 1992.

GOMES, Cândido Alberto; VERHINE, Robert E. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. **Caderno CRH**, v. 9, n. 24, 1996.

GONÇALVES, Nadia Gaiofatto. Indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão: um princípio necessário. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 33, n. 3, p. 1229-1256, abr. 2016. ISSN 2175-795X. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2015v33n3p1229>. Acesso em: 16 jan. 2020. doi:https://doi.org/10.5007/2175-795X.2015v33n3p1229.

GONZÁLEZ MORAS, Juan M. El concepto de servicio público en los ordenamientos públicos globales. **Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública**, Buenos Aires, año 31, n. 361, p. 395-425, oct. 2008.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica da Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. In: **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GROPPO, Luís Antônio. Da universidade autônoma ao ensino superior operacional: considerações sobre a crise da universidade e a crise do Estado nacional. **Avaliação**. Campinas; Sorocaba, v. 16, n. 1, p.37-55, mar. 2011.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

HACHEM, Daniel Wunder. A discricionariedade administrativa entre as dimensões objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais sociais. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 10, n. 35, p. 313-343, jul./dez. 2016.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão–Repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C- Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 14, n. 55, p. 123-158, 2014.

HACHEM, Daniel Wunder; FARIA, Luzardo. A proteção jurídica do usuário de serviço público entre o Direito Administrativo e o Código de Defesa do Consumidor: a necessidade de uma filtragem constitucional**. Revista de Direito Brasileira,** São Paulo, v. 15, n. 6, p. 311-336, set./dez. 2016.

HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial e direitos fundamentais sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: Romeu Felipe Bacellar Filho; Daniel Wunder Hachem (Coords.). **Direito Público no Mercosul**: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HACHEM, Daniel Wunder; BONAT, Alan. O ensino médio como parcela do direito ao mínimo existencial**. Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 14, n. 18, p. 144-176, jan./jun. 2014.

HECKMAN, James, et al. 2013. "Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes." **American Economic Review**, 103(6): 2052-86.

HECKMAN, James. School, Skills, and Synapses**. Economic Inquiry**. Volume 46, Issue 3, pages 289–324, July 2008.

HERKENHOFF, João Batista. **Constituinte e educação.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha.** Tradução portuguesa por Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1998.

HESSE, Konrad. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. ed. Heidelberg: C.F. Müller, 1995, p. 288 (tradução de LUÍS AFONSO HECK para o português, publicada sob o título Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha, pela Editora Sérgio Antonio Fabris, Porto Alegre).

HESSE, Konrad; MENDES, Gilmar Ferreira. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HONÓRIO, Cláudia. **Olhares sobre o mínimo existencial em julgados brasileiros**. 2009. 306 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de PósGraduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

INÁCIO, Ana Elise Cardoso. Democracia e educação: parâmetros para a compreensão da crise educacional no ensino superior brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia /** Faculdades Integradas do Brasil. Curso de Mestrado em Direito da UniBrasil, v.4, n.4 (julho./dezembro 2008), Curitiba: UniBrasil, 2008.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior - 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: http://inep.gov.br/censo-da-educacao-superior . Acesso em 17 dez 2019.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censos da educação superior,** 2014 e 2015. Disponíveis em: <goo.gl/UAJzCZ>. Acesso em: 30 set 2019.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. Brasília: Inep, 2016.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA: **Sinopse Estatística da Educação Superior** 2000. Brasília: Inep, 2001.

INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2017), **Censo da Educação Superior – Graduação**. Disponível em http://portalinepgovbr/superior-censosuperior-sinopse. Acesso em 20 out 2019.

INEP, **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação**. Disponível em http://portalinepgovbr/superior-censosuperior-sinopse. Acesso em 10 out 2019.

INEP - Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Demográfico da Educação Superior 2000 e 2010**. Brasília: INEP, 2012.

JACOB CHAVES, Vera Lúcia. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. **ETD - Educação Temática** Digital, Campinas, SP, v. 17, n. 2, p. 427-441, ago. 2015. ISSN 1676-2592. Disponível em: <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8635212>. Acesso em: 28 set 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 26, p. 115-136, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal**. Curso de direito administrativo**. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

KANT, Emmanuel. **Doutrina do Direito**. Tradução portuguesa por Edson Bini. São Paulo: Ícone, 1993.

KANT, Emmanuel. La paz perpetua. **Revista de Estudios Sociales**,1998.

KIRCHHOF, Paul, Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, In: JOSEF ISENSEE e PAUL KIRCHHOF (org.), **Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HBStR),** v. I, Heidelberg: C.F. Müller, 1987,

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha. Os (des) caminhos de um Direito Constitucional "Comparado**". Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

KUENZER, Acácia; CALAZANS, Maria Julieta; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil.** 6. ed. São Paulo: Cortes, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época, 21).

LEAL, Rogério Gesta. **Condições e possibilidades eficáciais dos direitos fundamentais sociais**: os desafios do Poder Judiciário no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LEHER, Roberto. To silence the campi. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 867-891, 2004.

LI, Denise Leyi. **O novo Enem e a plataforma Sisu:** efeitos sobre a migração e a evasão estudantil. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LIBÂNEO, José Carlos. C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educ. Pesqui. [online**], v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Financiamento da educação superior brasileira nos anos de neoliberalismo. **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**, 2006.

LIMA, Kátia. Universidade pública e contrarrevolução: da "travessia de uma ponte" ao "caminho da prosperidade". **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, v. 17, n. 44, 2019.

LIMA, Licínio C.; DE AZEVEDO, Mário Luiz Neves; CATANI, Afrânio Mendes. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 1, p. 7-37, 2008.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**, 2. ed., Barcelona: Ariel, 1976.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Lei de Diretrizes e Bases da Educação: Lei 9394**, de 20.12.1996. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. **Poder Constituinte Reformador:** limites e possibilidades da revisão constitucional brasileira. Ed. Revista dos Tribunais, 1993.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. A debilidade do ensino brasileiro. **Revista Vitrine da Conjuntura**, v. 12, n. 1, 2019.

MACEDO, Arthur Roquete de et al. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, 2005.

MACIEL, Denise. **A crise atual no Brasil**. 2015. Acesso em: 20 set 2019.

MALBOUISSON, Claudia et al. O Ensino superior público deve ser gratuito?: algumas considerações preliminares. Radar: **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017. Disponível em: <http://www.congressonacional.leg.br/portal/docs/PLOA-2016-volumesconsolidados.pdf>. p. 2321. Acesso em 26 dez de 2019.

MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a Constituição**. SA Fabris, 2001.

MANCEBO, Deise. Crise Político-Econômica no Brasil: Breve análise da educação superior**. Educação e Sociedade,** Campinas, v. 38, n. 141, p. 875-892, out./ dez. 2017. Acesso em: 20 set. 2019.

MANCEBO, Deise. Crise Político-Econômica No Brasil:Breve Análise Da Educação Superior. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 38, n. 141, p. 875-892, Dec. 2017 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000400875&lng=en&nrm=iso>. P. 6. Acesso em 20 out 2019.

MANÇOS, Guilherme de Rosso; COELHO, Fernando de Souza. Internacionalização da ciência brasileira: subsídios para avaliação do Programa Ciência sem Fronteiras. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais-RPPI**, v. 2, n. 2, p. 52-82, 2017.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova [1932]. **Revista Histedbr On-line**, Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006. Disponível em Acesso em 14 jul. 2019.

MARIANO, Cynara Monteiro; FURTADO, Emmanuel Teófilo; CARVALHO, Juliana Pedrosa. A importância do serviço público de educação superior na igualdade de oportunidades. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 17, n. 201, p. 16-23, nov. 2017

MARQUES, Antonio Carlos Henriques; CEPÊDA, Vera Alves. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 42, 2012.

MARQUES, Floriano Azevedo. O choque de direitos e o dever de tolerância: os direitos fundamentais no limiar do século XXI. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, nº 9, out/dez, 1994.

MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

MARTINS, Carlos Antonio Pereira. Ensino Superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, Vol. 17, suppl. 3, 2002.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil, em **Educação e Sociedade**, vol. 30, num. 106, Campinas.

MARTINS, Paulo de Sena**.** Planejamento e plano nacional de educação. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, n. 39, p. 91-118, jan./abr. 2012.

MAYORGA, Claudia. Souza, Luciana Maria. Ação Afirmativa na Universidade: a permanência em foco. **Psicologia Política**, vol. 12, nº 24, p. 263-281, maio – ago 2012.

MEDAUAR, Odete**. Direito administrativo moderno**. 11. ed. São Paulo: RT, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELCHIOR, José. Financiamento da Educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 72, n. 172, 1991

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 13 ed. São Paulo; Malheiros, 2001, p. 95 e ss.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Natureza e regime jurídico das autarquias. São Paulo: **RT**, v. 515, p. 160-170, 1968.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 3. ed. 22. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, A. A. S.; SOUSA, F. B. A agenda do mercado e a educação no governo Temer. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 9, n. 1, p. 25-36, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, **Curso de Direito Constitucional**, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da revisão constitucional. **Cadernos de direito constitucional e ciência política.** v. 5, n. 21, p. 69–91, out./dez., 1997.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Plano Nacional de Educação: desdobramentos na política nacional. In: TEIXEIRA, Lúcia Helena G. (Org.). **LDB e PNE**: desdobramentos na política educacional brasileira. São Bernardo do Campo: UMESP, 2002. p. 13-54. (Cadernos Anpae, n. 1).

MENEZES FILHO; Naercio; OLIVEIRA, Alison. 2014. **"A Contribuição da Educação para a Queda na Desigualdade de Renda per Capita no Brasil".** Insper Policy Paper n. 9.

MENEZES-FILHO, Naercio, et al. **O impacto do ensino superior sobre o trabalho e a renda dos municípios brasileiros**. São Paulo: Centro de Políticas Públicas do Insper, 2016. (Policy Paper n. 6)

"Mensalidades nas Universidades Paulistas: um novo modelo de Ensino Superior público". Disponível em: https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2018/08/21124703/Mensalidades-nas-Universidades-Paulistas-Daniel-Jos%C3%A9-e-Daniel-Duque.pdf. Acesso em 19 dez 2019.

MINTO, Lalo Watanabe. **As reformas do ensino superior no Brasil**: o público e o privado em questão. Campinas: Autores Associados, 2006.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo IV. Coimbra: Coimbra, 2000.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MITHAUG, Dennis E., **Equal Opportunity Theory:** Fairness in Liberty for All. London, Sage Publications. 1996.

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.

MONTEIRO, H. O. C. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 e o percentual do PIB como medida de financiamento da educação pública: uma avaliação crítica. **Dissertação (Mestrado**) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a reforma administrativa**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MOREIRA, C. R. B. S.; OLIVEIRA, J. F. de. Apresentação do dossiê "O futuro da Educação Superior diante da conjuntura". **Jornal de Políticas Educacionais.** V. 14, Apresentação. Janeiro de 2020.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: inteligência da Lei nº 8.987/1995 (parte geral). São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA, Vital. **Constituição e Revisão Constitucional**, Lisboa: Editorial Caminho, 1980.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. A universalização como princípio fundamental do regime jurídico do saneamento básico e do estatuto das cidades. In: FORTINI, Cristiana e PICININ, Juliana. (org) **Saneamento básico**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MURANAKA, M.A.S.; MINTO, C.A. O capítulo "Da Educação Superior" na LDB – uma análise. **Universidade e Sociedade,** Brasília, ano VIII, n. 15, p. 65-75, fev. 1998.

NASCIMENTO, P. A. M. M. **Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda: possibilidades e limitações de aplicações para o Brasil**. Brasília: Ipea, ago. 2016.

NASCIMENTO, P. A. M. M. Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 41, p. 45-55, out. 2015.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; VERHINE, Robert Evan. Considerações sobre o investimento público em educação superior no Brasil**. Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, n. 49, fev. 2017.

NATIONAL ASSOCIATION OF COLLEGE AND UNIVERSITY BUSINESS OFFICERS. 2015. NACUBO – Commonfund Study of Endowments. Disponível em: http://www.nacubo.org/Research/NACUBO-Commonfund_Study_of_Endowments/Public_NCSE_Tables.html. Acesso em 17 dez. 2019.

NETO, António A. Mendes. Escola pública: gestão democrática, colegialidade e individualismo. **Revista portuguesa de educação**, v. 17, n. 2, p. 115-131, 2004.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; MORCHE, Bruno; ANHAIA, Bruna Cruz de. Educação Superior no Brasil: acesso, equidade e as políticas de inclusão social. **Controversias e concurrencias latinoamericanas A**LAS.[Toluca, México]. Vol. 3, n. 4 (ago. 2011), 2011.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; RAIZER, Leandro; FACHINETTO, Rochele Felline. Acesso, expansão e eqüidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira. **Sociologias. Porto Alegre.** Vol. 9, n. 17 (jan./jun. 2007), 2007.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizados pela constituição**, Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

NOVAIS, Jorge Reis. **Os princípios constitucionais estruturantes da república portuguesa**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

NOVELLI, Flávio Bauer. Norma constitucional inconstitucional? A Propósito do art. 2º da EC nº 3/93, In: **Revista Forense** nº 330 (1995).

NOWAK, Manfred. 14. The right to education. In: EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan. **Economic, social and cultural rights.** 2th ed. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

NUNES, Caroline Souto. Direitos Suplementares Ao Direito À Educação Como Requisitos De Igualdade De Condições Para O Acesso E Permanência Na Escola. **Direito & Realidade**, v. 6, n. 5, 2018.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

OECD (2018), Education at a Glance 2018*:* **OECD Indicators (**Summary), OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/6f3fd969-en. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018/summary/english_6f3fd969-en?parentId=http%3A%2F%2Finstance.metastore.ingenta.com%2Fcontent%2Fpublication%2Feag-2018-en. Acesso em 20 jan. 2020.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development, **No More Failures: Ten Steps to Equity in Education**. Disponível em http://www.tpf.hu/document.php?doc_name=tudaskozpont/LLL_projekt/meltanyossag/10_Steps_ to_Equity_in_Education_oECD.pdf. , 2007. Acesso em 10 out 2019.

OLIVEIRA Jr., Lourival Batista de; BERALDO, Antonio Fernando. Vetar é preciso, educar não é preciso: os vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Piracicaba, v. 19, n. 1, p. 55-80, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de; ARAÚJO, Heleno. Educação entre os planos de governo e as políticas de Estado: o foco no financiamento e a questão docente. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade et al. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**, v. 2, p. 91-112, 2000.

OLIVEIRA, João F. de. Reforma da educação superior: mudanças na gestão e metamorfose das universidades públicas. In: PEREIRA, Filomena M. de A.; MULLER, M. Lúcia R. **Educação na interface relação estado/sociedade**. Cuiabá: EDUFMT/ Capes, 2006. v. 1.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil**. Educ. Soc**., Campinas, v. 30, n.108, p. 739-760, out. 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista brasileira de educação**, v. 11, p. 61-74, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à Educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

ORTEGA Y GASSET, José. **Meditação da Técnica**. Rio de Janeiro: Livro Ibero Americano. 1963.

OTERO, Paulo. Legalidade e administração pública. O Sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Lisboa: Almedina, 2003.

PARO, Vitor Henrique Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. **Revista Portuguesa de Educação**, vol. 13, núm. 1, 2000.

PARO, Vitor Henrique. Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. In Celso João Ferretti et alii (orgs.). **Trabalho, Formação e Currículo:** para onde vai a escola. São Paulo: Xamã, 1999.

Partido Do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). **Uma ponte para o futuro**. São Paulo: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

PASQUALINI, Alexandre. **Hermenêutica e sistema jurídico**. Uma introdução à interpretação sistemática do direito, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

PASSARINHO, Paulo. **A desigualdade brasileira.** Fundação Lauro Campos, 3 de novembro de 2011. Disponível em: <http://laurocampos.org.br/2011/11/a-desigualdade-brasileira/>. Acesso em 10 out 2019.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. **Lecciones de derechos fundamentales.** Madrid: Dykinson, 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

PEREIRA, Ricardo Bernardes. Expansão universitária e mercado de trabalho: consequências no campo do Direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 49, n. 171, p. 34-58, 2019.

PEREIRA, Vania Martins. Arranjos de uma política: uma análise sobre o programa Ciência Sem Fronteiras. **NAU Social**, v. 6, n. 10, 2015.

"Perfil Universidade Federal do Paraná". Disponível em: <http://ruf.folha.uol.com.br/2015/perfil/universidade-federal-do-parana-ufpr-571.shtml>. Acesso em 26 dez 2019.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.

PIAGET, Jean. **Para onde vai a Educação**? Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

PICCINA, Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes. **A efetividade do direito à educação básica na perspectiva do mínimo existencial na Constituição Federal.** 2010. 215f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

PINTO, Élida Graziane. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional. In: **Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional**. 2015.

PIRES, Manoel. **Alguns comentários a respeito das reformas recentes no FIES e os desafios atuais.** 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8833. Acesso em 20 out 2019.

"Plano de Governo Jair Bolsonaro (PSL)". Disponível em: https://static.cdn.pleno.news/2018/08/Jair-Bolsonaro-proposta_PSC.pdf. Acesso em 14 dez. 2019.

"Prefeitura de Curitiba conta com orçamento de 8,3 bi em 2016". Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/prefeitura-de-curitiba-conta-com-orcamento-de-83-bi-em-20168uq43j7erbk2mhubrtkxepcsc>. Acesso em 26 dez 2019.

PULIDO, Carlos Bornal. **El principio de propordonalidad y los derechos fundamentales:** el principio de proporcionalidad como criterio para determinar cl conteúdo de los derechos fundamentales vinculante para el Legislador.

QUINTANA, Alexandre Costa; SAURIN, Valter. Fontes de Financiamento e Despesas por Categorias Econômicas no Ensino Superior: Uma Análise Comparativa em Três Universidades Federais da Região Sul. **Revista de Ciências da Administração**, v. 7, n. 13, p. 1-20, ene./jul., 2005. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2328/2039. Acesso em 24 set 2019.

RAFTERY, A.; HOUT, M. **Maximally maintained inequality: expansion, reform, and opportunity in Irish education**, 1921-75. Sociology of Education. Albany, v. 66, n. 1, p. 41-62, 1993.

RALWS, John. **A Theory of Distributive Justice**. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

RAWLS, John. **O liberalismo político**, 2. ed., São Paulo: Ática, 2000.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista CEJ**, v. 9, n. 31, p. 19-30, 27 dez. 2005.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco**. Autonomia Universitária.** São Paulo: Edusp, 2000.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Educação superior**: direito e estado na Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9394/96). São Paulo, SP: EDUSP, 2000.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT. Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.334.

REIS, C. Z. T. **Estágios da institucionalização do modelo de alocação de recursos orçamentários das universidades federais brasileiras**. Viçosa. 2011. Disponível em: http://locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/1947/texto%20completo.pdf?sequence=1&is Allowed=y. Acesso em: 30 set 2019.

REIS, Luiz Fernando. Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014). **Universidade e Sociedade**, v. 57, p. 16-35, 2016

Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Universidades Paulistas". Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/com6694.pdf. Acesso em 14 dez. 2019.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. Desigualdade de Oportunidades e Resultados Educacionais no Brasil. **DADOS –Revista de Ciências Sociais**, vol. 54, no 1, 2011.

RIBEIRO, Maria Luísa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. 14. ed. Campinas: Autores Associados, 1995.

RIBEIRO, Marlene. Trajetória da educação liberal: alguns traçados. **Cadernos de Educação***,* Pelotas, n. 9, p. 155-184, jul./dez. 1997.

RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2014.

RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1981.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, **Constituição e Mudança Constitucional**, In: RIL 120 (1993).

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROEMER, John. **Theories of Distributive Justice**. Cambridge, Harvard University Press. 1996.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 17, n. 65, p. 729-751, 2009.

SACCARO, A.; FRANÇA, M. T. A.; JACINTO, P. A. **Retenção e evasão no ensino superior brasileiro**: Uma análise dos efeitos da bolsa permanência do PNAES. Encontro de Economia da Anpec, 44, 2016. Anais... Paraná: Anpec, 2016.

SALDANHA, Nelson. **O poder constituinte**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

SALMI, J. **Student loans in an international perspective:** the World Bank experience. Washington, D. C.: The World Bank, 1999.

SAMPAIO, Helena Maria Sant'ana. **O ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo, Hucitec, 2000.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **O Poder de Reforma Constitucional**, Bahia: Livraria Progresso, Editora, 1954.

SANT' ANA PEDRA, Adriano. **Mutação constitucional**: interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional, 2013.

SANT'ANA PEDRA, Adriano. **A Constituição Viva**: Poder Constituinte Permanente e Cláusulas Pétreas, 2005.

SANTOS, Boaventura Sousa. A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. Educação, Sociedade & Culturas**, nº 23, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**, 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais como cláusulas pétreas. **Interesse Público**. n. 17, jan.-fev. 2003. São Paulo: Notadez, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais e o Problema de sua Proteção contra o Poder de Reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 2, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: Ingo Wolfgang Sarlet; Luciano Benetti Timm (Coords.). **Direitos fundamentais**: orçamento e "reserva do possível". 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SAVIANI, Demerval. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Poíesis Pedagógica** - V.8, N.2 ago/dez. 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998.

SCARTEZZINI, Ana Maria Goffi Flaquer. **O princípio da continuidade do serviço público.** São Paulo: Malheiros, 2006.

SCHIER, Adriana Costa Ricardo. **Serviço público**: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na Administração Pública:** o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Regime jurídico do serviço público**: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. [Curitiba, 2009. 214 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná]. 2017.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MENDONÇA BERTOTTI, Bárbara. Os Direitos Dos Usuários De Serviços Públicos: Uma Análise Da Lei Nº 13.460/17 E De Seus

Preceitos. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 58, p. 113-130, dez. 2019. ISSN 1982-9957. Disponível em: Acesso em 27 jul. 2019. doi: https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i58.14468.

SCHMITT, Carl Teoría de la constitución [Verfassungslehre], Madrid: Editorial **Revista de Derecho Privado**, 1928.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Editora del Rey, 2007.

SEN, Amartya, **The Idea of Justice.** Cambridge, MA, Harvard University Press. 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. O perfil discente das universidades federais mudou pós-Lei de Cotas?. **Cadernos de Pesquisa**, v. 49, n. 172, p. 184-208, 2019.

SERAFIM, Milena Pavan. O processo de mercantilização das instituições de educação superior: um panorama do debate nos EUA, na Europa e na América Latina. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 16, n. 2, 2011.

SEVERINO, A. J. **O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios**. Educar, Curitiba, n. 31, p. 73–89, 2008. Editora UFPR.

SGUISSARDI, V. Estudo **Diagnóstico da Política de Expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil** – 2002-2012. Brasília: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional – OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior No Brasil. Democratização Ou Massificação Mercantil? Educação & Sociedade, vol. 36, núm. 133, octubre-diciembre, 2015, pp. 867-889. **Centro de Estudos Educação e Sociedade.** Campinas, Brasil.

SGUISSARDI, Valdemar. Mercantilização e intensificação do trabalho docente. Traços marcantes da expansão universitária brasileira hoje. In: LÓPEZ SEGRERA, Francisco; RIVAROLA, Domingo (Orgs**.). La universidad ante los desafíos del siglo XXI**. Assunção: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 2010.

SGUISSARDI, Valdemar. Prefácio. In: BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **PNE passo a passo (Lei n. 10.172/2001):** discussão dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação. São Paulo: Avercamp, 2006.

SHAVIT, Yossi; BLOSSFELD, Hans-Peter. **Persistent inequalities: A comparative study of educational attainment in thirteen countries.** Boulder. CO: Westview, 1993.

SILVA CIMMA, Enrique. **Derecho administrativo chileno y comparado:** el servicio publico. Santiago: Jurídica de Chile, 1995.

SILVA Jr., João dos Reis. **Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Paula Bacellar; SILVA, Patrícia da. Representações sociais de estudantes universitários sobre cotas na universidade. **Fractal: Revista de Psicologia**, v. 24, n. 3, p. 525-542, 2012.

SILVEIRA, José Neri da. A reforma constitucional e o controle de sua constitucionalidade, In: **Revista da AJURIS** nº 64 (1995).

SOBRINHO, José Dias. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 15, n. 1, 2010.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.) **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. 2. tir. Rio de Janeiro, Lumen Júris, 2010.

SOUZA, Elaine Ferreira de. **Direito à educação**: requisito para o desenvolvimento do país. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Alberto de Mello. Considerações sobre a distribuição dos recursos educacionais. **Aberto**, p. 31-33, 1989.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. 2006.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Estudo crítico-exploratório sobre os Planos Estaduais de Educação (PEEs) no Brasil: contribuições para formulações e reformulações decorrentes do novo Plano Nacional de Educação (PNE) – **Relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: Nephem/Uerj; Neephi/Unirio, jun. 2014.

SPELLER, Paulo. Balbúrdia Na Universidade Federal Brasileira?. **Análisis Carolina**. Fundacion Carolina, jul 2019. Disponível em: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-11pt.pdf. Acesso em 20 out 2019.

STERN, Klaus. **Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgarantie des Art. 79, III, GG für de Grundrechte**, In: KLAUS STERN (org.), Der Staat des Grundgesetzes, Köln: Carl Heymanns Verlag, 1992.

TAFFAREL, Celi Nelza Zülke; NEVES, Márcia Luzia Cardoso. Tendências Da Educação Frente À Correlação De Forças Na Luta De Classes: uma análise do governo Bolsonaro na perspectiva educacional. **Estudos IAT**, v. 4, n. 2, p. 310-329, 2019.

TAVARES, André Ramos, **Curso de direito constitucional**, São Paulo: Saraiva, 2002.

TAVARES, André Ramos. Direito fundamental à educação: In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos sociais:** fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros; DE OLIVEIRA, Maria Antonieta Albuquerque; SEIFFERT, Otília Maria Lúcia Barbosa. Avaliação da educação superior na revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação: ênfases e tendências. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 19, n. 71, p. 233-258, 2011.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles, **Curso de direito constitucional** (organizado e atualizado por MARIA GARCIA), Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TOMASEVSKI, Karina. **Human Rights Obligations in Education:** the 4-A scheme. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo, O mínimo existencial e os direitos fundamentais, In: **Revista de Direito Administrativo** nº 177, 1989.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TRAINA-CHACON, José-Marcelo. CALDERÓN, Adolfo-Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)**, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. VI, núm. 17, pp. 78-100, 2014. https://ries.universia.net/article/view/1099/expansao-educacao-superior-privada-brasil-do-governo-fhc-ao governo-lula. Acesso em 10 out 2019.

TROW, Martin. Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since **WWII. Berkeley: Institute of Governmental Studies**; 2005.

"Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", Banco Mundial. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/pt/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf. Acesso em 16 dez 2019.

UNESCO. **Novos caminhos para a educação superior**. Seminário Internacional Universidade Xxi. Documento Síntese. Brasília, 2003.

UNESCO. Relatório sintético sobre as tendências e desenvolvimentos na educação superior desde a Conferência Mundial sobre a Educação Superior (1998 – 2003). In: **Educação superior: reforma, mudança e internacionalização**. Anais..., Brasília: UNESCO Brasil; SESu, 2003.

UNESCO. Conferencia Mundial Sobre La Educacion Superior. **La educación superior en el siglo XXI:** Visión y acción. Paris: UNESCO, 1998. Acesso em: 15 fev. 2020.

UNESCO. **Novos caminhos para a educação superior.** Seminário Internacional Universidade Xxi. Documento Síntese. Brasília, 2003.

UNIVERSITY OF CALIFORNIA. "**How Aid Works: Student Scenarios**". Disponível em: http://admission.universityofcalifornia.edu/paying-for-uc/how-aid-works/student-scenarios/index.html. Acesso em 16 dez 2019.

VALLE, Vivian Cristina Lima López. O novo conceito de serviço público. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do direito administrativo:** estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

VEJA, Pedro de. **La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente,** Madrid: Tecnos, 1995.

VELLOSO, Jacques; MARQUES, Paulo Marcello F. Recursos próprios da UNB, o financiamento das IFES ea reforma da educação superior. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 91, p. 655-680, 2005.

VERHINE, Robert E. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. **Caderno CRH**, v. 9, n. 24, 1996.

VIEIRA, Juçara Dutra. Valorização dos profissionais: A Carreira e salários. **Retratos da Escola**, v. 8, n. 15, p. 409-426, 2015.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Glaucia Menezes. **Política e planejamento educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

WALTENBERG, Fábio. Cursos em estabelecimentos públicos de ensino superior devem permanecer gratuitos. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2017.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; BARCELLOS, Jorge Alberto Soares. Plano Municipal de Educação e a afirmação de princípios para a educação local. **Ensaio:** avaliação e políticas públicas em educação, v. 16, n. 61, p. 515-542, 2008.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. São Paulo: Alfa ômega, 1994.

ZANCANER, Weida. Responsabilidade do estado, serviço público e os direitos dos usuários. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

ZANDONADE, Adriana. Mutação constitucional, in: **Revista de Direito Constitucional e Internacional (Revista dos Tribunais Online)**, n. 35, abr./jun,2001, p.197.

ZIBAS, Dagmar. Refundar o ensino médio? Alguns antecedentes e atuais desdobramentos das políticas dos anos de 1990. **Educ. Soc. [online**], v. 26, n. 92, p.1067-1086, 2005.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da intervenção do Estado no domínio social**. São Paulo: Malheiros, 2008.