XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

CARLA CRISTINA ALVES TORQUATO CAVALCANTI

EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN

ANDRE STUDART LEITAO

Copyright © 2023 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

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

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

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

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

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Andre Studart Leitao; Carla Cristina Alves Torquato Cavalcanti; Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-887-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

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

XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

Apresentação

O XXX Encontro Nacional do CONPEDI – FORTALEZA/CE, realizado em parceria com o Centro Universitário Christus, apresentou como temática central "ACESSO À JUSTIÇA, SOLUÇÃO DE LITÍGIOS E DESENVOLVIMENTO". Esse tema suscitou intensos debates desde a abertura do evento e desdobramentos ao decorrer da apresentação dos trabalhos e da realização das plenárias. Particularmente, a questão da desigualdade social e a necessidade de efetividade de políticas públicas vocacionada para sua superação mereceu destaque no Grupo de Trabalho "Direitos Sociais e Políticas Públicas I", na medida em que inequivocamente são os direitos sociais aqueles que mais se acercam do princípio da dignidade da pessoa humana e da plenitude da cidadania, na medida em que propendem a redução das desigualdades entre as pessoas, que podem proporcionar os indivíduos as mais completas e dignas condições de vida.

Sob a coordenação das Profa. Pós-Dra. Edna Raquel Hogemann, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), da Profa. Dra. Carla Cristina Alves Torquato Cavalcanti, da Universidade do Estado do Amazonas e do Prof. Dr. André Studart Leitão, do Centro Universitário Christus, o GT "Direitos Sociais e Políticas Públicas I" atingiu o objetivo de fornecer sua contribuição, com exposições orais e debates que se caracterizaram tanto pela atualidade quanto pela profundidade das temáticas abordadas pelos expositores.

Eis os trabalhos apresentados:

1. A BUSCA PELA DEMOCRACIA NA IMPLANTAÇÃO DA CASA DA MULHER BRASILEIRA EM FORTALEZA

2. A POLÍTICA NACIONAL DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM AUTISMO E A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO CEARENSE EM FACE DA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

3. A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL NO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NO BRASIL

4. A PROMOÇÃO DOS ESTUDOS CONSTITUCIONAIS À PARTIR DA CARTA DA ONU: UMA DEFESA AOS DIREITOS POLÍTICOS

5. A SUSTENTABILIDADE COMO DIRETRIZ DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA: O DESAFIO REGULATÓRIO DO PLANO MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

6. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E SANDBOX REGULATÓRIO: INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO DE INOVAÇÕES FINANCEIRAS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DOS CONCEITOS DE CAMPO E HABITUS DE PIERRE BOURDIEU

7. ASPECTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AS TRADICIONALIDADES DA ALIMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM

8. DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PROMOVIDAS PELO ESTADO: SUBSÍDIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE E CONSEQUENTE EXERCÍCIO DA CIDADANIA

9. ESCOLAS DE ENSINO TÉCNICO DO ESTADO DO PARÁ: UMA ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO ENSINO PROFISSIONALIZANTE PARA O MERCADO DE TRABALHO PARAENSE.

10. O CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) DIANTE DA PROTEÇÃO E DEFESA DAS REAIS E EFETIVAS POLITICAS PUBLICAS.

11. O DIREITO NEGOCIAL CONTEMPORÂNEO E A FUNÇÃO SOCIAL REGISTRAL

12. O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO NO ENSINO PÚBLICO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA QUE NECESSITAM DE CUIDADOR.

13. OS CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA MULHERES NA PANDEMIA DA COVID-19

14. POLÍTICAS PÚBLICAS FISCOAMBIENTAIS: A NECESSÁRIA REVISÃO DO ICMS-ECOLÓGICO

15. PROCESSO ESTRUTURAL COMO MEIO DE LEGITIMAÇÃO DA INTERVENÇÃO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA DECISÃO NO RE 684612 /RJ

16. QUILOMBOLAS NA ESTRADA: ESTUDO DOS FATORES DETERMINANTES DA MIGRAÇÃO DE JOVENS QUILOMBOLAS EM BUSCA DE TRABALHO.

17. UM MARCO SIGNIFICATIVO NA IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA DA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS: A PRIMEIRA MULTA APLICADA PELA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

18. UMA ANÁLISE DA CONVENCIONALIDADE DO CONTRATO INTERMITENTE SOB A ÓTICA DO TRABALHO DECENTE

A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL NO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NO BRASIL

THE PROHIBITION OF SOCIAL REGRESSION IN THE FINANCING OF PUBLIC HIGHER EDUCATION IN BRAZIL

Fátima Aparecida da Cruz Padoan
Fernando De Brito Alves
Vladimir Brega Filho

Resumo

O presente artigo analisa e pondera a relação existente entre o princípio da proibição do retrocesso social e a garantia do financiamento do ensino superior público no Brasil. Examina a condução da destinação de recursos às Instituições Públicas realizada por diferentes Governos, constatando que gestão da política do Ensino Superior, sobretudo o seu financiamento, foi tratada sob variadas formas, indicando tratar-se de uma política pública concebida mais como política de governo do que política de Estado. Diante deste cenário de incerteza, causado pela instabilidade financeira, conclui ser necessária a análise da preservação das condições de oferta do ensino superior público aplicando o Princípio da Proibição do Retrocesso Social, instando o Estado a garantir este direito fundamental social assegurando condições orçamentárias na sua concretização para que não haja supressão ou diminuição de direitos sociais já implementados. Para a condução da pesquisa, o método utilizado na abordagem do problema foi o método o qualitativo.

Palavras-chave: Financiamento, Ensino superior, Direitos sociais, Proibição do retrocesso social, Instabilidade financeira

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes and ponders the relationship between the principle of the prohibition of social regression and the guarantee of the financing of public higher education in Brazil. It examines the conduct of the allocation of resources to Public Institutions carried out by different Governments, noting that management of Higher Education policy, especially its funding, has been treated in various forms, public policy conceived more as a government policy than state policy. Given this scenario of uncertainty, caused by financial instability, concludes that it is necessary to analyze the preservation of the conditions of public higher education offering applying the principle of prohibition of social regression, urging the State to guarantee this fundamental social right by ensuring budgetary conditions in its implementation so that there is no suppression or reduction of social rights already implemented. For the conduct of the research, the method used in the approach of the problem was the qualitative method.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Financing, Higher education, Social rights, Prohibition of social regression, Financial instability

1. INTRODUÇÃO

O direito à educação está previsto na Constituição Federal de 1988, sendo que a partir da referida Carta Magna várias foram as ações para a ampliação e acesso a este direito.

Questões como ampliação do acesso às camadas mais fragilizadas da sociedade foram atendidas com a Lei ° 12.711/2012 que estabelece a reserva de 50% das vagas nas universidades e instituições federais de ensino técnico de nível médio para pretos, pardos, indígenas, pessoas com deficiência e estudantes de escola pública.

Além das questões de acesso, a permanência dos estudantes também foi atendida por meio do Decreto 7.234/10 que cria o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) cujo objetivo é o de garantir a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior (IFEs), tendo como ponto central viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes.

O cenário, portanto, parecia promissor, uma vez que políticas de acesso e de permanência são questões nevrálgicas em se tratando de ensino, entretanto o que se pode observar, sobretudo no período de 2019 a 2022, governo do então Presidente Jair Messias Bolsonaro, foi uma desconstrução de políticas consolidadas nas áreas do ensino e da ciência. O repasse de verbas para custeio e investimentos foram drasticamente reduzidos inviabilizando o desenvolvimento e a oferta do ensino com qualidade colocando em risco a continuidade de pesquisas que são realizadas no interior das universidades.

Frente as questões apresentadas, o objetivo central deste trabalho é, apresentar uma análise na admissibilidade da proibição do retrocesso social no que diz respeito ao financiamento para a garantia de qualidade do ensino superior público e a continuidade de sua oferta.

O método utilizado para a demonstração da hipótese de análise foi o método qualitativo.

2. A CONQUISTA DA OFERTA DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NO BRASIL: ASPECTOS SOBRE A PRESERVAÇÃO DESTE DIREITO.

A conquista dos direitos sociais foi um marco importante e fundamental quando o País assume a condição de Estado Democrático de Direito Social por meio da Constituição Federal (1988).

> Fruto de legítimo processo democrático, a história brasileira avançou com a Constituição Federal de 1988, promulgada no dia 05 de outubro daquele ano. Revelou-se como importante marco histórico a confirmar o caráter social do Estado, prevendo, desde o preâmbulo, o compromisso com os direitos sociais e individuais, elevando a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) como valor fundante, integrador de toda a ordem jurídica

Em sua Tese de Livre Docência, (RAINERE, 2009, p. 309) assevera que uma vez definidos os fundamentos axiológicos e teleológicos do direito à educação, a Constituição Federal estabelece as garantias para sua efetivação, e "estende sua titularidade da pessoa humana à sociedade, ao Estado, às gerações futuras e, de forma correlata, insere o Estado, a sociedade, a família e o próprio indivíduo no pólo passivo do direito". Assim considerando, defender os direitos passa e ser condição para a preservação das normas constitucionais.

> (...) os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização,passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A "proibição de retrocesso social" nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.(CANOTILHO, 2003, p. 338-339).

Em se tratando do direito de acesso ao ensino superior, sua concretização e normatização estão abrigadas em uma norma infraconstitucional, que é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (Lei 9394/1996), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

> A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (BRASIL, art. 1º, 1994).

Destaca-se que a obrigatoriedade da oferta do ensino superior não se constitui de alcance universal. Dito de outra forma, não está o Estado obrigado a ofertar este nível de ensino a todos, uma vez que não se trata de etapa de ensino obrigatório. No entanto, a sua oferta é condição precípua para o desenvolvimento do país.

Dizer que o ensino superior não consta como etapa de ensino obrigatória consagrada constitucionalmente, não é o mesmo que dizer que não está o Estado obrigado a manter as

instituições de ensino a ele vinculadas. É importante destacar que a criação de Instituições Federais de Ensino Superior foi muito importante para efetivação do direito a dignidade humana.

Desta forma, uma vez concretizados, os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal (1988) não se podem permitir que retrocedam pois afrontariam diretamente o estabelecido na Carta Magna.

> (...) o princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social que ela vive. Assim sendo, a cláusula que veda o retrocesso em matéria de direito a prestações positivas do Estado (como direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g) se traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ag. No RE 639.337/SP Rel. Min. Celso de Melo. 2011)

Assim, a garantia da preservação da oferta do ensino superior está vinculada ao financiamento das Instituições públicas concretizam sua oferta.

2.1 O financiamento do ensino superior no Brasil

.

O financiamento do ensino superior no Brasil é de responsabilidade do Governo Federal que tem compromisso constitucional em sua manutenção. Os Estados e Municípios também possuem vinculados a eles Instituições de Ensino Superior, entretanto é uma decisão eminentemente política, não sendo deles a responsabilidade constitucional por esta oferta de ensino.

Ao indicar como política pública o investimento no ensino superior, aportando recursos para o desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, a Constituição Federal (1988) apresenta o compromisso e a escolha do País neste segmento.

> Ao definir o dever do Estado com a educação (artigo 205) e o seu compromisso com o desenvolvimento nacional e com a construção de uma sociedade justa e solidária (artigo 3º), individualiza a educação superior como bem jurídico, dado o seu papel fundamental na formação de recursos humanos nas áreas da ciência, pesquisa e tecnologia (artigo 218, §3º), e no desenvolvimento do País (Ranieri, 2000, p. 24),

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) estabelece claramente a obrigação pela garantia do financiamento das Instituições de Ensino Superior Públicas, indicando expressamente no artigo 55 que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”.

Ocorre que a política educacional, no que se refere ao financiamento, esteve sempre atrelada às políticas de governo e não de Estado, sendo um fator de instabilidade na gestão das Universidades. Estudo desenvolvido por Santos (2013), em que analisou a política de financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no período de 1999 a 2006, governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente, apresenta a grande disparidade na condução das questões referentes à destinação de recursos a estas instituições.

A pesquisa apresenta que o durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, as decisões econômicas que refletiam nas destinações de recursos ás Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) eram calcadas em um viés eminentemente neoliberal.

> No governo de FHC a política concretizou-se pelo sucateamento do segmento público, devido à redução drástica do financiamento do governo federal e à perda de docentes e de funcionários técnico-administrativos, combinados ao achatamento de salários e dos limites orçamentários destinados às IFES, especialmente para as rubricas de Outras Despescas Correntes – ODC e Investimentos. (SANTOS, 2013, p.13)

Santos (2013, p.14) apresenta que no período do Governo Lula houve uma estratégia política diferente da realizada por FHC.

> (...)Em relação ao Governo Lula, foi observada a disposição de criar condições para a recuperação e sustentação financeira das instituições públicas de ensino superior já existentes, e até mesmo a expansão do sistema, na tentativa de reverter o rumo estabelecido pelo seu antecessor.

O estudo apresenta, entretanto, que o fio condutor da política educacional eram as políticas macroeconômicas.

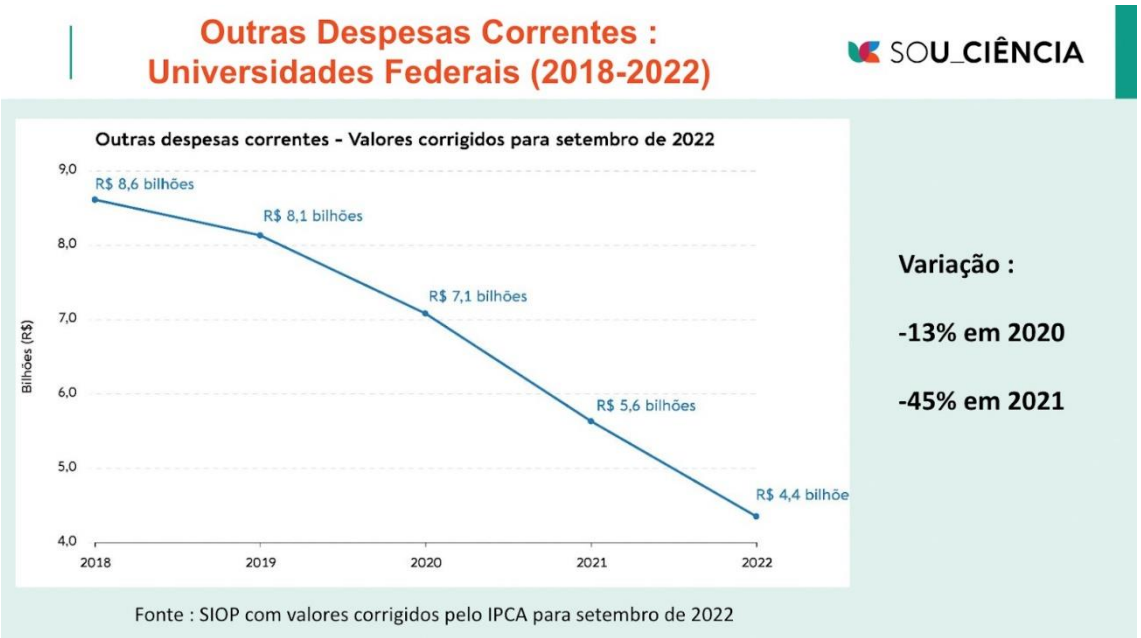
> A política educacional superior ficou nos períodos analisados, sujeita às políticas macroeconômicas, que foram muito determinantes, e impostas pelos acordos firmados com o FMI. A experiência de países considerados exitosos, em termos de desenvolvimento socioeconômico, sugere que a participação do poder público no financiamento da educação superior deve ser preponderante. (SANTOS, 2013, p.14)

Durante o segundo governo da Presidente Dilma Rousseff, com o intuito de estabelecer critérios mais objetivos em relação ao financiamento das universidades, o Ministério da Educação editou a portaria 818, de 13 de agosto de 2015 tratando em seu teor da regulamentação do conceito de Aluno-Equivalente e da Relação Aluno por Professor. A referida Portaria teve por escopo, estabelecer os parâmetros para o repasse de recursos para as Instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, definidas por meio da Lei 11.892/2008.

Assim, a definição de parâmetros traz uma nova forma de condução das questões financeiras e orçamentárias no âmbito das IFES, uma vez que se estabeleceu previsibilidade para a gestão.

Entretanto, o que parecia estar consolidado em relação à manutenção das IFES, passou por uma preocupante ameaça de continuidade. O levantamento feito pelo Centro de Estudos Sociedade Universidade e Ciências – SOU CIÊNCIA, em parceria com o Instituto Serrapilheira apresenta os sucessivos cortes de recursos para a ciência e a educação durante os anos de 2018-2022.

Gráfico 1 – Orçamento despesas correntes 2018-2022



Os cortes foram largamente denunciados pelas instituições. Em matéria publicada em 19 de outubro de 2022 pela UNIFESP "Verbas de custeio caem 45% e investimento despenca 50% em universidades federais no governo Bolsonaro" demonstra os cortes havidos. Na rubrica denominada de "outras despesas correntes" englobando as verbas para manutenção e para assistência estudantil apresenta queda de R$8,1 bilhões, em 2019 para 4,4 bilhões em 2022. Os dados foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. Os cortes apresentados demonstram uma queda de 45% nos recursos destinados ao pagamento de despesas como energia elétrica, prestações de serviços terceirizados, água, bolsas de estudos, dentre outras despesas de custeio.

Os dados apresentados até aqui demonstram que a questão dos repasses de recursos às Instituições Federais de Ensino Superior passa por constantes incertezas. O que nos parece flagrante desrespeito a uma política pública extremamente relevante.

> [...] a natureza pública da educação superior revela-se em face dos benefícios que produz, tais como disseminação do conhecimento superior, formação de pessoal habilitado às ocupações sociais mais complexas, formação de grupos dirigentes, geração de conhecimentos que contribuem para o crescimento da produtividade e da competição do País.(RANIERI, 2000, p. 41-42).

Portanto, estabelecer mecanismos para que políticas públicas conquistadas sejam preservadas é urgente e necessário.

> (...) a Política Social Pública permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros. É nesse sentido que as políticas públicas devem estar voltadas para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado. (YASBEK, 2008 p. 77)

Os cortes realizados nos repasses dos recursos, destinados à manutenção, comprometem efetivamente a subsistência das Instituições. Portanto, diminuí-los ou deixar de repassá-los é condená-las ao sucateamento, causando danos às atividades de ensino, pesquisa e extensão por elas desenvolvidas,

A descontinuidade de financiamento, refletida na condução da economia do País, nos diferentes Governos, produz nefastos prejuízos que vão desde a manutenção das IFES até a permanência dos acadêmicos, uma vez que a falta de recursos reflete também nos auxílios proporcionados por essas instituições aos seus estudantes. Em 05 de outubro de 2022, a ANDIFES – Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino, publicou nota “Governo federal faz novo corte na educação e inviabiliza funcionamento das universidades”, manifestando à comunidade os prejuízos que esta ação causaria.

> (...) Governo Federal publicou uma norma (o Decreto 11.216, que altera o Decreto nº 10.961, de 11/02/2022, que se refere à execução do orçamento deste ano em curso) sacramentando novo contingenciamento no orçamento do Ministério da Educação. Dessa vez, no percentual de 5,8%, resultando em uma redução na possibilidade de empenhar despesas das universidades no importe de R$ 328,5 milhões de reais. Este valor, se somado ao montante que já havia sido bloqueado ao longo do ano, perfaz um total de R$ 763 milhões em valores que foram retirados das universidades federais do orçamento que havia sido aprovado para este ano. (ANDIFES 2022 s.p)

Até este momento, buscamos apresentar o direito à educação superior como um direito fundamental, imprescindível para a obtenção de uma vida mais digna. Refletimos ainda que, embora não seja um nível de ensino obrigatório para todos, uma vez consagrado deve ser preservado. Partindo então desta constatação, o princípio da vedação do retrocesso deve estar presente neste estudo que busca encontrar meios para preservá-lo.

2.2 A proibição do retrocesso social como instrumento de defesa da manutenção das instituições federais de ensino superior.

Ao analisar a aplicação da proibição do retrocesso social como defesa da manutenção das Instituições Federais de Ensino Superior, precisamos apresentar as considerações de estudiosos deste princípio. Canutilho, notadamente responsável por delimitar seu conceito e, portanto, defensor da preservação dos direitos sociais assim discorre:

> (...)os direitos sociais e econômicos já conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. Desta forma, a diminuição de direitos adquiridos pelo legislador, configura violação ao princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural. Destarte, o reconhecimento dessa proteção é um limite jurídico a atividade do legislador, que deverá agir de forma a continuar garantindo os direitos já concretizados (CANOTILHO, 2003, p. 469).

Ainda sobre a proibição do retrocesso social, (Queiroz, 2006, p.67) alerta que "uma vez consagradas legalmente as 'prestações sociais' (v.g. de assistência social) o legislador não poderá depois eliminá-las sem alternativas de compensações".

Neste mesmo sentido, a Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmem Lúcia Antunes Rocha se manifesta em relação a prevalência no direito constitucional da proibição do retrocesso:

> (...)as conquistas relativas aos direitos fundamentais não podem ser destruídas, anuladas ou combalidas, por se cuidarem de avanços da humanidade, e não de dádivas estatais que pudessem ser retiradas segundo opiniões de momento ou eventuais maiorias parlamentares. Não se há cogitar de retroceder no que é afirmador do patrimônio jurídico e moral do homem havidos em conquistas de toda a humanidade, e não apenas de um governante ou de uma lei. Os direitos conquistados, especialmente aqueles que representam um avanço da humanidade no sentido do aperfeiçoamento da sociedade e que se revelam nos direitos sociais, não podem ser desprezados ou desconhecidos, devendo, antes, ser encarecidos e podendo ser ampliados. (ROCHA, 2001, P.59)

Isto posto, é necessário analisar o Decreto 11.216/22 que alterou o Decreto 10.961 de 11 de fevereiro de 2022 modificando a programação orçamentária e financeira, o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022. A alteração normativa diminuiu o repasse de recursos aos órgãos e unidades vinculados ao Governo Federal, dentre eles o Ministério da Educação, refletindo, portanto, nos cortes de verbas para as IFES.

Destaca-se que não há previsão no referido Decreto de compensações futuras que venham a recompor os recursos que deixaram de ser repassados. Neste sentido Ana Paula de Barcellos e Luís Roberto Barroso (2008, p.370) apresentam:

> A vedação do retrocesso é uma derivação da eficácia negativa, particularmente ligada aos princípios que envolvem os direitos fundamentais. Ela pressupõe que esses princípios sejam concretizados através de normas infraconstitucionais (isto é:freqüentemente, os efeitos que pretendem produzir são especificados por meio da legislação ordinária) e que, com base no direito constitucional em vigor, um dos efeitos gerais pretendidos por tais princípios é a progressiva ampliação dos direitos fundamentais. Partindo desses pressupostos, o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente

Neste mesmo sentido, o relator Ministro Celso de Mello, se manifesta no Recurso Extraordinário 639337 de 23 de agosto de 2011:

> A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecidos direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados

Conforme já abordado neste estudo, o ensino superior não constitui nível obrigatório de ensino sendo que se encontra referenciado na Constituição de forma subjetiva quando trata do direito à Educação (Art. 205) indicando seus princípios (Art. 206).

> 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 idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
> IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
> VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
> VII - garantia de padrão de qualidade.

Ocorre que a LDB (2006) ao disciplinar a educação escolar, o aborda mais objetivamente, inclusive com a indicação da responsabilização do Estado pela manutenção, oferta e regulação.

> Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.
> § 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.
> § 2º **No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências. (grifos nossos)**

Diante dos diplomas legais apresentados, pode-se constatar que a previsão de responsabilização pela oferta do Ensino Superior é expressa. Junta-se às legislações apresentadas, a Portaria 818, de 13 de agosto de 2015, do Ministério da Educação, que trata em seu teor da regulamentação do conceito de Aluno-Equivalente e da Relação Aluno por Professor, que estabelece os parâmetros para o repasse de verbas às IFES, objetivando ainda mais a questão da manutenção das referidas Instituições.

Sobre a previsibilidade constitucional dos direitos fundamentais, o fator preponderante é o seu reconhecimento por meio do nível legalmente concretizados dos referidos direitos.

> (...) os direitos fundamentais não devem ser apreendidos separada ou localizadamente, como se estivessem, todos, encartados no art. 5º da Constituição federal. Resta forçoso vê-los disseminados pelo ordenamento, reclamando uma crescente vitalização, notadamente tendo em vista os direitos de segunda, terceira gerações,peremptoriamente vedados os retrocessos. Com efeito, uma vez reconhecido um destes direitos fundamentais pelo legislador, sua ablação mostrar-se-á inconstitucional. Mais ainda: por força da cláusula trazida pela autêntica norma geral inclusiva, prevista no parágrafo segundo do art. 5º da Carta ("Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados"...), integrados estão, de modo implícito, ao nosso elenco de direitos fundamentais, todos aqueles consagrados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (FREITAS, 2000, p. 64)

Neste sentido, (BREGA, 2013, p. 106) indica:

> Percebe-se, portanto, que estabelecidos os parâmetros de concretização, ainda que de caráter infraconstitucional, de um direito fundamental social, passa a constituir "nível legalmente concretizado dos direitos fundamentais". ( ) Com isso, existindo uma obrigação constitucional de concretizar esses direitos, não poderá o legislador praticar atos que contrariem essa obrigação, ou seja, não poderá o legislador retroceder.

A ação do corte de verbas para o ensino superior, desconsidera deliberadamente os parâmetros estabelecidos e, ainda mais, coloca em risco a continuidade da política pública tão necessária para o cidadão. Conforme já apresentado, o princípio da dignidade humana está intimamente atrelado a possibilidade de obter, por meio da formação trabalho mais digno.

> [...] da obrigação da progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais decorre a chamada cláusula de proibição do retrocesso social, na medida em que é vedado aos Estados retrocederem no campo de implementação desses direitos. Vale dizer, a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia desses direitos. (PIOVESAN, 2011, p.177)

Sobre as questões econômicas estabelecidas no país, Brega (2013, p. 17) discorre que "é possível perceber que nos momentos de crise sempre existirá aqueles que tentarão violar a 'vontade da constituição'. " O autor apresenta ainda o pensamento de Konrad Hesse a respeito da força normativa da constituição.

> Nenhum poder do mundo, nem mesmo a Constituição, pode alterar as condicionantes naturais. Tudo depende, portanto, e que se conforme a Constituição a esses limites. Se os pressupostos da força normativa encontrar correspondência na Constituição, se as forças em condições de violá-la ou alterá-la mostrarem-se disposta a render-lhe homenagem, se também em tempos difíceis, a Constituição lograr preservar a sua força normativa, então ela configura verdadeira força viva capaz de proteger a vida do Estado contra as desmedidas investidas do arbítrio. Não é, portanto, em tempo tranquilos e felizes que a Constituição normativa vê-se submetida à sua prova de força. Em verdade, esta prova dá-se nas situações de emergência, nos tempo de necessidade. (HESSE, 1991 , apud BREGA, 2013 p. 17)

Portanto, são nos momentos de crise que questões econômicas frequentemente fragilizam a preservação dos direitos sociais. Serviços na área da saúde, educação, segurança dentre outros sofrem revezes exatamente nos momentos em que mais a população necessita de sua oferta. Entretanto, em um cenário de recursos financeiros escassos, há que se buscar formas de atendimento prioritário às demandas sociais. Como se pode observar nas manifestações trazidas pelos estudiosos apresentados no presente trabalho, mecanismos de compensação devem sempre ser utilizados.

Convém lembrar que o planejamento orçamentário realizado pelos gestores públicos deve observar, prioritariamente, as políticas públicas e sua efetivação. Dito de outra forma, os direitos sociais já conquistados, são obrigações assumidas pelo Estado, não sendo admissível o gestor se escusar da responsabilidade com sua preservação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preservação do financiamento do ensino superior no Brasil é tema bastante controverso que perpassa por questões financeiras e mesmo ideológicas. Podemos constatar que condução da política do Ensino Superior, sobretudo o seu financiamento, foi tratada de variadas formas pelos diferentes Governos, indicando tratar-se de uma política pública concebida mais como política de governo do que política de Estado.

Diante desta constatação, torna-se necessário que o financiamento das IFES seja seguro, capaz de garantir condições orçamentárias e financeiras suficientes para que não haja supressão ou diminuição de direitos sociais já implementados.

Voltamos, portanto à questão central deste trabalho, está a garantia do financiamento do ensino superior público albergada pelo princípio da proibição do retrocesso? A questão não é de fácil solução, embora sob nosso ponto de vista há fatos suficientes reconhecendo que sua concretização está estabelecida, a partir dos vários diplomas legais apresentados no presente trabalho, trazendo subsídios para avaliar estar consagrado como direito social.

Entretanto não se pode desconsiderar que as turbulências financeiras sempre estarão ameaçando a concretização de direitos, sobretudo os da Educação Superior que nos últimos anos sofreu com ataques de toda ordem.

Ao entendermos que a Educação Superior é condição essencial para o desenvolvimento do pais, além de todas as questões aqui já trazidas sobre os direitos do cidadão, conclui-se que ações para preservar e ampliar o alcance do ensino superior público é extremamente necessário.

REFERÊNCIAS

ALVES, F.B.; SOUZA, M. S. ; GODOY, L. R. . **Três décadas da Constituição da República: direitos sociais, políticas públicas e estado social**. ARGUMENTA, v. 35, p. 51-69, 2021.

ALVES, F. B.; MIRANDA, L. C. M. ; FAUSTINO, D. **Políticas públicas, reserva do possível e a discriminação por recusa de adaptação**. REVISTA PARADIGMA, v. 30, p. 193-216, 2021.

ALVES, F. B.. **Democracia e desconfiança**. Argumenta, v. 1, p. 267-281, 2012
BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. **O começo da história**: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). A nova interpretação constitucional. 3. ed. Brasília: Renovar, 2008, p. 370

BRASIL, Decreto 10.961, de 11 de fevereiro de 2022. **Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022 e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10961.htm. Acesso em 5 jun. 2023.

_____, Decreto 10.961, de 11 de fevereiro de 2022. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES..** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em 5 jun. 2023.

_____, Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010. Altera o Decreto nº 10.961, de 11 de fevereiro de 2022, **Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2022/decreto-11216-30-setembro-2022-793268-publicacaooriginal-166149-pe.html. Acesso em 5 jun. 2023.

_____, 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**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em 4 jun.2023.

_____, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 5 jun.2023.

_____, Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em 5 jun.2023.

_____, Ministério da Educação. Portaria 818, de 13 de agosto de 2015. **Regulamenta o conceito de Aluno-Equivalente e de Relação Aluno por Professor, no âmbito da Rede**

Federal Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Brasília, DF: Disponível em https://www.ifpb.edu.br/pre/educacao-superior/legislacao-e-normas/Arquivos/portaria-no-818-setec.pdf. Acesso em 5 jun. 2023.

_____, (CONSTITUIÇÃO 1988) **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 5 jun. 2023.

_____, Supremo Tribunal Federal. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 639.337 SÃO PAULO. Rel. Min. Celso de Melo. DJ: 15.set. 2011. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428. Acesso em 6 jun.2023.

BREGA FILHO, Vladimir. **Proibição do Retrocesso Social:** O estado da arte em Portugal e no Brasil**.** Argumenta Journal Law,Jacarezinho v.19. p. 103-123 Disponível em: http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/409 Acesso em: 09 jun. 2023.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 9. reimp. Coimbra: Almedina, 2003, p. 338-339

FIGUEIREDO, Mayra Freire; ALVES, Fernando de Brito. **Considerações sobre o regime jurídico dos direitos sociais**: o direito fundamental ao trabalho. Direitos Fundamentais & Justiça. Belo Horizonte, ano 11, n. 36, p. 145-174, 2017. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/116/40. Acesso em 01 jul, 2023.

FREITAS, Juarez. **O intérprete e o poder de dar vida à constituição**. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, Curitiba, v. 34, s.n, p. 59-76, 2000.

Governo federal faz novo corte na educação e inviabiliza funcionamento das universidades. ANDIFES – Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino. 2022. Disponível em https://www.andifes.org.br/?p=94444. Acesso em 1.jul.2023.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**.12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 177

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Aspectos Jurídicos da Autonomia Universitária no Brasil**.In: STEINER, João E.; MALNIC, Gerhard. Ensino Superior: Conceito & Dinâmica. São Paulo: EDUSP, 2005. p. 1-26. Disponível em: http://www.iea.usp.br/observatorios/ensinosuperior. Acesso em: 20 set. 2006.

_____. **Educação Superior, Estado e Direito**: na Lei de Diretrizes e Bases. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, FAPESP, 2000.

_____. **O Estado Democrático de Direito e o Sentido da Exigência de Preparo da Pessoa para o Exercício da Cidadania, pela Via da Educação**. Tese (Livre Docência). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2009.Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-10092019-171515/publico/TESE_LIVRE_DOCENCIA_NINA_RANIERI.pdf. Acesso em 20.jun.2023.

_____. **O Poder e o Limite do Estado na Atividade Educacional**. Revista Estudos. Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior – ABMES, a. 21, n. 31, p. 29-48, jul. 2003.

_____.. **Aspectos Jurídicos da Autonomia Universitária no Brasil**. In: STEINER, João E.; MALNIC, Gerhard. Ensino Superior: Conceito & Dinâmica. São Paulo: EDUSP, 2005. p. 1-26. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/observatorios/ensinosuperior>. Acesso em: 20 set. 2006.
_____. **Educação Superior, Estado e Direito**: na Lei de Diretrizes e Bases. São Paulo:Editora da Universidade de São Paulo, FAPESP, 2000.

_____. **O Estado Democrático de Direito e o Sentido da Exigência de Preparo da Pessoa para o Exercício da Cidadania, pela Via da Educação**. Tese (Livre Docência).Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2009a.

_____. **O Poder e o Limite do Estado na Atividade Educacional**. Revista Estudos. Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior – ABMES, a. 21, n.31, p. 29-48, jul. 2003.

_____. **Os Estados e o Direito à Educação na Constituição de 1988**: comentários acerca da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: _____ (Coord.). Direito à Educação:aspectos constitucionais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009b. p. 39

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social.** Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. V. 2. n. 2. p. 49-67. 2001. Disponível em: file:///C:/Users/uenp/Downloads/29-Arquivo%20de%20texto%20do%20artigo-119-1-10-20160515.pdf. Acesso em 08 jul. 2023.

SANTOS, Fernando Soares dos. **Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES:** um estudo da Universidade de Brasília –UNB. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Economia, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE. Universidade de Brasília. Brasília. 2013.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 728

TEODORO, M. ; ALVES, F.B. . **Democracia e Efeito Backlash: Da intenção Democrática aos Possíveis Efeitos Deletérios**. REVISTA MERITUM, v. 17, p. 228-241, 2022.

VASCONCELLOS, Marina de Oliveira de VIEIRA LUIZ, Fernando**. O princípio da proibição do retrocesso social e sua importância na contemporaneidade.** REVISTA DA ESMESC, v. 22, n. 28, p. 39-58, 2015. Disponível em: file:///C:/Users/uenp/Downloads/biblioteca,+02+-+O+Principio.pdf. Acesso em 10.jul.2023

Verbas de custeio caem 45% e investimento despenca 50% em universidades federais no governo Bolsonaro. UNIFESP. São Paulo. 2022. Disponível em

https://souciencia.unifesp.br/destaques/universidade-em-pauta/verbas-de-custeio-caem-45-e-investimento-despenca-50-em-universidades-federais-no-governo-bolsonaro. Acesso em 10 de jul.2023.

YASBEK, Maria Carmelita. **Estado e Políticas Sociais**. Praia Vermelha (UFRJ), v. 18, p. 72-94, 2008.