XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

BENEDITO CEREZZO PEREIRA FILHO

SÉRGIO HENRIQUES ZANDONA FREITAS

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Benedito Cerezzo Pereira Filho; Saulo De Oliveira Pinto Coelho; Sérgio Henriques Zandona Freitas - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-451-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cooperativismo. 3. Cotas.

4. Vulnerabilidade. XXVI EncontroNacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI

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

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

O XXVI Encontro Nacional do CONPEDI foi realizado em Brasília – Distrito Federal, em parceria do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) com o Curso de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da UNB - Universidade de Brasília, a Universidade Católica de Brasília – UCB, o Centro Universitário do Distrito Federal – UDF e com o Instituto Brasiliense do Direito Público – IDP, no período de 19 a 21 de julho de 2017, sob a temática DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO: O papel do Direito nas políticas públicas.

O Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas III desenvolveu suas atividades na data de 21 de julho de 2017, no Centro Internacional de Convenções do Brasil (CICB), em Brasília-DF, e contou com a apresentação de vinte artigos científicos que, por suas diferentes abordagens e aprofundamentos científico-teórico-práticos, possibilitaram discussões críticas na busca de aprimoramento do renovado sistema de políticas públicas brasileiro.

Os textos foram organizados por blocos de temas, coerentes com a sistemática do respectivo Grupo de Trabalho, podendo-se destacar nas pesquisas:

1 - O trabalho desenvolvido por Jordana Viana Payão, “Políticas Públicas em tempos de crise”, aborda as questões relativas aos discursos jurídico e político relativo a políticas públicas frente ao atual cenário de crise econômica e política;

2 - Marina Fagundes de Araújo e Fernando Rodrigues de Freitas buscam, em seu trabalho, responder se “é possível a judicialização de Políticas Públicas?”, pelo que defendem que o uso excessivo do instrumento do controle judicial de políticas públicas possui efeitos “anti-democráticos”, já que, segundo os resultados das análises dos autores, a judicialização estimula o abandono no debate, no plano político, sobre as políticas públicas e seus desenhos institucionais;

3 - O trabalho de Ludmila Kolb de Vargas Cavalli e Rodrigo Garcia Schwarz investiga se a reserva do possível atende ao modelo constitucional brasileiro de Estado e se é compatível com o tratamento conferido aos direitos fundamentais sociais. Os autores concluem que a aplicação irrestrita da reserva do possível fere não apenas o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais mas também atenta contra o modelo eleito pela Constituição de 1988;

4 - Carolina de Moraes Pontes e Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez tratam das limitações à iniciativa parlamentar para regulação de políticas públicas no modelo constitucional brasileiro. O trabalho argumenta que o sistema constitucional estabelecido limita a atuação parlamentar na definição e aprimoramento de políticas públicas de promoção de direitos fundamentais, já que o poder executivo assume um papel protagonista no modelo brasileiro;

5 - O trabalho de Rafael Araújo de Sousa e Clara Cardoso Machado Jaborandy trata da judicialização das políticas públicas de saúde no Brasil. Aborda também as insuficiências na compreensão do conceito de serviços públicos e de direito subjetivo frente ao serviço público, na dogmática jurídica brasileira. O trabalho busca demonstrar o fracasso das tentativas de solução dos problemas das políticas públicas de saúde por meio da judicialização, bem como busca evidenciar o potencial dos meios dialogais de tratativa dos conflitos relativos a políticas públicas;

6 - O trabalho apresentado por Guilherme Emmanuel Lanzillotti Alvarenga, discute a crise de efetividade constitucional nas políticas públicas, a partir da análise específica da crise de representatividade democrática no caso da política de serviço de saúde prevista na Lei 13.097 de 2015, que prevê a abertura ao capital estrangeiro no setor da prestação de serviço de saúde no Brasil;

7 - O trabalho dos autores Romário Edson da Silva Rebelo e Raimundo Wilson Gama Raiol, aborda a tratativa acerca do contexto, do imaginário e do e das linguagens que estão na base das políticas públicas do SUS para os cuidados da pessoa com deficiência, buscando apresentar as implicações dessas formas de abordagem para a efetividade dessas políticas, com enfoque na realidade de Belém do Pará. O trabalho analisa também o estado da arte do subsistema de cuidados da pessoa com deficiência no sistema SUS, na busca por um diagnóstico das disparidades e insubrasileiras e esse respeito;

8 - Na sequência, o trabalho de Ana Paula Oliveira Avila e Karen Cristina Correa De Melo analisa a introdução de novas drogas no sistema de saúde brasileiro, comparando as práticas nacionais, com o modelo propugnado pela Organização Mundial de Saúde. São enfocados dois problemas principais no contexto brasileiro: a intervenção do legislativo nas práticas estabelecidas pelo executivo e a intervenção do judiciário nessas mesmas práticas;

9 - O trabalho de Andreza Casanova Vongrapp Santos e Loiane da Ponte Souza Prado Verbicaro apresenta uma análise do ciclo de formação de política pública na questão do fornecimento de medicamento de alto custo. Por meio de uma abordagem empírica, procura

demonstrar que o controle judicial dessa política opera com tomadas de decisão do judiciário sem uma consideração consistente sobre a questão enquanto políticas públicas na fundamentação das decisões. Em outras palavras, o trabalho defende que o Judiciário aborda essa temática de modo atomizado, sem uma consideração como política pública, linguagem quase ausente nos discursos de fundamentação judicial;

10 - Para Michel Belmiro Ilibio e Reginaldo de Souza Vieira, o texto apresentado objetiva analisar, com base nos relatórios finais das Conferências Nacionais de Saúde, o tratamento dado à participação popular nas Conferências Pós Constituição 1988. Ressaltam que as Conferências remontam a década de 30, porém, foi somente a partir da promulgação da Constituição de 1988 que assumiram o caráter de espaço público;

11 - No trabalho de Claudio Antonio Marques da Silva e Jaime Meira do Nascimento Junior, as políticas públicas relativas à promoção do direito à moradia e à promoção da proteção à pessoa idosa são analisas tendo em vista a busca por verificar as questões-problema quanto ao acesso ao direito à moradia, pelo idoso, no Brasil;

12 - No texto de Joao Ricardo Vicente e Paulo De Tarso Ferreira De Carvalho, demonstrada a importância da Educação e do Direito em prol do desenvolvimento e redução de desigualdades, com destaque para a educação ambiental, que leva ao exercício da cidadania;

13 - Os autores Marisa Rossignoli e Pedro Antonio de Oliveira Machado abordam a expansão do Ensino Superior no Brasil e a meta no Plano Nacional de Educação- PNE 2014-2024, com o investimento de recursos públicos em política de acesso, principalmente através do FIES e PROUNI;

14 - O trabalho de Abgail Denise Bisol Grijo e Maurinice Evaristo Wenceslau trata das políticas públicas para educação para a cidadania e os direitos humanos e sua relação com a efetividade de práticas de sustentabilidade socioambiental, por meio de uma pesquisa acerca da participação da sociedade brasileira em atividades de educação para a cidadania no âmbito da sustentabilidade e do meio ambiente;

15 - Já o trabalho de Claudiane Silva Carvalho trata do tema da política pública de inserção social pelas ações afirmativas relativas às cotas de acesso ao ensino superior no Brasil. Nessa temática, aborda especificamente as potencialidades da aplicação do modelo de coalizões de advocacia (MCA) na questão da política de cotas, num horizonte de treze anos, a partir da

tratativa das atuações dos grupos e bancadas parlamentares, seus interesses e suas dinâmicas. Busca-se, como um dos resultados, apresentar a formação de duas principais coalizões sobre a questão, a “humanística” e a “meritocrática”, assim identificadas no trabalho;

16 - No texto de Roseana Ciliao Sacchelli as políticas públicas de educação tem papel relevante na redução da pobreza, no aumento das oportunidades de trabalho e na prosperidade econômica, com destaque para os avanços tecnológicos e o ensino à distância como mecanismo de inclusão da educação de qualidade para grande número de pessoas, que estão distantes de centros de formação;

17 - Dalmo Vieira Pedrosa aborda, pela análise dos princípios constitucionais inerentes à solidariedade tributária, a obrigatoriedade do exercício da competência tributária para instituição do imposto sobre grandes fortunas, com destaque para a efetivação dos direitos sociais, ampliação do mínimo existencial e, responsabilidade do estado pela não implementação de políticas públicas;

18 - No trabalho de Domingos do Nascimento Nonato e Maria das Graças Tapajós Mota destaque para o reconhecimento e promoção da diversidade etnicorracial brasileira na Lei 10.639/2003, com foco na efetiva contribuição da cultura africana e afro-brasileira para as formações histórico-cultural-social e na necessária garantia do direito fundamental à igualdade etnicorracial aos alunos negros no Brasil;

19 - Para Andrea Silvana Fernandes de Oliveira e Soraya Braga de Sousa Dantas a pesquisa atingiu a possibilidade da responsabilidade civil do Estado por omissão, especificamente quando ocorre a falta de prestação do mínimo existencial e a pratica dos furtos famélicos para o indivíduo saciar suas necessidades básicas, como forma de reação do rompimento com as regras sociais;

20 - Finalmente, o texto de Simone Oliveira Flores da Silva e Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann analisa a natureza obrigacional do Estado em prestar assistência integral ao direito de gerar observado o planejamento familiar, na perspectiva da efetividade dos direitos reprodutivos, em especial às reproduções assistidas em cotejo ao direito à saúde na concepção do liberalismo político rawlsiano, para daí chegar na concepção humanística do estudo ligado às políticas públicas.

Como se viu, aos leitores mais qualificados, professores, pesquisadores, discentes da Pós-graduação, bem como aos cidadãos interessados nas referidas temáticas, a pluralidade de relevantes questões e os respectivos desdobramentos suscitam o olhar sobre os avanços e

retrocessos das políticas públicas no Brasil e a necessidade de se evoluir na discussão sobre os Direitos Sociais no país.

Assim, os coordenadores do Grupo de Trabalho - Direitos Sociais e Políticas Públicas III, agradecem a colaboração dos autores dos artigos científicos e suas instituições multiregionalizadas, pela valorosa contribuição ao conhecimento científico e ideias para o aprimoramento democrático-constitucionalizado do Direito brasileiro.

Brasília, julho de 2017.

Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho (USP)

http://lattes.cnpq.br/2965843631678123

cerezzo@usp.br

Prof. Dr. Saulo De Oliveira Pinto Coelho (UFG)

http://lattes.cnpq.br/6725961067847325

saulopintocoelho@yahoo.com.br

Prof. Dr. Sérgio Henriques Zandona Freitas (FUMEC/IMDP)

http://lattes.cnpq.br/2720114652322968

sergiohzf@fumec.br

CRESCIMENTO DO ENSINO SUPERIOR: INVESTIMENTO, SUPERVISÃO DO ESTADO E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

THE GROWTH OF HIGHER EDUCATION: INVESTMENT, STATE SUPERVISION AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Marisa Rossignoli [1]
Pedro Antonio de Oliveira Machado [2]

Resumo

A expansão do Ensino Superior figura como meta no Plano Nacional de Educação- PNE 2014-2024, sendo uma das formas de sua obtenção, a previsão do uso do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES e o Programa Universidade Para Todos – PROUNI. Este trabalho objetiva discutir o investimento dos recursos públicos em política de acesso à educação superior no Brasil, principalmente através do FIES e PROUNI. Para a obtenção dos objetivos utiliza-se o método dedutivo com uso da pesquisa bibliográfica e na legislação, tendo como princípio que a legislação um indicativo dos objetivos que se pretende sejam atingidos no Ensino Superior.

Palavras-chave: Avaliação, Ensino superior, Fies, Política educacional, Prouni

Abstract/Resumen/Résumé

The expansion of higher education appears as one of the goals on National Education Plan-NEP 2014-2024, among the forms to achieve it are the Student Financing Fund (FIES) and the University for All Program (PROUNI). This article intends to discuss the investments of public resources on the access policy to higher education in Brazil, mainly through FIES and PROUNI. The methods used to achieve the objectives were the deductive with bibliographic research and based on legislation, with the principal the legislation as a indicative of the intended purposes in the higher education.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Evaluation, Higher education, Fies, Education policy, Prouni

[1] Mestre em Economia - PUC-SP. Doutora em Educação - UNIMEP. Docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília- UNIMAR.

[2] Mestre em Direito - Universidade de Marília - SP. Procurador da República.

INTRODUÇÃO

A despeito do esforço da União na destinação de grande volume de recursos destinados a políticas para ampliar o acesso à educação superior, como o PROUNI (Programa Universidade Para Todos), assim como através de financiamento subsidiado, como o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), se faz necessário analisar se está havendo preocupação com a qualidade do ensino que vem sendo ministrado.

Num país de ainda muitas desigualdades regionais e sociais, de assimetria nas condições de oportunidades aos cidadãos, consideradas as suas condições sócioeconômicas, a demonstrar que o princípio e garantia de igualdade [(art. 5º, C.F.*: "Todos são iguais perante a lei(...)"]* ainda é uma meta distante, é preciso haver preocupação com a qualidade e eficiência do gasto, no caso, investimento público, visando atingir o objetivo de construir uma sociedade realmente mais justa e livre (art. 3º, I, C.F.)

É nessa perspectiva que se desenvolverá uma análise descritiva e crítica, apontando o montante de recursos que vêm sendo destinados, nos últimos anos, a essa importante e fundamental política pública de ampliação do acesso ao ensino superior, bem como de avaliação acerca do papel do Estado brasileiro, no caso, especificamente a União, com enfoque sobre a suficiência ou não da supervisão da qualidade da educação nesse nível.

No desenvolvimento de tais objetivos também se abordará a questão da qualidade da educação, notadamente sob o prisma do que estabelecido na Constituição Federal quanto ao tema, como determinação que deve ou deveria ser observada pelos gestores públicos nesta seara.

Não se deixará ainda de destacar o impacto transformador de uma educação de qualidade no desenvolvimento socioeconômico do país, notadamente no que diz respeito à redução das desigualdades regionais e sociais, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme preceitua a nossa Constituição Federal (art. 3º, III, C.F.).

Importante lembrar que o texto constitucional de 1988 vem sendo alterado no sentido de ampliar o comprometimento governamental com a educação, se a Emenda Constitucional n. 14 de 1996 regulamentou o financiamento do Ensino Fundamental, a Emenda Constitucional n. 53 de 2006 tratou de estender tal financiamento para a Educação Básica e a Emenda Constitucional n. 59 de 2009 de garantir a educação dos 4 aos 17 anos de forma obrigatória e gratuita. Ainda neste sentido, o Plano Nacional de Educação – PNE trouxe claramente como meta a expansão do Ensino Superior privado e público, no caso do ensino privado, o FIES e o PROUNI apresentam-se como importantes elementos.

Desta forma, discute-se o aumento dos recursos da União para acesso ao Ensino Superior Privado e o perfil do aluno ingressante, para posterior análise da possível obtenção dos objetivos propostos.

1. O AUMENTO DO APORTE DE RECURSOS DA UNIÃO PARA O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR PRIVADO E O PERFIL DO ALUNO

A União tem empregado vultosos volumes de recursos públicos, em três políticas públicas muito divulgadas, para alavancar o acesso da população em geral, mas notadamente aos estudantes de menor renda, à educação superior. São elas o PROUNI (Programa Universidade Para Todos), o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil) e a renúncia fiscal em prol das chamadas entidades filantrópicas. São programas através dos quais a União realiza uma aplicação maciça de recursos públicos, conforme afirmou o então Ministro da Educação Henrique Paim, apresentando que 40% dos estudantes matriculados no Ensino Superior Privado utilizam Prouni ou FIES e que possuem perfil de baixa renda:

> São estudantes que têm perfil de baixa renda. Temos um bom desempenho desses estudantes. No ProUni, muitas vezes o desempenho supera o de quem não é cotista do programa. No Fies, temos o desafio de melhorar esse desempenho e fazer com que as pessoas tenham um desempenho também nessa direção (AQUINO, 2014).

O *site* governamental do PROUNI (2016) esclarece que a sigla significa Programa Universidade para Todos, que oferece bolsas de estudo integrais e parciais (de 50%) para cursos de graduação e sequenciais em instituições privadas de ensino superior. São as bolsas concedidas em contrapartida a isenções tributárias para as instituições de ensino superior. As bolsas são destinadas a estudantes brasileiros que ainda não tenham diploma de nível superior, e o programa está regulado pela Lei nº 10.891/2004, assim como pela Lei nº 11.096/2005.

Também quanto ao FIES (2016) é apresentado que se trata de Fundo de Financiamento Estudantil, que é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação. Em 2010 o FIES passou a funcionar em um novo formato. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador do Programa e os juros caíram para 3,4% ao ano. Além disso, passou a ser permitido ao estudante solicitar o financiamento em qualquer período do ano.

A isenção tributária decorrente do PROUNI recai sobre os seguintes tributos durante o período de vigência do termo de adesão, conforme determina o art. 8º da Lei nº 11.096/2005: a. Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ; b. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; c. Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social – COFINS; e d. Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS.

Para além do PROUNI e FIES, não se pode esquecer ainda os recursos públicos da renúncia concedida a entidades beneficentes de assistência social (as chamadas filantrópicas) da área de educação, de isenção de contribuições para a seguridade social, conforme artigo 1º e 12 a 17, da Lei nº 12.101/2009.

E, segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2015) do orçamento da União Exercício Financeiro 2013, elaborado conforme o Anexo III, da Lei nº 12.708/2012, a projeção dos valores de renúncia fiscal foram estabelecidos em R$ 2.709.855.516,00 para as entidades beneficentes de assistência social, além de R$ 750.943.828,00, para o PROUNI.

Aliás, quanto ao PROUNI e FIES, as informações do Relatório de Gestão do exercício de 2013 (Brasília-DF/2014), da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, revelam crescimento exponencial na aplicação de recursos públicos federais nestes dois programas

> Em 2013, o Prouni concedeu 177 mil bolsas. Para esses estudantes foi oferecida a concessão de Bolsa Permanência do Prouni que em 2013 atingiu uma média mensal de 5.268 bolsas, totalizando recursos na ordem de R$ 25,3 milhões.
> Ao final de 2013, o Prouni contava com mais de 1.295 instituições de ensino e cerca de 1,27 milhão de bolsas já concedidas, das quais 489 mil ativas.
> O MEC tem monitorado a evolução do Prouni desde o seu primeiro processo seletivo, realizado em 2005. No âmbito da oferta, observou-se um aumento de 123,45% desde 2005 até o final de 2013. Da mesma forma, neste período, nota-se um expressivo aumento de 85,40% no âmbito da ocupação das bolsas, tendo sido ocupadas mais de 1.273.680 bolsas, das quais 489.093 se encontravam em utilização ao término do referido período. Ademais, cumpre aqui ainda destacar que foram graduados pelo referido programa mais de 350.000 alunos até o término de 2013.
> Outra iniciativa que possibilita o acesso a instituições privadas de ensino superior é o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Em 2010, a forma de financiamento estudantil foi aprimorada, possibilitando desde então que mais de 1,16 milhão de novos contratos fossem firmados. Mais de 550 mil contratos foram celebrados em 2013(SECRETARIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2015, p. 18).

Estes recursos são ou foram canalizados para o acesso ao ensino superior através de instituições de ensino privadas, considerado o princípio constitucional de coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (art. 206, III, C.F.).

Verificada a existência de significativo aporte de recursos públicos para o Ensino Superior, se desenvolverá a seguir uma análise crítica da eficiência e eficácia dessa política pública.

Esse esforço e emprego de recursos da União, considerado o seu dever constitucional (art. 211, §§ 3º a 4º, C.F.), revela adoção da política pública que se busca fazer frente ao problema da desigualdade no acesso ao ensino superior, consideradas as dificuldades existentes na grande parcela mais frágil, sócia e economicamente, da população brasileira.

Para se ter uma ideia do muito que ainda se tem por realizar, vale reproduzir alguns dados do Relatório da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), encomendado ao Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), que teve como o objetivo mapear a vida social, econômica e cultural dos estudantes de graduação presencial das Universidades Federais brasileiras (OLIVEIRA, 2011). A implantação dessa pesquisa teve início em 2010 e utilizou-se de dados da renda média familiar do ano de 2009 (valor bruto), classificando-se em Classe A-1 a renda de R$ 11.480,00, A-2 R$ 8.295,00, B1 R$ 4.754,00, B2 R$ 2.656,00, C1 R$ 1.459,00, C2 R$ 962,00, D R$ 680,00 e E R$ 415,00, chegando-se às seguintes constatações:

> Comparando-se a distribuição da população brasileira em classes econômicas com a distribuição dos estudantes nas federais verifica-se uma concentração de estudantes das classes A e B em detrimento das demais, especialmente as classes A e B1. Mesmo assim, a constatação de que 43,7% dos estudantes pertencem às classes C, D e E (cerca de 300 mil estudantes) revela que, quase a metade dos estudantes das Universidades Federais pertence às classes populares, cuja renda média familiar, segundo a ABEP, é de R$ 1.459,00.
> […]
> Na distribuição por turnos, enquanto estudantes das classes C, D e E predominam no noturno (52,5%), no matutino prevalecem estudantes das classes A e B (57,9%) o que também ocorre no turno integral (65,3%).
> Um elevado índice de trancamento de matrícula (12,4%) é verificado. Boa parte deste percentual resulta de impedimento financeiro, especialmente para os estudantes das classes C, D e E (OLIVEIRA, 2011, 43-45).

Também se apresentam de forma significativa as distorções apontadas na publicação "Perfil Socioeconômico do Estudante de Graduação, Uma Análise de dois Ciclos Completos do ENADE" (período de 2004 a 2009) Ristoff (2013), considerados os dados colhidos através

do questionário socioeconômico (QSE), previsto no art. 30, inc. I, da Portaria MEC nº 2.051/2004:

> […] Questões Sócio Econômicas do segundo ciclo do Enade revelam não só as diferenças de origem familiar entre os estudantes de diferentes cursos, mas o quão próximo ou o quão distante cada um desses cursos está da representação da população brasileira. Percebe-se que há no campus brasileiro, portanto, dez vezes mais estudantes de Medicina que vêm de famílias com mais de dez salários mínimos de renda do que famílias com essa faixa de renda no Brasil. Também em Odontologia e Direito, esses percentuais são bem superiores. Nos cursos de História e Biblioteconomia, temos uma representação praticamente paritária e no curso de Pedagogia uma representação 2% abaixo dos 7% da sociedade. Destaque-se que, em apenas cinco dos 47 cursos sob análise, os estudantes de alta renda familiar têm percentuais de representação inferiores a 7% (Geografia, Letras, Matemática, Pedagogia e Serviço Social). Na média de todos os cursos, os estudantes de alta renda familiar representam percentualmente três vezes mais do que representa essa faixa de renda na população.
> […]
> Percebe-se que os cursos de Medicina têm apenas 6% de seus estudantes na faixa de renda familiar de até três salários mínimos, enquanto os cursos de História e Pedagogia têm 55% e 60%, respectivamente. Nas faixas de renda dos mais ricos, verifica-se que a História e a Pedagogia têm 7% e 5%, respectivamente, na faixa de dez a trinta salários mínimos e menos de 1% na faixa de mais de trinta salários mínimos, enquanto a Medicina tem 49% e 21%, respectivamente (RISTOFF, 2013).

Os dados apresentados no relatório evidenciam que em todos os cursos houve uma diminuição do número de alunos com alta renda, mais de dez salários mínimos por mês, exceto no curso de Medicina.

Como se sabe, o ENADE é o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, previsto no art. 5º, *caput* e parágrafos da Lei nº 10861/2004, que tem por objetivo aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento, assim como suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

Se por um lado parece ter havido um maior acesso ao Ensino Superior, conforme apresentado nos dados anteriores, por outro, se faz necessária a análise da qualidade deste ensino. Entretanto, analisar qualidade é algo de relativa complexidade, neste estudo utiliza-se dados mensurados pela própria política de avaliação governamental obtidos pelo ENADE e outros indicadores apresentados a seguir.

2. A QUALIDADE DOS CURSOS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E A RESPONSABILIDADE ESTATAL

Um dos principais índices de avaliação dos cursos de educação superior é o Conceito Preliminar de Curso (CPC), instituído pela Portaria Normativa MEC nº 40/2007 (art. 35, *caput* e parágrafos), que considera fatores como a formação e o desempenho dos alunos, a formação do corpo docente, a infraestrutura das instituições e cursos e a eficiência do modelo pedagógico.

Lacerda (2015) esclarece que o CPC é composto pelos seguintes pontos de avaliação: a) IDD (Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado), que se propõe a medir o aprendizado dos alunos (através do desempenho no Enem dos estudantes ingressantes inscritos no Enade e da nota do concluinte, NC, obtida a partir das médias gerais dos concluintes do Enade); b) proporção de professores com doutorado; c) proporção de professores com mestrado; d) regime de trabalho dos professores (dedicação parcial ou integral); f) infraestrutura e organização didático-pedagógica a partir de respostas do questionário socioeconômico preenchido pelo estudante que presta o Enade.

Os resultados consolidados do Conceito Preliminar de Curso – CPC – são preocupantes quanto à qualidade do ensino, indicando situação dramática para os estudantes prejudicados, além das respectivas consequências negativas quanto à qualidade da aplicação dos recursos públicos, via renúncia de receitas (Entidades Beneficentes de Educação e PROUNI), assim como financiamento estatal subsidiado (FIES), conforme dados das avaliações (TOKARNIA, 2014).

Somente no ano de 2012 foram 270 cursos com CPC abaixo de 3 (portanto avaliados em níveis insatisfatórios), que abrigavam 44.069 vagas, aos quais foi aplicada a suspensão de ingresso de novos alunos, sendo 152 cursos com possibilidade de revisão de tal medida e, 118, sem possibilidade de revisão (Ministério da Educação, 2014).

Observa-se ainda os pífios resultados dos exames da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a indicar a deficiência dos Cursos de Bacharelado em Direito, pois apresentam números desoladores sob a perspectiva da formação profissional, conforme estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Projetos), cujo levantamento abrangeu os dados do I ao VIII exame unificado (período de entre meados de 2010 e o fim de 2012), com base em dados oficiais da OAB, demonstrando que só 18,5% passam de primeira no Exame da OAB, ou seja, dos 361 mil candidatos que se inscreveram entre a primeira e a oitava edição do Exame de Ordem Unificado, apenas 66.923 foram aprovados de primeira, conforme divulgado no portal de notícias G1 (MORENO, 2015).

Situação igualmente dramática se verifica nos cursos de medicina, conforme resultados de exames aplicados pelo Conselho Regional de Medicina no Estado de São Paulo (Cremesp), que passou a ser obrigatório a partir do ano de 2012, mas com uma agravante, pois os profissionais mesmo não atingindo os índices mínimos de avaliação, podem exercer a profissão, com as consequências graves daí advindas. Os dados obtidos são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 1: reprovação no Exame do Conselho Regional de Medicina do Estado de SP

Ano do Exame	Participantes	Reprovados	Reprovação (%)
2014	2.891	1.589	55,0
2013	2.843	1.684	59,2
2012	2.411	1.313	54,5
2011	418	191	46,0
2010	533	227	43,0
2009	621	345	26,0
2008	730	447	61,0
2007	833	466	56,0
2006	688	261	38,0
2005	998	313	32,0

Fonte: Cremesp, 2015. Elaboração Própria.

Ainda como dado a ser analisado apresenta o do Instituto Paulo Montenegro através de seu Indicador de Alfabetismo (Inaf), denunciando que, no ano de 2011, "[…] somente 62% das pessoas com ensino superior e 35% das pessoas com ensino médio completo são classificadas como plenamente alfabetizadas" (INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2016).

Importante destacar que em função da preocupação com padrões mínimos de qualidade, a Constituição Federal de 1988 apresenta a imposição de deveres expressos a serem observados pelo Estado, como a garantia de acesso aos níveis mais elevados de ensino (art. 208, V.), necessidade de ações que conduzam à melhoria da qualidade do ensino e à promoção humanística, científica e tecnológica do País (art. 214, III e V,) (BRASIL, 2016).

A Constituição também autorizou que o ensino fosse ministrado pela iniciativa privada, estabelecendo, contudo, condições a serem observadas para tanto, como o cumprimento às normas gerais da educação nacional, além de autorização e avaliação de

qualidade pelo Poder Público (art. 206, III e art. 209, I e II). Também por imposição constitucional, é da União a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV), estendendo a todos os entes federativos o dever de proporcionar o acesso à educação (art. 23, V) (BRASIL,2016).

A legislação infraconstitucional outorga à União a atribuição de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino, conforme determina o art. 9º, inc. IX, da Lei nº 9.394/96.

Inegável portanto que o compromisso do Estado para com a avaliação e melhoria da qualidade do ensino e da educação, em todos os seus níveis, inclusive no Ensino Superior, constitui *munus* institucional indeclinável, decorrente de mandamento constitucional, dever imposto aos gestores públicos com competência para o tema, que devem envidar todos os esforços para sua implementação, reafirmada também por imposições infraconstitucionais (art. 6º, Lei nº 4.024/61; arts. 3º, IX, 4º, IX, 7º, II, 9º, VI, 47, § 4º, 70, IV, Lei nº 9.394/96).

Portanto, do ponto de vista do direito positivo chega mesmo a ser obsessiva a preocupação com a manutenção de padrões mínimos de qualidade do ensino/educação, a se concretizar através de constante e cotidiana avaliação, supervisão e fiscalização. E, esta deveria também ser a obsessão dos gestores públicos, responsáveis pelo tema, considerando os efeitos que a qualidade no ensino tem sobre o desenvolvimento econômico.

Piketty (2014, p.29), após discorrer sobre algumas teorias de enfrentamento ao problema da desigualdade social e econômica, descartando-as, contudo, por entendê-las ineficazes, taxando-as de ilusórias, sentencia categoricamente que “No longo prazo, a força que de fato impulsiona o aumento da igualdade é a difusão do conhecimento e a disseminação da educação de qualidade”.

Portanto, a educação de qualidade tem o potencial necessário para o atingimento de vários dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III).

Há, no mais, evidências que indicam que um fator (desigualdade social/má distribuição de renda) influiu no outro (bons índices educacionais) e vice-versa, além é claro da questão racial, variante inevitável a ser sopesada. De acordo com o Instituto Paulo Montenegro (2016) ao analisar o indicador de alfabetismo:

> Há uma correlação entre a renda familiar e o nível de alfabetismo, uma vez que a proporção de analfabetos e daqueles incluídos no nível rudimentar

> diminui sensivelmente à medida que aumenta a renda familiar. A evolução do Inaf nesses dez anos revela que os grupos que mais avançaram em termos de alfabetismo foram aqueles com renda de até dois salários mínimos, seguidos por aqueles com renda entre dois e cinco salários mínimos, sendo que a proporção de alfabetizados funcionalmente subiu de 44% para 60% e de 58% para 83%, respectivamente.
> Apesar da redução da desigualdade entre brancos e não brancos em termos de escolaridade ao longo da década 2001-2011, o Inaf aponta, por exemplo, que a proporção de pessoas funcionalmente alfabetizadas atingiu 80% entre os brancos, 64% dentre os pretos/negros e 69% entre os pardos (o Inaf utiliza a mesma categoria cor/raça do IBGE, a partir da auto declaração dos sujeitos entrevistados).

Importante observar que não se desconhece, sob a perspectiva do ensino superior, que por imperativo constitucional as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (art. 207), garantia fundamental num Estado democrático de direito, fundado na liberdade, na busca do bem-estar de seus cidadãos, no desenvolvimento, na igualdade e na justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social (preâmbulo da Constituição Federal) (BRASIL, 2016).

É esta a visão a ser conferida a essa autonomia, a de que o Estado não deve se imiscuir no planejamento pedagógico e na gestão cotidiana das universidades, firmado que está também na Carta Política, que o ensino será ministrado com base nos princípios da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, assim como no pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, II e III).

Isso contudo, longe está de indicar que ao Estado se interditou a possibilidade de atuação regulatória e fiscalizatória, quando a educação (e o ensino), não estiver atendendo aos desideratos constitucionais de desenvolver plenamente os alunos, habilitando-os para o exercício da cidadania e qualificando-os para o trabalho (art. 206, *caput*).

O Ministro Maurício Correa afirmou em seu voto vencedor na Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1599, que conquanto vazado sob o enfoque de universidades públicas, aplica-se, guardadas as peculiaridades, também às universidades privadas:

> […] a autonomia universitária, prevista no art. 207 da Constituição, assim como a autonomia de qualquer outro órgão da administração pública, encontra limites em outras disposições constitucionais que dizem respeito ao princípio da legalidade, ao orçamento, ao regime jurídico dos seus servidores, etc., que envolvem situações comuns em todo o serviço público. Em suma, a autonomia não é irrestrita, mas limitada, mesmo porque não se trata de soberania nem de independência, exigindo-se submissão às normas gerais relativas aos controles e fiscalização a que estão sujeitos todos os

> serviços públicos, diretos e descentralizados (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015).

Portanto, a garantia da autonomia universitária não é um fim em si mesmo, detendo em realidade caráter instrumental, já que as instituições de ensino e a educação, enquanto dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, têm como objetivo a formação cultural, profissional e qualificação para o exercício pleno da cidadania, a permitir a implementação da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III,), que de acordo com Otero (2013, p.254), trata-se de vetor:

> […] dotado de uma natureza sagrada e de direitos inalienáveis, afirma-se como valor irrenunciável e cimeiro de todo o modelo constitucional, servindo de fundamento do próprio sistema jurídico: o Homem e a sua dignidade são a razão de ser da sociedade, do Estado e do direito.

Importante destacar que garantir padrão de qualidade da educação não se resume à verificação e avaliação estatal através de exames de avaliação escolar, mas para além, se faz fundamental a implementação de processo de regulação e fiscalização permanente pelos órgãos públicos competentes, nunca olvidando que no centro dos direitos está o cidadão. Por outro lado, é preciso ainda não olvidar que a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades está vinculada ao cumprimento do princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (art. 207). De acordo com Mancebo (2004, p. 862):

> (...) há que se preservar a universidade e seu espaço de processamento crítico, analítico e de sistematização e integração da ciência e da cultura produzidas, construindo nas universidades públicas a iniciativa e a responsabilidade institucionais a respeito do ensino, dos programas de pesquisa, bem como dos projetos de extensão, alçando-a, assim, à condição de instituição autônoma e crítica.

Sempre que no texto constitucional se usa o vocábulo ensino objetiva-se tratar de atividade educacional que congregue, para além da qualificação profissional (cabe reiterar), a formação cultural, o pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania, bem como a promoção humanística (arts. 205 e 214, V).

Apresentadas estas questões discute-se a importância do Projeto de Lei 4372 ou outra forma de também ampliar-se recursos para a avaliação, responsabilidade do Estado.

3. O PROJETO DE LEI 4372 DE 20012 E A NECESSIDADE DE COMPROMISSO ESTATAL EFETIVO COM A EDUCAÇÃO SUPERIOR DE QUALIDADE

Considerada a incontestável verdade de que somente a oferta perene de acesso à educação (de qualidade) configura-se como instrumento possível para o desenvolvimento social e econômico de um país e, reconhecida a relevância do tema nesses termos, importante se faz a discussão e análise do projeto de lei PL 4372/2012, que cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES, autarquia federal, com competência para, dentre outras funções, executar as ações de supervisão e avaliação de instituições de educação superior e de seus cursos no sistema federal de ensino, inclusive quanto à indução de melhorias dos padrões de qualidade, aplicando as penalidades e instrumentos previstos na legislação, realizando avaliações in loco referentes a processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior, além de diligências para verificação das condições de funcionamento dessas instituições e cursos.

Esse projeto de lei que também cria 350 (trezentos e cinquenta) cargos de Especialista em Avaliação e Supervisão da Educação Superior, 150 (cento e cinquenta) cargos de Analista Administrativo e 50 (cinquenta) cargos de Técnico Administrativo, foi encaminhado ao Congresso Nacional pela presidência da República em agosto de 2012.

Para fins comparativos, importante destacar, que a Secretaria de Regulação e Supervisão Da Educação Superior (SERES), órgão do Ministério da Educação (MEC), atualmente encarregado da avaliação da qualidade da educação superior e das respectivas instituições de ensino, conta com 87 servidores efetivos e mais 13 sem vínculo com a administração pública, sendo certo que 27 deles não têm curso superior, bem como que apenas 2 contam com pós-graduação (Doutorado/Pós Doutorado/PhD/Livre Docência) (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, 2014).

Assim, na exposição de motivos do projeto de lei os Ministros da Fazenda, do Planejamento Orçamento e Gestão, e da Educação, dentre outras considerações, reveladoras e evidenciadoras da necessidade de melhor estruturar a área de supervisão da educação superior, pontuaram:

> […] eleva-se o papel da educação como fator preponderante de inclusão social e desenvolvimento humano […] Investir na educação básica necessariamente implica em investimentos na educação superior, uma vez que as instituições de educação superior exercem papel fundamental na formação dos professores da educação básica, gerando um ciclo virtuoso onde o incremento na qualidade do ensino básico capacita os alunos a ingressar nos cursos superiores. […] o desafio imposto ao MEC de atingir e

> manter elevado padrão de qualidade na educação superior ainda requer profundas alterações da atual estrutura do Ministério. É necessário o aprimoramento e atualização das estruturas de gestão, processos e sistemas de informação, para que se obtenha efetividade nas ações destinadas à qualidade vis-à-vis a ampliação quantitativa da rede de instituições de ensino e cursos por ela oferecidos e às necessidades da população e objetivos estratégicos do governo federal, o que implica na necessidade de uma ampliação significativa dos recursos humanos e financeiros disponíveis para o cumprimento das atribuições institucionais de avaliação, regulação e supervisão da educação superior […] a avaliação institucional externa de cursos e instituições de educação superior constitui referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, para fins de emissão dos atos regulatórios de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação e credenciamento e recredenciamento de instituições […] devem ser intensificadas de maneira substancial a atividade de supervisão de cursos e instituições, seja nas atividades de supervisão ordinárias, resultantes de denúncias ou representações e cujo objetivo principal é garantir o cumprimento da legislação educacional, seja das atividades de supervisão especial, iniciadas pela própria entidade, a partir de seus indicadores de regularidade e qualidade da educação superior, e que podem envolver mais de um curso ou instituição, agrupados de acordo com o critério escolhido para a ação de supervisão. (Projeto de Lei n. 4372, 2012)

Consta também da referida exposição de motivos que os impactos financeiros no orçamento da União, considerada a implementação das medidas a partir de 2014, seria de R$ 43.438.390,02 (quarenta e três milhões, quatrocentos e trinta e oito mil, trezentos e noventa reais e dois centavos) anualizados. E, quanto aos cargos já existentes na estrutura do Ministério da Educação, que seriam reenquadrados o investimento seria de R$ 3.757.759,46 (três milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, setecentos e cinquenta e nove reais e quarenta e seis centavos) anualizados, a partir de 1º de janeiro de 2013 ou da publicação da Lei, se posterior.

Esse impacto no orçamento da União é irrisório, considerando os efeitos positivos, necessários e duradouros para o desenvolvimento da nação, decorrentes de um trabalho de adequada supervisão e acompanhamento mais consistente da qualidade do ensino superior, notadamente ainda quando se tem notícia que, através de empréstimos subsidiados, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) destinou o montante de R$ 3,816 bilhões, para construção dos estádios/arenas, para a Copa do Mundo (RIZZO,), sem falar também no financiamento no valor de R$ 10 bilhões concedido à empresa OGX, do empresário Eike Batista, que foi à bancarrota (LEHY, 2015).

E, nem se diga que, por se tratar de financiamentos, o dispêndio de tais recursos não teriam impactos no orçamento da União. Nada mais distante da realidade, pois como é sabido tais financiamentos são concedidos com juros subsidiados, com taxas inferiores à de mercado,

sendo certo que a diferença é bancada com recursos do Tesouro Nacional, através do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), conforme art. 1º, inc. I, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 12.096/2009, que inclusive em seu parágrafo 1º limitou os financiamentos a serem subvencionados pela União ao montante de até R$ 452.000.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta e dois bilhões de reais).

O problema é alvo do Tribunal de Contas da União, que detectou falta de transparência e ausência de gestão adequada quanto aos impactos que tais subsídios produzem sobre o orçamento da União, a configurar inclusive violação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), conforme pontuou em seu voto, o Ministro Aroldo Cedraz, no Acórdão nº 3071/2012 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015), referente ao Processo TC 022.684/2010-7, acolhido por unanimidade, em sessão plenária, no dia 14/11/2012 (Ata n° 47/2012).

Conforme discutido anteriormente, os investimentos em FIES, PROUNI e as renuncias fiscais também implicam gastos. Os valores projetados de renúncia fiscal foram fixados em R$ 2.709.855.516,00 para as entidades beneficentes de assistência social (artigo 1º e 12 a 17, da Lei nº 12.101/2009), além de R$ 750.943.828,00, para o PROUNI (art. 8º da Lei nº 11.096/2005), dados que constam do documento “Orçamentos da União Exercício Financeiro 2013 Projeto de Lei Orçamentária”, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2015), conforme Anexo III, da Lei nº 12.708/2012.

Quanto ao FIES, importante ressaltar que a aplicação de recursos saltou de R$ 1.138 bilhão no ano de 2004 para R$ 13.769 bilhões no ano de 2014 e, mesmo sem configurar exatamente uma despesa, mas sim uma “inversão financeira”, ou seja, um empréstimo governamental aos estudantes, e que deverá ser pago por eles futuramente, os seus juros reais são negativos, inexistindo previsão no orçamento da União de recursos para fazer frente a este subsídio creditício, devendo-se ainda levar em consideração que é alta a perspectiva de inadimplência, considerando os tênues mecanismos de aval e fiança adotados, mormente nos últimos anos, para a concessão dessa modalidade de crédito estudantil (MENDES, 2015)

Portanto, esses dados estão a demonstrar que conquanto tenham havidos vultosos aportes de recursos públicos da União (parte mediante renúncias fiscais) para o aumento do acesso à educação superior, não houve, em contrapartida, destinação orçamentária para enfrentar a missão e o desafio de acompanhamento necessário e perene do padrão de qualidade do ensino ministrado pelas respectivas instituições de educação, mormente

considerando o salto de 3.936.933 matrículas no ano de 2003, para 7.305.977 no ano de 2013 o que redundou num aumento em torno de 85,57% (BETZEK, 2015).

Esse descompromisso com o planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação de importantes e fundamentais políticas públicas faz com que o Brasil, a despeito do que arrecada em tributos, quer seja, mais de 33% do Produto Interno Bruto – PIB, o que significou mais de 1,7 trilhões de reais em 2013, assim como mais de 1,8 trilhões de reais em 2014 (BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA,2014), não consegue entregar o que promete em muitas políticas públicas, com efetiva qualidade e, o que é essencial, alterar a realidade social, de implementação de uma sociedade realmente livre, justa e solidária, objetivo que encontra-se ainda hoje, passados mais de vinte e sete anos, desde da promulgação da Constituição de 1988, como um compromisso distante da realidade, para não dizer utópico, repousante em seu art. 3º, inciso I.

CONCLUSÃO

Foi discutido que a educação de qualidade, pode se afirmar, é o único instrumento realmente eficaz ou política pública com real potencial para alterar, positivamente, a realidade social num país ainda muito distante de cumprir as promessas esculpidas na Constituição Republicana de 1988, de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza, a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais e regionais, a fim de garantir um desenvolvimento nacional que promova o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A União, no caso da educação superior, levou a efeito programas de amplo acesso e de financiamento subsidiado, propiciando potencializar o número de alunos matriculados, com um investimento maciço de recursos públicos, o que realmente é um alento, mas ainda com o defeito que vem perseguindo diversas políticas públicas, que é o da falta de avaliação dos impactos socioeconômicos, ou melhor, a ausência de medidas efetivas de correção de rumos diante dos indicadores (o ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, além dos exames de verificação da qualificação dos alunos egressos pelos conselhos de fiscalização profissionais respectivos: OAB, CREMESP etc.)

Essa omissão da União é incompreensível, pois do ponto de vista do marco legal, relativamente ao Ensino Superior, há uma obsessiva preocupação e determinação aos gestores públicos no sentido de vigilância permanente no que toca à manutenção de padrões mínimos

de qualidade. Existem deveres expressos a serem observados quanto ao tema da qualidade e também no que toca à promoção humanística, científica e tecnológica do País.

E, se foi autorizado constitucionalmente que o Ensino Superior fosse ministrado pela iniciativa privada, inclusive sob o princípio da chamada autonomia universitária, também é certo que as instituições privadas de Ensino Superior, assim como as públicas, estão vinculadas ao cumprimento às normas gerais da educação nacional, além de autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Como a legislação infraconstitucional outorga à União a atribuição de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino, conforme determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é inegável o seu dever de responsabilidade e compromisso para com a avaliação e melhoria da qualidade do ensino e da educação, em todos os seus níveis, inclusive no Ensino Superior, dever esse imposto aos gestores públicos com competência para o tema, que devem envidar todos os esforços para sua implementação.

Contudo, o que se verificou foi que não tem ocorrido os investimentos necessários na área de supervisão da qualidade de educação (de competência da União) que, obviamente demanda melhor estrutura operacional e de recursos humanos, ao contrário do aumento de investimentos nas políticas de acesso.

Esta circunstância nos leva a uma perigosa e ineficiente política educacional para o Ensino Superior, pois o crescimento do gasto e do investimento no acesso ao Ensino Superior não vem sendo acompanhado de uma preocupação com a qualidade da educação, o que é catastrófico para o resultado desse importante programa, gerando perda de eficiência, com prejuízos incalculáveis para o país, enfim, para a sociedade.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Y., **40% dos estudantes de ensino superior usam ProUni ou Fies**. 2014. Repórter da Agência Brasil. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-12/paim-40-dos-estudantes-de-ensino-superior-usam-prouni-ou-fies>. Acesso em: 02 jan. 2015..

BETZEK, S. B. F., Avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES na UTFPR Câmpus Medianeira. Marília, 2015. 139 p. Dissertação (Mestrado em Educação) -– Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2015.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 16 jun. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. Carga Tributária no Brasil – 2014 (Análise por Tributo e Bases de Incidência). Org. Irailson Calado Santana. Disponível em: < http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/29-10-2015-carga-tributaria-2014> - Aceso em: 19 jun. 2016.

BRASIL. Portaria nº 2051, de 09 de janeiro de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Diário Oficial da União: Seção 1, Página 12. Brasília, DF, 12 jan. 2004. n. 132, Seção 1, p. 12-12. Disponível em: <http://www.ufgd.edu.br/cpa/legislacao/portaria-do-mec-2051/view>. Acesso em: 20 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1599. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasíla-DF, 26 fev. 1998, Diário da Justiça, 18 maio 2001. Voto disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347152> - Acesso em 21 maio 2015.

CREMESP. Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.cremesp.org.br/?siteAcao=NoticiasC&id=3501> (ano 2014); <http://www.cremesp.org.br/?siteAcao=NoticiasC&id=3122> (ano 2013); <http://www.cremesp.org.br/?siteAcao=Imprensa&acao=sala_imprensa&id=260> (anos 2005 a 2012) – Acesso em 20 maio 2015.

FIES – Programa de Financiamento Estudantil. Ministério da Educação. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=fies> - Acesso em: 27 jun. 2016

HORTA, R. M., **Direito constitucional**. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

INAF BRASIL 2011. Informe de resultados_inaf2011_versao final_diagramado_2 (2).pdf. Pág. 11. Disponível em: <http://www.ipm.org.br/pt-br/Paginas/resultado.aspx?k=ALL(Informe%20de%20resultados%20inaf2011)> . Acesso em 27 jun. 2016

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. “Inaf 2011/2012 - Instituto Paulo Montenegro e Ação Educativa mostram evolução do alfabetismo funcional na última década”. 05/02/2012. Disponível em: http://www.ipm.org.br/pt-br/programas/inaf/relatoriosinafbrasil/Paginas/inaf2011_2012.aspx. Acesso em 27 jun 2016.

LACERDA, L. L. V. de; FERRI, C.. Relações entre indicadores de qualidade de ensino e desempenho de estudantes dos cursos de Pedagogia do Brasil no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes. **Rev. Bras. Estud. Pedagógicos**, Brasília, v. 96, n. 242, p. 129-145, abr. 2015.

LEAHY, Joe. Financial Times: Colapso de Eike envergonha Dilma Rousseff. Valor Econômico. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/3327146/financial-times-colapso-de-eike-batista-envergonha-dilma-rousseff> Acesso em: 09 jan. 2015.

MANCEBO, D., Reforma Universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação. vol. 25, n. 88. São Paulo: Cortez; Campinas: Cedes, 2004.

MENDES, M., A despesa federal em educação: 2004-2014. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2015. 13 p. Boletim do Legislativo nº 26 (2015). Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/508642>. Acesso em: 22 mai. 2015.

MEC. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES. Relatório de gestão do exercício de 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15994-relatorio-gestao-exercicio-2013-seres-pdf&category_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192> Acesso em 27 jun. 2016.

_____. Processo de Contas Anuais - Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17704&Itemid=1166> - Acesso em: 22 maio 2015.

_____. Secretaria de Educação Superior. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14946:processo-de-contas-anuais-secretaria-de-educacao-superior-sesu&catid=371&Itemid=86. Acesso em: 19 mai. 2015.

MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO PLANEJAMENTO E GESTÃO. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/ploa-1/Volume_II_Incisos_VIII_XI.pdf> . Acesso em: 19 maio 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Orçamentos da união exercício financeiro 2013 projeto de lei orçamentária. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/ploa-1/Volume_II_Incisos_VIII_XI.pdf. Acesso em: 19 maio 2015.

MORENO, A. C. **Só 18,5% passam de primeira no Exame da OAB, diz levantamento**. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/oab/noticia/2013/08/so-185-passam-de-primeira-no-exame-de-ordem-da-oab-diz-estudo.html>. Acesso em: 20 maio 2015.

OLIVEIRA, C. M da S. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (andifes) (Org.). **Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras**. Brasília: Tc Gráfica e Editora, 2011. Disponível em: <http://www.prace.ufop.br/novo/pdfs/publicacoes/Relatorio Nacional.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

OTERO, P., **Legalidade e Administração Pública**: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade, Almedina, 2003, Lisboa.

PIKETTY, T. **O capital do século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PROUNI - Programa Universidade para Todos. Disponível em: http://siteprouni.mec.gov.br/index.php. Acesso em: 27 jun. 2016.

RISTOFF, D. **Uma análise de dois ciclos completos do Enade (2004 a 2009)**. Cadernos do GEA (Grupo Estratégico de Análise da Educação Superior no Brasil). Rio de Janeiro: Flacso-brasil/gea-es/lpp-uerj, n. 4, dez. 2013. Disponível em: <http://www.flacso.org.br/gea/documentos/Cadernos_GEA/Caderno_GEA_N4.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2015.

RIZZO. Marcel, PASSOS. Paulo. Iniciativa privada bancou apenas 7% dos estádios da Copa. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 27 maio 1998. Caderno Esportes, pg. D-1

TOKARNIA, M.. MEC suspende 3.130 vagas em cursos superiores com avaliação insatisfatória. 2014. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-12/mec-suspende-3130-vagas-em-cursos-supriores-com-avaliacao-insatisfatoria>. Acesso em: 02 jan. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?textoPesquisa=&numeroAto=&numeroAcordao=3071&tipo=&cpf=&anoDocumento=&numero=&colegiado=&anoAcordao=2012&anoProcesso=&situacao=&numeroProcesso=&ano=&numeroDocumento=&relator=> - Acesso em 21 mai. 2015.