



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
CURSO DE DIREITO**

MOARA DE CASTRO DOURADO

**O DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL DURANTE A
PANDEMIA DE COVID-19: UMA ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO DA
UNIÃO**

**CAMPINA GRANDE
2021**

MOARA DE CASTRO DOURADO

**O DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL DURANTE A
PANDEMIA DE COVID-19: UMA ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO DA
UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Constituição, exclusão social e eficácia dos direitos fundamentais

Orientadora: Prof. Dra. Cynara de Barros Costa.

**CAMPINA GRANDE
2021**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

D739d Dourado, Moara de Castro.
O direito à educação superior no Brasil durante a pandemia de COVID-19 [manuscrito] : uma análise sobre a atuação da União / Moara de Castro Dourado. - 2021.
28 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2021.

"Orientação : Prof. Dr. Cynara de Barros Costa ,
Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Direito à Educação. 2. Ensino superior. 3. Direitos fundamentais. 4. Covid-19. I. Título

21. ed. CDD 341.481

**O DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL DURANTE A
PANDEMIA DE COVID-19: UMA ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Constituição, exclusão social e eficácia dos direitos fundamentais

Aprovada em: 31 /05/ 2021.

BANCA EXAMINADORA

Cynara de Barros Costa

Prof. Dra. Cynara de Barros Costa (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Prof. Dra Milena Barbosa de Melo
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Jéssika Saraiva de Araújo Pessoa
Prof.ª. Me. Jéssika Saraiva Araújo Pessoa (FTM)

Aos meus pais, Dilton e Nininha, por serem esteio e inspiração.

Às minhas amadas irmãs, Jussiara e Sarah, parceiras de todas as horas.

À minha família, Clésio, Sophia e Miguel, pela dedicação, companheirismo e amor. DEDICO.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	6
3	A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA.....	8
3.1	<i>Competências dos Estados e Municípios.....</i>	9
3.2	<i>Competências da União</i>	11
4	A ATUAÇÃO DA UNIÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A CONSTITUIÇÃO DE 1988	12
5	A ATUAÇÃO DA UNIÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR DURANTE A PANDEMIA	14
5.1	<i>O direito fundamental à educação no contexto da pandemia</i>	15
5.2	<i>Ações desenvolvidas pelas IES</i>	16
5.3	<i>O Estado de Emergência e o papel da União nesse cenário.....</i>	18
5.4	<i>As medidas adotadas e as omissões do governo federal</i>	20
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	24
	REFERÊNCIAS	25

O DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: UMA ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIÃO

THE RIGHT TO HIGHER EDUCATION IN BRAZIL DURING THE COVID-19 PANDEMIC: AN ANALYSIS ON THE UNION'S PERFORMANCE

Moara de Castro Dourado*

RESUMO

A atual crise proveniente da pandemia de Covid-19 agravou importantes lacunas estruturais do sistema educacional brasileiro, que não conta com a atuação da União enquanto articuladora e coordenadora de ações voltadas para o setor, afetando o acesso e a qualidade do ensino superior. Assim, convém questionar sobre sua atuação diante das dificuldades enfrentadas na prestação desse direito fundamental e quanto essa inação pode impactar nesse bem público tutelado constitucionalmente. Desse modo, o presente trabalho investiga como se deu a atuação do governo federal na crise educacional instalada, com orientação sob a perspectiva exploratória, através de pesquisa bibliográfica, leitura de livros e artigos relacionados, de modo a se definir conceitualmente a temática e relacioná-la à legislação vigente. Também foi realizada pesquisa documental, que se assentou sobre Relatórios elaborados pelo MEC, pelo Tribunal de Contas da União e pelo CETIC, para se construir um comparativo e estabelecer parâmetros confiáveis para avaliação das ações apresentadas e a constatação das omissões do ente federal.

Palavras-chave: Covid-19. Direito à Educação. Ensino superior. Omissão.

ABSTRACT

The current crisis arising from the Covid-19 pandemic has aggravated important structural gaps in the Brazilian educational system, which does not count on the Union acting as an articulator and coordinator of actions aimed at the sector, affecting access and the quality of higher education. Thus, it is appropriate to ask about their performance in view of the difficulties faced in the provision of this fundamental right and how much this inaction can impact on this constitutionally protected public good. In this way, the present work investigates how the federal government acted in the installed educational crisis, with guidance from an exploratory perspective, through bibliographic research, reading of books and related articles, in order to define the theme conceptually and to relate it to current legislation. Documentary research was also carried out, which was based on Reports prepared by MEC, the Federal Court of Accounts and CETIC, in order to build a comparison and establish reliable parameters for evaluating the actions presented and verifying the omissions of the federal entity.

Keywords: Covid-19. Right to education. University education. Omission.

* Graduada em História pela Universidade do Estado da Bahia – UNEB e Discente do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Campus I.
E-mail: moacasdourado@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019 foi identificado o vírus que logo se espalharia por todo o planeta e provocaria profundas modificações nos modos de vida e nas regras de convivência dos povos atingidos. A pandemia da Covid-19, por sua mortalidade e capacidade de disseminação, exigiu a atuação incisiva dos governos na adoção de medidas para enfrentamento das contaminações, dentre as quais, as de distanciamento e isolamento social, que compeliram as pessoas a ficarem em casa, fato que gerou, além da modificação de hábitos, a interrupção de serviços e afetou, em muitos casos, os direitos sociais e as liberdades individuais.

No Brasil, a pandemia tomou dimensões preocupantes, além das questões sanitárias (com o grande número de contaminados e mortos) e da gestão do sistema de saúde, que ocupam o âmago das preocupações dos governos locais e da população. Os impactos da crise perpassam por aspectos estruturais da sociedade brasileira e comprometem serviços essenciais, dentre os quais, a educação.

O presente trabalho centra-se na educação superior no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil, com uma análise acerca dos impactos das medidas de enfrentamento sobre as atividades de ensino e a gestão do setor, com foco na atuação da União. Assim, convém observar como o direito fundamental à educação é efetivamente fornecido pelo Estado, já que é um direito prestacional, de aplicação imediata, como todas as normas que definem os direitos e as garantias fundamentais.

Desse modo, foi utilizado o método exploratório, através de pesquisa bibliográfica, por meio da leitura de livros e artigos que compõem o acervo doutrinário relacionado ao tema, de modo a se definir conceitualmente a temática e relacioná-la à legislação vigente. Também foi realizada pesquisa documental, que se assentou sobre o *Relatório de Atividades: Ações do MEC em resposta à pandemia de Covid - 19*, produzido pelo próprio Ministério da Educação, com observação também do *Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo*, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, para se construir um comparativo e estabelecer parâmetros confiáveis para avaliação das ações apresentadas.

Neste artigo procuramos, portanto, refletir sobre os aspectos constitucionais do dever do Estado para com a Educação Superior. Assim, no primeiro tópico traçamos algumas considerações sobre o direito à educação enquanto direito fundamental, a partir de sua garantia constitucional e de sua oferta pelo Estado. No segundo tópico, busca-se identificar as competências acerca da prestação educacional, com a abordagem da atuação de cada ente federativo, de modo que se diferencie as competências legislativas e materiais, para uma melhor compreensão da sistemática que fundamenta a atuação da União em relação ao ensino superior, em especial o público. Ao final, aborda-se a efetivação do direito à educação superior durante a pandemia de Covid-19, identificando algumas ações realizadas para mitigar os efeitos deletérios da crise instalada, bem como os agentes promotores dessas ações e inércia da União diante desse cenário.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O sistema normativo constitucional é uma estrutura de limitação do poder que emergiu historicamente para concretizar valores fundamentais como a justiça, a liberdade e a dignidade humana. De acordo com José Afonso da Silva, o termo “fundamentais” assinala os quão básicos e essenciais são esses direitos, ao ponto de que sem eles não seria possível a sobrevivência em condições minimamente dignas (SILVA, 2009, 178). É nesse contexto que emergem os direitos fundamentais positivados, sendo

que não existe aqui a pretensão de descrever sua evolução ao longo do tempo ou de relatar os marcos históricos dessa positivação. É conveniente, entretanto, destacar algumas questões primordiais como a eficácia e efetividade desses direitos, o seu caráter programático e normativo, bem como o dever de sua proteção pelo Estado. Ademais, os direitos fundamentais, dentre eles o direito à educação, permeiam domínios que ultrapassam a perspectiva de limitação do poder estatal.

Tomemos as proposições de Sarlet sobre a imbricação dos direitos fundamentais com a ideia de democracia, em que tais direitos são, simultaneamente, pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático de autodeterminação do povo (SARLET, 2015, p. 79). Nesse sentido, o direito fundamental à educação toma um lugar de destaque, já que possibilita ao indivíduo o desenvolvimento cognitivo, a apreensão dos conhecimentos formais e técnicos, a consciência de si e da realidade circundante, bem como fornece ferramentas de atuação sobre essa realidade, colocando-o como ponto motriz dessa dinâmica por meio do reconhecimento do direito à igualdade formal e de oportunidades; também pela construção de um espaço plural e pela outorga do direito de participação na conformação social, bem como no processo político, com autonomia e em igualdade de condições; portanto, os direitos fundamentais são os fundamentos formais e os parâmetros de legitimidade da ordem democrática.

Segundo Robert Alexy, os “direitos humanos fundamentais” devem estar diretamente vinculados à dignidade da pessoa humana, afetam a todos os seres humanos, são moralmente valorados, devem ser protegidos pelo direito e pesar para a vida de cada um de modo imprescindível (ALEXY, 1999, p. 206). Assim, convém observar em que medida os direitos fundamentais sociais, mormente o direito à educação, são garantidos formalmente pela constituição da República e demais legislações, e como os mesmos são efetivamente fornecidos pelo Estado, já que são prestacionais. Daí evoca-se sua eficácia e efetividade, que no contexto brasileiro albergam-se no § 1º do art. 5º da CFRB de 1988¹, estabelecendo como de imediata aplicação as normas que definem os direitos e as garantias fundamentais. Ainda nas lições de Sarlet, o conceito de eficácia pode ser abordado por diferentes enfoques, configurando-se como “ponto nevrálgico” do estudo constitucional, de modo que, juntamente com a operatividade, estabelece o eixo de efetividade desses direitos, sendo necessário situá-los numa interdependência com a ideia de vigência, destacando a distinção entre a eficácia jurídica e a social, posto que essa equipara-se à noção de efetividade.

Nesse sentido, para maior entendimento sobre o que se propõe o presente texto, mesmo sem a intenção de maiores aprofundamentos, adotar-se-á a definição de “eficácia jurídica” como a aptidão da norma vigente para a geração de efeitos jurídicos no plano concreto; e como “eficácia social” a legítima aplicação da norma, imbricada com sua consequência no mundo fático. Assim, considerar a aplicabilidade das normas constitucionais atinentes à educação, pressupõe entendê-las enquanto prestacionais, posto que exigem uma conduta positiva do Estado, com características fáticas e interferências nas esferas econômica e social.

Além das controvérsias acerca do conceito de eficácia e sua relação com a efetividade, temos ainda as discussões doutrinárias que fazem referência a gerações ou dimensões dos direitos fundamentais, e mesmo sem a ambição de adentrar à seara

¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

desses embates terminológicos, em que se discorre sobre a adequação ou não dos mesmos, é conveniente afastar a perspectiva de sucessão desses direitos e situá-los na ideia de complementaridade. De fato, o que ocorre com os direitos fundamentais ao longo do tempo é o fortalecimento dos direitos dos cidadãos em face do Estado. Assim, encontra pertinência a perspectiva de aperfeiçoamento de tais direitos, sendo irracional afirmar que o direito à legalidade ou à liberdade cedeu lugar aos direitos sociais, pois não encontra amparo incorreta perspectiva de que o Estado Social escusa a legalidade ou a liberdade.

Abordar o direito à educação enquanto direito fundamental, portanto, requer a percepção sobre como o mesmo é garantido constitucionalmente, como é ofertado pelo Estado, quais as competências e como se dá a atuação de cada ente federativo, bem como identificar como esse direito é efetivado. Ademais, temos ainda a urgência de reconhecê-lo enquanto expressão filosófico-jurídica que, semelhante a outras expressões, é carregada de controvérsias e está relacionada a diversos conceitos não menos controvertidos, como os da liberdade e da dignidade da pessoa humana, no que Konrad Hesse chamaria de elementos substanciais, já que os direitos sociais, dentre os quais destacamos o direito à educação, permitem ao homem requestar a liberdade, a autonomia e a dignidade, coletiva e individualmente.

O entendimento acerca do status de bem jurídico da educação superior perpassa pela elaboração histórica de sua natureza pública, que segundo Ranieri (2000, p. 37-38), surgiu com a afirmação do ideário de nação e em proveito de sua estruturação, já que possibilitaria a formação qualificada dos quadros burocráticos, contribuindo para a instituição do tecido social e formação de indivíduos capazes e participativos. A supramencionada autora afirma ainda, que a educação formal, seja ela básica ou superior, é “consagrada como instrumento de ação política e de interesse do Estado”, antes mesmo de ser elevada a direito individual e social.

Assim, até mesmo na teoria liberal, a natureza pública da educação encontra guarida, contrariando os pressupostos do Estado Mínimo, quando o ideário liberal concebe o direito à liberdade vinculado à tomada de decisões pelos cidadãos com fundamento na autonomia, bem como em face da exigência econômica de uma sociedade em processo de industrialização crescente que reivindicava a instrução e capacitação intelectual dos trabalhadores. A educação superior, assim como a básica, na qualidade de direito fundamental social, portanto, está imbricada à dignidade da pessoa humana e à cidadania, constituindo a base da República Federativa do Brasil, e ainda está vinculada aos anseios de igualdade que fundamentam os direitos sociais. Nesse ponto, afirma-se a relevância social da educação superior enquanto promotora do desenvolvimento científico e cultural da nação.

3 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO

Toda e qualquer democracia reivindica uma sociedade participativa e calcada no diálogo. Para tanto, é patente a relevância da educação enquanto direito essencial ao desenvolvimento individual e coletivo, de modo que sua prestação satisfatória deve ser garantida pelo Estado. Considerando sua importância para o desenvolvimento do país e seu papel para construção de uma sociedade justa, a Constituição da República Federativa do Brasil a eleva ao status de bem jurídico categorizado como direito fundamental. Assim, nos muitos dispositivos constitucionais são estabelecidos os princípios e as diretrizes, bem como os recursos e os meios para sua oferta. Forma-se,

portanto, um complexo de normas constitucionais que visa orientar as políticas públicas do sistema federativo, cercando tal direito de garantias e ampliando sua titularidade.

Estudar o direito à educação no Brasil pressupõe, portanto, abordá-lo sob a perspectiva do federalismo, já que sua execução pertence a todos os entes da federação, conforme disposto em lei, ainda que a repartição de competências legislativas se concentre, principalmente, em torno da União. Existe, por óbvio, a possibilidade de abordagem dessa temática sob outros pontos de vista. Contudo, analisá-lo sob a ótica constitucional requer abordar tal direito prestacional numa relação dialética entre a perspectiva federativa e a configuração de um sistema centralizado, moldado pela atuação da União.

Considerando seus entes políticos, o Estado brasileiro é o grande legislador, articulador e executor das políticas públicas educacionais. Como bem destaca Ranieri (RANIERI, 2019. p.262-263), a atuação do Estado brasileiro na educação é muito significativa e ocorre por meio de uma série de atribuições que vão do planejamento, à definição e execução de políticas; cabendo-lhe, ainda, a legislação, regulamentação, interpretação e aplicação da legislação; bem como o financiamento e o subsídio do ensino e a manutenção das instituições, dos programas de transporte, da merenda e do material escolar; a autorização, reconhecimento, credenciamento e supervisão de cursos e instituições; além de um rol bem extenso de outras atribuições.

A Constituição de 1988 conforma, com profundo destaque, o direito à educação como requisito indispensável à dignidade da pessoa humana, conforme abordado no tópico anterior. Contudo, nossa carta magna constrói um intrincado modelo de repartição de competências (privativas ou comuns), no qual não se constata correspondência entre as competências legislativas e administrativas, posto que aos Estados e Municípios convergem as de execução, enquanto à União compete todo o arcabouço legislativo, cabendo-lhe estabelecer a forma de exercício das competências concorrentes, já que, nesse âmbito, é responsável por delimitar as normas gerais.

Desse modo, Estados e Municípios carecem do provimento financeiro federal para que possam executar as obrigações e os programas educacionais. Tais fatos corroboram com uma série de dificuldades para que o direito à educação seja ofertado com garantia de qualidade e de modo adequado às diferentes realidades brasileiras, mesmo que tenham ocorrido consideráveis avanços na oferta e no estabelecimento de padrões mínimos nas últimas décadas.

Percebe-se que, a despeito do federalismo, temos um modelo centralizado e que se assenta verticalmente, já que os entes executores das políticas voltadas para a educação não usufruem das respectivas competências legislativas, nem mesmo auferem receitas compatíveis. Assim, se configura um sistema desequilibrado em que não se observa a igualdade de condições na prestação desse direito, conforme se verá adiante.

3.1 *Competências dos Estados e Municípios*

O detalhismo dado ao direito à educação pela Constituição Federal de 1988 se expressa em todas as previsões que estabelecem as diretrizes e princípios, bem como os recursos e meios para a sua prestação, expostos em pelo menos 20 artigos².

As competências comuns estão elencadas constitucionalmente do artigo 205 ao 214, sendo a responsabilidade comum destacada em muitos dos seus dispositivos, como

² Na Seção I, CAPÍTULO III da CF de 1988, temos firmados os dispositivos que pactua a educação como direito de todos e dever do Estado.

os arts. 205 e 208³. Já no artigo 211 observam-se as competências materiais elencadas por ente federativo. Importante informar que o § 4º do artigo supracitado, traz em sua redação a ideia da organização dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a partir do pressuposto da colaboração, com vistas à universalização do ensino obrigatório. Esse esforço em promover a colaboração entre os sistemas de ensino nas três esferas de governo traduz-se numa mitigação desse modelo verticalizado. De todo modo, nos parágrafos 2º e 3º, também do art. 211⁴, consta a previsão de que aos Municípios compete, prioritariamente, atuar no ensino fundamental e na educação infantil, e que os Estados e o Distrito Federal se incumbirão, prioritariamente, dos ensinos fundamental e médio.

Enquanto fique evidente que a competência genérica comum enseja a atuação prioritária nos níveis de ensino por ente específico da federação, tal destaque não pressupõe exclusividade para cada esfera de governo, à exceção da federal. Tais aspectos exigem a organização dos sistemas de ensino sob o viés da colaboração, com as competências administrativas muito bem esquadrihadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei no 9.394/1996).

Nesse sentido, compete aos Estados e Municípios arcar com as obrigações relativas à educação básica, cumprir os planos e programas educacionais, manter e desenvolver seus sistemas de ensino e garantir a aplicação do percentual mínimo estipulado em lei. Diante disso, ao Município resta a legislação para tratar dos interesses locais, de acordo com os preceitos do artigo 30, I da CF de 1988. Evidente, portanto, que não resta espaço para suplementação legislativa na esfera municipal, pois não há menção a essa possibilidade no Art. 24 da Constituição.

Já no que diz respeito à repartição da competência concorrente, em que são estabelecidas as regras gerais pela União e as suplementares pelos Estados, percebe-se a verticalidade do modelo. Apesar disso, no entanto, os Estados podem exercer a competência legislativa plena, quando da inexistência de norma federal, ao passo que a

³ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. **Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; **Art. 207.** As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. **Art. 208.** O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996); (...) V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; § 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. § 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

⁴ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. 3 Constituição Federal § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

superveniência desta suspenderá a eficácia da legislação estadual, caso lhe seja contrária. Contudo, tal regramento não se verifica no tocante à matéria educacional, já que todas as obrigações atribuídas aos Estados e Municípios são determinadas pela União.

Assim, os encargos financeiros impostos aos outros entes impõem à União o dever de suplementá-los financeiramente. Nesse sentido, os artigos 211 da Constituição e 75 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁵ informam a atuação supletiva e redistributiva, tanto da União como dos Estados, de modo que as disparidades do acesso à educação sejam mitigadas e garantidos padrões mínimos de qualidade no ensino.

Esse aspecto do sistema de colaboração pode ser exemplificado com o estabelecimento do custo mínimo por aluno, em que todas as esferas de governo atuam em todos os níveis de ensino, com exceção da educação infantil e do ensino superior, a primeira de competência exclusiva dos municípios, e a segunda não autorizada a este ente. A excepcional permissão para a esfera municipal ofertar a educação superior fica condicionada à comprovação do pleno atendimento ao ensino fundamental e à educação infantil, com a destinação de recursos acima do percentual mínimo de 25%, conforme determina o art. 212 da Constituição Federal⁶, sendo necessário combinar com mecanismos de atuação concentrada naquele nível de ensino.

No que diz respeito aos Estados, verificam-se as competências não vedadas, constantes no § 1º do art. 25 da Constituição⁷, as quais constituem, historicamente, conjuntos bem menos expressivos que as atribuídas à União, detentora de maior espaço de atuação. Assim, mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, observa-se a permanência desse modelo centralizado, em que Estados e Municípios têm encargos específicos. Entretanto, em contraponto a essa realidade histórica, as competências dos Estados têm sido, mesmo que minimamente, recentemente alargadas a partir de decisões proferidas pelo STF.

3.2 Competências da União

Como visto anteriormente, a atuação da União no âmbito das competências legislativas se dá de modo proeminente, quando comparada aos outros entes federativos, aspecto discrepante em relação à supletividade dos encargos e à obrigação residual para ofertar o ensino superior. Importante considerar que, apesar de ensejar alguns entraves, as competências legislativas da União são determinadas expressamente, de modo que essa atuação central funciona, em tese, como contrapeso capaz de regular e equilibrar o sistema educacional. Nesse sentido, é atribuída à União a competência privativa para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, de acordo com a Constituição em seu art. 22, XXIV⁸. Impende, também, a competência concorrente à dos Estados e

⁵ LDBE - Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

⁶ **Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁷ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

⁸ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Distrito Federal para legislar sobre educação mediante normas gerais, segundo os preceitos do art. 24, IX, da CF de 1988.

Quanto às competências materiais tem-se a elaboração e execução de planos e programas destinados à melhoria dos aspectos econômicos e sociais nacionais. Além da competência anterior, cabe a esse ente, em hipótese de não atendimento do percentual mínimo exigido, intervir nos Estados e no Distrito Federal, como determina o art. 34, VII, alínea *e* da Constituição⁹. Aspecto relevante é sua função supletiva e redistributiva, de modo que, prestando assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, busca-se assegurar o fornecimento de um serviço educacional equalizado e com um padrão mínimo de qualidade, mitigando as disparidades existentes, conforme art. 211, § 1º.

A atuação supletiva e redistributiva da União na oferta educacional no Brasil decorre também da não indicação constitucional para atuação prioritária em um nível de ensino específico, ao contrário do que ocorre com Estados e Municípios, de modo que a competência desta esfera de governo para fornecimento do ensino superior decorre da não definição legal sobre qual ente se incumbiria dele. Em virtude dessas outras esferas de governo terem incumbência de atuarem prioritariamente na educação básica, a atuação da União na educação superior é, portanto, residual.

Nesse ponto, compreender os aspectos históricos relativos ao federalismo brasileiro favorece o entendimento da repartição de competências, na Constituição vigente e na legislação ordinária, no tocante à educação. Portanto, a ampliação da autonomia dos Estados e Municípios em comparação com realidades anteriores, desde a Constituição de 1988, tendeu à descentralização do poder político desde a formação dos Estados, permitindo que fossem emolduradas realidades educacionais marcadas pelas disparidades locais e regionais, de modo que a centralidade da atuação legislativa da União, bem como seu papel de coordenadora e articuladora, oriundas de sua competência material residual e supletiva, fossem capazes de equalizar a prestação desse direito fundamental.

4 A ATUAÇÃO DA UNIÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Diante dos aspectos supramencionados, temos ainda outro elemento indispensável a qualquer análise acerca da oferta da educação superior: a responsabilidade do Estado, exercida por meio da garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, de acordo com a capacidade de cada indivíduo. De fato, o acesso ao ensino superior tem sido historicamente abordado como privilégio de poucos. Apesar do processo de expansão das universidades públicas vivenciado na primeira década deste século, desde 2010 há um movimento inverso, seja pela redução do investimento público, seja pela introdução de mecanismos que mercantilizaram a educação superior no Brasil. Nesse sentido, os recursos públicos passaram a ser destinados prioritariamente para a educação básica.

A despeito do tratamento dado ao tema nas diversas constituições brasileiras, interessa-nos tão somente a abordagem desse direito pela Constituição de 1988. Contudo, vale ressaltar que a ideia de educação enquanto um dever do Estado surge

⁹ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).

desde a emenda constitucional nº1 de 1969¹⁰, que estabelecia a educação a partir do princípio da unidade nacional e dos ideais de liberdade e solidariedade humana, como direito de todos e dever do Estado. Já a redação atual estabelece maior responsabilidade estatal na garantia desse direito, fato que, junto com outros dispositivos da Carta constitucional vigente, formam um arcabouço protetivo relevante.

Em seu artigo 206, a CF de 1988 estabelece os princípios orientadores do ensino, tendo como elementos essenciais a igualdade nas condições de acesso e permanência na escola, a liberdade criadora, o pluralismo de ideias e de concepções, a coexistência do ensino público e privado, a gratuidade do mesmo e a garantia dos padrões mínimos de qualidade. Dentre esses, cabe especial atenção à ampliação da perspectiva da gratuidade e sua declaração expressa em referência ao ensino superior oferecido pelos estabelecimentos oficiais.

Assim, compreender o dever do Estado para com a Educação Superior, pressupõe relacioná-la ao ônus decorrente da obrigação dos poderes públicos para com o que é estabelecido no artigo 208, em que se tem por direito público subjetivo o acesso ao ensino obrigatório e gratuito. Desse modo, o cumprimento desse dispositivo constitucional exige a disponibilização de meios jurídicos eficientes e garantias contra atos omissivos que afetem a prestação satisfatória desse direito, a exemplo do mandado de segurança coletivo, da ação civil pública e do mandado de injunção.

Não obstante, essa interpretação do artigo supramencionado deve ser aplicada com ressalvas à educação superior, pois tal nível de ensino não deve ser balizado nos mesmos parâmetros da educação básica, de oferta ampla e obrigatória por parte do poder público. Apesar disso, para a educação superior deve ser assegurada a igualdade de acesso, pois o ensino superior, por ensejar o desenvolvimento científico e tecnológico da nação, vincula a atuação do estado ao seu oferecimento adequado.

Um dos dispositivos constitucionais mais abordados, quando da análise do direito à educação superior no Brasil, é o artigo 207. Nele está expresso que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Nesse sentido, contudo, é imperioso examinar as nuances e a acepção da ideia de autonomia, que não significa independência, mas é uma derivação do poder funcional. E como tal, deve atender aos princípios gerais de ordem pública, à legislação federal (Lei de diretrizes e bases da educação nacional), e também às legislações estaduais concorrentes.

O conceito de autonomia não fazia parte do léxico jurídico, derivou do contexto filosófico, tornou-se instrumento político e, a partir daí, passou a ser abordado pelo Direito, dada a sua relevância histórica. Segundo Ranieri, por não possuir significado preciso, é, geralmente, “associado a situações, sujeitos, fatos e atos”. Tem-se por significado fundamental “poder de autonormação”, com esse sentido adotado em sede jurídica, atualmente vinculado à negação de limites ou vínculos. Assim, em Direito Público, a autonomia constitui “poder funcional derivado” limitado à conveniência do ente que o detém, bem como ao ordenamento geral. Deduz-se que o legislador intencionalmente se abstém, para que ocorra a normatização total ou parcial da matéria específica pelo ente autônomo, acolhida no sistema jurídico como direito próprio

¹⁰ A **Emenda Constitucional de 1969**, renovou o texto da [Constituição de 1967](#), através da Emenda Constitucional nº 1. Ela representou o endurecimento do regime militar, com os **Atos Institucionais** (AI) e trouxe consigo todo o texto constitucional da Constituição de 1967. Mas, contraditoriamente, já trazia alguma previsão sobre a liberdade e solidariedade a partir da responsabilidade do Estado.

produzido por este ente, tão necessário quanto à própria legislação estatal. (RANIERI, 2005)

Dada a finalidade instrumental da autonomia, a autora enfatiza que as instituições públicas são criadas para executar funções típicas voltadas ao interesse geral da nação, e que, por decorrerem de delegação legal, são vinculadas ao alcance deste fim. É sob essa perspectiva, e diante dos preceitos constitucionais, que se assenta a autonomia universitária no Brasil. Está, portanto, relacionada aos objetivos do ente originário do poder funcional, dentro dos limites legais que lhe deram origem, de modo que não há que se falar em autonomia plena ou independência, com regulação nos artigos 53 e 54 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Devemos considerar, entretanto, que essa autonomia universitária é tanto prerrogativa quanto limite, já que se restringe aos aspectos didáticos, científicos, administrativos, de gestão financeira e patrimonial. Desse modo, a responsabilidade estatal é reforçada pela obrigação de regulação das atividades desenvolvidas pelas Universidades. Cabe ainda ressaltar que as atividades universitárias regulamentadas pelo Estado não se restringem às instituições públicas, mas também às privadas, que superam em termos numéricos a oferta do ensino superior pelas universidades públicas, estaduais e federais. Portanto, a União assume dois importantes papéis nesse cenário: como prestadora do serviço público nas instituições públicas e fiscalizadora das privadas, com vistas à garantia de qualidade e adequação à legislação.

A educação superior no Brasil sofreu um processo de reestruturação com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei no 9.394/96). Desde então, esse segmento passou por intensas modificações, com a elaboração de um arcabouço legal que promoveu alteração dos pilares do modelo vigente desde a reforma universitária de 1968. Nesse contexto, foram introduzidas modificações nos métodos e formas de avaliação, no financiamento, na gestão, currículo e produção do trabalho acadêmico, e tais mudanças transformaram a composição e o funcionamento das Universidades e Instituições de Ensino Superior brasileiras.

Vale destacar que a Lei no 9.394/96, seja pela omissão ou pela flexibilidade interpretativa de suas disposições, trouxe diversas possibilidades para concretização dos parâmetros e dos princípios oriundos da reforma iniciada em meados da década de 1990. A partir daí, foram estabelecidas novas formas de atuação do Estado para as IES (Instituições de Ensino Superior - termo que será adotado para se referir tanto às Universidades Públicas quanto às Faculdades e Universidades Particulares), principalmente as públicas, bem como novos parâmetros de relacionamento entre essas instituições, em que se destaca o protagonismo da União no controle e gestão das políticas públicas para o setor, sobretudo em relação às práticas avaliativas, de financiamento e destinação de recursos, donde adotou-se a perspectiva de mercado como norte para o processo de reestruturação.

Em termos mais específicos, verifica-se considerável progresso na abordagem da autonomia universitária no Brasil, com a Constituição Federal de 1988. Para isso contribuiu, também, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/96), com a definição das prerrogativas típicas das universidades públicas e das IES. Porém, as previsões constantes na carta constitucional não significam efetividade, de modo que é trabalho hercúleo o exercício da autonomia nos sistemas de ensino superior, sobretudo o federal, em face da força e da importância do controle do Estado, expresso por medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias e deliberações, aparentemente legitimados pela exigência da garantia de qualidade do ensino (RANIERI, 2005).

5 A ATUAÇÃO DA UNIÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR DURANTE A PANDEMIA

Enfrentar a questão do direito à educação durante a pandemia do coronavírus, exige a observação do contexto geral em que os direitos sociais se encontravam anteriormente a ela, para que seja possível estabelecer um parâmetro comparativo com o cenário que se formou. Em nada surpreendem os graves problemas históricos relacionados à realidade brasileira, marcada pela exclusão e pelas desigualdades sociais e econômicas. Apesar dos séculos de existência, o Brasil produziu muita miséria e uma democracia limitada, caracterizada por altos índices de violência (ligada à criminalidade e às instituições) e pela repressão produzida pelos aparelhos do Estado. Essa conjuntura social, econômica e política revela problemas estruturais ligados ao subdesenvolvimento e à modernização tardia, que engendrou desemprego e precarização do trabalho e da educação, conforme propõe Streck (2007). Portanto, tratar do direito à educação pressupõe relacioná-lo à sua prestação, o que provoca algumas constatações óbvias: a prestação do serviço educacional no Brasil nunca foi satisfatória; durante séculos nem mesmo o acesso foi garantido e a qualidade está numa dimensão apenas teórica.

Assim, convém realizar alguma discussão sobre esse direito em meio à crise vivenciada, identificar as ações desenvolvidas para mitigar seus efeitos deletérios e o posicionamento do MEC frente à essa conjuntura, como se verá mais adiante.

5.1 O Direito fundamental à educação no contexto da pandemia

No que diz respeito ao acesso, podemos considerar que ocorreu uma expansão da educação básica no Brasil, no sentido de reduzir as diferenças existentes em relação ao ingresso e à permanência das crianças e jovens na escola, com base em fatores como gênero, etnia e classe. Contudo, tal expansão é identificada apenas para o início da escolarização, em que se busca o acesso universal. Para os ensinos fundamental e médio permanece o enorme desafio do atendimento a indicadores razoáveis. No tocante à educação superior temos um sistema que, historicamente, privilegiou o acesso de determinados grupos favorecidos social, econômica e culturalmente. Tal problemática, portanto, não tem seu ponto motriz apenas nos aspectos educacionais, mas se encontra na estrutura social marcada por discrepâncias, a partir da separação entre os que detêm os meios econômicos, sociais e culturais e aqueles despojados desses capitais. Desse modo, as dificuldades de acesso ao ensino superior, bem como os altos índices de evasão, evidenciam as desigualdades que marcam a sociedade brasileira desde suas origens. Resultam delas.

Em termos qualitativos, implica inferir sobre as relações entre as políticas educacionais e os projetos nacionais empreendidos pelos sucessivos governos, os quais articulam-se com as perspectivas da economia mundial. Necessário situar, também, os parâmetros definidos a partir dos movimentos pedagógicos e metodológicos, além das reivindicações da sociedade organizada. Em meio a esses processos dialéticos, emergem os valores que revelam os diversos significados atribuídos à qualidade na educação. Sob o ponto de vista de sua função social, a educação de qualidade atinge seu fim quando prepara o indivíduo para a cidadania ou para alcançar as manifestações da cultura humana; tem-se ainda outro sentido referente à oferta de padrões mínimos de aprendizagem, colocando o sujeito da atividade educativa no cerne da economia e do mercado.

A abordagem qualitativa pode ser realizada, ainda, sob o ponto de vista das políticas públicas destinadas ao sistema, como seu financiamento e manutenção, as avaliações externas, seu desenvolvimento tecnológico, as formações continuadas de professores e técnicos, a valorização docente. Existe também a possibilidade de exame dos processos internos das instituições escolares e IES, sob a perspectiva curricular, autoavaliativa e de gestão. Cabe destacar que tais perspectivas são complementares e expõem os diversos meios de observação da qualidade educacional, mas que não serão objeto de análise mais minuciosa no presente texto, servindo apenas de base interpretativa diante do cenário pandêmico no Brasil e das ações e omissões do governo federal a partir da perspectiva constitucional.

É preciso tomar como base a função equalizadora da educação nessa estrutura social excludente, com a responsabilização do Estado para garantia, tanto do acesso e da permanência, quanto da qualidade em todos os sistemas e níveis de ensino. Sabe-se que a pandemia provocou a acentuação das desigualdades estruturais preexistentes. Assim, no contexto educacional, instalou-se uma crise que, além de afetar a qualidade do serviço prestado, trouxe de volta a discussão acerca de questões já consideradas superadas, ao menos nos anos iniciais do ensino fundamental, como a garantia de acesso. E colocou esse problema numa dimensão tão abrangente que impactou radicalmente todos os sistemas e níveis de ensino, até mesmo a educação superior.

Dada a circunstância de emergência, verificada nos contextos nacional e internacional, decorrente da pandemia do coronavírus, fizeram-se indispensáveis os investimentos e modificações nos sistemas e práticas de ensino em todo o mundo, de modo a resolver os problemas e dificuldades apresentadas, que emergiram e impactaram o acesso à educação em todos os países, e que geraram e continuam provocando graves consequências em termos qualitativos. Por certo, os problemas enfrentados no contexto dessa crise já eram vivenciados no Brasil, pois, apesar de alguns avanços observados nas últimas décadas, as políticas educacionais brasileiras e os sucessivos governos jamais a empreenderam como prioridade de Estado. Somada a essa infortúnio realidade, a conjuntura política dos últimos anos, estruturada no contingenciamento dos recursos para a educação, desde a Emenda Constitucional nº 95/2016¹¹, e no esfacelamento dos direitos sociais, tornou a situação mais caótica.

Assim, a falta de uma agenda coordenada, as trocas sucessivas de ministros, os embates entre os posicionamentos do executivo federal e as recomendações das autoridades em saúde, bem como a ausência de ações efetivas destinadas a garantir o acesso e a qualidade desse direito prestacional, colocaram a União numa inércia contrária aos preceitos constitucionais, de modo que alguns Estados atuaram de diferentes formas na tentativa de assegurar o funcionamento dos serviços educacionais. Do mesmo modo, as IES elaboraram diferentes ações e alternativas para enfrentar tal problemática, como se verá mais detidamente a seguir.

5.2 Ações desenvolvidas pelas IES

O estado de calamidade pública em saúde, declarado internacionalmente em 11 de março de 2020, pela Organização Mundial da Saúde, e no território brasileiro, em 20

¹¹ A Emenda Constitucional 95, constitui uma construção normativa que altera o regime fiscal e se assenta num congelamento dos investimentos na área da educação e saúde por 20 anos, causando vários impactos negativos, como a insuficiência de recursos para o funcionamento da educação pública, comprometendo sua oferta e a qualidade. Com ela, o orçamento da União, entre 2017 e 2036, não poderá superar o valor do ano antecedente.

de março de 2020, por meio de decreto legislativo nº 6 do senado, decorrente da pandemia do coronavírus, não criou a problemática ora apresentada, mas desnudou e aprofundou, em termos explícitos, os abissais fossos existentes na oferta de acesso e qualidade da educação nas diversas regiões do Brasil, comprometendo a eficácia social desse direito. Tal situação revela a necessidade de ações coordenadas e eficientes para sua garantia, mas que não encontram aporte na atuação da União. Nesse ponto é que ganha evidência a luta pela efetividade do direito à educação em tempos de pandemia, ensejando atuações independentes tanto dos governos estaduais, quanto de diversas instituições de Ensino Superior. O debate acerca da efetividade do direito à educação ganha contornos mais dramáticos quando milhões de crianças e jovens ficam excluídas do processo. Esse foi o cenário formado em meados do segundo semestre de 2020.

Assim, o contágio da população mundial pelo coronavírus e a decorrente crise dessa pandemia, para além de uma questão relativa à saúde pública, alterou gravemente o campo educacional, pois afetou diretamente o fornecimento da educação de grande parcela de crianças e jovens, atingidos em diversos países pelas medidas de contenção da disseminação do vírus. O isolamento social, tão necessário à preservação da vida, deixou a maior parte da população estudantil fora da escola. Essa não é uma crítica ao isolamento social, mas a constatação de um fato.

Daí, emergiu o debate acerca da utilização das tecnologias educacionais para o fornecimento do ensino remoto, o que passou a exigir dos governos locais a atuação para fornecimento da educação em um novo formato. Tal empreendimento requer do poder público investimento na aquisição de equipamentos e fornecimento de serviços de internet, na formação dos professores para o uso das ferramentas tecnológicas e para o desenvolvimento de estratégias de ensino por meio remoto; também o fornecimento de diretrizes e orientações, bem como a disponibilização de recursos e meios para que os estudantes tenham acesso à esse tipo de ensino. De fato, a sequência: interrupção das atividades de ensino presencial, lapso temporal sem a prestação do serviço educacional e inércia do governo federal, ocasionaram o empreendimento de ações pontuais para fornecimento da prestação educacional, que, se por um lado buscou garantir minimamente o acesso diante da inação do MEC (como órgão responsável), reforçou as já elevadas desigualdades educacionais brasileiras, quando parte dos estudantes passaram a ter acesso às atividades enquanto à grande maioria foi despojada de qualquer iniciativa ou ação.

Assim, ganham destaque as necessidades relacionadas ao uso de ferramentas digitais, mas, principalmente, ao acesso aos equipamentos e recursos eletrônicos, bem como aos serviços de internet, aspectos que revelam os graves problemas enfrentados. A pesquisa *TIC Domicílios*¹², do CETIC (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação) de 2019, revela que entre 2018 e 2019 houve um aumento de 44% para 71% no acesso à internet nas residências brasileiras. Evento positivo, de fato, diante da realidade em que esse acesso é condição elementar para participação na educação ofertada por meio remoto. Contudo, é necessário destacar que esse aumento pode provocar uma falsa sensação de melhoria acerca da possibilidade de acesso às aulas remotas, à medida que a mesma pesquisa revela distorções gravíssimas entre as diversas regiões do Brasil. Pois, enquanto a região sudeste perfaz o percentual mais elevado, de 75% dos domicílios com internet, na região nordeste apenas 65% possuem algum tipo de acesso. Ademais, verifica-se que

¹² CETIC. TIC domicílios 2019: principais resultados. Relatório de Pesquisa. 2020. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 15 mai. 2021. (p. 7)

entre as classes C, D e E, a maior parte do acesso se dá por meio de dados móveis e todas as limitações decorrentes desse tipo de conexão.

Por essa razão, cabe-nos a reflexão sobre como a pandemia de Covid-19, alterou profundamente as bases de fornecimento do serviço educacional público no país e como a União, por meio do governo federal, se absteve de qualquer tipo de iniciativa. O que se viu, num primeiro momento, foi o ânimo das universidades federais e estaduais, e dos institutos federais de educação, na busca por alternativas para prosseguimento das atividades de ensino. Assim, as primeiras ações no sentido de retomada das aulas, no formato remoto por intermediação tecnológica, ocorreram na educação superior, através de empreendimentos autônomos dessas instituições, que adotaram práticas para mitigar os impactos da pandemia nas atividades de ensino por meio da inclusão digital. São muitos os exemplos dessas iniciativas, como expostos adiante.

A Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, lançou programa denominado Auxílio Conectividade, com edital de 11 de julho de 2020, para disponibilização de acesso à Internet e aquisição de equipamento, em caráter emergencial, para garantir a inclusão digital dos estudantes da instituição que comprovaram situação de vulnerabilidade socioeconômica e que não possuíam ou tinham baixa qualidade de acesso à internet para a adequada participação e acompanhamento das atividades não presenciais desenvolvidas. A partir da Resolução 0229/2020, de 26 de junho de 2020, a própria universidade estabeleceu as normas para a realização dos componentes curriculares e das atividades de ensino e aprendizagem, e orientação sobre pesquisa e extensão, por meio de atuação não presencial, na graduação, pós-graduação e no ensino médio/técnico, no período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, por causa da pandemia da COVID- 19.

Esse tipo de iniciativa pode ser observado, também, em programas semelhantes que foram criados pela UFCA (Universidade Federal do Cariri) e pela UFAM (Universidade Federal do Amazonas); bem como a UFPR (Universidade Federal do Paraná) e IFSULDEMINAS (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas), que criaram comissões para avaliar as dificuldades referentes à inclusão digital dos estudantes. Daí realizaram o planejamento e a execução de ações, a criação da plataforma Saberes On-line na Pandemia com informações, tutoriais e apoio pedagógico. Outro exemplo é dado pela UERN (Universidade do Estado do Rio Grande do Norte), com o questionário “Perfil Digital do Estudante da UERN”, com o objetivo identificar o perfil tecnológico dos estudantes para auxiliar nas ações de inclusão digital, com a disponibilização de acesso gratuito ao acervo da Cengage Learning (obras virtuais em mais de 1000 títulos), e também firmou parceria com emissoras de rádio comunitárias e educativas.

Em síntese, a promulgação de diversos decretos estaduais e do executivo federal, que reconheceu o estado de Calamidade Pública ou emergência, em meados de março de 2020 no Brasil, provocou os fechamentos de todos os estabelecimentos de ensino presencial públicos em todo o país, já que as recomendações da Organização Mundial da Saúde - OMS informavam sobre a necessidade de adoção de medidas restritivas e de distanciamento social. De fato, as políticas adotadas para a educação, como a implantação de educação remota mediada por tecnologias, foi a alternativa encontrada, a partir do que foi realizado em diversos países. Porém, o fato de serem ações pontuais e sem uma atuação coordenada do MEC, permitiu a existência de realidades diametralmente opostas na educação brasileira, em que se observam situações de acesso ao ensino remoto (mesmo com todas as dificuldades e críticas que essa alternativa pode gerar), e os que ficaram totalmente à parte.

5.3 O estado de emergência e o papel da União nesse cenário

Com a decretação do Estado de Calamidade Pública em face da pandemia SARSCoV-2, aprovada pelo congresso nacional, estabeleceu-se a permissão de gastos excepcionais e o afrouxamento das metas fiscais para o ano de 2020. Segundo ementa do Projeto de Decreto Legislativo nº 88 de 2020¹³, tem-se o reconhecimento, para os fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República. Desse modo, sua decretação permite o descumprimento das metas fiscais, permitindo ao governo condições de atuar para impedir a expansão do vírus e desenvolver ações que atendam às demandas sociais e econômicas ocasionadas pela adoção de medidas de distanciamento social e de isolamento. Nas situações relevantes e urgentes, o Presidente da República tem a prerrogativa de editar medidas provisórias, com força de lei.

Dada a conjuntura do Estado de calamidade, é necessário situar que ela está relacionada tanto a causas naturais quanto decorrentes das ações humanas, presentes em apenas uma ou em todas as instâncias sociais, afetando o normal funcionamento dos entes federativos e da gestão (por seus aspectos administrativos, financeiros e sociais), que com apoio e grandes aportes do governo federal, podem atuar e executar ações para resolução da problemática instalada. Diante disso, a Constituição autoriza poderes extraordinários ao governo, os quais numa situação ordinária seriam reputados abusivos, com fulcro na proteção ao povo, por meio da divisão das responsabilidades entre os entes, com o parcelamento ou a dilatação de prazos na execução dos gastos obrigatórios e a antecipação do recebimento de receitas. Portanto, o Estado de Calamidade decretado permite que tanto o Governo Federal, quanto os demais entes, possam ultrapassar o limite de gastos, sem a obrigação de alcançar as metas previstas para aquele ano, de modo que sejam preservadas as circunstâncias necessárias de sobrevivência da população e manutenção dos serviços essenciais, mesmo que minimamente.

Em face das disputas políticas acerca da adoção ou não das medidas de distanciamento social, firmou-se o entendimento pelo STF, com votação majoritária no plenário, pelo exercício da competência concorrente entre União, Estados e Municípios, no combate ao coronavírus, com determinação do Governo Federal nas especificações dos serviços essenciais de interesse nacional. Tal decisão, com o objetivo de permitir ações de combate à disseminação do vírus, anuiu que a decisão de abrir ou manter o comércio fechado, e outras restrições, ficassem a cargo dos governadores e prefeitos. Assim, os gestores municipais passaram a ter mais autonomia para estabelecer sobre o funcionamento dos serviços considerados essenciais, e também definir as restrições necessárias.

Nesse contexto, então, percebe-se que o Poder Público, durante o período de calamidade pública ou de emergência, deve atuar dispondo de todo um cabedal jurídico, com o estabelecimento de diretrizes normativas temporárias, para regulamentar a situação vivenciada e permitir o necessário funcionamento das instituições e dos serviços públicos. Pois, em face das agruras da pandemia, devem ser utilizados dispositivos constitucionais de exceção, que certamente prejudicam os direitos

¹³ A ementa do PDL reconhece, para os fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

fundamentais sociais, assim como as liberdades. É legítima, portanto, a imposição de tais restrições, com vistas a superação da crise, com algum retorno positivo à coletividade. Contudo, além dos aspectos formais na condução da crise causada pela pandemia, é urgente a redução dos impactos das desigualdades estruturais historicamente estabelecidas e suas consequências no acesso à educação superior, assim como à básica. Dado o seu papel na proteção dos direitos sociais, a União tem o dever de agir positivamente para alcançar e garantir a prestação dos direitos sociais por sua atuação direta, articulada e coordenada nas esferas estaduais e municipais. Caso contrário, os efeitos da inação governamental serão sentidos penosamente nos anos posteriores.

5.4 As medidas adotadas e as omissões do governo federal

A escusa no protagonismo das políticas públicas voltadas para o setor, sem precedentes na nossa história recente, refletiu na atuação da maioria dos estados brasileiros e das Instituições de Educação Superior. Entender a racionalidade das ações e das omissões da União no presente contexto, pressupõe observar os embates empreendidos contra os mecanismos e as instituições da democracia brasileira, assim como sua oposição ao combate da desigualdade social, já instituídos. A inércia das políticas do executivo federal despreza os problemas na execução das metas do Plano Nacional de Educação diante dos novos desafios apresentados pelo cenário da pandemia e do ensino remoto, adotado como alternativa. Os posicionamentos do governo federal são de descredibilização das universidades públicas e propalação do negacionismo da ciência. As reduzidas iniciativas educacionais propostas pelo governo federal, centram-se no restringimento do financiamento do setor e na militarização das escolas. Essa investida político-ideológica resulta de uma dinâmica que perpassa a educação e pode ser relacionada a um movimento próprio da natureza da transição democrática brasileira.

Os embates políticos e ideológicos que ganharam força com a Pandemia da Covid-19, reafirmam o aprofundamento das desigualdades brasileiras. Dada essa realidade conflituosa, o que fica evidente é a fragilização dos sistemas de ensino, em face da necessidade de construir um novo projeto de oferta dos serviços educacionais, sejam eles o ensino, a pesquisa ou a extensão, diante da emergência de um novo formato de ensino, pautado na elaboração e aplicação de atividades fora dos espaços da instituição. As políticas educacionais de emergência foram empreendidas localmente e, por não fazerem parte de uma ação articulada nacionalmente e coordenada pelo MEC, não contemplam as diversas realidades socioeconômicas dos estudantes e o seu contexto familiar, e não se estendem a todos, o que coloca milhões de estudantes em situação de exclusão escolar, com desdobramentos capazes de aprofundar ainda mais as desigualdades brasileiras.

A inoperância da União na condução do enfrentamento dos problemas provenientes da atual crise na Educação Superior, com as posturas e discursos de representantes do executivo federal voltados à anulação do direito social à educação, prejudica o conjunto dos alunos da educação superior. Porém, a sistemática empreendida com as parcas políticas públicas educacionais de cunho ideológico conservador, a ausência de planejamento democrático, a abdicação dos planos de educação, a busca pela desvinculação dos recursos financeiros ao Fundeb e a inobservância à garantia da oferta universal, configuram um intento de supressão desse direito fundamental.

Esses aspectos reafirmam a importância de trazer à luz das discussões a Constituição brasileira de 1988, no enfrentamento dos problemas relativos à educação

brasileira no atual contexto. Pois, ela instituiu princípios, estabeleceu diretrizes e normas que comprovam a importância da temática educacional. Por ser um direito social fundamental, permite a responsabilização daqueles que deveriam garantir sua prestação adequada, a ser acionada pelo Estado, pela família e pela sociedade Consagrada como direito público subjetivo, permite, a todo e qualquer um, a exigência de sua prestação jurisdicional perante o Estado. Por ser ele o responsável por assegurar o direito de todos à educação, a responsabilidade de acioná-lo ao cumprimento dessa obrigação é descentralizada e plural, tornando-se, assim, um dever da família, da sociedade e da escola (Cury, 2010).

Para auxiliar o entendimento acerca das ações empreendidas pelo governo federal, voltadas para a educação no contexto da pandemia, convém destacar as informações obtidas em relatório oficial divulgado no site do Ministério da Educação, em 05 de maio de 2021, intitulado de *Relatório de Atividades*¹⁴: *Ações do MEC em resposta à pandemia de Covid - 19*, que aponta as ações realizadas pelo órgão, entre março de 2020 e março de 2021, em resposta à pandemia de Covid-19. Nesse documento oficial, se propõe informar à sociedade sobre as medidas tomadas para mitigar os efeitos da pandemia no sistema educacional brasileiro. O discurso trazido neste documento busca convencer sobre sua atuação, enfatizando o empenho na promoção de medidas urgentes para reduzir as perdas decorrentes da suspensão das aulas presenciais e as dificuldades estruturais dos sistemas de ensino, diante dessa nova realidade. Dessa forma, o Relatório apresenta as ações empreendidas pelo MEC divididas por etapas da educação.

Para a educação básica, em 2020, o documento expõe as ações para apoiar e estimular a retomada das atividades presenciais, a fim de minimizar os impactos sofridos e a emissão de orientações às redes de ensino, com o objetivo de assegurar as aprendizagens essenciais no contexto da pandemia. Aponta que construiu o Painel de Monitoramento da Educação Básica Brasileira, que acompanha e disponibiliza informações sobre o retorno às aulas e que promoveu a antecipação do repasse dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola e a distribuição de recursos e gêneros alimentícios durante o período de suspensão das aulas presenciais.

No que diz respeito ao Ensino Superior (compreendendo cursos de pós-graduação e educação profissional e tecnológica), argumenta que adotou atividades de ensino remoto como alternativa para resguardar o processo de aprendizagem e manter vivo o vínculo do estudante com a instituição. E que foram tomadas medidas que auxiliam no combate à pandemia, como a antecipação da colação de grau dos cursos de medicina, enfermagem, farmácia e fisioterapia. Afirma, ainda, apoio às Instituições da Rede Federal para adoção de medidas relacionadas à implementação de atividades não presenciais; ao combate à evasão; o monitoramento; plataforma de Cursos Mooc; plataforma de divulgação dos Cursos da Rede Federal; Programa Qualifica Mais; Programa IFMais Empreendedor; Alunos Conectados; Diploma digital, Documentos Normativos e Orientadores. Depois de listar uma série de programas e secretarias (em sua grande maioria já existentes há alguns anos), ressalta a manutenção das iniciativas listadas, e informa a adoção de novas ações com o intuito de reforçar o combate à pandemia. Alega, portanto, que empreendeu esforços na promoção de inúmeras ações para mitigar os efeitos nos sistemas de ensino, salientando o seu compromisso na realização de um trabalho sério, responsável e pautado na promoção da coordenação e

¹⁴ Relatório elaborado pelo MEC e divulgado em 05 de maio de 2021, disponível para consulta em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=183641-ebook&category_slug=2020&Itemid=30192

articulação com os demais atores do setor educacional; colocando-se como promotor de soluções para problemas históricos de nossa educação.

Todavia, além das iniciativas apresentadas não se configurarem um plano nacional articulado capaz de surtir efeitos relevantes na educação brasileira em sua totalidade, uma pesquisa rápida na internet já é capaz de revelar inconsistências nas informações trazidas pelo relatório supramencionado. Parte dos programas informados já existiam e funcionavam nas mesmas bases que agora, não há informação de incremento de recursos para os programas já existentes; O Programa Qualifica Mais foi criado apenas em março de 2021; O IF Mais Empreendedor, programa institucional promovido pelas Pró-Reitorias de Ensino, Pesquisa e Extensão do Instituto Federal do Sul de Minas (IFSULDEMINAS), foi criado em meados de 2020 como iniciativa do próprio instituto, e que agora vai ser replicado por iniciativa do MEC em outras instituições. Assim, este relatório apresentado pelo Ministério da Educação não descarta o caráter omissivo da atuação da União frente à crise educacional agravada pela pandemia, ao contrário, evidencia tal omissão.

Conforme dispõe o referido documento, as alardeadas ações voltadas para a educação básica não passam de meros atos formais de autorização para não cumprimento dos 200 dias letivos que eram exigidos pela LDB; nada mais que manutenção dos mesmos programas já realizados em contextos de normalidade; na utilização da mídia para incentivar o retorno às aulas presenciais (mesmo diante do aumento do número de infectados e mortos), como pôde ser observada numa propaganda veiculada nacionalmente, em meados de 2020, sobre protocolos de distanciamento e utilização de álcool gel por crianças, quando do retorno das aulas nas escolas. Fica claro, que a União, por meio do Ministério da Educação, buscava o retorno das aulas presenciais a todo custo. Um fato que evidencia essa perspectiva foi a realização do Enem sem considerar que milhões de estudantes não dispunham de recursos tecnológicos, nem acesso à serviço de internet adequados, nem uma estrutura física no ambiente do lar que fosse propícia aos estudos e estavam fora das salas de aula. Nesse caso, pode-se considerar uma violação ao artigo 206, inciso I da nossa Constituição, que assegura igualdade de condições para acesso e permanência na escola.

Para contrastar as informações apresentadas, realizaremos um contraponto com o que foi trazido pelo Tribunal de Contas da União, que adota para fins de composição de seus relatórios o *Referencial de Controle de Políticas Públicas*¹⁵. Para tanto, são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos. Aprovado na *Portaria-TCU 188/2020*¹⁶, o Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP) visa estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas da União, por meio do aprimoramento de seu processo de formulação, implementação e avaliação.

¹⁵ Documento técnico elaborado pelo Tribunal de Contas da União, para estabelecer uma estrutura de critérios comuns com a finalidade de avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, de modo a orientar e sistematizar ações de controle, e contribuir para a melhoria do desempenho e resultados das políticas públicas, pelo aprimoramento de seus processos de formulação, implementação e avaliação. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>

¹⁶ Boletim do Tribunal de Contas da União Regulamentado pelo art. 98 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e pelos §§ 3º a 5º do art. 295 do Regimento Interno do TCU.

O Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), na sua 4ª edição divulgada no site oficial do órgão, em atendimento ao art. 124 da Lei 13.898/2019 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹⁷, apresenta um quadro-resumo das principais ações de controle realizadas pelo TCU em resposta à pandemia, no âmbito do Programa Especial de Atuação no Enfrentamento à Crise da Covid-19 (Coopera). No contexto dessas ações de controle, foram identificados e analisados riscos relacionados à formulação das medidas de enfrentamento à crise decorrente da pandemia da covid-19 nos acompanhamentos: do Ministério da Saúde (MS); do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); do Fundo Geral do Turismo (Fungetur); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); do Auxílio Emergencial; da governança do centro de governo; e da formulação da Medida Provisória (MP) 983/2020. Nesses quadros analíticos são identificados riscos relacionados à formulação, governança e implementação das ações, bem como aos seus impactos financeiros e fiscais.

Em detalhes, o que se tem da atuação da União, a partir do que dispõe o relatório do TCU, é a ausência de definição de diretrizes estratégicas e objetivos para enfrentamento da pandemia, a ausência de definição de metas globais prévias e claras, falhas na análise de alternativas, inadequada destinação de recursos, deficiência na definição de critérios para transferências de recursos, dentre outros. No que concerne ao MEC, o relatório do TCU só traz algumas informações sobre o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), que aponta apenas alguns problemas referentes aos kits da merenda escolar e a dificuldades nos repasses em decorrência de problemas nas prestações de contas e dos cadastros desatualizados das escolas. Traz ainda a informação da antecipação dos repasses do PDDE. Assim, correlacionar o relatório do TCU com o relatório apresentado pelo MEC evidencia que não houve aportes de recursos extraordinários em grande monta para a educação, por consequência fica óbvio que não houve a construção de plano de ação estratégico para mitigar os efeitos da pandemia na prestação do serviço educacional.

Destaca-se, portanto, a omissão irresponsável da União que, através do seu órgão especializado dentro da administração pública direta federal (Ministério da Educação), se absteve do seu dever legal, com atuações irrelevantes e às avessas à situação de hipervulnerabilidade apresentada por grande parcela dos jovens das IES brasileiras e pela maioria das crianças e jovens da educação básica. Seria o MEC entidade puramente decorativa diante de uma crise sem precedentes e que lança novas bases e parâmetros na prestação educacional? Ou seria mesmo esse o projeto a ser empreendido, para aprofundar as desigualdades e alijar do sistema as camadas inconvenientes da população, e reforçar a lógica liberal e mercadológica nos sistemas de ensino? Diante do silêncio eloquente, reverbera a sensação de desamparo e impotência diante da catástrofe. Ademais, a ausência de um plano nacional de contingência na educação, a inexistência de providências consistentes e coordenadas capazes de mitigar o potencial lesivo do quadro apresentado, a falta de transparência sobre as ações adotadas, avoca a aplicação da tutela judicial necessária ao cumprimento da legislação constitucional arremetida.

¹⁷ Art. 124. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o [§ 1º do art. 166 da Constituição](#), no prazo de até trinta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2020, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2020.

Aspecto importante quando da análise da omissão do Estado na prestação dos direitos fundamentais, é o limite de sua responsabilidade. Assim, é necessário traçar algumas considerações sobre esse tipo de responsabilidade, principalmente no tocante à serviços essenciais, como é o caso da prestação à educação superior no contexto do estado de calamidade. A suspensão das atividades de ensino e as dificuldades de acesso no ensino remoto, sem que seja vislumbrada uma atuação consistente da União, quando existe a previsão constitucional para o seu fornecimento, é uma situação que levanta questionamentos acerca da efetivação desse direito. Desse modo, o dever de garantia dos direitos fundamentais aos seus cidadãos, como o direito à educação, por parte da União, que se omite diante de sua responsabilidade, poderá ocasionar a demanda judicial por parte daqueles lesados por sua inoperância.

Pode-se concluir, portanto, que a União pode ser responsabilizada por suas omissões na implementação dos direitos fundamentais no período da pandemia. Nesse sentido, vem se construindo o entendimento pelos Tribunais Superiores da responsabilização do Estado por suas condutas omissivas, com aplicação do §6º, do art. 37 da Constituição Federal.¹⁸ A concepção do dever do Estado enquanto garantidor dos Direitos Fundamentais já está consolidada pela jurisprudência, que reconhece a Responsabilidade Civil do Estado. No âmbito da responsabilidade da União, esse instituto comporta diferentes aplicabilidades. A primeira está relacionada à sua função compensatória quando da lesão a um bem particular, com o ressarcimento ou a reparação do dano suportado. Numa outra perspectiva, tem-se a função preventiva, muitas vezes tomada como a mais importante, pois enseja na atuação para impedir a ocorrência do dano, diante de situações que o fato danoso teria efeitos desastrosos e irreversíveis, que também coloca o Estado numa função que exige um posicionamento ético diante das consequências materiais e dos encargos das demandas judiciais indenizatórias. Por último, e não menos importante, a sua função social que assenta tal instituto na busca pela justiça material.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os reflexos ocasionados pela pandemia de Covid-19 na garantia do direito à educação, acentuam as desigualdades históricas que marcam a realidade brasileira. A inoperância da União, representada pela postura do Ministério da Educação que se mostrou alheio à condição vivenciada por milhões de estudantes brasileiros, privados das atividades educacionais pelas ações de combate à disseminação do vírus, apresenta uma escusa no protagonismo das políticas públicas voltadas para o setor, sem precedentes na nossa história recente. A nova realidade educacional forjada pelas medidas de distanciamento e isolamento social, impôs a busca por meios para fornecimento do ensino superior através do uso das tecnologias. Assim, as IES públicas e alguns Estados passaram a desenvolver ações para disponibilizar recursos, equipamentos e serviços de internet, bem como o desenvolvimento de metodologias de ensino remoto, de modo a garantir minimamente o acesso dos estudantes e professores.

As melhores respostas aos desafios apresentados pela pandemia provêm de países que disponibilizaram recursos adequados, por meio do financiamento federal,

¹⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

com a implementação de políticas públicas através da gestão democrática e da cooperação. Nesse ponto, o Brasil fez o inverso do que orientam os bons exemplos, pois adotou uma junção medonha de políticas de austeridade com a falta de investimentos adequados. Não construiu um plano estratégico nacional articulado sob a coordenação da União, já que as ações e decisões foram elaboradas e tomadas de modos independentes em cada ente da federação e pelas IES, o que acentuou a realidade de desigualdade no país. Não há investimento na formação dos professores e na aquisição de materiais e equipamentos apropriados para assegurar o acesso e a qualidade na educação superior, seja com fulcro na implementação das atividades remotas ou para a reabertura dos espaços educativos em condições sanitárias seguras.

A previsão dos direitos sociais no texto constitucional é objeto de muitas controvérsias doutrinárias acerca do caráter simbólico do mesmo e de sua eficácia e efetividade, mesmo que seja observada a previsão de um sistema de garantias constitucionais, já que não se vincula diretamente a melhorias nos padrões de desenvolvimento humano, social ou econômicos válidos. Diante da ausência de atendimento ao que estabelece a Constituição de 1988 em relação à atuação da União durante a pandemia, impõe-se a urgência, por parte da sociedade civil organizada, das entidades e órgãos essenciais à justiça, de voltar o olhar para as questões de democratização, igualdade e acesso na educação brasileira, pois estabelecer o projeto de educação pública é definir o tipo de sociedade que almejamos construir. Portanto, a atuação do Estado num regime democrático de direito está delineada por preceitos informados pela Constituição, por meio dos quais estabelece as garantias dos direitos sociais e de liberdade. Sem esses parâmetros, a Constituição será mera declaração formal, documento de retórica.

Não há dúvidas que esse período é um dos maiores desafios enfrentados pela humanidade na história recente. Nessa crise global, a inação governamental e as lacunas estruturais pesam sobre a atuação do Executivo federal, quando da condução ineficiente dos direitos sociais como a saúde e a educação.

Em matéria educacional, a pandemia desvela os graves problemas enfrentados, mas que nunca tiveram a valorização devida. Assim, a exposição de ações inexistentes ou a apropriação indevida de iniciativas provenientes de instituições como Universidades e Institutos Federais de Educação, como as apresentadas pelo MEC no relatório supramencionado, expõe a face dissimulada da governança das políticas públicas sociais. Nesse ponto, a grande herança será, além das reflexões e estudos sobre o tema, a reestruturação das políticas públicas educacionais, compelindo o Estado brasileiro (através dos entes federados) para a solução dos graves problemas estruturais que existem historicamente e que, mesmo agravados pela pandemia, permanecem ignorados pelo Poder Público.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C.A. **O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014. Disponível em: . Acesso em: 20 abr. 2020.

ALEXY, Robert. **Direitos fundamentais no estado constitucional democrático** (para a relação entre os direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição

constitucional). Tradução Luis Afonso Heck. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS. v. 16, 1999.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências**. Educ. Soc., Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, Dec. 2018. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400908&lng=en&nrm=iso>. acesso em 18 nov. 2020. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018200031>.

AMARAL FILHO, J. **Princípios do federalismo**: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, P.F.; AGUIAR, R.A.; LASTRES, H.M.M.; SILVA, M.M. (Org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 304-327. Disponível em: Acesso em: 02 fev. 2021.

ARAÚJO, L. **O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação**. Jornal de Políticas Educacionais, n. 16, p. 59-65, jul./dez. 2014. Disponível em: Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar PLC nº 15/2011**. Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira. 2011a. Disponível em: Acesso em: 25 ago. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: . Acesso em: 20 set. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Crises, pandemia e direitos fundamentais: o perigo nas interseções**. REI - Revista estudos institucionais, [S.l.], v. 6, n. 3, p. 847-860, dez. 2020. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/565>>. Acesso em: 19 maio 2021. doi: <https://doi.org/10.21783/rei.v6i3.565>.

CASSINI, S.A. **Federação e Educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração**. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2011.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Joao Ferreira de. **A educação superior**. In: *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. [S.l.: s.n.], 2007

CETIC. **TIC domicílios 2019: principais resultados**. Relatório de Pesquisa. 2020. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 15 mai. 2021.

CURY, C.R.J. **Sistema Nacional de Educação: desafio para uma Educação igualitária e federativa**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2010. Disponível em: . Acesso em: 3 abr. 2021.

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social**. Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, Oct. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-

73302007000300004&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Apr. 2021.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>

GUSSO, Hélder Lima et al . **Ensino superior em tempos de pandemia**: Diretrizes à gestão universitária. Educ. Soc., Campinas , v. 41, e238957, 2020 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302020000100802&lng=en&nrm=iso>. access on 03 May 2021. Epub Sep 25, 2020. <https://doi.org/10.1590/es.238957>.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. **Federalismo e centralização no Brasil**: contrastes na construção da Federação Brasileira / Federalism and centralization in Brazil: contrasts in the construction of the Brazilian Federation. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1483-1503, ago. 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32661>>. Acesso em: 17 mar. 2021. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32661>.

MELCA, A.J.M. **Gestão associada de serviços públicos no Brasil**: federalismo cooperativo, administração pública e direitos fundamentais. 172 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Ações do MEC em resposta à pandemia de Covid - 19** (março de 2020 à março de 2021): Relatório de Atividades. Brasília, 2021. Disponível no site: no site: <https://www.gov.br/mec/pt-br>. Acesso em: 07 mai. 2021

RANIERI, N. **O direito à educação e as competências dos entes federados no Brasil**: complexidade, pouca colaboração, baixa coordenação In: Federalismo e Poder Judiciário / coordenação: Renato Siqueira de Pretto, Richard Pae Kim e Thiago Massao Cortizo Teraoka. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. Acesso em: 05 fev. 2021. <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=114315>

RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (Orgs.). **Direito à educação e direitos na educação** - em perspectiva interdisciplinar. São Paulo: UNESCO, 2018. Disponível em: Acesso em 09 fev. 2021.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun 2005. Disponível em: Acesso em: 20 mar. 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo**. Relatório de Fiscalização. Brasília, 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/>. Acesso em : 18 mai. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Boletim do Tribunal de Contas da União especial** - Ano. 37, n. 24 (2018)- . Brasília: TCU, 2018- . Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/13/51/0F/37/E302671023455957E18818A8/BTCU_35_de_01_12_2020_Especial%20%20-

[%20Referencial%20de%20Controle%20de%20Políticas%20Públicas%20\(RC-PP\).pdf](#).

Acesso em 18 mai. 2021.