



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

MICHELLE FEITOSA MAGNO

**ESTADO, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS:
um estudo sobre a incidência normativa na educação superior
a partir da Constituição Federal de 1988.**

**Belém (PA)
2008**

MICHELLE FEITOSA MAGNO

**ESTADO, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS:
um estudo sobre a incidência normativa na educação superior
a partir da Constituição Federal de 1988.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, na linha de Políticas Públicas Educacionais, sob orientação da Prof^a Dr^a Vera Lúcia Jacob Chaves.

**Belém (PA)
2008**

Magno, Michelle Feitosa.

Estado, direito e políticas públicas: um estudo sobre a incidência normativa na educação superior a partir da Constituição Federal de 1988; orientadora, Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves. _ 2008.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós- Graduação em Educação, Belém, 2008.

1. Educação e Estado - Brasil. 2. Autonomia universitária - Brasil. 3. Constituições - Brasil, I. Título.

CDD - 21. ed. 353.880981

MICHELLE FEITOSA MAGNO

**ESTADO, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS:
um estudo sobre a incidência normativa na educação superior
a partir da Constituição Federal de 1988.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Educação na linha de Políticas Públicas Educacionais.

Aprovada em _____ de _____ de 2008

Prof^ª Dr^a Vera Lúcia Jacob Chaves. UFPA
Orientadora

Prof^º Dr. João dos Reis Silva Júnior. UFSCar

Prof^ª Dr^a Rosana Gemaque. UFPA

Dedico este trabalho à Professora Dra Rosângela Novaes Lima (*in memoriam*), que conseguiu compreender meu desejo profundo, meu sonho de ingressar no Mestrado.

Dedico aos meus pais, Ruth e José Américo, que sempre confiaram e investiram em mim e me ajudam, cada dia, a ser uma pessoa melhor.

Dedico a todos os educadores que lutam por uma educação pública, democrática e de qualidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, razão de minha existência e minha busca constante, por me ter concedido concretizar meu sonho de Mestrado, que certamente também foi desejo dele. Eu te amo, Pai.

Aos meus pais, Ruth e José Américo, pelo incentivo de prosseguir minha vida estudando e por me amarem incondicionalmente.

Ao Júnior, Alex e Charles, pela cumplicidade que nos faz irmãos.

A Amanda e Sophia, que são minha alegria na doce arte de ser tia. E com quem muitas vezes não pude brincar, porque era preciso estudar.

Ao amor da minha vida, Antonio, grande incentivador em todos os meus projetos, e que também conseguiu, às 14h, me levar da porta da minha casa, em Barcarena até a UFPa, onde chegamos às 15h, no dia da realização da minha prova escrita. Que muitas vezes me levou, apressado, pela alça viária para eu não chegar tão atrasada às aulas...

A professora Dra Vera Lúcia Jacob Chaves, que me acolheu como sua orientanda e que contribuiu para modificar minha vida, nestes anos de curso, que me ajudou a materializar uma idéia de pesquisa e por quem tenho profunda admiração. Obrigada pela sua paciência, pelos “puxões de orelha” e por não desistir de mim.

Ao professor Dr. João dos Reis da Silva Júnior e à Professora Dra. Arlete Camargo, por me ajudarem a seguir um norte.

A todos os meus professores do curso de Mestrado da UFPa, pela inestimável contribuição à minha formação.

Aos meus amigos e amigas da Secretaria Municipal de Assistência Social de Barcarena, que me ajudaram a segurar o duro trabalho, nas minhas ausências.

Aos meus colegas de curso pelas experiências trocadas e pelos saberes construídos. De forma muito especial, a Suely, Rosineide e Edilene.

Às minhas amigas Patrícia e Karla, pelo apoio incondicional.

A todos que torceram sinceramente para eu conseguir chegar até aqui, meu obrigada muito sincero.

Tudo termina dependendo dos critérios, dos hábitos e dos procedimentos de quem realmente detém o controle do aparelho estatal no nível de sua competência funcional [...]. De modo que, com o tempo, o sistema jurídico se torna cada vez mais independente de suas condições iniciais, uma vez que as regras de calibração – portarias, instruções normativas, resoluções ou simples decretos, por exemplo – é que dão o sentido e o alcance da própria ordem constitucional.

José Eduardo Faria.

RESUMO

O presente estudo teve como objeto central analisar as políticas públicas exaradas pelo Estado brasileiro, via espécies normativas para a educação superior. Tendo como categorias de análise a autonomia da universidade, e o financiamento da educação superior, a pesquisa parte da premissa de que as políticas públicas têm sido materializadas a partir de normas jurídicas. Assim, investigamos o Estado brasileiro, as políticas públicas por ele emanadas por meio de espécies normativas e suas implicações na educação superior. O estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica que consistiu num levantamento minucioso do ordenamento jurídico elaborado pelo Estado brasileiro para a educação superior a partir da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2006 . Detectamos que após a CF/88, no que concerne à autonomia da universidade e ao financiamento da educação superior, foram aprovadas quarenta e quatro normas jurídicas, sendo duas Emendas Constitucionais, onze Leis, três medidas provisórias, nove Decretos, dentre outras espécies normativas, que contribuíram para alterar de forma profunda o texto constitucional. No desenvolvimento do estudo iniciamos com a discussão sobre o Estado com vistas a estabelecer relações com o direito e as políticas públicas. Em seguida, traçamos uma contextualização histórica de todas as Constituições brasileiras, mas com ênfase no processo de redemocratização iniciado em 1974 e que culminou na CF/88, cuja característica essencial foi sua definição como a Carta Magna mais democrática que se tem nota no Brasil. Dessa carta, analisamos os artigos que inferem sobre a autonomia universitária e o financiamento da educação superior. Com base na discussão sobre o Estado regulador brasileiro e nas indicações fornecidas pela ciência do Direito constitucional, realizamos a análise da legislação pós-constitucional que define as políticas para a educação superior brasileira direcionada ao financiamento desse nível de ensino e à autonomia da universidade. Tendo como referência o texto constitucional, discorremos sobre o instituto jurídico do controle de constitucionalidade. O estudo apontou que grande parte das normas jurídicas infraconstitucionais, que regulamenta a educação superior brasileira, atua *contra legem mater*, quando, por exemplo, dispõe contra o art. 207 ao interferir sobre a escolha de dirigentes universitários, ferindo a capacidade da universidade se auto-legislar sobre assuntos que lhe são próprios, ou quando desvincula percentuais assegurados para o financiamento da educação superior, no caso da emenda constitucional de revisão n°. 1/1994 e Emenda Constitucional n°. 10/1996, ferindo princípios constitucionais e reproduzindo interesses do Estado capitalista neoliberal. O estudo apresenta contribuição para o campo das políticas públicas educacionais, vez que possibilita reflexões sobre a forma pela qual o direito público subjetivo à educação, assegurado no texto constitucional, vem sendo negado sistematicamente e de forma sucessiva pelos governos pós CF/88 que adotam o modelo de Estado neoliberal.

Palavras-Chave: Constituição Federal, Estado neoliberal, autonomia da universidade, financiamento da educação superior, ordenamento jurídico.

ABSTRACT

This study has as its main subject the analysis of the public policies drawn up by the Brazilian State through normative regulations for the higher education. Using as categories of analysis the university autonomy and the funding of higher education, the research is based on the premise that public policies have been build from legal regulations. Thus, we searched into the Brazilian State public policies issued by it through legal standards and its consequences in higher education. This study is a bibliographic research that performs a detailed survey of the legal system developed by the Brazilian State for higher education from the Federal Constitution of 1988 until the year 2006. We found out that subsequently to the current Constitution, forty four legal regulations, two of them being constitutional amendments, eleven laws, three interim measures, nine decrees, among others normative standards were approved regarding the university autonomy and funding of higher education, and that also concurred to a profound change in the constitutional text. In the development of the study we started with the argumentation about the State, in order to establish the relations between the Law and the public policies. Then, we draw an historical contextualization of all Brazilian Constitutions, with emphasis on the process of redemocratization started in 1974 and reaching its highest point in the Constitution of 1988, whose key feature was its definition as the most democratic Magna Carta known in Brazil. In this Constitution, we discuss the articles that infer on university autonomy and funding of higher education. Based on the discussion of the Brazilian State and the information provided by the Constitutional Law, we conducted an analysis of post-constitutional legislation that sets policies for Brazilian higher education directed to finance that level of education and university autonomy. Taking as reference the constitutional text, we discourse about the constitutionality control as a legal principle. The study showed that most of the infra-constitutional legal rules regulating Brazilian higher education act *contra legem mater*, when, for example, proceed against the article 207, interfering on the choice of the university leaders, injuring the ability of the university itself legislate about its own topics, or when disentail provided percentages for the financing of higher education, such as the Revisal Constitutional Amendment n. 1/1994 and Constitutional Amendment n. 10/1996, injuring constitutional principles and representing the interests of the neoliberal capitalist state. The study presents a contribution for the educational public policies field, since it allows reflections on the way that the subjective public law comes to education, assured in the constitutional text, has been systematically and successive denied by governments after the Federal Constitution of 1988 that folow the neoliberal state model.

Keywords: Federal Constitution, neoliberal State, university autonomy, higher education funding, legal system.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI: Associação Brasileira de Imprensa
ADCTs: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AI: Ato Institucional
ALN: Aliança de Libertação Nacional
ANDES-SN: Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior
ANDIFES: Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
ARENA: Aliança Renovadora
Art.: Artigo
BIRD: Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento
BM: Banco Mundial
BNDE: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH: Banco Nacional de Habitação
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD: Câmara dos Deputados
CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CES: Câmara de Educação Superior
CNE: Conselho Nacional de Educação
Cenimar: Centro de Informações da Marinha
CEF: Caixa Econômica Federal
CF: Constituição Federal
CGT: Central geral dos Trabalhadores
CLT: Consolidação das Leis do Trabalho
CN: Congresso Nacional
CONAES: Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
Conclat: Conferência nacional da classe trabalhadora
CPA: Comissão Própria de Avaliação
CUT: Central Única dos Trabalhadores
Dasp: Departamento Administrativo do Serviço Público
DIP: Departamento de Imprensa e Propaganda
DNC: Departamento Nacional do Café
DOI-CODI: Destacamento de Operações e Informações e do Centro de Operações de defesa Interna
DOU: Diário Oficial da União
EAD: Educação à Distância
EC: Emenda Constitucional
ECR: Emenda Constitucional de Revisão
ENADE: Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM: Exame Nacional do Ensino Médio
ESG: Escola Superior de Guerra
FASUBRA: Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC: Fernando Henrique Cardoso
FIES: Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
FINSOCIAL: Fundo de Investimento Social

FMI: Fundo Monetário Internacional
 GATT: General Agreement on Trade of Tariffs
 GT: Grupo de Trabalho
 G7: Grupo dos sete países mais industrializados do mundo (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido, Estados Unidos da América)
 G8: G7 +1 (Rússia)
 ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
 IES: Instituições de Ensino Superior
 ICT: Instituição de Ciência e Tecnologia
 IFES: Instituições Federais de Ensino Superior
 IPES: Instituições Privadas de Ensino Superior
 INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
 IPMs: Inquéritos policial-militares
 IVC: Imposto sobre Vendas e Circulação
 LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
 MARE: Ministério da Administração e da Reforma do Estado
 MDB: Movimento Democrático Brasileiro
 MEC: Ministério da Educação
 MG: Minas Gerais
 MOBRAL: Movimento Brasileiro de Alfabetização
 MP: Medida Provisória
 OAB: Ordem dos Advogados do Brasil
 Oban: Operação Bandeirantes
 OMC: Organização Mundial do Comércio
 OSCIPs: Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
 PAEG: Programa de Ação Econômica de Governo
 PCB: Partido Comunista Brasileiro
 PC do B: Partido Comunista do Brasil
 PDS: Partido Democrático Social
 PDT: Partido Democrático Trabalhista
 PEC: Proposta de Emenda Constitucional
 PFL: Partido da Frente Liberal
 PIB: Produto Interno Bruto
 PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro
 PND: Plano Nacional de Desenvolvimento
 PNE: Plano Nacional de Educação
 ProUni: Programa Universidade para Todos
 PSD: Partido Social Democrático
 PSDB: Partido Socialista Democrático Brasileiro
 PT: Partido dos Trabalhadores
 PTB: Partido Trabalhista Brasileiro
 RJ: Rio de Janeiro
 RJU: Regime Jurídico Único
 SEED: Secretaria de Educação à Distância
 SEMTEC: Secretaria de Educação Média e Tecnológica
 SESu: Secretaria de Ensino Superior
 SF: Senado Federal
 SINAES: Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
 SNI: Sistema nacional de Informação
 SP: São Paulo

UDN: União Democrática Nacional

UE : União Européia

UNE: União Nacional dos Estudantes

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

USAID: United States Agency for International Development

USP: Universidade de São Paulo

VPR: Vanguarda Popular Revolucionária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1. ESTADO, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS	22
1.1 Estado: origem, definições e relação com o Direito	22
1.2 Estado e políticas públicas.....	28
1.3 Estado capitalista neoliberal brasileiro e políticas públicas para a educação superior.....	37
CAPÍTULO 2. A REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	45
2.1 A Educação nas Constituições Brasileiras, de 1824 a 1946.....	46
2.2 A abertura política e o processo de redemocratização do Brasil.....	69
2.3 A educação superior na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	83
CAPÍTULO 3. NORMA INFRA-CONSTITUCIONAL: O ESTADO REGULADOR E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA.....	100
3.1 Desvelando os vieses ocultos no Estado brasileiro: regulado e regulador.....	101
3.2 Normas Jurídicas pós-Constituição Federal de 1988: implicações para a autonomia universitária.....	107
3.3 A Lei n. 9.192/95 e a autonomia.....	116
3.4 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a autonomia universitária.....	121
3.5 Leis que regulam a avaliação da educação superior e incidem sobre a autonomia da universidade.....	131
CAPÍTULO 4. O FINANCIAMENTO E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL....	141
4.1 O financiamento da educação superior no texto constitucional de 1988.....	142
4.2 Implicações da legislação infraconstitucional para o financiamento da educação superior: uma análise das Leis nº 8.436/92 e nº 9.288/96 e da Medida Provisória nº 1.827/99.....	150
4.3 A desvinculação de receitas da união - implicações para o financiamento da educação superior.....	160
4.4 O Programa Universidade Para Todos – a parceria público-privada no financiamento da educação superior.....	165
4.5 Controle de constitucionalidade das normas infraconstitucionais.....	177
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	188
REFERÊNCIAS.....	200
ANEXOS.....	215

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objeto central analisar as políticas formuladas, pelo Estado brasileiro, para a educação superior, por meio de ordenamento jurídico, isto é, por intermédio de normas cogentes¹, a partir da Constituição Federal de 1988. Partimos da premissa de que a reforma adotada pelo Estado brasileiro, com vistas a implementar o projeto neoliberal para a educação superior, vem sendo materializada mediante instrumentos normativos que ferem a Constituição federal de 1988, em especial, nos artigos que tratam da autonomia universitária e do financiamento público.

Assim, estudaremos o Estado brasileiro, as políticas públicas dele emanadas, por meio de espécies normativas, e o reflexo delas na educação superior. É mister destacar que se trata de pesquisa de caráter eminentemente bibliográfico e documental, definindo e aprofundando as categorias de análise a partir de um referencial teórico previamente delimitado. Para tanto, fizemos um levantamento da legislação que vem regulamentando a educação superior, com foco nas categorias objeto de nossa análise, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), até o ano de 2006, a saber: o Estado neoliberal, a autonomia da universidade e o financiamento da educação superior.

Nosso país, por ser uma república federativa, tem na Constituição Federal a mais relevante, ou talvez, a razão de ser da federação, que representa, por si só, o conceito federativo.

De acordo com o constitucionalista José Afonso da Silva (2005), a República, como forma institucional de Estado brasileira, requer a legitimidade de seus representantes, conseguida através do voto; a existência de assembleias e câmaras populares, nas três esferas de governo; a temporariedade, na qual o chefe de governo recebe um mandato, com prazo limitado; e a “não vitaliciedade dos cargos políticos e prestação de contas da administração pública (arts. 30, III, 31, 34, VII, *d*, 35, II e 70 a 75).” (p. 103).

¹ Cogente é a regra que é absoluta e cuja aplicação não pode depender da vontade das partes interessadas. Isto implica dizer que o ordenamento jurídico é norma cogente: obrigatória.

Alexandre de Moraes (2004, p.38), um dos principais doutrinadores constitucionalistas, considera que

A Constituição deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos. Além disso, é a Constituição que individualiza os órgãos competentes para a edição de normas jurídicas, legislativas ou administrativas.

Com esse sentido, podemos argüir que a Constituição é a lei fundamental da sociedade brasileira. O que nos é reforçado por Silva (2005, p.46), ao afirmar que nossa Constituição é a lei suprema do Estado, uma vez que

Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos.

Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica só serão válidas se conformarem com as normas da Constituição Federal.

O presente estudo está, portanto, centrado na Constituição Federal, por ser a lei máxima de nosso país, face ao exposto, bem como pela sua relevância enquanto ordenadora originária das políticas públicas. Desse modo, a Carta Magna brasileira, de 1988, possui maior relevo nesta tese, por representar a luta pela normalização democrática e pela conquista do Estado democrático de direito.

Como se depreende, a Constituição de 1988 é um marco na história de todas as Constituições, tem um diferencial único; na expressão de Ulysses Guimarães, “é a Constituição Cidadã, porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania.” (GUIMARÃES *apud* SILVA, 2005, p.90).

É notório que a Constituição de 1988 representou um importante momento para a história da educação brasileira, uma vez que para ela convergiram, significativamente, as atenções de pessoas, educadores, organizações, sindicatos, movimentos que lutaram para assegurar a expressão de seus interesses, no texto constitucional.

A área de conhecimento do direito constitucional é, portanto, basilar para nossa análise. Trata-se de uma das matérias jurídicas dotadas de grande respeito, em função de ser o estudo da maior lei, em sentido hierárquico, no ordenamento jurídico. Além disso, a noção produzida, nessa área, é vasta; dotada de uma vigorosa emergência legal emanada da Constituição, que nos é apresentada como promulgada, escrita, analítica, formal, dogmática e, embora nos pareça contraditório, tem uma classificação doutrinária que a define como rígida.

Isso representa dizer que é de difícil alteração, o que, de fato e de direito, o é: o quorum para a votação de emendas à constituição é elevado, o processo é árduo e deveria ser demorado, nos termos do artigo 60, da Constituição Federal de 1988, que expõe o seguinte:

Art. 60 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do Presidente da República;

III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das Unidades da Federação, manifestando-se cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

[...]

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

[...]

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Dessa forma, o art. 60 admite a alteração da Carta Magna, via emenda constitucional (EC), mas por meio de um árduo e dificultoso processo. É importante destacar que o § 4º, do aludido dispositivo, estabelece limites para a constituinte derivada, relacionando quatro matérias imodificáveis, por serem cláusulas pétreas, quais sejam: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. Nessas condições, somente uma constituinte convocada especialmente para elaborar nova Constituição teria competência para alterar as mencionadas cláusulas pétreas.

Instiga-nos investigar, portanto, essa amplitude normativa, constatada, atualmente, em 56 (cinquenta e seis) emendas à Constituição, das quais 12 (doze) fazem alguma referência à educação, além de duas outras (Emenda nº 11/1996 – que acrescenta parágrafos ao art.207.

Emenda nº 14/1996 – que modifica, dentre outros artigos, os arts. 211 e 212, da Constituição Federal) referentes à universidade. O que nos induz a perguntar: o que há encoberto por esse processo manifesto, não apenas de reforma constitucional, mediante emendas, mas também de uma ampla legislação decorrente?

Entre as várias emendas, destacamos, em especial, a Emenda Constitucional nº 32/2001, que alterou, entre outros, o art. 62², dispondo sobre medidas provisórias, uma vez que não é possível compreender o que seriam questões relevantes e urgentes, pois vemos se tratar de um fato de caráter extremamente subjetivo. O parágrafo 1º, do referido artigo, veda a edição de medidas provisórias sobre algumas matérias, de forma taxativa, significando ser inconstitucional e proibido editar qualquer medida provisória sobre as matérias previstas nesse artigo. Ocorre que, em nenhuma das alíneas, desse parágrafo, está vedada a edição de medidas provisórias sobre os direitos sociais, onde se encontra a educação. Assim, um leque de possibilidades normativas é aberto, que pode ser perfeitamente utilizado em favor do ideal político que orienta os governos.

Finalizamos nossa pesquisa, no ano de 2006, em função da expectativa gerada em torno de uma possível reforma universitária, naquele período, mas que se encontra, ainda hoje, em tramitação.

Dessa relação entre direito e Estado, emerge, necessariamente, outra categoria de análise: O Estado neoliberal, que entendemos ser o modelo que vem materializando as políticas públicas do Brasil, uma vez que assistimos, na educação brasileira, a emergência vigorosa de uma política estatal ordenadora que, entre emendas constitucionais, leis, decretos, pareceres, resoluções e outras formas de manifestação legal, estabelece os rumos da educação, no país, muitas vezes, sem reconhecer o sistema educacional e sua dinâmica como partes da realidade histórica e social.

Assim, almejamos investigar a relação entre Estado e direito, revelando que concepções educativas o Estado brasileiro vem desenvolvendo, na educação superior, a partir da CF/88, visando desvelar os interesses embaçados pelos aparatos legais, enquanto assistimos, nas últimas décadas, no país, à expansão de um modelo institucional gerencialista,

² Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

que se manifesta em discursos políticos, atos legislativos e medidas de administração, aparentemente isoladas, embutidos na reforma administrativa do Estado brasileiro.

Tal modelo aparenta ter por referência o atendimento à lógica empresarial e ao mercado competitivo, no qual a educação superior aparece como uma vitrine, funcionalmente adequada ao ideário mercantil e, conseqüentemente, às necessidades sociais imediatas de seus “consumidores”. Daí focalizarmos nossa análise sobre duas outras importantes categorias, no estudo da educação superior: o seu financiamento e a autonomia da universidade.

No que concerne à categoria autonomia da universidade, nossa discussão busca inferir se ela, estabelecida no texto constitucional, vem sendo negada pelo governo, ressignificando-a como autonomia diante do Estado para interagir livremente com o mercado, por meio da prestação de serviços, esvaziando o sentido do princípio da autonomia universitária.

Ocorre que, apesar da Constituição ter assegurado, por meio do artigo 207³, a autonomia da universidade e, ainda, como norma auto-aplicável, portanto, passível de regulação apenas por outros dispositivos constitucionais, o Estado brasileiro prossegue legislando sobre diversos assuntos referentes à educação superior, o que aponta para a crescente existência do intervencionismo do Estado nas políticas públicas referentes à universidade, extrapolando seu poder normativo, atuando *contra legem*⁴.

Sobre o financiamento da educação superior, esta categoria nos mergulha na análise de como o neoliberalismo influencia os países em desenvolvimento, a exemplo do caso brasileiro, a seguir as políticas que pregam o modelo de ajuste estrutural e de estabilização, tendo como principais propostas a privatização e a redução dos gastos públicos, fortemente manifestados nas reformas governamentais, expressas em aparatos legais.

Diante do exposto, o problema que originou e direcionou nossa pesquisa foi o seguinte:

Que concepção(ões) de Estado e de universidade são reveladas pelas orientações emanadas do Estado brasileiro para a educação superior,

³ 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.

⁴ Contrário à norma.

através de normas jurídicas (constitucionais e infraconstitucionais), a partir da Constituição Federal de 1988?

A partir dessa questão, o objetivo geral do atual estudo é o de investigar o papel do Estado brasileiro na adoção de políticas públicas para a educação superior, tendo como base de análise a CF/88 e os instrumentos normativos infraconstitucionais implementados até o ano de 2006. Derivados daquele, definimos os seguintes objetivos específicos:

- o Identificar diferentes concepções de Estado e suas relações com o direito, bem como a ingerência destes na formulação de políticas públicas sociais.
- o Identificar como o Estado brasileiro vem legislando, historicamente, as normas atinentes à educação superior, no que concerne ao seu financiamento e à autonomia da universidade, bem como se interfere, de alguma forma, na consecução delas.
- o Historiar a conjuntura político-econômica que antecede a CF/88, visando contextualizá-la como marco jurídico fundamental, possibilitando a análise, nela referenciada, dos artigos relativos à educação superior brasileira.
- o Sistematizar, a partir da CF/88, a legislação que normaliza a educação superior quanto à autonomia universitária e ao financiamento desse nível de ensino.
- o Identificar se o modelo mercantil-gerencial do Estado neoliberal exerce ou não papel regulador sobre as legislações que vêm normalizando a educação superior, no Brasil pós CF/88.
- o Analisar o papel das legislações infraconstitucionais na definição das políticas do Estado para a educação superior, no contexto histórico atual, tendo por referência as discussões de teóricos do direito constitucional.

A metodologia utilizada para a consecução desses objetivos envolveu uma pesquisa essencialmente bibliográfica e documental, com um enfoque crítico-dialético, visto pretender analisar as contradições entre o ser e o dever ser.

Segundo Teixeira (2001), esse enfoque se caracteriza por representar o caminho teórico que aponta a dinâmica do real, tratando da coisa em si, a dialética entre a representação aparente e a essência, visando mostrar as contradições do real e suas leis de movimento. Optamos por um método de coleta histórico e documental, baseado num estudo longitudinal, porque realiza uma série histórica das políticas educativas, que nos ajuda a articular a legislação que o Estado brasileiro exarou, no que concerne à educação superior, especificamente, à sua autonomia e ao seu financiamento, no período compreendido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o ano de 2006.

Assim, esse estudo foi desenvolvido por meio da análise dos documentos oficiais editados pelos governos do período supracitado, por considerá-los fontes importantes para compreensão do problema que instigou esta pesquisa.

A análise documental converte-se numa valiosa abordagem dos dados qualitativos. Caulley (*apud* Ludke & André, 1999) considera que a análise documental identifica informações factuais nos documentos, a partir de questões ou hipóteses de interesse, que permeiam a pesquisa. Assim, consideramos que esse tipo de análise constitui uma fonte estável e rica. Os documentos, enfim, representam uma fonte natural de informação contextualizada. No processo de coleta das informações que vieram a configurar nosso campo de estudo, realizamos leituras de bibliografia pertinente, examinamos documentos e consultamos *sites* oficiais do governo, visando o levantamento normativo proposto pela pesquisa.

No primeiro capítulo, propusemo-nos a apresentar a instituição Estado e a traçar suas relações com o direito e as políticas públicas.

No segundo, discorremos, com base em condensações históricas, sobre o processo que o Estado brasileiro atravessou, que o conduziu de um regime autoritário e repressivo a uma democracia. Visando ressaltar a importância da Constituição Federal de 1988, como marco jurídico fundamental da educação enquanto direito, referenciamos todas as Cartas Magnas – no que concerne à autonomia da universidade e ao financiamento da educação superior –, assim como algumas legislações infra-constitucionais que as acompanharam. Nesse percurso histórico, demos destaque ao processo de redemocratização, que culminou na Constituição Federal atual, cuja característica essencial é ser definida como a mais democrática de que se

tem notícia, na história do país. Ainda nesse capítulo, analisamos criteriosamente os artigos da CF/88, referentes à educação superior.

No Capítulo 3, o direito constitucional nos fornece indicações para a análise da legislação constitucional e infraconstitucional (selecionada) vigente, que define as políticas para a educação superior brasileira, com ênfase na categoria autonomia. Nele, é possível identificar a existência ou não de normas que ferem preceitos constitucionais e conhecer os subsídios formais que embasam o controle de constitucionalidade.

No quarto capítulo, o enfoque passa a ser dado ao financiamento da educação superior, que teve algumas espécies normativas infraconstitucionais analisadas, na perspectiva da CF/88, possibilitando, também quanto à categoria financiamento, igualmente constatar a existência de normas que ferem preceitos constitucionais, e examinar subsídios formais que fundamentam o controle de constitucionalidade.

Nas Considerações Finais, discutimos os resultados de nossa pesquisa, apontando o papel do Estado regulador brasileiro na informação das políticas públicas da educação superior, na medida em que as espécies normativas exaradas ferem princípios constitucionais inerentes à autonomia da universidade e, conseqüentemente, ao financiamento da educação superior.

Dessa forma, este estudo focaliza a relação entre direito e educação, na atual Constituição, especificamente, abordando a questão da educação superior. Como direito fundamental, o reconhecimento do direito à educação não é recente, embora tenha se observado considerável avanço, nesse campo, a partir da Constituição Federal de 1988. Justifica-se a análise da educação superior como direito fundamental, no contexto atual, para que se possa estudar o papel do Estado e os limites de sua atuação constitucionalmente prevista e sua atuação *contra legem*.

Demonstra-se aqui a conexão com as estruturas maiores, as linhas mestras ou os vieses ideológicos que orientam a atuação normativa do Estado brasileiro na materialização de políticas públicas para a educação superior.

CAPÍTULO 1

ESTADO, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS.

1.1 Estado: origem, definições e relação com o Direito.

O homem de maneira alguma, existe para o Estado. O Estado é que existe para o homem.

(Jacques Maritain)

O termo Estado apresenta vários sentidos, com variações conceituais distintas. Em gênese, o termo surge do latim *status*, significando condição pessoal do indivíduo perante os direitos civis e políticos (*status civitatis* e *status familiae*). Na contemporaneidade, a palavra Estado (com E maiúsculo) é entendida como a mais complexa das sociedades civis: a sociedade política, e, para Acquaviva (2000, p. 4), “pode ser conceituada como a sociedade civil politicamente soberana e internacionalmente reconhecida, tendo por objetivo o bem comum aos indivíduos e as comunidades sob o seu império”.

Na antiguidade clássica, a denominação grega da sociedade política era *polis*, e a romana era *res publica*. Somente com o Renascimento, a palavra Estado passou a denominar a sociedade política, por meio de Nicolau Maquiavel, que, em sua célebre obra, O Príncipe, declarava: “Todos os Estados, todos os domínios que tem havido e que há sobre os homens foram e são repúblicas ou principados.” (1987, p. 05). Na França, no século XVI, o termo *Estat*, ou *État*, já era empregado no sentido de sociedade política.

O fato é que, embora defendido por uns e execrado por outros, o Estado sempre foi objeto de estudo⁵, por diversos autores; e hoje, com vertiginoso crescimento da interferência

⁵ Fustel de Coulanges, em 1982, no capítulo XVIII de seu livro “A Cidade Antiga”, descreve que, na Grécia antiga, o Estado sufocava por inteiro a liberdade natural do indivíduo, a ponto de os homens serem obrigados a deixar crescer a barba e, em algumas cidades, as mães que recebiam os corpos dos filhos mortos em batalha deveriam mostrar alegria, pois, caso chorassem, estariam cometendo crime contra o Estado.

estatal, ele se faz cada vez mais presente em nossa vida cotidiana, seja no pagamento de impostos, seja na formulação de políticas públicas.

No que concerne à definição de Estado, esta tem sido realizada de variadas formas, no decorrer dos tempos, não sendo possível estabelecer uma conceituação universal e necessária; afinal, a definição de Estado varia de acordo com a perspectiva adotada pelo cientista, o período histórico em que o estudo está sendo realizado e, principalmente, a posição ideológica de quem o define. O jurista Kelsen (1998), por exemplo, numa visão positivista, afirma que a volumosa soma de definições acerca do Estado dificulta a precisão do termo, reduzindo-o a um mero juízo de valor, muitas vezes desprovido de caráter científico. Contudo, entendemos que a variedade de definições nos possibilita pensar a respeito do papel que o Estado exerce sobre a dinâmica social.

Um dos primeiros teóricos a refletir sobre o papel do Estado foi Nicolau Maquiavel (1469-1527). Para ele, o Estado não tem função de assegurar a felicidade e a virtude; ele teria suas peculiaridades, faria políticas e seguiria suas próprias técnicas e leis. No início de sua obra “O Príncipe”, Maquiavel revela: “[...] como minha finalidade é a de escrever coisa útil para quem entender, julguei mais conveniente acompanhar a realidade efetiva do que a imaginação sobre esta.” (1987, p. 15), objetivando, com isso, demonstrar as coisas como elas são, as realidades política e social como são, efetivamente. Para ele, o Estado consiste na dominação, e o que está sendo analisado é a dominação sobre os homens, muito mais sobre eles do que sobre o território.

Para Bossuet (1627-1704), o Estado foi fundado por Deus, e sua teoria, conhecida como teoria do direito divino providencial, pregava que “todo poder e toda autoridade emanam de Deus, não por uma manifestação sobrenatural da vontade, mas pela direção providencial dos acontecimentos.” (*apud* CARVALHO, 2008, p.88). Sua teoria é uma das bases de sustentação do absolutismo monárquico.

Em contraposição à teoria acima descrita, foram formuladas as teorias contratuais, que consideram o Estado como instituição originária de um pacto inicial, feito pelos indivíduos que rejeitaram o estado de natureza, abandonando a concepção do Estado como algo já dado, inato. Dentre os principais expoentes, destacamos John Locke (1632-1704). Segundo este clássico doutrinador, visando evitar conflitos, os homens fizeram um pacto

de livre vontade, que deu origem à sociedade política, no qual alienaram parte de seus direitos. Esse pacto gerou um governo cuja finalidade consiste em dirimir conflitos que possam surgir, bem como punir os responsáveis por eles. Daí, entende-se que o Estado não pode atuar contra o que fora pactuado, pois caso sua atuação passasse de livre e constitucional a arbitrária e tirana (de qualquer esfera de poder pactuada), os indivíduos não mais lhe deveriam obediência. O direito de resistência era concebido por Locke como a retomada do poder pelo povo. (CARVALHO, 2008).

Para Kant (1724-1804), “O Estado é a união de uma multidão de homens sob as leis do Direito.” (*apud* BONAVIDES, 2004, p.110), querendo apontar, sob sua ótica, a íntima conexão existente entre Estado e direito.

Marx (1818-1883) e Engels (1820-1895) conceituam o Estado como um fenômeno histórico transitório, resultado do aparecimento da luta de classes sociais, a partir da existência da propriedade privada dos meios de produção. Consideram-no, também, como uma instituição passageira, pois nem sempre existiu, nem sempre existirá. Para eles, junto com o Estado, sucumbirá o poder político, que representa o poder organizado de uma classe para oprimir outra (MARX; ENGELS, 1981).

Em sua obra “Crítica da Filosofia do Direito de Hegel”, Marx (1995) nos esclarece que, na verdade, o Estado só existe porque, antes dele, existe a sociedade civil, de onde podemos deduzir que se Estado e direito encontram-se relacionados, quem lhes confere origem e legitimidade é a sociedade civil, e não o contrário.

Marx (2005) ainda nos aponta uma concepção crítica de Estado, na qual a sociedade civil (base) e Estado se entrelaçam, quando afirma: “[...] as relações jurídicas, bem como as formas de Estado, não podem ser compreendidas por si só, nem pela assim chamada evolução geral do espírito humano, mas têm suas raízes nas relações materiais de existência.” (p.30).

Logo, entendemos que o conjunto das relações de produção constitui a fundação econômica da sociedade, isto é, a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica (Constituição) e política (Estado). Em Marx, o Estado é uma consequência da contradição: ele se origina com as classes e, com elas, a luta de classes. Ocorre que a classe que detém a propriedade dos principais meios de produção deve institucionalizar sua dominação econômica, por meio de organismos de dominação política, como estruturas jurídicas,

tribunais, forças repressivas e outras formas de coercibilidade. Essa é a visão da qual compartilhamos e que nos fornecerá subsídios para nossa análise, no decorrer deste trabalho.

Visando destacar a forte relação entre Estado e direito, lembramos da frase do filósofo grego Aristóteles, que, há aproximadamente 2.500 anos, afirmava: *Ubi status ibi jus* (onde houver Estado haverá direito). Queria o filósofo afirmar que, dentre os atributos essenciais do Estado, refulgem o poder amparado na força e o direito que molda o exercício desta.

Para o jurista francês Leon Duguit (1859-1928), Estado é um grupo humano que se estabeleceu em determinado território, no qual os mais fortes impõem suas vontades aos mais fracos, posto que

O Estado não é uma pessoa jurídica nem soberana. O Estado é o produto histórico de uma diferenciação social entre os fortes e fracos em determinada sociedade. O poder pertencente ao mais forte, indivíduo, classe, maioria, é mero poder de fato, jamais legítimo em sua origem. Os governantes que detêm este poder são indivíduos como tantos outros, sem nunca possuir, na qualidade de governantes, o poder legítimo de impor suas ordens. Como todos os indivíduos, se encontram submetidos à regra do Direito. (DUGUIT, 2006, p. 145).

Isso implica dizer que, para o autor, a origem do Estado estaria na violência imposta por um grupo social a outro, tendo como objetivo organizar o domínio de um deles, porém todos submetidos às ordenações jurídicas. Ocorre que quem tem o poder estatal vale-se do direito para estabelecer seus interesses e necessidades, uma vez que os governantes não têm o direito subjetivo de comandar, mas o poder objetivo de comandar conforme o direito e de assegurar a realização deste. Partindo desse entendimento, depreende-se que o poder, a força e a dominação encontram sua origem na formulação e no uso do direito.

Dentro das formulações jurídicas, encontraremos teorias acerca da relação entre Estado e direito. Para a teoria monista, cujo principal defensor é o jurista alemão Hans

Kelsen (1881-1973)⁶, Estado e direito confundem-se em uma mesma realidade. Acredita o jurista na identidade da ordem jurídica e da estatal; assim, o direito seria, simplesmente, o conjunto de normas emanadas do Estado, disso resultando que este último cria seu próprio direito e impõe à sociedade a ordem jurídica a que esta deve amoldar-se.

⁶ Jurista precursor da Teoria Pura do Direito, considera que o Estado é a única fonte de direito, por ser o único detentor da força de coação; para ele, não há norma sem coação. Assim, direito e Estado se coadunam. (CARVALHO, 2008).

Nesse sentido, é comum ouvirmos discursos que apregoam que toda manifestação dos governantes é legítima, quando está conforme o direito. O que nos leva a questionar o nosso postulado “Estado democrático de direito”, uma vez que os governantes podem desfigurá-lo, dando cena a um de Estado de direito, que abandona a dimensão democrática, por defender, conforme o direito, o interesse de poucos. Logo, na realidade, nem toda manifestação de poder assentada no direito representa um Estado democrático de direito, podendo configurar-se contrário a ele, mas valendo-se dele, assim como nem tudo que é legal é legítimo.

A teoria dualista, cujo principal expoente é o publicista⁷ alemão Georg Jellinek (1851-1911) (*apud* ACQUAVIVA, 2000), considera a possibilidade de auto-limitação do poder do Estado pelo próprio direito positivo, o que acarretaria notória questão: se o Estado se limita pelo direito que ele mesmo cria, e que pode alterar via constituinte, então é o direito que depende do Estado, não o inverso.

Para o jurista italiano Alessandro Groppali (*apud* ACQUAVIVA, 2000), não há Estado sem direito. Entende ele que os dois (Estado e direito) estão predestinados a viver unidos, sem poder separar-se. Assim, considera que entre Estado e direito há uma relação de interdependência e compenetração, posto que o direito emana do Estado que, por sua vez, é uma instituição jurídica, que tem por base a sociedade. Assim como a sociedade depende do direito para se organizar, este pressupõe a existência de um poder político, que controle a produção jurídica e sua execução. Vemos, então, que a chancela do Estado é nota inseparável do direito positivo.

Outra importante teoria acerca da relação Estado e direito, formulada pelo jurista brasileiro Miguel Reale (1910-2006), é a teoria tridimensional do Estado e do direito. Para

Reale (1984, p. 368), o Estado não pode ser concebido somente como um sistema de normas, nem como um fenômeno exclusivamente sociológico, mas como “unidade integrante de seus três momentos ou valências”, correspondentes a fato, valor e norma, enquanto realidade tridimensional. Assim, há uma mediação inseparável entre (I) o **fato** da existência de uma relação permanente de poder, na qual há uma diferenciação entre governantes e governados; (II) um **valor**, que pauta a ação desse poder; e (III) um conjunto de **normas** que reflete a intercessão do fato poder para a instauração de valores de convivência. O entendimento dessa teoria será de fundamental importância para nossa análise das normas infra-constitucionais,

⁷ Intelectual do direito público ou da ciência política.

no terceiro capítulo, posto que, com ela, depreendemos que o poder estatal exerce sua materialização de valores por meio da norma.

Ainda discorrendo sobre as formulações jurídicas, para grande parte dos autores que escrevem sobre a teoria geral do Estado, este pode ser conceituado como um elemento agregador fundamental que determina sua constituição assentado na tríade: povo, território e poder político. São esses, então, os três elementos constitutivos do Estado.

Não devemos confundir povo com população, posto que este segundo conceito se refere ao número total de pessoas que se encontram em determinado momento, num Estado. Já o primeiro vai para além de uma compreensão quantitativa ou demográfica: povo é um conceito dotado de sentido jurídico e político. Sobre isso, Acquaviva (2000, p.34) assim discorre:

Povo, no sentido jurídico, é o conjunto de indivíduos qualificados pela nacionalidade. Nele não se incluem, já se vê, estrangeiros e apátridas. Todavia o sentido político é ainda mais restrito, pois exclui não só estrangeiros e apátridas, como também os menores de dezesseis anos.

O território representa, também, um conceito político e jurídico, por não corresponder somente a uma definição meramente geográfico-espacial, mas sim à área sobre a qual é exercido, pelo Estado, seu poder soberano e de império, pelo que, na área do direito, costuma-se qualificar tal conceituação de “ficção jurídica”. E esse domínio sobre o seu território, bem como a representação internacional sobre ele, refulgem no seu poder político – último elemento constitutivo do Estado.

No Brasil, na esfera normativa, vivemos um Estado democrático de direito, conforme previsto na Carta Magna, no *caput* do artigo 1º, e esse Estado, na lei, representa a superação do Estado capitalista neoliberal⁸, posto que pretende configurar-se como um Estado promotor de justiça social.

O postulado Estado democrático de direito reúne os princípios do Estado democrático e os do de direito, não como uma simples adição de elementos, mas como um novo conceito

⁸ Esse modelo de Estado se encontra melhor esclarecido na subseção 1.2.

que agrega um componente revolucionário de transformação do *status quo*. Para Silva (2005, p.120), trata-se de “um tipo de Estado que tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, superando o Estado capitalista para configurar um Estado promotor de justiça social.”.

Isso representa dizer que a missão basilar do referido Estado reside em superar as desigualdades sociais, instaurando, a partir do plano legal, um regime democrático que materialize a justiça social, tendo como pauta a definição de políticas públicas, dentre elas as educacionais, dirigidas àquele fim.

1.2 Estado e políticas públicas

Políticas públicas são o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, determinando os rumos da intervenção estatal na realidade social.

(Lindomar Wessler)

Para a compreensão do alcance da relação entre Estado e políticas públicas, é mister conhecermos as correntes de pensamento que têm embasado a atuação estatal e que incidem diretamente sobre a forma como o Estado irá materializar suas ações.

A partir do século XVIII, o liberalismo clássico expressa seu ideário sobre o Estado, que foi sendo moldado e modificado, ao longo dos anos, almejando adequar-se aos avanços do capitalismo.

Para Marx (*apud* CHAVES, 2005), o modo de produção capitalista carrega, como parte integrante de seu sistema, a presença de crises; o conflito perene entre a produção e o consumo reflete a causa primeira das crises capitalistas.

Chaves (2005) aduz que as primeiras crises do capitalismo, no início do século XIX, se deram em função de subconsumo correspondendo a um estágio inicial da produção. Já no

final do século XIX, foram causadas pela queda do lucro. Em contrapartida, as crises de 1914, 1929, 1970 a 1990, embora revelem a mesma origem estrutural apresentam suas especificidades.

Por isso, diz-se que são crises cíclicas, pois, para serem superadas, criam elementos que vão se constituir, no momento seguinte, em um novo complicador para o sistema, podendo culminar em outra crise. (CHAVES, 2005, p.84).

Para além do liberalismo, tivemos o modelo de Estado do Bem-estar Social, formulado por John Maynard Keynes (1883-1946), por isso, conhecido como Keynesiano. Esse modelo, que durou dos anos 1930 até meados dos anos 1970, teve origem com a crise capitalista de 1929 e pregava, contrariamente ao liberalismo clássico, a intervenção direta do Estado nas esferas econômica e social. Chaves (2005) explica que Keynes postulava um Estado forte, que asseguraria a manutenção dos assalariados via aumento das despesas públicas e que isso, *a contrario sensu*⁹, não representava um desperdício de recursos e sim um mecanismo fortalecedor da economia.

Em função da crise de 1970, o modelo Keynesiano não conseguiu mais atender às necessidades exigidas pela economia, que vislumbrava queda de consumo e, conseqüentemente, da taxa de lucros, tornando-se, então, ineficiente.

Chaves (2005, p.95) explica que a crise, iniciada na década de 70,

[...] tem sua origem nas estratégias de superação da crise dos anos 30. O esgotamento do modelo fordista-keynesiano deu-se pela incapacidade de dar respostas aos problemas inerentes ao próprio regime de acumulação capitalista e, mesmo com a ampliação das funções do Estado, de impedir o avanço da exclusão social.

Diante dessa crise, caracterizada pela estagflação – elevação dos preços e da taxa de desemprego –, teve origem uma nova tentativa de superação capitalista.

Para dar conta dessa crise, ganha cena o modelo de Estado capitalista neoliberal, ou neoliberalismo, que foi implantado, em meados dos anos 1980, ressignificando o Estado liberal do século XVIII. Seus principais teóricos são Friedrich Hayek (1889-1982) e Milton Friedman (1912-2006).

⁹ Em sentido contrário.

Esse novo modelo de Estado defende a abertura de mercados e tratados de livre comércio, redução do setor público e diminuição do intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado. Daí, ter como lema a premissa “menos Estado e mais mercado” e, como princípio básico, a liberdade individual. Sobre ele, Carvalho (2002) afirma:

O neoliberalismo surgiu após a 2ª Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte nos países capitalistas centrais. Pode-se dizer que sua origem esteve relacionada ao texto o “Caminho da Servidão” de Friedrich Hayek de 1944, uma espécie de reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar. A promoção do livre comércio, a estabilização macroeconômica e as reformas estruturais deram origem ao General Agreement on Trade and Tariffs (GATT) e as instituições gêmeas que nasceram das deliberações de Bretton Woods: o Banco Mundial em 1945 e o Fundo Monetário Internacional em 1946. (CARVALHO, 2002, p. 3).

Cabe notar que, desde o final da segunda guerra mundial, a economia capitalista vivia uma fase excepcional de crescimento, que perduraria até, aproximadamente, o início dos anos 1970, quando o capital e suas crises tornam opaco o brilho da chamada “Era de Ouro”, na expressão de Eric Hobsbawm (1995).

O sistema capitalista busca, de maneira incansável, superar-se. E é nesse contexto de superação que, em meados da década de 1980, ganhou força, na esteira neoliberal, o processo de globalização¹⁰.

Em contraposição ao modelo fordista-keynesiano, foi criado um novo regime de acumulação, em escala mundial, sob a égide do capital financeiro. Esse novo modelo de acumulação capitalista se estrutura por meio de organizações multinacionais ou multilaterais, de empresas transnacionais, que operam em várias nações. Como parte desse movimento de mundialização do capital, o Estado-nação debilita-se, pois “as divisões geográficas entre Estados-nação centrais e periféricos, setentrionais e meridionais, já não são suficientes para captar as divisões globais e distribuição de produção, acumulação e formas sociais”. (HARDT E NEGRI, 2001, p.356). O Estado-nação fica subordinado aos movimentos e articulações do capital financeiro. Os centros decisórios do poder evoluem para “uma série de corpos jurídico-econômicos globais, como o GATT, a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial e o

¹⁰ Conforme Chesnais (1996, p.23), “o qualificativo global emergiu no princípio dos anos 80, nas grandes escolas de Administração de Empresas de universidades norte-americanas (Harvard, Columbia, Stanford, etc.), sendo, posteriormente, popularizada em escala mundial por via de uma imprensa econômica e financeira anglo-saxã. Para as escolas de Administração norte-americanas o termo enviaria como mensagem, aos grandes grupos multinacionais, a necessidade de se aproveitarem da oportunidade aberta pela liberalização e desregulação das economias amplificada pela disponibilidade de ferramentas de controle de suas atividades e distâncias crescentes proporcionadas pela telemática e pelos satélites de telecomunicações, no sentido de expandirem suas atividades naqueles espaços que possibilitassem os maiores lucros. Por tanto, seria necessária a reformulação de suas estratégias internacionais a partir de uma reorganização produtiva e comercial que permitisse essa expansão. O mundo globalizado que daí adviria era imaginado como “sem fronteiras” e as empresas, vistas como “sem nacionalidades.”

Fundo Monetário Internacional” (*Ibidem*, p.358). Essas organizações e agências transnacionais da economia política mundial ordenam e reordenam as economias, as sociedades, os povos e as culturas, formando os Estados transnacionais ou globalizados. (CHAVES, 2005, p.97).

Assim as agências internacionais de financiamento passaram a dar direção às mudanças estruturais nos Estados-nação, em especial às reformas do Estado e das políticas sociais, que passam a ser desenvolvidas nos países capitalistas.

Dando suporte teórico ao neoliberalismo, Hayek (1983, p.13) afirma que “[...] as ingerências estatais na economia agem como coibidoras da liberdade individual, assim como a intervenção governamental ameaça os estímulos individuais necessários à produção e à competição numa sociedade livre”. O Estado, na visão desse autor, prejudica o desenvolvimento da sociedade capitalista, na medida em que interfere nas relações mercantis. Para tanto, defende a redução da atuação do Estado na economia, deixando os mercados livres para agirem na sociedade capitalista.

Outro importante defensor do neoliberalismo, Friedman (1984) postula que a capacidade de regulação do capital e do trabalho deve ser creditada ao mercado. Também, afirma que as políticas públicas são as principais responsáveis pela crise que acomete as sociedades, uma vez que estimulam a formação de monopólios, em distintos setores da vida social e na indústria, além de serem responsáveis pelo corporativismo estabelecido entre funcionários do governo e entre determinadas categorias de trabalhadores.

Para Azevedo (2004), a reinstauração da democracia política, no Brasil, no início da década de 80, possibilitou a abertura de um campo investigativo sobre as políticas públicas, revelando as cruéis consequências de um Estado autoritário, inerente ao regime pós-1964, o qual apresentava um padrão peculiar de política social, cujas políticas econômicas empregadas negavam os direitos sociais à maioria. É nesse contexto que as políticas públicas se afirmam como área de conhecimento específico, no campo acadêmico.

Nessa conjuntura, ao analisarmos o conceito de políticas públicas, faz-se necessário considerar os recursos de poder que atuam na sua definição e que possuem, como referencial, as instituições do Estado, em especial a máquina governamental.

Do mesmo modo, devemos considerar que a definição, a implementação, a reformulação ou a desativação dessas políticas são embasadas na memória da sociedade ou do

Estado em que ocorrem e, devido a isso, possuem uma relação intrínseca com as representações sociais.

É nesse panorama que aumentam os debates sobre o destino e o perfil que deveriam assumir as políticas públicas, em especial as destinadas aos setores sociais, visto que estão elas diretamente relacionadas aos modos de articulação entre o Estado e a sociedade.

As políticas sociais, nesse contexto, também foram arduamente criticadas, pois, de acordo com os teóricos neoliberais, os recursos públicos destinados a esses fins estimulam a indolência e a permissividade social, visto que os programas e as diversas maneiras de proteção aos trabalhadores e aos pobres tendem a inibir a livre iniciativa e a individualidade, desestimulando a competitividade e infringindo a própria ética do trabalho. Já os seguros de acidente e desemprego, as pensões e aposentadorias alteram o equilíbrio do mercado de trabalho, visto que induzem os beneficiários a se acomodar à dependência dos subsídios estatais. Alegam, também, que as políticas sociais geram a necessidade de maiores receitas e, para que estas sejam supridas, precisa haver um aumento de tributos e de encargos sociais (FRIEDMAN, 1984).

Essa situação nos reporta a Marx (1995), em suas “Glosas críticas marginais ao artigo ‘O rei da Prússia e a reforma social’. De um prussiano”. Nesse texto, Marx combate a premissa de que a miséria é culpa dos pobres e, portanto, deve ser neles punida. Discorrendo sobre a origem dos problemas sociais ele afirma:

O Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. O Estado é o ordenamento da sociedade. Quando o Estado admite a existência de problemas sociais, procura-os ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na ineficiência da administração, que depende dele. Assim, acha-se que a miséria tem seu fundamento na lei da natureza, segundo a qual a população supera necessariamente os meios de subsistência. Por outro lado, o pauperismo é explicado como derivando da má vontade dos pobres [...]. (MARX, 1995, p.10).

Marx, ainda no século XIX, já denunciava que o Estado culpava o próprio pobre pelas mazelas sociais que sofre, omitindo-se de sua responsabilidade administrativa e financeira, enquanto promotor do bem público.

Observa-se, então, que os defensores da ideologia neoliberal retornam ao modelo de Estado capitalista do século XIX, duramente criticado por Marx. Ou seja, defendem o retorno

à livre concorrência do mercado e à exacerbação do individualismo: os mais competentes, os que têm atitude empreendedora terão êxito pelo seu próprio esforço individual, independentemente da ação do Estado. Dissemina-se aqui o *darwinismo social*¹¹.

Em âmbito internacional, a análise acerca da relação entre Estado e políticas públicas deve considerar, também, a crise instalada, no início dos anos 70, e suas repercussões, nos diversos países, bem como as proposições neoliberais e o começo do processo de globalização.

Em 1968, ano significativo para a história da universidade, a imprensa mundial divulgava protestos dos estudantes. Ocorre que, para Hobsbawm (1995, p.280), tal mobilização representava, “[...] um setor minoritário da população, ainda mal reconhecido como um grupo definido na vida pública”. O referido autor considera ainda que, embora essa mobilização de estudantes estivesse fora do contexto econômico e sobre ele não intervisse diretamente, seu viés acabou sendo o de alertar a sociedade para o fato de que seus problemas não estavam resolvidos. Esse consenso social que predominava era assegurado pela crença de que o Estado agia para garantir o pleno emprego, camuflando os reais interesses do Estado na manutenção do sistema capitalista.

Nos anos 1960, ocorreu um crescimento da educação superior, o que poderia ocasionar um elevado número de pessoas detentoras desse nível de ensino, mas baixa oferta de postos no mercado de trabalho. Daí decorreu, então, uma revisão do planejamento educacional, tendo em vista atender as metas político-econômicas existentes à época.

Nesse contexto, surgiram as primeiras reflexões em torno das reformas na educação superior, em todo o mundo. No caso brasileiro, tais reflexões tiveram como eixo a defesa da educação pública. As várias investidas para a revisão legislativa, nos anos 1960, resgatavam as idéias contidas nas propostas das forças mais conservadoras, e foi nesse contexto que surgiram os debates que antecederam a reforma universitária de 1968.

Tais debates eram defendidos pelo discurso da necessidade de conciliar um ensino de massa, que atendesse à enorme demanda populacional, baseado em uma formação geral e humanística, e um outro que formaria uma elite de pessoas de nível superior chamada de

¹¹ Concepção baseada na teoria sobre a evolução, do naturalista Charles Darwin (1809-1882), para o qual, na cadeia evolutiva das espécies vivas existentes, somente as melhores adaptadas às mudanças sobreviveram.

elevada cultura, que implicaria o incremento das atividades de pesquisa, nas instituições de ensino superior. Essa mesma idéia reaparece, com mais força, nos anos 1990, com viés de orientar a reforma universitária brasileira, visando adequá-la às políticas emanadas dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹².

No que concerne à política educacional, o argumento neoliberal preconiza que o acréscimo das oportunidades educacionais é essencial para a redução das desigualdades sociais. No entanto, defende, também, a redução dos investimentos públicos para seu financiamento – em especial, na educação superior – e, ao mesmo tempo, enfatiza a necessidade da intervenção do Estado na educação, para controle ideológico da população.

Abordando a formação profissional, em nível superior, a corrente de pensamento supracitada preconiza sua total privatização, argumentando que, por se tratar de um meio de valorização do capital humano, o trabalhador terá condição de obter melhores salários com melhor preparo profissional, constituindo-se, portanto, num benefício individual. Contudo, os indivíduos talentosos, mas sem recursos financeiros, não seriam excluídos dessa formação, uma vez que propõe que a eles sejam concedidos empréstimos financeiros, públicos ou privados, devendo o beneficiário arcar com o pagamento da dívida, quando estivesse inserido no mercado de trabalho, colhendo os frutos de sua valorização como capital humano (FRIEDMAN, 1984).

Hoje, por exemplo, vemos isso refletido, de forma concreta, nos projetos de parcerias público-privadas, onde o ensino se transforma num “quase-mercado”¹³.

Na linha do “quase-mercado”, as políticas públicas para a educação superior brasileira passam por severas mudanças, refletidas desde o extraordinário aumento da demanda por vagas e seu atendimento por um crescente e pouco controlado número de instituições particulares. Essas especificações têm sido a principal marca dos últimos anos, juntamente

¹² Sobre esse assunto ver: Lima, K.R. (2006).

¹³ Expressão utilizada por Nelson Cardoso do Amaral (2003), pois efetivamente não é um mercado, posto que o dinheiro não precisa ser trocado entre demandantes e fornecedores; a entrada de novos fornecedores é restrita, e os consumidores não têm liberdade para escolher seu produto – somente os aprovados por normas e critérios específicos. A expressão “quase-mercado” é aplicada, no presente caso, à comercialização da educação superior.

com a decadência relativa da participação das universidades públicas na formação de nível superior.

Para o neoliberalismo, a política educacional, assim como as demais políticas sociais, deve ser norteadas, fundamentalmente, pelas leis que regem o mercado privado a fim de serem bem sucedidas. Para o sociólogo João dos Santos Filho (2001), com quem concordamos, a ideologia neoliberal se fundamenta na despolitização da realidade, na negação da lógica histórica e num retorno ao irracionalismo.

Esse movimento de choque ideológico neoliberal aparece, de forma mais límpida e com maior radicalidade, quando nega Marx e o ideário marxiano. Segundo Chasin (*apud* SANTOS FILHO, 2001, texto *online*),

[...] não cabe mais silenciar: hoje, a grande moda filistina não é falar de Marx, mas contra Marx. Desde o afetado "*grand monde de l'esprit*", até ao círculo abafado dos "*pauvre d'esprit*" a grande curtição é desvaliar o patrimônio político e intelectual marxiano.

Santos Filho (2001) salienta, também, que a campanha levantada em prol da desqualificação da estrutura teórica marxiana e do próprio materialismo histórico e dialético ganhou força a partir dos caminhos percorridos pelos processos revolucionários. Tais processos – ocorridos entre os anos de 1917 e 1959 – evoluíram, também, em função do “descrédito político das velhas lideranças de esquerda”, que reproduziam os padrões autoritários do capitalismo.

Ainda com referência à despolitização da realidade, afirma que “nunca um fim de século trouxe tantas mudanças ao seio da sociedade como esse”. Não se acredita mais na política partidária, tanto de direita como de esquerda, observa-se o colapso dos sistemas econômicos entrando em crise, e a solução encontrada para barrar essa crise é o neoliberalismo. (SANTOS FILHO, 2001).

Ao longo do tempo, observamos o aprofundamento dessa nova ordem, principalmente nos governos latino-americanos, em especial, no Brasil, especificamente, no que diz respeito à diminuição do papel do Estado enquanto formulador e executor de políticas públicas sociais, funcionando meramente como regulador dessas políticas, no âmbito do mercado.

Sobre isto Santos Filho (2001, texto *online*) considera que o neoliberalismo mostra a forma mais “refinada de trabalho pela despolitização, desacreditando a vida política e os políticos em geral”. Considera, ainda, que os sindicatos e as associações “perdem sua força de barganha, são hostilizados e ridicularizados pela sociedade e por seus próprios filiados, pois entendem que houve um esgotamento da luta de classes”, reforçando a crença de que apenas o mercado é eficaz em suas ações.

De acordo com Muller (2002, p.29),.

Fazer uma política pública não é, pois, “resolver” um problema, mas, sim, construir uma nova *representação* dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa forma, a ação do Estado.

Consideramos, então, que, para abstrair o verdadeiro sentido das políticas públicas, faz-se necessário analisar suas implicações, no contexto social, visto que elas representam a ação ou a omissão do Estado, atendendo aos interesses do capitalismo, que naquele se fortalece e se torna possível. Logo, são ações que nascem do contexto social, mas que passam, necessariamente, pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública uma realidade social.

1.3 Estado capitalista neoliberal brasileiro e políticas públicas para a educação superior

O Estado é mais do que nunca um ponto de concentração de poder capitalista.

(Ellen Wood).

Tendo por referência a definição de Estado capitalista, neoliberal, apresentada na seção anterior, passamos, agora, a focalizar a relação daquele com as políticas públicas relativas à educação superior.

Percebe-se que as premissas da reestruturação econômica predominantes no capitalismo avançado – conjunto de programas e políticas recomendadas pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e outras organizações financeiras – aplicam-se perfeitamente ao modelo neoliberal: elas implicam redução do gasto público e dos programas que são, assim, considerados gasto público e não investimento, além da diminuição da participação financeira do Estado no fornecimento de serviços sociais, em especial a educação, transferindo-os para o setor privado, por meio de privatizações ou do discurso que nomeia o espaço privado como público não estatal.

Sobre a relação entre o setor público e o privado, Silva Júnior (2006, p.6) considera que

As políticas públicas passam, no país e no exterior, por um processo de mercantilização ancorado na privatização do espaço público [...], assim, é na reflexão exigida pela materialidade histórica, que se envolve tanto a contradição público-privado, quanto a dimensão central e mercantil do Estado.

Daí, é possível concebermos como se justificam as políticas públicas sociais, exercidas pelo Estado capitalista neoliberal. Ou seja, apregoa-se a ineficácia e a improdutividade do setor público, alegando que suas atividades são antieconômicas e lentas, devido à burocracia, além de serem um desperdício social. Já a privatização dos serviços públicos é tida como a solução para esse problema, pois, de acordo com a lógica do capitalismo, num mercado livre, com grande competitividade, as empresas privadas precisam ser eficientes, produtivas, mais ágeis – por serem menos burocráticas –, atendendo mais rapidamente às necessidades do mundo moderno e globalizado.

Vale ressaltar que o Estado não pode – por motivos práticos – abandonar todos os seus programas assistencialistas, já que precisa pacificar áreas conflitivas e explosivas da população excluída das políticas sociais. Essas modificações nos esquemas de intervenção estatal não são realizadas indiscriminadamente, mas sim embasadas no poder diferencial da clientela, o que nos reporta a exemplificar programas como o Bolsa Família (iniciado no governo Fernando Henrique e aprofundado no governo Lula da Silva), ProUni (do governo Lula da Silva) etc..

A globalização – que se espraia pelas áreas econômica, científica, tecnológica e cultural e que acelera a produtividade do trabalho, substitui trabalho por capital e desenvolve

novas áreas de produtividade – originou uma nova economia mundial e a divisão internacional do trabalho, em função da integração econômica das nações, dos Estados, das economias nacionais e regionais. A esse respeito, Chesnais (2001, p.12-13) comenta que

[...] a globalização não tem nada a ver com um processo de integração mundial que seria um portador de uma repartição menos desigual das riquezas. Nascida da liberalização e da desregulamentação, a mundialização liberou, ao contrário, todas as tendências à polarização e a desigualdade [...], o capitalismo produz a

polarização da riqueza em um pólo social, e no outro pólo, a polarização da pobreza e da miséria mais “desumana”.

O capitalismo globalizado busca, constantemente, aumento das taxas de lucro e da produtividade *per capita*, bem como redução de custos. Para isso, dispensa mão-de-obra e intensifica a produção. O excesso de força de trabalho permite às empresas a substituição da mão-de-obra de custo mais alto pela de custo mais baixo e a substituição de trabalho por capital. Tudo isso resulta na redução da classe operária e no enfraquecimento do poder dos sindicatos na negociação de políticas econômicas com o patronato.

As empresas buscam áreas do planeta que tenham mão-de-obra mais barata e melhor treinada, que ofereçam condições políticas e legislativas favoráveis, acesso a uma melhor infra-estrutura e recursos nacionais, maiores mercados e(ou) incentivos. Esse sistema exige trabalhadores com grande capacidade de “aprender a aprender”, como citado pelo chamado Relatório Delors, da UNESCO (1999), o que surge como uma tendência que procura estabelecer uma hierarquia valorativa, na qual o aprender sozinho está situado em um nível mais elevado do que a aprendizagem resultante do ensino sistemático; o mesmo quanto a trabalhar em equipe, não só de forma disciplinada, mas também criativa. Prima, também, pela transformação de trabalhadores de tempo integral em de tempo parcial, devido à redução das contribuições patronais para saúde, educação etc., bem como a queda sistemática dos salários, gerando distanciamento, cada vez maior, entre os assalariados e as classes dominantes e, em um sentido mais amplo, entre os países em fase de desenvolvimento e os desenvolvidos.

A lógica capitalista é orientada, basilarmente, por organismos internacionais, que recomendam aos países que realizem ajustes estruturais, tendo como principais propostas a privatização e a redução de gastos públicos, em troca de empréstimos, na maioria das vezes propostos pelo Banco Mundial. Assim, as políticas de ajuste neoliberal compreendem

propostas e medidas de caráter econômico e político, afetando, portanto e necessariamente, as políticas públicas, em especial as políticas educacionais.

No Brasil, desde o governo Collor (1990-1992) até o atual, a lógica não tem sido diferente: reformas estruturais têm permeado as políticas sociais, dentre elas a educação. Essas últimas se referem às políticas públicas que se voltam para o campo da proteção social, como saúde, habitação, trabalho e educação, asseguradas por meio dos direitos sociais.

Alguns direitos sociais, no final dos anos 1970, foram implantados em países periféricos¹⁴, dentre eles o Brasil, possibilitando aos cidadãos o acesso a diversas políticas públicas sociais. Porém, com a nova visão econômica instaurada, nos anos 1980 e início dos anos 1990, que pregava o equilíbrio das contas públicas e o Estado mínimo, passou-se a realizar corte de gastos sociais, com vistas a executar o ajuste fiscal. Assim, o neoliberalismo e suas recomendações político-econômicas reduziram os sistemas de proteção social a práticas minimalistas e focalizadas de redução da pobreza.

O exposto nos faz compreender que as políticas econômicas interferem, diretamente, nas políticas sociais, posto que as determinações estruturais daquelas incidem, necessariamente, no corte dessas.

Soares (2001) afirma que as políticas de ajuste neoliberal não são neutras e afetam as políticas sociais de duas maneiras. Uma delas seria pelo lado da demanda social, que se ampliou e se tornou mais complexa em função da deterioração das condições de vida da população, especialmente a menos provida. A outra maneira seria pelo lado da oferta de bens e serviços sociais, que estaria restringida pelos cortes lineares, no gasto social, e pela substituição da concepção de direito universal – a tão almejada e muitas vezes sangrenta conquista dos direitos sociais –, pela de programas focalizados de enfrentamento da pobreza.

Ocorre que as políticas sociais exercem papel primordial, na resolução dos problemas sociais, a cada dia mais agravados pelas políticas econômicas. Por isso, concordamos com Soares (2001, p.13), ao conceituar políticas sociais como

¹⁴ Ao contrário dos países centrais, os países periféricos são aqueles que detêm menor poder político, econômico, tecnológico e bélico em relação aos países centrais. Constituem a chamada periferia imediata do sistema capitalista.

O conjunto de políticas públicas às quais todos têm direito, e não apenas os programas residuais e tópicos de enfrentamento da pobreza. A contrapartida dessa defesa é a recusa da concepção de que apenas com a estabilização econômica seguida de um suposto crescimento econômico seria possível resolver os nossos problemas sociais.

O que se tem observado é que, embora ocorra crescimento econômico, as desigualdades e as políticas sociais minimalistas fazem com que ele não apareça, dando cena central ao agravamento dos problemas sociais.

Para melhor compreensão das políticas públicas e sociais, torna-se importante, aqui, ressaltar a diferenciação entre Estado e governo. Höfling (2001, p.31) afirma que

[...] é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Assim, políticas públicas são, aqui, entendidas como o “Estado em ação” (GOBERT *apud* HÖFLING, 2001, p.31); ou seja, é o Estado inserindo um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. O Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e programariam as políticas públicas.

As políticas públicas são compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à sua implementação e à sua manutenção, a partir de um processo de tomada de decisões, as quais envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Já políticas sociais se referem à atuação que determina o modelo de proteção social praticado pelo Estado, que se voltam, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais, visando a redução das disparidades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Como se depreende, as políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX e se dirigem aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais

Nesses termos, Höfling (2001, p.32) afirma a “educação como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos”. De tal modo, as políticas sociais – entre elas a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social.

Na esfera educacional, a agenda neoliberal, iniciada, no Brasil, a partir dos anos 1990, traz um enfoque de “investimento em recursos humanos”, com vistas a atender as demandas do capital. Assim, respondendo às novas exigências de mão-de-obra, há um crescimento do setor privado, pautado por ajustes de ordem econômica e política, com reflexos avassaladores, em especial sobre a educação superior.

Para Carvalho (2004), é no início da década de 1990, com a primeira eleição direta para a presidência da República Federativa do Brasil, quando foi eleito Fernando Collor, e a partir de um plano de estabilização monetária, que a política econômica voltou-se para a abertura indiscriminada das barreiras tarifárias, e teve início o processo de privatização das empresas estatais. Isto é, concretizou-se a adoção da agenda neoliberal, por parte do Estado brasileiro, compreendida pela redução do papel do Estado e acompanhada pela desarticulação de parte significativa das cadeias produtivas, assim como pela redução da participação do capital nacional e a ampliação da participação relativa do capital estrangeiro e a realização das privatizações das estatais.

Nesse período, o Banco Mundial passou a exercer influência efetiva na política educacional. Nos documentos oficiais, apontava-se a necessidade de nova reforma, no sentido de dar racionalidade e eficiência ao sistema, princípios fundamentais da agenda governamental formada durante o regime militar.

O Estado é, sem dúvida, o grande definidor das políticas públicas sociais, nas quais se insere a educação. A presença estatal é notória: ele, ao mesmo tempo em que define, também executa as políticas; legisla e, ao mesmo tempo, regulamenta e fiscaliza. Sob sua égide, encontram-se os pontos cruciais direcionadores dos rumos da educação superior, tais como: o financiamento; a manutenção das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas; a autorização, credenciamento, recredenciamento, reconhecimento, supervisão e avaliação de cursos e o estabelecimento de diretrizes curriculares. E, ainda, para além de suas funções, o Estado brasileiro vem interferindo *contra legem mater* na autonomia que gozam as IES.

É mister destacar que têm sido complexas as relações políticas estabelecidas entre educação superior e Estado, desenvolvidas no campo jurídico, por meio de leis, emendas constitucionais, medidas provisórias, decretos, resoluções e outras espécies normativas, o que nos motiva a pensar onde estariam amparados os limites legais da crescente intervenção estatal, se não positivados na lei máxima.

O Estado brasileiro, por configurar-se como democrático e de direito, em tese, prima, dentre outros princípios, pela supremacia da Constituição, pela legalidade e por um sistema hierárquico de normas, responsável pela segurança jurídica, mediante categorias distintas de leis de diferentes níveis, conforme o art. 59, da CF/88, que se refere ao processo legislativo¹⁵.

Kelsen (*apud* Carvalho 2008) afirma que o fundamento de validade de qualquer norma jurídica está presente, somente, na validade de uma norma superior. “Há uma estrutura hierárquica de diferentes graus do processo de criação do Direito, que desemboca numa norma fundamental [...]” (p.52). A Constituição é, assim, a expressão e o reconhecimento, no plano jurídico, de que o Estado se alicerça no que os constitucionalistas denominam ‘estatuto jurídico fundamental’.

O direito constitucional é a ciência responsável por identificar os procedimentos e as formas de interpretação da Constituição, bem como da legislação dela decorrente, tendo por escopo a eficácia e o cumprimento das normas.

Entendemos que as relações entre a ciência do direito constitucional e a ciência da Educação se intensificam, quando o Estado deixa de ser considerado como uma instituição à parte da sociedade e dos problemas educacionais, passando a ser concebido como eixo formulador e definidor de políticas públicas educacionais.

Grandes avanços e conquistas, no decurso histórico da educação superior, são percebidos, mas nenhum deles é tão relevante quanto o fato de que a Constituição Federal, de 1988, entronizou a educação superior à categoria de bem jurídico, protegido nos termos do artigo 218, § 3º, que diz:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

¹⁵ As espécies normativas que compõem o processo legislativo, no alcance hierárquico, serão melhor discutidas nos Capítulos 3 e 4.

[...]

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

Desse artigo, percebemos que, no texto constitucional vigente, a educação superior é individualizada, dado o seu relevante papel na formação de recursos humanos nas áreas da ciência, pesquisa e tecnologia.

Diante do exposto, emerge a necessidade de conferir como a educação superior foi prevista, historicamente, no texto das Constituições brasileiras, de vez que o Estado brasileiro se define sob o signo do constitucionalismo. Ademais, entendemos que a evolução da história do constitucionalismo, no Brasil, não se separa das transformações inerentes ao Estado, como também consideramos que o processo de redemocratização que o país atravessou constituiu-se como fonte de direito e, portanto, conferiu força à Constituição Federal de 1988 – nosso marco regulatório. Isso é o que faremos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2

A REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Num momento em que as ciências humanas se renovam pela busca da construção de campos interdisciplinares, direito e educação podem travar fecundo diálogo em vista de uma democratização educacional.

(Osmar Fávero)

Para a compreensão de como, historicamente, o modelo mercantil-gerencial do Estado capitalista neoliberal vem exercendo ou não ingerência sobre as legislações que regulamentam a educação superior brasileira, traçamos uma contextualização histórica do processo de redemocratização iniciado, em 1974, com o presidente Ernesto Geisel (1974-1979) e que culminou na Constituição Federal, de 1988 (CF/88), restabelecendo o regime democrático no país.

Para tanto, sentimos necessidade de realizar um breve panorama histórico, que revelasse como a educação superior tem sido tratada, nos textos constitucionais, desde a primeira Constituição (a imperialista, de 1824) até a vigente (a republicana, de 1988), identificando artigos que têm relação com esse nível de ensino e buscando analisá-los sob a ótica do contexto da época da formulação das Cartas Magnas – sem nos furtar a mencionar alguns dispositivos infraconstitucionais que julgamos relevantes. A revisão explicitada é salutar para o nosso estudo, à medida que possibilita refletir sobre como a educação superior foi tratada, historicamente, no ordenamento jurídico, bem como sobre os avanços postulados, na CF/88, que a tornam um marco normativo diferencial da educação, como direito social.

Os direitos sociais envolvem normas constitucionais que, para cumprir o objetivo maior do Estado (bem comum), vinculam-se aos cidadãos, possibilitando-lhes segurança jurídica que garanta o acesso a educação, saúde, trabalho e outros. Comumente, nos textos constitucionais, a educação como direito social deveria vir assegurada dentro de um capítulo ou de um título denominado “Ordem Social”, que lhe garantiria tal segurança.

Após a incursão histórica por todas as Constituições brasileiras, finalizamos este capítulo com uma análise dos artigos da CF/88, relativos à educação superior, tendo como finalidade compreender as intenções do legislador constituinte com relação ao alcance normativo desse nível de ensino, no ordenamento jurídico, bem como, identificar o seu diferencial em relação às outras Cartas Magnas.

2.1 A educação nas Constituições brasileiras, de 1824 a 1967.

Na fase colonial, não havia Constituição, no Brasil, uma vez que este era colônia de exploração da Coroa Portuguesa, regulamentado pelos donatários das capitanias hereditárias e, posteriormente, a partir de 1549, pelos governadores gerais. De acordo com Silva (2005), o “Regimento do Governador Geral” teve grande importância para a história administrativa do país, por se tratar de um documento que antecipava as cartas constitucionais, mas, evidentemente, imposto pelo regime colonial.

Conforme Monlevade (2001, p.19), desde a chegada dos portugueses ao Brasil até 1549, a educação, no país, fez-se sem escolas e, portanto, sem despesas ao erário público. Com a vinda dos jesuítas, junto com a expedição de Tomé de Souza, a educação por eles exercida era direcionada à catequese dos índios e à disseminação da fé católica, sendo financiada com as rendas da Igreja que, para isso, recebia concessões de terras e privilégios de comércio.

Dessa forma, no período colonial, embora a atividade principal da Companhia de Jesus residisse na catequese indígena, eles já atuavam no ensino secundário e, em algumas cidades, no superior, cuja finalidade era a formação religiosa, militar ou jurídica. (Cunha, 1986).

É necessário destacar que, embora priorizada a catequese indígena, havia uma educação escolar destinada à nobreza e a seus descendentes que, segundo o modelo de colonização adotado, deveria servir de articulação entre os interesses metropolitanos e as atividades coloniais.

De acordo com Vieira (2007), quando, em 1759, os jesuítas foram expulsos do Brasil pelo Marquês de Pombal, eles contavam com 25 residências, 36 missões e 17 colégios e seminários, além dos seminários menores e escolas de ler e escrever, espalhados pelo país. Para além do crescimento como instituição educacional, eles haviam conquistado poder político e econômico. O Marquês – almejando suscitar a recuperação econômica e concentrar o poder real – alegava ser imprescindível libertar o ensino público da influência pedagógica dos jesuítas e propôs, pela primeira vez na história do país, promover a educação pública estatal, delimitando, assim, o momento em que o poder público estatal passa a atuar como agente responsável pela educação brasileira.

Ao analisar alguns alvarás que introduzem a reforma pombalina no país, Vieira (2007) afirma que se tem a ilusória impressão de que o Estado estaria presente na educação colonial. No entanto, os fatos concretos demonstraram que demorou anos para que se tomassem providências quanto à educação pública, no país. Sem o ensino jesuíta, a educação brasileira se deteriorou, pois pouquíssimos professores foram nomeados para trabalhar na colônia; além disso, parte deles não tinha qualificação docente.

Em 1768, foi promulgada a lei que instituiu a Real Mesa Censória, com o objetivo de tratar dos assuntos referentes à educação. Em 1772, foi emitido o alvará da lei que regulava a cobrança do “Subsídio Literário” – imposto destinado a financiar a manutenção do ensino elementar e secundário – tida como a primeira medida de amplo impacto para o financiamento da educação brasileira, mas extinta, em 1835, após diversos registros de desvio e fraude (VIEIRA, 2007).

Com efeito, as reformas promovidas por Pombal expressam [...] a “intervenção do Estado em todos os setores da vida nacional”. Representam, nesse sentido, “uma tentativa de ajustamento da escola às novas condições da vida política e social” (FÉRRER *apud* VIEIRA, 2007, p. 42)

Para Vieira (2007), aqui se encontram as raízes da adesão ao sistema capitalista, uma vez que a instrução pública começava a assumir um papel de preparação de mão-de-obra.

Em 1808, com a chegada de D. João VI ao Brasil, o ensino superior foi criado, no país, para atender aos interesses da corte portuguesa, visto que esta não poderia, naquele período, enviar seus filhos a Portugal para estudar. Assim, foram criados cursos de medicina e cirurgia, artes, matemática, agricultura etc... Com a efetiva transferência da família real para o Brasil,

foram criados os primeiros cursos superiores ligados à defesa militar – Academia Real de Marinha (1808) e Academia Real Militar (1810) – e à saúde – primeiramente cursos de cirurgia e anatomia e, posteriormente, o curso de medicina para atender ao Exército e à Marinha. Tinham caráter profissionalizante e as aulas (ou cadeiras) ocorriam em estabelecimentos isolados. (VIEIRA, 2007). Justamente, esses fatores explicam muitas distorções que se perenizam, em nosso sistema educacional.

Fávero (2005) rememora que os representantes das províncias manifestaram sua preocupação com a educação através do projeto de Constituição da Assembléia Constituinte, de 1823. Em seus Anais, os constituintes delatam a precariedade da educação, em suas regiões de origem, criticando a ausência de escolas e recursos para a educação, além da baixa remuneração dos professores, demonstrando que estes são desvalorizados socialmente, desde aquele período.

Uma lei imperial, datada de 20 de outubro de 1823, dentre outras disposições, permitia que qualquer cidadão criasse uma escola elementar, sem a necessidade de requerimentos legais de autorização, licença e exame. (VIEIRA, 2007). Nesse marco normativo, tem-se notícia dos primeiros estímulos à criação de escolas particulares.

A Assembléia Constituinte de 1823 foi desfeita pelo Imperador que, visando manter seu poder pessoal, convocou um Conselho de Estado para refazer o projeto apresentado pela Assembléia, estampando, assim, sua marca, na Constituição de 1824. Historiadores, como Linhares (1990), relatam que, nessa ocasião, algumas províncias do nordeste questionaram a legitimidade imperial e anunciaram a formação da Confederação do Equador. Esse movimento foi violentamente reprimido pelas tropas imperiais, com a prisão e o assassinato de seus líderes, como Frei Caneca.

Com o advento da primeira Constituição, o sistema educacional começou a ser organizado e teve início o tratamento dado à educação como direito constitucionalizado. Assim, veremos a seguir como se deu essa evolução em todas as Cartas Magnas brasileiras.

2.1.1 A Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824).

Na fase monárquica, foi outorgada a Constituição Imperial, de 1824, imposta e praticada pela centralização dessa forma de Estado.

Fávero (2005) faz alusão ao fato de que o empenho do Imperador na elaboração da Constituição atendia às suas pretensões ao trono português. Assim, foi decretada, em 25 de março de 1824, a vigência da primeira Constituição do Brasil – na época, escrito com a letra Z.

Tal carta política apresentava quatro poderes: Executivo, Legislativo – onde os senadores eram vitalícios, o que fortalecia o Imperador, e os deputados eram eleitos por voto indireto e censitário¹⁶, nas províncias –, Judiciário e Moderador – este último exercido pelo Imperador, assegurando sua ampla intervenção sobre o país, fortalecendo seu poder pessoal, bem como concedendo-lhe a prerrogativa de nomeação dos presidentes das províncias.

A Constituição Imperial, de 1824, foi dividida em oito Títulos, alguns deles em Capítulos. A educação foi regulada no “Título VIII – Das disposições gerais e garantia dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros”. O texto era composto por 179 artigos, havendo, no último, a Declaração dos Direitos, com 35 itens, sendo os incisos XXXII e XXXIII os que tratavam da educação. Todavia, não dedicou nenhum Título especial à educação, nem a previu de forma consistente:

Art. 179: A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

[...]

XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.

O inciso XXXIII, do art. 179, mencionou a existência de “Colégios e Universidades”, nos quais seriam ensinados conteúdos de Ciências, Letras e Artes, donde se presume que com responsabilidade e manutenção exercidas pelo Estado.

¹⁶ Instaurado pela Constituição imperial, o voto censitário possibilitava o direito ao voto somente a proprietários de terra, servidores da Coroa e profissionais liberais, estes últimos de acordo com sua renda anual.

Nesse mesmo período da história da educação, no Brasil, ocorreu a criação de dois cursos de ciências jurídicas e sociais, através de Lei, datada de 11 de agosto de 1827, sendo um, na cidade de São Paulo, e outro, na cidade de Olinda (BASTOS, 1998).

A única lei promulgada, na ocasião do Império, sobre a educação, no Brasil, que perdurou por mais de um século, foi a Lei da Instrução Pública; editada em 15 de outubro de 1827, previa que, em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, deveria haver escolas de primeiras letras. Conforme Sena (2004), havia sido a lei prometida pelo então príncipe regente, D. Pedro, às vésperas da Independência, em manifesto ao povo, cuja redação é atribuída a José Bonifácio.

Para Vieira (2007, p.53), esta é “a primeira lei geral de educação do país. Embora não tendo impacto significativo sobre a nascente organização de ensino, assinala um traço marcante da política educacional brasileira – a preocupação com os aspectos legais.”

No que concerne ao financiamento, após a expulsão dos jesuítas, no período pombalino, foi criado o Imposto sobre Vendas e Circulação (IVC) – uma espécie de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) primitivo, por meio do qual cobrava-se uma taxa por tudo que era transportado e vendido no interior das províncias. Com a edição do Ato Adicional de 1834, as províncias passaram a ser responsáveis pela educação. Como os recursos da Coroa eram poucos, nada se poderia esperar de sua capacidade financeira, passou-se, então, a utilizar os recursos arrecadados pelo Imposto sobre Vendas e Circulação (IVC) para financiar a educação. (MONLEVADE, 2001).

Com o advento da Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 – Ato Adicional de 1834 – ocorreu uma alteração na Constituição política do Império, que concedeu às assembleias legislativas provinciais, amplos poderes sobre diversos temas, inclusive a educação. Como se percebe, nessa época, um ato adicional do Imperador, por si só, tinha poder de alterar a Constituição (VIEIRA, 2007).

Sobre as interpretações acerca deste ato, Vieira (2007) exerce severa crítica:

É curioso observar que, embora não sendo um documento do campo educacional, ao Ato Adicional de 1834 tem sido atribuída a origem de boa parte dos problemas relativos à organização do sistema escolar brasileiro, [...]. Mesmo acatando a interpretação de que o Ato Adicional de 1834 teria destruído um sistema educacional em formação, é forçoso reconhecer que é impossível destruir o que não

existe. Não havia ainda bases sólidas de uma organização escolar no País. Os esforços eram isolados e isolados permaneceram. (VIEIRA, 2007, p.61)

Para a autora, as fontes dos problemas educacionais devem ser encontradas para além do sistema de ensino e buscadas, de fato, na própria sociedade, palco das contradições e dos impasses. Conferir àquele Ato Adicional a gênese de todos os males que assolam o sistema nacional de ensino representa negar o fato de que as determinações externas exercem impacto sobre ele.

Vimos que a Constituição Imperial tratou de forma tímida, também, da educação superior, mostrando, no entanto, o interesse da família imperial pela criação de cursos superiores, no país. Ela estabeleceu, entre os direitos civis e políticos, a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos, assim como previu a criação de colégios e universidades.

2.1.2 A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

Em abril de 1831, D. Pedro renunciou ao trono, em favor de seu filho, e retornou a Portugal. Iniciou-se o período de Regência, que dura de 1831 a 1840, marcado por disputas entre correntes políticas, problemas políticos e econômicos, desequilíbrio entre regiões do país, empobrecimento da população, anseio por independência nas províncias etc. Movimentos como a Revolta dos Farrapos, a Cabanagem, a Sabinada e a Balaiada foram fortemente reprimidos pelas tropas imperiais, e seus líderes foram executados. (VIEIRA, 2007).

Em 1840, D. Pedro II teve sua maioridade antecipada e tornou-se Imperador, aos 14 anos, restabelecendo a estabilidade no país. Iniciou-se o Segundo Reinado, ocasião em que o parlamentarismo, como forma de governo, foi implantado, o tráfico de escravos foi extinto, e o cultivo do café cresceu com a exportação (LINHARES, 1990).

Vieira (2007) considera que o Imperador não demonstrou interesse em assumir o poder, delegando-o a ministros e dedicando seu tempo a atividades culturais. O país entrou em guerra, na região do Prata, gerando ônus para o Império e insatisfação na população, que almejava mudança no regime político. Nesse ínterim, ocorreram conflitos entre abolicionistas e republicanos, assim como militares e a Igreja se opõem ao regime. Todo esse contexto culminou com o processo de proclamação da República. Tinha início a fase republicana.

Quanto à educação superior, o Segundo Reinado apresentou diversas propostas, sem grande impacto, e, dentre elas, destacamos: novos estatutos para os cursos jurídicos (Decreto nº 1386, de 28 de abril de 1854) e escolas de medicina (Decreto nº 1387, de 28 de abril de 1854 – Reforma Luis Pedreira). Essas medidas, dentre outras para o ensino secundário, fracassaram, devido à falta de infra-estrutura institucional para dar suporte à sua operacionalização. Esse fato favoreceu o retorno dos jesuítas, que reabriram suas escolas, aumentaram o número de matrículas, no ensino particular, e moldaram o ensino secundário, neste setor. (VIEIRA, 2007)

Em 1874, ocorreu a primeira tentativa do Estado de controlar as escolas públicas e particulares, por meio da nomeação de uma comissão para inspecionar os estabelecimentos, o que gerou forte reação.

Era a primeira vez que o Estado se intrometia no ensino privado, além das autorizações que lhe concedia. Esta parte da autorização material deu lugar a polêmicas muito vivas nos jornais, que viam nisso uma grave transgressão da lei. Sustentava-se que o governo não tinha nada a ver com a instrução particular, quando na realidade a moralidade pública exigia a tempo *[sic]* esta intervenção: porque, chegara-se a tal ponto que cada um podia abrir o curso que lhe aprouvesse, sem informar qualquer autoridade seja policial, seja administrativa ou municipal, e havia instrutores ou professores que infligiam aos seus discípulos punições muito rigorosas. (ALMEIDA, 1989, p.81).

Percebe-se, diante do trecho citado, o embate entre publicistas e privatistas e que a crítica à intervenção estatal no ensino particular já se manifestava desde o império.

Com o advento da República, o país permaneceu sob o comando do Marechal Manuel Deodoro da Fonseca (1889-1891). Temendo que esse quadro se mantivesse, os partidários republicanos liberais buscaram assegurar a convocação de uma Assembléia Constituinte, o mais breve possível (CARVALHO, 2008).

Nessa época, aconteceu a Reforma Benjamim Constant, cujo destaque concedemos à seguinte proposição jurídica: Regulamento do Conselho de Instrução Superior (Decreto nº 1.232-G, de 2 de janeiro de 1891) estruturando o ensino em: escola primária, sendo esta subdividida em 1º grau (crianças de 7 a 13 anos) e 2º grau (crianças de 13 a 15 anos); secundária (duração de 7 anos) e superior. (VIEIRA, 2007).

Finalmente, em fevereiro de 1891, foi promulgada a primeira Constituição republicana do Brasil, inspirada no modelo norte-americano.

Dentre outros aspectos inovadores e positivos, para o campo social, a nova Constituição implantou o voto universal para os cidadãos (mulheres, analfabetos, militares de baixa patente ficavam de fora), instituiu o presidencialismo e o voto aberto, bem como extinguiu o poder moderador e separou Estado e Igreja (MORAES, 2004).

Na Constituição de 1891, as normas estavam agrupadas por Títulos, que se dividiram em Seções, e estas, em Capítulos. Assim, a forma de governo estabelecida foi a de uma República Federativa, sob o regime representativo, constituída conforme preceitua o art. 1º: por uma união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.

A educação foi prevista no Capítulo IV, Seção I – Das atribuições do Congresso, como segue: art. 34, item 30; art. 35, § 2º, § 3º, § 4º; Título II, art. 65, item 2; e art. 67. E, também, no Título IV, Seção II – Declaração de Direitos, art. 72, § 6º.

A primeira Constituição republicana brasileira não representou mudanças consideráveis para o desenvolvimento do ensino. No que concerne à educação superior, as únicas referências aparecem no item 30, do art. 34, e no item 3, do art. 35, *in verbis*¹⁷:

Art. 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

[...] 30º) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União;

Art. 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

¹⁷ Nestes termos

3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;

Dessa forma, o art. 34 definiu a competência privativa, isto é, exclusiva, do Congresso Nacional, de legislar sobre o ensino superior – visto, pela primeira vez, como serviço –, no Distrito Federal. O item 3, do art.35, determinou uma espécie de parceria entre o Congresso Nacional e os estados para criar, nestes, instituições de ensino superior e secundário, mas não determinou a competência exclusiva do Congresso para legislar sobre qualquer nível de ensino nos estados, deixando, portanto, também facultado a estes legislar sobre a educação em seus territórios.

Na esfera infra-constitucional teve início uma série de reformas. A Reforma Epitácio Pessoa, pautada pelos seguintes atos normativos: Código de Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário (Decreto n º 3.890, de 01 de janeiro de 1901), Regulamento para o Ginásio Nacional (Decreto n º 3.914, de 26 de janeiro de 1901) enfatizando o ensino secundário e superior. (VIEIRA, 2007)

A Reforma Rivadávia Corrêa que, entre outras regulamentações, instituiu a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Ensino Fundamental na República (Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911), que assumiu *status* de primeiro marco normativo de que se tem notícia, no Brasil, concedeu autonomia a instituições de ensino superior, inclusive antecedendo a criação, bem sucedida, de universidades.

Ocorre que, com essa Reforma, o Estado deixou de exercer o controle oficial sobre o ensino superior, concedendo autonomia total aos estabelecimentos, além de permitir a liberação de verbas públicas para seu financiamento, possibilitando o surgimento de instituições de todo tipo, conforme apresenta Chaves (2005, p. 118):

[...] à revelia do poder central, foram criadas universidades no estado do Amazonas (1909-1926), em São Paulo (1911-1917) e no Paraná (1912-1915), que tiveram uma curta existência. Diante dessas tentativas, mesmo não sucedidas, o Estado voltou a exercer o controle oficial sobre o ensino, por meio do Decreto nº 11.530, de 1915. O ensino superior privado continuou tendo liberdade de atuação, mas voltou a ser submetido ao instituto da equiparação com as instituições federais e ao controle minucioso do Estado.

Nessa esteira, a Reforma Carlos Maximiliano resgatou, para o Estado, o controle oficial sobre o ensino, que a reforma anterior havia relegado a segundo plano, reformando o secundário e regulamentando o superior (Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915);

manteve apenas a cobrança dos exames vestibulares e revogou todas as medidas que favoreciam os estados e as instituições particulares com a descentralização, aumentando, assim, o controle federal, e interferindo, até mesmo, na criação de universidades estaduais. Com isso, contrariava o disposto na Constituição.

A Reforma João Luis Alves (Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925), também conhecida como Lei Rocha Vaz ou Luís Alves Rocha Vaz – então professor da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro –, dentre outras regulações, organizou o Departamento Nacional de Ensino e reformou o ensino secundário e superior. Sobre ela, Ranieri (1994, p. 75) discorre que “visou essencialmente reforçar o controle do governo federal sobre o aparelho escolar, numa tentativa de estabelecer o controle ideológico das crises políticas e sociais que provocaram a Revolução de 1930”. Já nessa época, manifestava-se o objetivo do alcance normativo de afastar do ensino superior o acesso de políticas e ideologias contrárias ao governo.

A Primeira República – também conhecida como República Velha – foi marcada, internamente, por diversas trocas de presidentes; pela manutenção da influência exercida pelas oligarquias rurais e seus coronéis; por sentimentos de insatisfação – que originam movimentos conhecidos como o de Canudos e Contestado, na zona rural, e as revoltas da Vacina e da Chibata, na zona urbana. (LINHARES, 2008)

Em outubro de 1930, ocasião em que várias correntes disputavam o poder político e econômico, ocorreu um fato histórico que ficou conhecido como Revolução de 30 – quando as correntes oposicionistas, denominadas Aliança Liberal, assumiram o poder. Assim, Getúlio Dornelles Vargas (1930-1945), tomou posse como chefe de um governo provisório e centralizador. Fausto (2006) aduz que se configurou uma troca de poder, sem grande ruptura, posto que, em substituição à elite oligárquica dos fazendeiros do café de São Paulo e dos produtores de leite de Minas Gerais, assumiu a elite formada por militares, técnicos diplomados, jovens políticos e industriais.

Vargas teve o apoio da Igreja Católica e, em suas ações administrativas, dissolveu o Congresso Nacional; assumiu os Poderes Executivo, Legislativo, Estaduais e Municipais; destituiu os antigos governadores – exceto o novo governador eleito de Minas Gerais – e nomeou interventores federais; concentrou a política do café em suas mãos, com a criação do Departamento Nacional do Café (DNC); reprimiu partidos e organizações de esquerda –

principalmente o PCB; criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, leis de proteção ao trabalhador, de enquadramento dos sindicatos pelo Estado e órgãos para arbitrar conflitos entre patrões e operários – juntas de conciliação e julgamento. (FAUSTO, 2006)

No que concerne à educação, Vargas buscava formar uma elite mais ampla, melhor preparada intelectualmente, e, assim, criou o Ministério da Educação e Saúde e um sistema educativo que promovia a educação, partindo do centro para a periferia – contrário ao que ocorrera, na década de 20, quando os estados executavam suas próprias reformas. Por outro lado, educadores, influenciados pelo movimento escolanovista, criaram a Associação Brasileira de Educadores que promoveu diversas conferências nacionais de educação, gerando condições para a organização desse campo; vários educadores, como Fernando de Azevedo se destacaram. (VIEIRA, 2007)

Ainda no que tange à intervenção do Estado sobre as primeiras universidades brasileiras, Chaves (2005) relata:

Em 1928, por meio do Decreto nº 5.616, o governo federal regulamentou a instalação de universidades nos estados, com a finalidade de manter o controle e impor condições para o funcionamento. Em 1931, já na era Vargas, Francisco Campos, primeiro ministro da educação, fez aprovar o Decreto nº 19.851, de 11 de abril, instituindo o Estatuto das Universidades Brasileiras, que vigorou por 30 anos e admitia duas formas de organização do ensino superior: a universidade e o instituto isolado. A universidade poderia ser livre (mantida por fundações ou associações particulares) ou oficial (oferecida pelo Estado, que, no entanto, estabelecia o pagamento do ensino superior). Era uma concepção autoritária, pois continha um modelo único de universidade, para todo o país, além de restringir a autonomia universitária, contrapondo-se à proposta defendida pelos liberais. (CHAVES, 2005, p. 118-119).

Como se percebe, o referido Estatuto representou o primeiro ato legislativo a versar sobre o sistema universitário brasileiro. Era parte da Reforma Francisco Campos (1931-1932), que ficou conhecida como a primeira a expressar o interesse do Estado em definir uma estrutura orgânica para o ensino superior, o secundário e o comercial, em todo o território nacional. Dentre suas regulamentações, destacamos, ainda, o Decreto nº. 20.158 de 30 de junho de 1931, tratava da organização do ensino comercial, entre outras providências. No entanto, ao deixar de lado os cursos profissionalizantes, essa formação foi desvalorizada e, como consequência, houve um aumento na demanda pelo ensino acadêmico (VIEIRA, 2007).

Na esteira dessa reforma, como meio de aumentar a interferência do governo sobre as universidades estaduais e as livres, foi instituído o Decreto nº 22.579, de 27 de março de

1933, em cuja teia normativa tecia-se a necessidade de aprovação dos estatutos internos das universidades pelo então Ministério da Educação e Saúde Pública, negando assim qualquer existência de autonomia. Nesse ínterim, o Decreto nº 6.283, de 25 de janeiro de 1934 deu origem a Universidade de São Paulo – USP. Ranieri (1994) relata que, mesmo em plena era Vargas, o projeto do Decreto, de autoria de Fernando de Azevedo, acabou por conferir a criação da USP sob um regime próprio, menos rígido do que o determinado pelo Estatuto das Universidades Brasileiras e do Decreto posterior a ele.

Como se depreende, as normas infra-constitucionais direcionadas à educação superior, desse período, dispõem contra a Constituição, embora quase nada se dispusesse sobre aquela no texto desta.

2.1.3 A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).

No desenrolar dos acontecimentos históricos, foram realizadas, em 1933, eleições para a Assembléia Nacional Constituinte, com grande participação popular e organização partidária, quando a força das elites regionais ficou explícita nas urnas.

Em 16 de julho de 1934, a referida Assembléia promulgou a Constituição, tendo como modelo a Constituição alemã, vigente à época, e, no dia seguinte, elege Vargas presidente da República, através de voto indireto. A Constituição de 1934, na verdade, foi fruto de um Decreto, originado na Assembléia Constituinte (o de nº 19.398/1930) que instituiu juridicamente o governo provisório que lhe deu origem (CARVALHO, 2008).

A CF/1934 apresentou oito Títulos, dez Capítulos e dezoito Seções. A educação aparece em seu Título V, junto com a família e a cultura, e, pela primeira vez, em um Capítulo próprio, o II. Outra inovação foi o fato de ter a palavra educação mencionada, e não mais ensino, como na Constituição anterior. Também pela primeira vez, foi prevista a vinculação de um percentual mínimo de todos os impostos para a Educação.

Foi, também, a primeira Constituição a contemplar a Ordem Social, em seu Título II, a partir do art. 121. No que concerne à educação, esta foi tratada como direito social, pela primeira vez, no art. 138, alínea *b*, e no art. 150, que postula o seguinte:

Art 150 - Compete à União:

- a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções.

Dessa forma, é imperioso destacar que esse artigo traz um elenco de competências exclusivas e centralizadas na União. Ou seja, cabia à União, além da função de planejar, coordenar, fiscalizar o ensino, em todos os níveis e “ramos”, a de garantir manutenção (organização) e o controle do sistema, em todo o país, donde se presume a educação superior. Já na alínea *b*, do referido artigo, vemos uma preocupação do constituinte em assegurar o controle e a fiscalização sobre o ensino superior, não lhe concedendo autonomia. A mesma alínea permite entender a preocupação com o aumento desqualificado de estabelecimentos de ensino, criando o amparo legal para a sua contenção

A alínea *d*, do artigo 150, ressaltou a competência da União de manter, no Distrito Federal, os níveis de ensino secundário e, complementar deste, superior e universitário. Há uma questão que incita dúvida com relação aos dois últimos, posto que a universidade mantém o ensino superior, a menos que o constituinte da época quisesse enfatizar a diferença entre o ensino superior ministrado nas faculdades e nas universidades. Além disso, fica claro que o ensino superior público, mantido pela União, somente aconteceria no Distrito Federal, de vez que, na alínea *c*, não há clareza de definição, ficando a critério do governante interpretar se o sistema educativo é apropriado a determinado território.

A previsão de financiamento aparece, pela primeira vez, em um texto constitucional brasileiro, no art. 156 *ipsis verbis*¹⁸:

Art 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Assim, essa vinculação obrigava a União e os municípios a aplicar, pelo menos, dez por cento da receita advinda dos impostos. Já para os entes federados e o Distrito Federal, a vinculação era de, no mínimo, vinte por cento.

No campo infraconstitucional, Vargas, por meio do Decreto nº 1.303, de 8 de novembro de 1934, possibilitou a disposição normativa sobre a criação de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior:

Art. 1º A criação de universidade, de estabelecimento isolado de ensino superior, de novos cursos nessas entidades ou, ainda, de novas habilitações em cursos regularmente existentes será autorizada pelo Presidente da República, à vista de parecer favorável do Conselho de Educação competente.

Ocorreu, então, a partir desse momento, a decretação de instituições específicas para o ensino superior, cujo foco inicial incidia sobre a regularização dos cursos já existentes.

2.1.4 A Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937).

Aconteceu que, três anos depois, em 1937, Getúlio Vargas revogou a Constituição de 1934 e outorgou a de 1937, por intermédio do golpe de Estado que aplicou, no país, e

que inaugurou o período conhecido como Estado Novo. A Constituição de 1937 – inspirada nas Constituições de regimes fascistas europeus –, teve muitos de seus princípios como letra morta, havendo ditadura pura e notória do Poder Executivo. Nela, foi citado, pela primeira vez, o sistema de educação brasileiro, com base nos princípios presentes na Constituição. Porém, a vinculação constitucional para o financiamento da educação, anteriormente prevista, foi suprimida.

¹⁸ Com as mesmas palavras.

Sobre a Constituição Federal, de 1937, Silva (2005, p.83) nos revela que:

[...] vinte e uma emendas sofreu essa Constituição, através de *leis constitucionais*, que a alteravam ao sabor das necessidades e conveniências do momento e, não raro, até do capricho do chefe do governo. (Grifos do autor).

A ditadura de Vargas, iniciada com o golpe de 1937, só teve fim, em 1945, com sua deposição pelos militares. É mister destacar que, nesse período, pelo seu caráter ditatorial, predominaram ações de censura, coercitivas e arbitrárias, como torturas, prisões e até assassinatos de pessoas presas por questões políticas.

A organização da Constituição de 1937 diferia das demais, apresentando 22 temas destacados, e o último tratava das disposições transitórias e finais. A educação aparecia, apenas, ligada à cultura. Ocorre que, sobre a educação superior, quase nada constava; seu enfoque maior buscava assegurar a proteção e o aperfeiçoamento da juventude, tornando-a eficiente para o trabalho e não descuidando de sua formação moral e cívica, como bem desejava o governo ditador da época.

Nessa Constituição, foi extinto o título “Ordem Social”, bem como não se acha evidente o direito social à educação. Sobre a educação superior, o art. 128 reservou-lhe, indiretamente, uma referência da qual se pode inferir que esteja aqui contemplado, em face da abrangência hermenêutica do artigo *legis dispositio*¹⁹:

A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares.

É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.

Dessa forma, esse artigo deixa explícita a intenção do governo da época de favorecer a privatização da educação, uma vez que dá liberdade a criação de escolas particulares e ao favorecimento ou fundação de instituições futuras. O Estado deixa de ser o promotor do ensino, cabendo-lhe apenas estimular seu desenvolvimento, ao mesmo tempo em que configura ser seu dever, inclusive, financiar instituições privadas de ensino. Observa-se, assim, que, sob o regime ditatorial, o Estado brasileiro já favorecia o privado em detrimento do público.

¹⁹ Disposto na lei.

O outro artigo que fez referência à educação superior, de forma implícita, assim estava postulado:

Art. 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

Esse artigo mostra ser dever da nação e do Estado proporcionar educação adequada, em todos os seus graus, mas apenas no caso daqueles que não tiverem recursos para uma educação privada, novamente priorizando o setor privado.

Por fim, há uma referência, na segunda parte do art. 150²⁰, sobre a revalidação de diplomas de ensino superior.

2.1.5 A Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).

Em 1946, quando foram iniciados os movimentos de democratização no país, o General Presidente Eurico Dutra (1946-1951) instalou a Assembléia Constituinte que daria origem à Constituição de 1946. No entanto, para os constitucionalistas, como Silva (2005), retomavam as fontes formais do passado, nem sempre condizentes com a história real, o que permite inferir que essa Constituição - reportando-se saudosamente aos regimes anteriores – “nasceu de costas para o futuro”.

É importante destacar o momento político do Estado brasileiro, no qual a sociedade vivenciava a superação do regime ditatorial de Vargas, com eleições diretas e uma Constituição votada pelo Congresso Nacional. A educação voltou a ser assumida pelo Estado, como seu promotor principal.

Após a Segunda Guerra, muitos militares e civis que apoiavam Getúlio Vargas passaram a discordar do regime vigente, dando início a um movimento que aspirava a um regime democrático. Ocorre que essas pressões deram origem à Lei Constitucional nº 9/1945,

²⁰ Art. 150 - [...] aos brasileiros natos será permitida a revalidação de diplomas profissionais expedidos por institutos estrangeiros de ensino.

que, praticamente, outorgou uma nova Constituição. A partir dela, em até 90 dias, deveria ser marcada a eleição para a presidência. Em 1945, as Forças Armadas, temendo um outro golpe getulista, o depuseram (SILVA, 2005). Assim, a nova Constituição trazia consigo a marca do conservadorismo, mas, ao mesmo tempo, avançou em alguns dispositivos.

Encontrava-se organizada em Títulos, Capítulos e Seções. Indicou, em seu Título V – “Da Ordem Econômica e Social”, um resgate da ordem social e do reconhecimento dos direitos sociais, elencados a partir do art. 157. Contudo, no que se refere à educação enquanto direito social, esta permaneceu no esquecimento. O Título VI era o referente à família, à educação e à cultura, e o Título II, novamente, tratava da educação e da cultura.

Apesar de não haver nenhuma seção dedicada à educação superior, esta pode ser percebida na leitura atenta dos artigos referentes à educação em geral. A primeira disposição que podemos inferir sobre a educação superior aparece no art. 161, que estabeleceu: “a lei regulará a revalidação de diploma expedido por estabelecimento estrangeiro de ensino”, diferente da Constituição Federal, de 1937, que, como norma auto-aplicável²¹, permitia a validação de diplomas expedidos por institutos estrangeiros de ensino.

Já o art. 167 dispunha que o ensino, nos diferentes ramos, seria de competência da iniciativa pública, embora concedesse liberdade à educação privada, mas, como norma de eficácia limitada, *verba legis*: “Art 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.”.

Em seguida, o art. 168 expressa o postulado sobre a liberdade e o provimento de cátedra, nos incisos VI e VII:

Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

[...] VI - para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade;

VII - é garantida a liberdade de cátedra.

O inciso VI, do art. 168, limitou o aproveitamento dos professores para o exercício da cátedra, exigiu que eles só assumissem sua posição de professores junto a estabelecimentos de

²¹ A questão da eficácia das normas, será melhor esclarecida no Capítulo 3.

ensino secundário oficial e, no ensino superior, oficial ou livre, caso fossem aprovados por concurso de títulos e provas. E o inciso seguinte assegurava a liberdade de cátedra²².

Recorrente à época, encontramos comentários de autores, como Pontes de Miranda, apologistas do estrangeirismo. Sobre o citado artigo 168, ele comenta:

Erro de política legislativa Constitucional – A superstição do concurso, que volve a ser matéria constitucional. Enquanto os Estados Unidos da América abrem as portas das Universidades aos sábios estrangeiros, que lhes faltam, o Brasil, medíocre e pobre, põe os seus medíocres a escolher medíocres bajuladores e os faz vitalícios (...). Alguns professores não puderam mesmo permanecer no Brasil porque a xenofobia brasileira os vigiava com a polícia. (PONTES DE MIRANDA, 1960, p. 217).

No que diz respeito ao financiamento da educação, este tema, que fora suprimido, na Constituição anterior, toma corpo, novamente, no art 169:

Art. 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Diferente do disposto em 1934, está o acréscimo da vinculação mínima de dez para vinte por cento da arrecadação dos impostos, nos estados, no Distrito Federal (DF) e nos municípios.

Por fim, temos o parágrafo único, do art. 174, *in verbis*:

Art. 174 - O amparo à cultura é dever do Estado.

Parágrafo único - A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior.

O artigo acima se refere a uma norma que precisa de legislação complementar para adquirir validade: a criação de institutos de pesquisas junto a estabelecimentos de ensino superior, devendo estes estimular a cultura, em consonância com o *caput* do artigo. O dispositivo aponta que a concepção de pesquisa ainda não estaria atrelada à universidade,

²² Postula que o ensino deve ser ministrado com base em princípios como a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, e divulgar o pensamento, a arte e o saber. Atualmente, o princípio da liberdade de cátedra encontra previsão constitucional, no inciso II, do art. 205, e no art. 206, da CF/88.

entendendo que a esta competia a função do ensino. Daí, a necessidade da criação de institutos de pesquisa.

Depois do governo Dutra, assumiu, novamente, o poder Getúlio Vargas (1951-1954), por meio de eleições diretas. Após uma série de breves sucessões, Juscelino Kubitschek governou o Brasil de 1956 a 1961, ocasião de um importante marco infra-constitucional para a educação: a Lei nº. 4024/61 — Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que, embora prevista na Constituição de 1946, só foi promulgada em 1961.

Cortes (1989) explica que, após intenso debate, cuja polarização se deu entre os defensores do ensino público e gratuito e os defensores dos interesses privados, estes últimos acabaram sendo vencedores, visto que a lei em tela não destacava o dever do Estado com a educação, dividindo-o, assim, com a iniciativa privada, ao definir, por exemplo:

Art. 3º: O direito à educação é assegurado:

I — Pela obrigação do poder público e pela liberdade da iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor;

II — Pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos.

Já é possível perceber, portanto, que, antes mesmo do golpe militar de 1964, havia interesses e pressões da iniciativa privada no sentido de captar recursos públicos que financiassem suas ações. Essa possibilidade pode ser observada, no artigo apresentado acima, especificamente, no inciso II, no que diz respeito à liberação dos encargos da educação para aqueles que não possuíam recursos para custeá-la.

2.1.6 A Constituição da República Federativa do Brasil (de 1967).

Entendemos não ser possível discorrer sobre essa Constituição e avançar para a de 1988, sem destacar o contexto histórico relevante que lhes deu origem e influenciou-as.

Ocorreu que o então presidente, Juscelino Kubitschek (1956-1961), continuou adotando a política populista getulista, apesar de ter acelerado a expansão industrial, abrindo

ainda mais as portas da economia brasileira ao capital internacional. Essas contradições geraram um grande impasse, acentuado pela radicalização das posições de direita e esquerda. É nesse contexto que surge o movimento de 31 de março de 1964, que tinha como objetivo aparente livrar o Brasil da corrupção e do comunismo e restaurar a democracia. (FAUSTO, 2006).

Precedido por Jânio Quadros, João Goulart assumiu a presidência (1961-1964), tendo sido deposto pelos militares, no conhecido “Golpe de 64”, que instaurou, no país, a ditadura militar.

O regime militar baixou, em 9 de abril de 1964, seu primeiro Ato Institucional (AI)²³, mantendo a Constituição de 1946, com diversas alterações, assim como o funcionamento do Congresso. Isso foi viabilizado pelo então presidente, general Castelo Branco (1964-1967) (FAUSTO, 2006).

Fechado pela ditadura militar, em outubro de 1966, o Congresso foi reconvocado, via AI-4, a reunir-se, extraordinariamente, para “elaborar” o novo texto constitucional proposto pelo governo. Assim, em janeiro de 1967, foi aprovada a nova Constituição Federal, que incorporou a legislação que ampliava os poderes atribuídos ao Executivo. (CARVALHO, 2008).

A nova Constituição manteve a federação, ao mesmo tempo em que concedeu poderes extraordinários ao presidente, o que acabava por configurar um federalismo de letra morta²⁴. Doutrinadores como Raul Machado Horta e Kildare Carvalho, consideram que os Atos Institucionais, em especial o AI-5²⁵, praticamente aniquilaram a vigência da Constituição, uma vez que a ordem jurídica estava submetida ao livre arbítrio do presidente. “O conluio entre as normas constitucionais e os atos institucionais conduziu [...] à transformação do autoritarismo presidencial, que a Constituição de 1967 consagrou, em ditadura presidencial”. (CARVALHO, 2008, p.604).

²³ Atos Institucionais foram utilizados pelo novo regime para mudar as instituições do país.

²⁴ Expressão que se refere a uma lei positivada, mas sem efetividade material. Largamente utilizada na doutrina do Direito, nos processos, na jurisprudência etc.

²⁵ O AI-5, ao contrário dos demais Atos Institucionais, não tinha prazo de vigência. Ele ia de encontro à CF, de 1967, ao restabelecer os poderes do presidente de fechar o Congresso, cassar mandatos, suspender direitos políticos, demitir ou aposentar servidores públicos etc..

O país passou a viver os anos mais duros de ditadura com os militares no poder, até 1984, o que configurou uma extensão de mais de vinte anos.

A Constituição de 1967 estava disposta em cinco Títulos, treze Capítulos e vinte e três Seções. A educação foi postulada no Título IV, junto com Família e Cultura.

Em seu “Título IV – Da Família, da Educação e da Cultura”, o art. 168 afirma que a educação é um direito de todos os cidadãos e ministrado nos diferentes graus pelo poder público, bem como assegura liberdade e incentivo à iniciativa privada. Em vista de seu caráter controlador, a Constituição tinha por princípio a unidade nacional, e, com a finalidade de impedir a diferença de conteúdo a ser ministrado nas escolas, dispunha:

Art. 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à Iniciativa *[sic]* particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo.

Observa-se, no texto constitucional, que o Estado se desresponsabiliza do financiamento da educação e, ao mesmo tempo, favorece o setor privado, estimulando-o, inclusive, por meio da liberação de verbas públicas para a concessão de bolsas de estudo. Chaves (2005) afirma que, nesse período, o setor privado expandiu sua atuação no fornecimento do ensino em todos os níveis, em especial, no superior.

O inciso III, do § 3º, desse mesmo artigo, enfatiza essa questão, ao postular a questão das bolsas reembolsáveis:

III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior;

Ainda, no art. 168, o inciso V, do § 3º, preceituou o concurso público de provas e títulos para os professores que atuassem nos níveis médio e superior; porém, somente era obrigatória a prova para os que pretendessem fazer parte do quadro de funcionários de

instituições públicas. Nada estabelecia o texto quanto à admissão de professores em estabelecimentos particulares, que se configurava livre.

Já o inciso VI assegurava a liberdade de cátedra. Contudo, vemos como dual a proposição do texto Constitucional, posto que, concomitantemente, determinava o princípio da unidade nacional e garantia a liberdade de cátedra. Isso foi logo percebido e modificado pela emenda de 1969, na qual a liberdade de ensino tornou-se restrita. Caso os professores passassem a se valer da liberdade de ensino para contrariar o “quadro ideológico dominante”, na expressão de Osmar Fávero (2005), teriam a suspensão de seus direitos e garantias individuais, consoante o art. 154, da Constituição vigente à época.

No que concerne aos recursos financeiros da educação, foi retirada a vinculação de receitas à educação, ao contrário do que rezavam tanto a Constituição de 1946, quanto à Lei de Diretrizes e Bases — Lei nº 4.024/61.

Na esfera infra-constitucional, merece destaque a Lei nº 5.540/68, que ficou conhecida como Reforma Universitária. Segundo Viera (2007) o principal objetivo estava na ampliação das vagas no nível superior para atender a classe média, além de capacitar mão-de-obra para o mercado em expansão, bem como, almejava manter sob controle a classe estudantil.

Para Fávero (1991), a Reforma centrava-se em questões que envolviam diversos aspectos, dentre eles a autonomia e a gestão da universidade. E, mesmo diante das pressões advindas do movimento estudantil, contrário ao autoritarismo da época, a Reforma foi formulada e implantada, tendo como base os estudos constantes dos relatórios Atcon e Meira Mattos²⁶ bem como dos acordos MEC/USAID (United States Agency for International Development).

Em 1969, uma alteração na vinculação financeira, na CF/67, proveniente da Emenda Constitucional nº 1/1969, baixada no governo do general Artur Costa e Silva (1967-1969), definia que “a educação é direito de todos e dever do Estado” e mantinha, como na

²⁶ Fávero (1991, p.16) explica que os relatórios *Atcon* e *Meira Matos* encaravam a educação como fator primordial de desenvolvimento econômico. “[...] o primeiro, feito sob encomenda da Diretoria de Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura, e o segundo, resultado de estudos e trabalhos de uma Comissão Especial criada por Decreto pelo presidente da República. Nesses documentos, o que se verifica é um jogo constante entre os aspectos técnicos e ideológicos da educação. São esboçados novos fins para a educação superior e traçados caminhos considerados adequados para atingi-los. Isso explica a força do conteúdo ideológico, nessa época, nas instituições escolares, de modo especial nas universidades.”.

Constituição anterior, o subsídio à iniciativa privada. Impunha a vinculação orçamentária prefixada de 20% apenas para os municípios, o que, no contexto da Reforma Tributária de 1965, segundo Cortes (1989), significava quase nada.

Nesse ano de 1969, Costa e Silva afastou-se, por um problema de saúde; ao invés de o vice-presidente assumir o governo, conforme a Constituição, os ministros militares o substituíram, por meio de uma Junta Militar. Assim, em outubro de 1969, a Junta Militar declarou vagos os cargos de presidente e vice-presidente da República e marcou a eleição para esses cargos, para o dia 25 de outubro. Realizado pelo Congresso, o pleito eleitoral apontou como candidato o general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), que logo se tornou presidente.(FAUSTO, 2006).

2.2 A abertura política e o processo de redemocratização do Brasil ²⁷.

Na esteira dos acontecimentos históricos, uma emenda à Constituição Federal, de 1967 – EC nº 01, de 17 de outubro de 1969 – alterava a forma de escolha do presidente da República, ao prever a criação de um Colégio Eleitoral, composto por membros do Congresso Nacional e por delegados das Assembléias Legislativas dos estados. Mas somente em janeiro de 1974, o Brasil passou por novas eleições.

O candidato das Forças Armadas era o general Ernesto Beckmann Geisel. A oposição, objetivando denunciar as eleições indiretas, a supressão das liberdades e a concentração de renda resultante do modelo econômico, lança como candidato simbólico Ulysses Guimarães – então presidente do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). (FAUSTO, 2006).

Em 15 de março de 1974, o general Ernesto Geisel (1974-1979) tomou posse e iniciou um processo de abertura política, definida pelo próprio general como lenta, gradual e segura. Isso, porque ele sofria pressões da chamada linha dura militar e, também, porque queria controlar a abertura, a fim de evitar que a oposição alcançasse o poder muito cedo. A

²⁷ A fundamentação histórica que possibilitou a evolução desta seção é fruto de uma condensação baseada nas obras de Maria Yedda Linhares (1990), Bóris Fausto (2006) – considerado pelos historiadores como um dos maiores especialistas nos estudos da redemocratização no país – e Kildare Gonçalves Carvalho (2008).

população ainda vivia um clima de euforia, devido aos anos do “milagre” econômico. Geisel substituiu o ministro da Fazenda, Delfim Netto, por Mário Henrique Simonsen e lançou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Com esse PND, o governo pretendia completar o processo de substituição das importações²⁸, estimulando a autonomia do país no terreno dos insumos básicos (petróleo, aço, alumínio etc.) – destacando-se o avanço na pesquisa do petróleo, o programa nuclear, a substituição parcial da gasolina pelo álcool e a construção de hidrelétricas – bem como a indústria de bens de capital²⁹ – através de incentivos e créditos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) às grandes empresas privadas. A grande empresa estatal também teve

papel de destaque: Eletrobrás, Petrobrás e Embratel são algumas das empresas públicas que receberam enormes investimentos. No entanto, para que houvesse investimento, era necessário haver recursos, e esses recursos foram obtidos através de empréstimos que elevaram a dívida externa, tanto pública quanto privada. (FAUSTO, 2006).

Apesar de ter sofrido um baque com a crise do petróleo, o governo não quis optar por uma política econômica recessiva, pois isso afetaria diretamente a grande população assalariada e aumentaria ainda mais a oposição – que já crescia, mesmo com condições econômicas favoráveis. Nesse mesmo período, segundo Fausto (2006), os grandes empresários iniciaram uma campanha contra o excessivo intervencionismo do Estado.

Na esfera política, o governo Geisel iniciou por adotar uma estratégia de “distensão”³⁰, que consistia na revalorização da esfera político-partidária, por meio de medidas liberalizantes. Como parte dessa política, ocorreram eleições para os poderes Legislativo e para os Executivos estaduais, em 1974.

A liberalização do regime, promovida por Geisel, ocorreu, de acordo com Fausto (2006), devido: à pressão da oposição, que demonstrava claros sinais de independência; à confrontação com a Igreja Católica, que era desgastante para o governo – este se utilizou da

²⁸ Processo econômico que consiste na elevação da produção interna e redução das importações.

²⁹ A indústria de bens de capital, também conhecida como bens de produção, refere-se àquela que fabrica máquinas e equipamentos, que serão utilizados por outras indústrias ou setores para a produção de bens de consumo e/ou serviços.

³⁰ Estratégia formulada pelo presidente Geisel e pelo general Golbery do Couto e Silva, chefe do Gabinete Civil da Presidência, que consistia num princípio militar adotado para a liberalização do regime. Resumia-se na combinação de medidas de liberdade, intercaladas com medidas repressivas, cujo objetivo era instaurar, no país, uma democracia conservadora (FAUSTO, 2006).

luta contra a tortura para reaproximar-se daquela; às relações das Forças Armadas com o poder – que havia sido tomado pelos órgãos de repressão, interferindo negativamente em sua hierarquia, distorcendo seus princípios e pondo em risco sua integridade. (FAUSTO, 2006).

Geisel, então, iniciou uma batalha contra a linha dura e permitiu que os partidos tivessem acesso ao rádio e à televisão para as eleições legislativas, de novembro de 1974.

Os militares esperavam uma vitória fácil da Arena, mas o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) os surpreendeu, no resultado das eleições, assinalando considerável avanço, principalmente, nas grandes cidades e nos estados mais desenvolvidos. Ainda assim, em 1975, Geisel suspendeu a censura aos jornais, ao mesmo tempo em que permitiu intensa coibição ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), acusado de ser o responsável pelo triunfo do MDB. (LINHARES, 1990).

Nesse ínterim, a linha dura continuava praticando a tortura, e o “desaparecimento” de várias pessoas era comum:

Em outubro de 1975, no curso de uma onda repressiva, o jornalista Vladimir Herzog, diretor de jornalismo da TV Cultura de São Paulo, foi intimado a comparecer ao DOI-CODI, por suspeita de ter ligações com o PCB. Herzog apresentou-se e dali não saiu vivo. Sua morte foi apresentada como suicídio por enforcamento, uma forma grosseira de encobrir a realidade: tortura seguida de morte. (FAUSTO, 2006, p.271-272).

A morte do jornalista causou indignação e mobilização por setores da Igreja Católica, da classe média profissional, de organizações como a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que delataram, seguidamente, violações aos direitos humanos, como a tortura sistemática e os assassinatos encobertos. Em janeiro de 1976, situação semelhante à do jornalista ocorreu com um operário metalúrgico. Geisel, então, substituiu o comandante do II Exército, em São Paulo, por um general de sua confiança que cessou a tortura, nas dependências do DOI-CODI, o que não significou o fim da violência. (FAUSTO, 2006).

Para evitar surpresas desagradáveis, nas eleições que ocorreriam em novembro, visando que, nas eleições municipais, o MDB não tivesse bom desempenho como nas de 1974, o governo Geisel tomou uma série de medidas repressivas: em julho de 1976, uma lei –

conhecida como a Lei Falcão³¹ - alterou a legislação eleitoral, limitando a propaganda eleitoral, nos meios de comunicação, e impedindo o acesso dos candidatos ao rádio e à televisão. Em 1977, ocasião em que já havia, na sociedade civil, críticas severas à ditadura, lançou, a partir de 1º de abril, um conjunto de instrumentos legais, conhecido como “Pacote de Abril”, que visavam controlar um processo político que ameaçava ruir. (FAUSTO, 2006).

O “Pacote de abril”, lançado após colocar o Congresso em recesso, tinha como destaque, entre suas medidas, a criação do Senador “biônico”, que segundo Carvalho (2008), foi assim denominado, pelo fato de ser eleito indiretamente por um Colégio Eleitoral. O governo objetivava, com isso, evitar que o MDB se tornasse majoritário, no Senado – e conseguiu.

Apesar de ter sido bastante prejudicado por essa medida, Linhares (1990) lembra que o MDB venceu, em 59 das 100 maiores cidades do país, as eleições para prefeito e conquistou maioria nas câmaras municipais.

Também, em 1977, iniciam-se as críticas do setor empresarial às políticas governamentais, devido à crise do petróleo e do “milagre econômico”. Essas críticas terminavam em ataques ao próprio regime e na defesa das liberdades democráticas e do retorno ao Estado de direito.

Em 1978, o governo começou a promover encontros com líderes da oposição e da Igreja, visando restaurar as liberdades públicas. Nas eleições desse mesmo ano, o MDB obteve bons resultados, significando que este havia se tornado o canal político de expressão de todos os descontentamentos da população, já que os membros do MDB iam desde os liberais até os socialistas, e os seus votos concentravam-se nas grandes cidades e nos estados mais desenvolvidos. (FAUSTO, 2006).

³¹ No sítio institucional do Tribunal Superior Eleitoral, encontramos as seguintes considerações: “Nome pelo qual a Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976, ficou conhecida, em vista de ser o seu autor o então Ministro da Justiça Armando Falcão. Esta lei deu nova redação ao art. 250 do Código Eleitoral, determinando que, na propaganda eleitoral, os partidos se limitassem a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro do candidato na Justiça Eleitoral, bem assim a divulgar, pela televisão, sua fotografia, podendo ainda mencionar o horário e o local dos comícios. A partir de 1985, as disposições sobre propaganda gratuita no rádio e na televisão passaram a ser reguladas pela legislação regulamentadora de cada eleição. A Lei nº 9.504/97, art. 107, revogou totalmente o art. 250 do Código Eleitoral e atualmente regulamenta a propaganda eleitoral no país. Disponível em: http://www.tse.gov.br/institucional/centro_memoria/historia_tse/lei_falcao.html.

Carvalho (2008) rememora que, em 1º de janeiro de 1979, a Emenda Constitucional nº 11 revogava os Atos Institucionais em tudo o que contrariassem a CF. Assim, o AI-5 – expressão máxima da disposição *contra legem mater*, nesse período – deixou de ter vigência. Geisel assinalava, nesse sentido, os primeiros passos para a reconstrução democrática, uma vez que os direitos individuais e a independência do Congresso foram restaurados.

Ainda 1979, no mês de março, o candidato de Geisel – general João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), eleito pelo Colégio Eleitoral, em outubro de 1978, vencendo o candidato do MDB – tomou posse, como presidente da República.

O governo Figueiredo foi marcado pela ampliação da reabertura democrática, sobretudo porque, em agosto de 1979, apoiou uma das principais bandeiras da oposição: a

luta pela anistia. O Congresso, então, aprovou a Lei de Anistia – Lei nº. 6.683 de 28 de agosto de 1979. Esta, porém, continha restrições e fazia significativa concessão à linha dura, ao abonar os responsáveis pela prática da tortura. Apesar disso, ela permitiu o retorno dos exilados políticos e representou um grande passo na redemocratização do país. (FAUSTO, 2006; LINHARES, 1990).

Na esfera da economia, o governo Figueiredo ficou conhecido pelo aprofundamento da crise econômica, especialmente no período compreendido entre 1979 e 1983. O então ministro da economia, Mário Henrique Simonsen, manteve-se no cargo; mas, após impor uma política restritiva, sofreu oposição de diversos setores, principalmente dos empresários. (FAUSTO, 2006).

Em agosto, Simonsen foi substituído por Delfim Netto – tido como o homem do “milagre”. Todavia, a situação econômica nacional e internacional estava bem diferente: a segunda crise do petróleo elevou preços, agravando o problema do balanço de pagamentos; as taxas internacionais de juros cresciam cada vez mais, dificultando a obtenção de novos empréstimos – que tinham seus prazos para pagamento reduzidos. (FAUSTO, 2006).

Devido a esse novo contexto, em meados de 1980, Delfim implantou uma política econômica recessiva, limitando duramente a expansão da moeda, cortando investimentos das empresas estatais e elevando as taxas de juros; com isso, o investimento privado também foi

reduzido. Em 1981, o resultado do Produto Interno Bruto (PIB)³² foi negativo – o que não ocorria, desde 1947. A recessão durou de 1981 a 1983, sendo os setores mais prejudicados as indústrias de bens de consumo durável e de capital, gerando desemprego, nos grandes centros urbanos onde se situavam (FAUSTO, 2006).

Em fevereiro de 1983, tentando restaurar sua credibilidade internacional e melhorar as contas externas do país, o governo brasileiro recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI). O governo era pressionado pelas medidas restritivas e o pagamento dos juros. O FMI demonstrava estar descontente pelo não cumprimento do acordo, por parte do Brasil; com isso, os credores internacionais não concederam novos prazos para o pagamento da dívida e nem taxas favoráveis de juros (FAUSTO, 2006). Como se depreende, as interferências dos organismos internacionais, no país, começam a ganhar força, a partir daqui.

Em 1984, a economia ganhou novo fôlego, com o crescimento das exportações, principalmente, de produtos industrializados; a queda do preço do petróleo e a redução de sua importação e de outros produtos – os investimentos feitos pelo II PND – contribuíram para isso. No entanto, a inflação prosseguia crescendo. (FAUSTO, 2006).

Retomando a esfera política, em dezembro de 1979, o governo conseguiu aprovar, no Congresso, uma nova lei de organização partidária, que objetivava dividir a oposição, dificultando sua ascensão ao poder. Essa lei extinguiu a Arena e o MDB e estabelecia que todas as novas organizações que viessem a ser formadas tivessem o vocábulo “partido” em sua sigla. A Arena, então, se transforma no Partido Democrático Social (PDS), reunindo partidários do regime, sob a liderança do senador José Sarney, e o MDB, em Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). (LINHARES, 1990).

Com essa medida de abertura política, as divergências ideológicas e pessoais entre os integrantes do MDB – que, até então, era o único meio de oposição – começam a aflorar. Surgem, então, diversos partidos: o Partido Democrático Trabalhista (PDT), próximo à social-democracia européia; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), fundado pelo dissidente do

³² Representa a soma de tudo o que é produzido, no país, durante um determinado período, tendo como referência as diretrizes dos órgãos internacionais de estatística. É formado pelo desempenho dos setores de agropecuária, indústria e serviços. O novo método de calcular o PIB passou a trabalhar com mais fontes de informação e leva em consideração 293 produtos e 149 atividades econômicas. O indicador começou a ser calculado na década de 1950. A revisão antecedente à atual para o cálculo do PIB havia acontecido, em 1997. Entre as mudanças ocorridas na nova metodologia está o uso de informações do imposto de renda da pessoa jurídica. (Fontes: *Tribuna do Norte Online*; sítio institucional do Conselho Federal de Economia).

PMDB, Leonel Brizola, com enfoque na causa trabalhista de esquerda; e o Partido dos Trabalhadores (PT), a partir do sindicalismo independente e contando com católicos progressistas, socialistas e grupos da esquerda não-reformista. Destaca-se que a ideologia de esquerda prevalecia, nas universidades e nos meios culturais em geral (FAUSTO, 2006).

O Partido dos Trabalhadores (PT), formado por membros do sindicalismo urbano e rural e de setores da Igreja e da classe média profissional, assume como proposta representar os interesses das amplas camadas de assalariados existentes, no Brasil, baseado em um programa de direitos mínimos e transformações sociais que permitissem a implantação do socialismo. É válido destacar que, desde sua formação, o PT já apresentava diversas correntes internas, como a social-democracia, os partidários da ditadura do proletariado, o campo sindical – principalmente na região do ABC, tendo destaque a figura de Luiz Inácio Lula da Silva, o Lula. (FAUSTO, 2006).

Outro opositor, Leonel Brizola – após uma decisão judicial que lhe tirou a sigla PTB – funda o Partido Democrático Trabalhista (PDT), em maio de 1980, embora seu registro só tenha sido concedido em 1981.

Sobre a questão sindical, Fausto (2006) destaca que, nesse período, tinha perdido força, mas, apesar da repressão, com a ajuda do imposto sindical, conseguiu sobreviver. Desse modo, a primeira Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT) ocorreu, em agosto de 1981, apontando duas correntes sindicais:

[...] Uma delas, muito próxima do PT, apostava em uma linha reivindicatória agressiva, na qual a mobilização dos trabalhadores era definida como mais importante do que o processo sinuoso de abertura. Seu núcleo impulsionador encontrava-se no sindicalismo do ABC. A outra corrente defendia a necessidade de limitar a ação sindical a lutas que não pusessem em risco o processo de abertura. Não assumia uma clara definição ideológica, sustentando a importância de alcançar ganhos concretos imediatos para os trabalhadores. Essa corrente abrangia sindicatos importantes, como o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, controlados por sindicalistas menos definidos politicamente e por integrantes dos dois PCs. (FAUSTO, 2006, p.281).

Em 1983, a primeira corrente funda – sem a participação dos moderados – a Central Única dos Trabalhadores (CUT). E, em 1986, os moderados fundam a Central Geral dos Trabalhadores (CGT). Essas duas centrais sindicais divergentes iriam combater-se, no decorrer dos anos.

Ainda segundo Fausto (2006), pela primeira vez, desde 1965, ocorreram, em novembro de 1982, eleições – de vereadores a governadores de estado – pelo voto direto, com a participação de mais de 48 milhões de brasileiros. Nelas, o regime militar sofreu um novo revés, pois, nesse pleito, a oposição elegeu dez governadores, incluindo estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, este último com Brizola, ficando claro, assim, que o regime foi, gradativamente, perdendo sua capacidade de controlar a situação política. Nesse ínterim, alguns grupos oposicionistas começam a se articular, com vistas à sucessão presidencial a ocorrer em 1985.

A crise econômica e o grande desemprego que atingia o país, a partir de 1982, provocam a intensificação das críticas ao governo.

É mister destacar que, em 1º de dezembro de 1983, a Emenda Constitucional nº 24 - a chamada “Emenda Calmon” – reintegra ao texto constitucional, de 1967, a vinculação do financiamento da educação. Fica, assim, disposto, no § 4º, do art. 176:

[...]§ 4º. Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Também em 1983, os partidos políticos iniciaram uma campanha pelas eleições diretas para presidente da República, dando origem a diversas manifestações. O ponto alto das manifestações partidárias, na visão de Fausto (2006) e de Carvalho (2008), foi um comício para mais de 200 mil pessoas, em São Paulo, em janeiro de 1984, que impulsionou o movimento “Diretas já”, fazendo com que este deixasse de ser um movimento de organizações partidárias e se transformasse em quase unanimidade nacional.

Sobre esse movimento, Linhares (1990, p. 375) relata que ele se configurava como “manifestações de massa, com a participação de mais de um milhão de pessoas, em algumas capitais estaduais, isolando o regime.”. O que representava que as pessoas depositavam reais esperanças nas “Diretas”, repudiando o regime militar e aspirando pelo fim do período tortuoso, expectativas essas traduzidas em várias músicas e poesias, divulgadas na época.³³

³³ Por exemplo, no poema “Esperança”, de Mário Quintana, e na música “Pedro pedreiro”, de Chico Buarque.

Para que a esperada eleição direta acontecesse, era, no entanto, necessário que uma emenda constitucional fosse aprovada por 2/3 dos congressistas, e havia uma distância enorme entre a manifestação popular e o Congresso – formado pela maioria do governo (PDS) (CARVALHO, 2008).

O general Figueiredo, receando manifestações, impôs estado de emergência³⁴. A emenda foi votada, acompanhada por grande expectativa da população; porém, apesar de ter sido aprovada, não obteve votos suficientes (2/3) para que a Constituição fosse emendada, gerando enorme frustração popular (CARVALHO, 2008).

Ainda cabia ao Colégio Eleitoral escolher o próximo presidente. O PDS tinha como possíveis candidatos: Paulo Maluf – que havia sido prefeito e governador de São Paulo, pelo voto indireto, e eleito como deputado, com grande número de votos; Aureliano Chaves – vice-presidente da época – e Mário Andreazza – coronel do exército e ministro do Interior, de Figueiredo. Maluf conseguiu o apoio dos convencionais do PDS, vencendo Andreazza. Aureliano retirou sua candidatura e fundou o Partido da Frente Liberal (PFL), coligando-se ao PMDB – que havia lançado Tancredo Neves, como candidato a presidente, e José Sarney, como candidato a vice-presidente – formando, assim, a Aliança Democrática, em oposição a Maluf. (FAUSTO, 2006).

Fausto (2006) registra que Sarney não era visto com bons olhos pelo PMDB, pois havia sido um dos principais membros políticos do PDS, sendo considerado um dos notáveis do regime militar, bem como fora presidente do partido pelo qual foi eleito senador. Porém o PFL não abria mão de seu nome, e o PMDB acabou cedendo.

Em 15 de janeiro de 1985, a oposição, finalmente, chegou ao poder, através da eleição de Tancredo Neves, pelo Colégio Eleitoral. A ditadura, iniciada 21 anos antes, chegava ao fim. Contudo, a posse esperada não se concretizou, visto que Tancredo foi submetido a uma cirurgia, às pressas, e o vice Sarney (1985-1990) tomou posse em seu lugar. Após diversas

³⁴ Silva (2005, p.763) esclarece que a CF/67, a partir da EC 11/78, configurava três formas de defesa do Estado, isto é, tratava de estados de exceção refletidos em instituições emergenciais: “medidas de emergência, estado de sítio e estado de emergência”. O estado de emergência representa o que, hoje, a CF/88 define como estado de defesa. Lenza (2005, p.403) explica que “as hipóteses em que se poderá decretar o estado de defesa estão, de forma taxativa, previstas no art.136, *caput* [...], quais sejam: para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

cirurgias e boletins médicos – transmitidos, nacionalmente, e causando comoção e expectativa na população – foi anunciado, em 21 de abril, o falecimento de Tancredo. Milhões de pessoas foram às ruas acompanhar a passagem de seu corpo por São Paulo, Brasília e Belo Horizonte, até chegar à sua cidade natal – São João Del Rey (MG). (LINHARES, 1990).

Novamente, as esperanças da população ficam fragilizadas diante do falecimento da pessoa nas quais aquelas eram postas. Sobre esse sentimento, Fausto (2006, p.285) expressa que:

[...] uma parte das manifestações resultava da comoção provocada pela morte de um presidente, ainda mais em condições tão dolorosas. Mas havia também a sensação de que o país perdera uma figura política importante, em um momento delicado. Essa sensação tinha fundamento. Tancredo possuía algumas qualidades raras no mundo político: honestidade, equilíbrio, coerência de posições. Essas virtudes se sobrepunham às preferências ideológicas de direita ou de esquerda.

Como a figura de Tancredo pesava sobre Sarney, este, empossado em 15 de março, nomeou o ministério que aquele havia escolhido e demonstrou respeito aos acordos da Aliança Democrática.

Entre os nomes escolhidos por Tancredo estava Francisco Dornelles, seu sobrinho, que foi nomeado ministro da Fazenda. Visando combater a inflação, Dornelles adotou uma receita ortodoxa. No entanto, devido à disputa política por cargos estratégicos, Dornelles foi substituído, em agosto de 1985, por Dílson Funaro. Nesse mesmo período, João Sayad assume, como ministro do Planejamento (FAUSTO, 2006).

A Nova República surgia, assim, como frustração de milhões de brasileiros que, sob o lema “Muda Brasil”, acreditavam, e mesmo ansiavam, na superação de mais de 20 anos de autoritarismo militar, pois coube ao ex-presidente da ARENA e do PDS, e não a um político da oposição, conduzir a democratização do país. (FAUSTO, 2006).

Linhares (1990) relata que Sarney manteve o Sistema Nacional de Informações (SNI) funcionando e a ele destinando e liberando recursos; isso demonstrava que Sarney não havia se libertado totalmente dos vínculos com o passado.

Sarney, porém, não estava sozinho. Reconhecia, em Ulysses Guimarães, o “Senhor Diretas”, um verdadeiro poder de veto sobre suas decisões. Ulysses, desde logo, ocupou a presidência do Congresso Nacional e, dessa forma, o segundo cargo da República. Mais tarde,

assumiria, também, a presidência da Assembléia Constituinte, o legítimo foro de transformações do país, e aí exerceria uma grande influência. (FAUSTO, 2006).

O contexto político-econômico, em 1985, não era dos melhores: as disputas partidárias aumentavam, assim como as acusações de favoritismo a amigos e grupos econômicos; a inflação subia; a população via em Sarney um presidente imóvel – exceto quando se tratava de favorecimento a interesses particulares. (FAUSTO, 2006). Apesar disso, se comparada com anos anteriores, a situação econômica era menos grave. O grande impulso proveniente das exportações permitira a retomada do crescimento. A queda das importações e o avanço das exportações resultaram em um saldo da balança comercial favorável, permitindo pagar parte dos juros da dívida. Mas o problema das dívidas externa e interna assim como a inflação subsistiam, em longo prazo. O fato era que em uma economia de indexação³⁵, como a do Brasil, a inflação passada ficava embutida na futura, formando um círculo vicioso.

Almejando restaurar seu prestígio, o governo lançou, em fevereiro de 1986, o Plano Cruzado – uma nova moeda forte substituiu o desmoralizado cruzeiro. Sarney convocou o povo a colaborar na execução do Plano. Além de abolir a indexação, congelar preços e a taxa de câmbio³⁶, o plano buscou melhorar a situação dos trabalhadores, reajustando o salário mínimo pelo valor médio dos últimos seis meses, acrescido de um abono de 8%. Com isso, Sarney ganhou prestígio instantâneo junto à população. (FAUSTO, 2006).

No contexto político, em maio do mesmo ano, as eleições diretas para presidente foram restabelecidas, o direito do voto dos analfabetos foi aprovado e todos os partidos políticos foram legalizados – inclusive o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B).

Em novembro de 1986 ocorreram eleições para o Congresso e o governo dos estados. Os deputados e senadores eleitos para a Assembléia Nacional Constituinte seriam os responsáveis pela elaboração da nova Constituição Federal. O prestígio do PMDB foi evidenciado, através da eleição de governadores, em todos os estados – exceto Sergipe, assim

³⁵ “**Indexação.** Ato que consiste em ligar o valor de um capital ou de um rendimento à evolução de uma variável de referência (preço, produção, produtividade, por exemplo).”. Verbete disponível em: <http://dicionario-de-economia.portalmidis.com.br/i/o-que-e-indexacao.htm>.

³⁶ “**Taxa de câmbio.** Preço pelo qual a moeda de determinado país é trocada pela moeda de um outro país. [...]” Verbete disponível em: http://www.notapositiva.com/dicionario_economia/taxacambio.htm.

como a vitória na maioria absoluta das cadeiras da Câmara dos Deputados e do Senado. (FAUSTO, 2006).

Nesse período, o Plano Cruzado já havia fracassado – entre outros fatores, devido ao desequilíbrio das contas externas³⁷ causado pelo impulso às importações gerado, este, pelo fortalecimento artificial da moeda³⁸. Porém, esse fracasso ainda não era percebido pela população. Após as eleições, a inflação explodiu graças aos aumentos de tarifas públicas e dos impostos indiretos. Em fevereiro de 1987, o país declarava moratória³⁹. A população, que em princípio acreditava no Plano, mostrava-se decepcionada e desconfiada com os rumos da economia. (FAUSTO, 2006).

Embora algumas mudanças normativas já houvessem ocorrido, ainda pendiam algumas leis vigentes, herança do regime militar, que tolhiam as atividades democráticas e precisavam ser revogadas. No plano legal, isso ocorreria por meio da eleição de uma Assembléia Constituinte que conferisse origem e legitimidade a uma nova Constituição.

Carvalho (2008) relata que as reuniões da Assembléia tiveram início, em 1º de fevereiro de 1987, e, no dia seguinte, o deputado Ulysses Guimarães foi eleito o presidente da Constituinte. A população acompanhava, atenta e ansiosamente, a elaboração da nova Constituição, desejando que esta fixasse os direitos dos cidadãos, as instituições básicas do país e solucionasse diversos problemas enfrentados pela sociedade.

Oficialmente, os trabalhos terminaram, em 5 de outubro de 1988, data em que a nova CF foi promulgada, refletindo o avanço do país na área da extensão dos direitos sociais e políticos aos cidadãos em geral e às ditas minorias – como os índios – além de

³⁷ “**Contas externas.** Indicador do grau de vulnerabilidade da economia de um país em relação ao mundo. O indicador é composto por três itens: balanço de pagamentos, reservas internacionais e dívida externa.” Verbete disponível em: http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL281689-9356,00.html.

³⁸ O Plano Cruzado representava, ficticiamente, a noção de uma moeda forte, com o viés de ser recebido pelo povo com bons olhos. Tratava-se, no entanto, de uma jogada de *marketing*, vez que a moeda parecia forte, o que incidiu para o aumento do consumo, mas o país não possuía economicamente condições de mantê-la. Daí a razão de seu fracasso, em menos de um ano.

³⁹ “**Moratória.** • Espera, dilação que o credor concede ao devedor além do dia do vencimento da dívida. • Ato de adiar os vencimento das dívidas suspendendo os pagamentos e ação da justiça, decretado pelo governo de um país que passa por circunstâncias excepcionalmente graves (guerra, revolução, crise econômica, calamidade pública).” Verbete disponível em: <http://www.workpedia.com.br/69468/morat%F3ria.html>

diversas medidas inovadoras, como a criação do *habeas-data*⁴⁰ e a previsão de um código de defesa do consumidor.

Seu texto foi bastante criticado⁴¹, desde a elaboração até o início de sua vigência: por ter sofrido pressão de diversos grupos da sociedade refere-se a assuntos que tecnicamente não são considerados de natureza constitucional. (CARVALHO, 2006) Apesar disso, a CF de 1988, é tida como marco por ter concluído o processo de abertura iniciado por Geisel em 1974, pondo fim aos últimos resquícios do regime autoritário.

Segundo Carvalho (2008), a democracia é o imperativo chave da CF/88, de vez que não tomou por base, na sua formulação, nenhum projeto de governo, o que, de certa forma, causou demora e lentidão nos trabalhos da Constituinte. Historicamente, foi a maior de todas as Constituintes, pois *in verba actor*⁴²

Foram necessárias 339 sessões e 2.400 horas de trabalho, com a apreciação de 66 mil emendas, mais de 15 mil pronunciamentos e cerca de 2,5 milhões de fotocópias. Todo esse trabalho contou com a participação de assessores diretos do plenário – um contingente de 500 servidores. (p.608)

Paulo e Alexandrino (2008) consideram que o texto da CF/88, é dotado também de influência estrangeira, destacando as fontes portuguesas, espanholas, italianas, francesas, latino-americanos e anglo-americanas.

Sobre a legitimidade da Constituinte e do texto elaborado, Carvalho (2008) explica que sua efetividade se deu pelo fato de ter sido convocada por emenda à CF/67, em ato convocatório – cujo artigo 1º a declarava livre e soberana –, aliado à ampla participação popular - que apresentou 122 emendas, “algumas com mais de um milhão de assinaturas” – bem como ao registro feito no edifício do Congresso Nacional, informando que por ali “cerca de 5,4 milhões de pessoas transitaram”. Tudo isso não revela outra coisa, senão a constatação

⁴⁰ Lenza (2005) esclarece que a garantia constitucional do *habeas data* está regulamentada pela Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, que se destina a disciplinar o direito de acesso a informações contidas em registros ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público, tendo em vista o conhecimento ou retificação referentes a dados pessoais daquele que ajuíza uma ação de *habeas data*. Qualquer pessoa, física ou jurídica, pode mover este tipo de ação para ter acesso às informações a seu respeito.

⁴¹ Carvalho (2008, p.607) lembra que “o Presidente da República, José Sarney, em cadeia de rádio e televisão, discursou, durante cerca de meia hora, criticando o Projeto de Constituição, que, se aprovado, acarretaria ao Estado ônus insuportável, sujeito que estaria o Tesouro a uma sobrecarga que equivaleria a 132 bilhões e 600 milhões de dólares, acarretando os males do desemprego e a hiperinflação.”.

⁴² Nas palavras do autor.

de que o nível de participação popular nos trabalhos da Assembléia Constituinte, caracteriza sua legitimidade.

Em resumo, o esgotamento do regime militar, imposto em 1964, tornar-se-ia evidente, em 1985, no bojo de um amplo movimento de redemocratização. A partir de 1980/82, o crescimento econômico estagnou, levando o país a rever suas políticas econômicas e sociais. Acentuava-se a dependência em relação ao endividamento externo. O modelo econômico colocado em prática, baseado na substituição de importações, chegava ao seu limite.

O regime militar não possuía nem recursos, nem projetos para a crise e recolhia-se ao imobilismo, enquanto manifestações de massa ocupavam as ruas. Foi nesse clima que se organizou a transição entre a ditadura e um regime democrático-representativo, que teve seu ponto culminante traduzido na CF/88, conforme acompanhamos.

A Constituição, aprovada em 5 de outubro de 1988, apresentou 245 artigos e 70 disposições transitórias, tratando de vastíssima gama de assuntos. É a mais democrática Constituição brasileira e a que esboçou maior preocupação com os chamados direitos sociais, incorporando-os ao seu texto. Contudo, segundo alguns constitucionalistas⁴³, o estabelecimento de todos esses direitos e garantias, no texto constitucional, representava um erro legislativo. Toda uma série de elementos que podiam ser tratados em legislação comum entrou para a Constituição. Sem dúvida, esse caráter enciclopédico da Constituição derivava do medo ao retorno do regime ditatorial, ainda muito recente na memória nacional.

Com todas essas ressalvas, a Constituição de 1988 pode ser vista como o marco que pôs fim aos últimos vestígios formais do regime autoritário. A abertura, iniciada em 1974, levava mais de treze anos para desembocar em um regime democrático. Visando conhecer o alcance normativo de seu texto, passaremos a analisá-la mais detalhadamente, no que concerne à educação superior.

2.3 A educação superior na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁴³ Moraes (2004), Bonavides (2004).

O olhar sobre a incidência normativa da educação superior, nos textos constitucionais estudados até aqui, nos possibilita comprovar, concisamente, o diferencial único presente, na Carta de 1988: Trata-se, essencialmente, de um marco jurídico fundamental para o campo educacional, posto que:

- Assegura, efetivamente, a educação enquanto bem jurídico⁴⁴, concebendo-a como direito social⁴⁵, nos termos do art.6º.
- A educação está disposta no Título VIII, Capítulo III, tendo, pela primeira vez, uma Seção exclusivamente a ela dedicada: a Seção I.
- Prevê, de modo pontual, pela primeira vez, a educação superior, nos artigos 207, §1º e § 2º; 208, inciso V ; e de modo conexo, nos artigos 23, V; 37, II; 150, VI, c; 205; 206 e seus incisos; 208, V e VI; 209; 211, §1º; 212, §2º; 213, seus incisos e parágrafos; 214; 218, §1º, § 2º, § 3º e § 5º; 225, VI; 242; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) 61; 72, § 2º e §3º.
- Inova, ao elevar a educação superior à categoria de bem jurídico (art. 218, §3º), em função de seu papel fundamental na formação de recursos humanos, na ciência, na pesquisa e na tecnologia.
- Entroniza a autonomia da universidade à categoria de princípio⁴⁶ (art. 207).
- Abre campo para as discussões sobre a lei de diretrizes e bases para a educação brasileira (art. 22, XXIV).
- Estabelece a obrigatoriedade do legislador ordinário com o Plano Nacional de Educação, plurianual e com objetivos já determinados (art. 214 e seus incisos).

⁴⁴ Um bem jurídico, na esfera constitucional, representa que este bem (a educação, por exemplo) está assegurada, no texto constitucional, como direito fundamental; logo, os direitos fundamentais são os bens em si mesmos considerados e declarados na CF. A educação, enquanto bem jurídico, está postulada na esfera dos direitos sociais (Título II – dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II – dos Direitos Sociais).

⁴⁵ Constitucionalistas, como Moraes (2004), Silva (2005) e Carvalho (2008), consideram que os direitos sociais visam uma melhoria das condições de existência da sociedade, por meio de atenção, por parte do Estado, em assegurar a garantia de seu cumprimento. Os direitos sociais apresentam sua melhor previsão histórica, na CF/88.

⁴⁶ Os princípios constitucionais são normas basilares, ordenadoras, fruto da expressão dos valores fundamentais da sociedade, assim como envolvem a idéia da Constituição como norma suprema. A CF/88 foi a primeira a tratar dos princípios, em um Título especial (artigos 1º a 4º). Assim, se uma norma fere um princípio, é inconstitucional, por tamanha violação.

Realizando uma conjugação de artigos, Silva (2005, p.312), explica que o art. 205 apresenta uma declaração fundamental:

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.

Essa declaração, combinada com a do art. 6º – “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” –, incide na elevação da educação à categoria de direito fundamental. Assim, com base no princípio da universalidade, a educação é direito de todos, e a esse valor jurídico é agregado um novo valor, quando determina o titular do dever de prestar o direito. Em resumo: “todos têm o direito à educação e o Estado tem o dever precedente de prestá-la, assim como a família.”. Isso também implica dizer que o Estado deve fornecer a todos o ensino, de acordo com o que reza a lei maior, nos termos do art. 206.

Assim, a Constituição de 1988, converteu-se em um marco, na história de todas as Constituições, dotada de um diferencial único: a participação popular é marca de seu texto, com escopo de assegurar a democracia, na ótica do presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães.

Sua classificação rígida exige um procedimento mais difícil e solene para a elaboração de emendas do que foi necessário para todas as demais Constituições. Serve ela própria de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas escalonadas, situando-se necessariamente no topo da pirâmide normativa. Ocorre que do seu texto original ao texto de hoje, dotado de uma enorme quantidade de emendas (56), a

Constituição encontra-se desfigurada. Para Carvalho (2008), o Estado brasileiro passa por uma crise constitucional, que fragiliza a CF/88, posto que, diante de sua rigidez e formalismo, tem sido vista como uma barreira ao funcionamento do sistema capitalista e, por tabela, à competitividade dos agentes econômicos. Essa crise acaba gerando uma outra crise, a funcional, na qual o Estado perde a exclusividade de funções que lhe pertencem por natureza, dando cena à ação de outros setores, semi-públicos, privados, locais e até mesmo internacionais, assumindo funções estatais. Segundo a autor,

Além destes fatores, o pluralismo jurídico se traduz pela presença da denominada *lex mercatoria* criadora de novos direitos, e que consiste num conjunto de normas acordadas pelos grandes agentes econômicos, para disciplinar atividade e rotinas sem qualquer interferência do Estado (CARVALHO, 2008, p.153).

Daí, entendemos que a Constituição original de 1988 passa a ser tratada como um entrave e, portanto, precisando ser alterada, seguindo as orientações e critérios que melhor se coadunem com a ordem econômica.

Encontra-se, até o presente, organizada em Títulos, Capítulos e Seções, compreendendo 315 artigos, sendo 245, na parte permanente, e 70, no ato das disposições constitucionais transitórias, o que a configura como a maior de todas.

No que concerne à educação superior, é notório que a CF/88 representou um importante momento para a história daquela, uma vez que, para esta, convergiram, significativamente, as atenções de pessoas, educadores, organizações, sindicatos, movimentos que lutaram para assegurar a expressão de seus interesses, no texto constitucional. Atende, assim, plenamente, às fontes verdadeiras do direito constitucional, posto que, de acordo com Maria Helena Diniz (1988, p. 258), buscou amparo nas fontes materiais, cujos “elementos que emergem da própria realidade social e dos valores” lhe servem de inspiração.

Retomando a análise normativa, passemos agora aos artigos do texto constitucional, concernentes à educação superior, que mais se destacam.

a) **Artigo 206**

Definido por alguns dos principais doutrinadores constitucionalistas como o informador dos princípios constitucionais do ensino, *in verba constituere*⁴⁷, o artigo se encontra assim definido:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

⁴⁷ Nas palavras da Constituição.

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Grifos nossos).

Daí, depreende-se que o art. 206 trata dos princípios que regem o dever do Estado com o ensino e que normalizam, de forma marcante, na esfera legislativa, o direito à educação. Dentre os princípios acima expostos, observa-se que é destaque a questão da gratuidade do ensino, dado que, embora existisse previsão, na Carta anterior, aquela se restringia ao período de escolarização compulsória. É o inciso IV que possibilita a compreensão de que, em todos os níveis de ensino, inclusive no superior, a educação ofertada, em estabelecimentos oficiais, deve ser gratuita; e, somada aos incisos VI e VII, deve ser também democrática e de qualidade.

Destacamos o inciso IV, por entender que ele também é inovador, à medida que estende a gratuidade a todos os níveis de ensino, inclusive o das IES, donde se presume que a cobrança de cursos, sejam eles de graduação sejam de pós-graduação, nesse último caso quer *lato* quer *stricto sensu*, representa um atentado contra a Constituição.

Cabe registrar, com relação ao inciso V, que, antes da Emenda nº 19, de 1998, era assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União. A Emenda nº 53/2006 substitui a valorização dos profissionais do ensino por valorização dos profissionais da educação escolar e estabelece que a exigência de ingresso exclusivamente por concursos e prova de títulos somente incidirá sobre profissionais de rede pública, deixando a iniciativa privada livre para a forma de acesso dos professores.

Para a concretização desses princípios, as normas constitucionais sobre educação devem ser interpretadas no sentido da efetivação, especialmente no setor público, pois, de acordo com Silva (2005, p.213):

As normas constitucionais têm o significado jurídico de elevar a educação como direito público subjetivo essencial, que ao Poder Público cumpre possibilitar a todos. Daí a preferência constitucional pelo ensino público, pelo que da iniciativa privada que embora seja concedida, é, no entanto, meramente secundária e condicionada.

Além disso, conforme acompanhado historicamente no Capítulo anterior, a atual Carta Magna, instaura, no plano legal, o Estado Democrático de Direito, configurando o ápice das lutas pela redemocratização no país. Sua intenção, conforme descrito em diversos de seus artigos (por exemplo: 1º, 4º, 5º, 6º, 193), é a de configurar-se como a orientadora de um Estado promotor da justiça social, cuja finalidade precípua reside, com base na segurança jurídica, em assegurar o bem comum, superando qualquer ação do Estado que priorize interesses de um grupo em detrimento de toda a coletividade, almejando superar um Estado que represente, parafraseando Florestan Fernandes, “o coveiro da qualidade de vida”.

b) Artigo 207

Antes de iniciarmos a análise desse artigo, é válido lembrar que a criação da instituição universitária, no Brasil, se deu sob a tutela do Estado. Basta nos reportarmos às Cartas Magnas republicanas para verificarmos o quanto todas elas buscaram centralizar, na pessoa jurídica de direito público interno, o poder sobre o ensino superior. O ápice da maior supressão da autonomia, como vimos, está compreendido nos períodos do Estado Novo e da ditadura militar: o poder executivo sepultou processos de luta pela autonomia

universitária, “que somente vieram despontar no cenário político do país no final da década de 70, com o surgimento das primeiras associações de docentes.” (PERONI, 2000). Assim, por meio de uma grande mobilização de atores sociais da esfera educacional, foi possível conquistar a inserção, no texto constitucional, da autonomia universitária como previsão legal.

Conforme já mencionado, o art. 207 é elevado à condição de princípio da autonomia universitária, revelando peculiaridades do ensino superior:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996).

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996).

Esse artigo inaugura, para as universidades, mais segurança jurídica e estabilidade, de vez que, apenas e tão somente, por meio de emenda constitucional, pode ser alterado.

Na interpretação desse princípio, Carvalho (2008, p.626) aduz que as normas decorrentes da Constituição “[...] devem observar o conteúdo dos princípios por ela emanados, que condicionam e determinam o processo legislativo e a aplicação da lei” posto que, caso isso não ocorra, se estará originando uma situação de “inconstitucionalidade por violação de princípios [...] circunstância que acentua ainda mais a sua força jurídica.”.

O caso em tela reflete uma norma de aplicabilidade imediata, na classificação doutrinária de José Afonso da Silva⁴⁸ (1982). Isso representa dizer que se trata de uma norma de eficácia plena:

Normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular (p. 90).

Nesse sentido, esse tipo de norma constitucional, por ser coercitiva⁴⁹, não requer elaboração de nenhuma norma legislativa que lhe complete o sentido ou, ainda, que lhe determine um conteúdo, visto que, por si só, é suficiente no entendimento dos interesses que nela estão regulados.

Uma outra característica desse artigo é a que Ranieri (1994) denomina completude. Isso representa afirmar que qualquer lei infra-constitucional que infira sobre a extensão ou o sentido da autonomia universitária é inconstitucional, uma vez que o artigo é completo.

O alcance da autonomia tem sido ponto de muita discussão. FERRAZ (1998), ao examinar a autonomia da universidade, na CF/88, propugna que aquela consista na capacidade de autodeterminação e de autonormação, dentro dos limites fixados pelo poder

⁴⁸ A classificação de Silva (1982, p.90) considera que as normas constitucionais se dividem em três categorias, conforme avança o seu grau de eficácia: plena, contida e limitada. Nesse sentido, a norma de eficácia contida é aquela “que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do poder público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados.”. Já a norma de eficácia reduzida é aquela “[...] que apresenta aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incide totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhe devolva a aplicabilidade.”

⁴⁹ Este tipo de norma impõe “uma ação ou uma abstenção independentemente da vontade das partes” (SILVA, 1982, p.60)

que a institui; no caso, os limites estão definidos pela própria Constituição, importando que a autonomia atua dentro de limites que a legalidade constitucional lhe tenha conferido.

Ranieri (1994) entende que mesmo uma norma de aplicabilidade imediata pode, no entanto, receber regulamentação de caráter instrumental, para que tenha maior funcionalidade, por meio de uma lei ordinária⁵⁰. Registre-se que esse aspecto não se refere à incidência da norma. Ela incide sozinha. “Aceita, porém, regulamentação, embora dela não necessite [...], sendo a relação que se estabelece entre ela e a norma regulamentadora é de mero desdobramento dos seus aspectos externos e não de integração constitucional.” (p.107).

Isso implica dizer que nenhuma lei ordinária regulamentadora pode dispor sobre o conteúdo do art. 207 e, muito menos, dar-lhe sentido ou extensão. A finalidade seria apenas no sentido de implementar ou contribuir para a sua aplicação. Menos ainda, pode uma lei ordinária dispor de forma contrária ao que está postulado no artigo em tela, pois, para a hermenêutica⁵¹ do Direito, o que importa é o alcance que tem a norma maior.

Consideramos que a aplicabilidade imediata do art. 207 lhe confere princípios e regras interpretativas específicas. Canotilho (1994, p.69) ensina que os princípios constitucionais são dotados de máxima efetividade, representando que a eles deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe conceda, já que são dotados, por si sós, de força normativa; bem como ensina que não se deve abandonar a premissa de que desempenham uma função útil no ordenamento jurídico, “sendo vedada a interpretação que lhe suprima ou diminua a finalidade”. Com isso, as instituições universitárias são valorizadas e resguardadas, sua

⁵⁰ As leis ordinárias editam normas gerais e abstratas que regulamentam as normas constitucionais. O processo legislativo de composição da lei ordinária é dividido em três fases distintas: a fase de iniciativa – deflagração do processo legislativo; a fase constitutiva – onde ocorrem as deliberações parlamentar (através da discussão e votação) e executiva (manifestação do chefe do Executivo pela sanção ou veto) e a fase complementar (promulgação e publicação). A lei ordinária possui campo material residual, ou seja, aquele que não for regulamentado por lei complementar, decreto legislativo e resoluções. Para a sua aprovação, requer, do ponto de vista formal, aprovação pelo quorum de maioria simples ou relativa, ou seja, a maioria dos presentes à reunião ou sessão que compareceram naquele dia de votação, embora o quorum de instalação da sessão de votação seja de maioria absoluta, conforme art. 47. (SILVA, 2005; BRASIL, 1988).

⁵¹ Segundo Paulo e Alexandrino (2008), para o método de interpretação jurídica, o sentido das normas constitucionais é compreendido por meio de elementos interpretativos como o filológico, referente à questão literal, gramatical e textual; o elemento lógico, que corresponde a sistematização da norma; o histórico, tendo em vista a importância da análise do contexto em que se desenrolaram os trabalhos da Assembléia Constituinte, dos registros dos debates realizados, assim como o contexto em que a norma deve ser aplicada (realidade social); o elemento teleológico, que investiga minuciosamente a finalidade da norma; e, por fim, o elemento genético, que investiga a origem dos conceitos empregados no texto.

segurança e estabilidade asseguradas, pois qualquer determinação em contrário é considerada inconstitucional.

Nesse sentido, uma interpretação que flexibilize a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão fere a Constituição. Nesse caso, estaria servindo a interesses privados, na justificação de instituições particulares de ensino superior, que abandonam o modelo Humboldtiano⁵², tornando o “serviço” educacional menos oneroso e mais rentável.

Entendemos que a indissociabilidade referida implica o cumprimento, pela universidade, de sua função social, dado que se embasa num ensino que possibilita a reflexão, por meio da pesquisa, e no compromisso com a sociedade. Trata-se, portanto, de uma mediação essencial entre os três elementos.

Ranieri (1998, p.117) caracteriza-os como liberdades:

A liberdade de ensino e pesquisa consiste em autonomia substancial, vinculada à essência da universidade; a liberdade administrativa e de gestão patrimonial, por sua vez, configura autonomia instrumental, da primeira derivada e a ela subordinada, mas essencial à sobrevivência daquela.

O artigo 207, de nossa Carta Magna, define, ainda, elementos essenciais, no que concerne à autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial da universidade. A partir do que está postulado nele, depreende-se que a autonomia da universidade reflete-se no poder que esta possui de estabelecer normas e regulamentos que sejam ordenamento próprio da instituição.

O artigo em tela, conforme visto anteriormente, é denominado princípio da autonomia universitária. Ranieri (1994) afirma que os verbos nele utilizados são imperativos e cheios – “as universidades gozam de autonomia [...]” e “obedecerão ao princípio [...]”. Relembrando os conceitos gramaticais, o verbo é a palavra que indica ação praticada ou sofrida pelo sujeito ou um fato que o sujeito pratica ativamente. E o verbo imperativo e cheio é aquele que expressa uma atitude de ordem que não requer interpretações vazias. Daí, podemos perceber

⁵² Modelo de universidade alemão criado, em 1810, por Wilhelm von Humboldt – conhecido como arquiteto do sistema educacional prussiano e fundador da universidade de Berlim. Baseava-se o modelo nas premissas de liberdade de pesquisa e ensino, mesmo estando submetida à organização estatal. Ocorre que, para Humboldt (2004, p.43), “Sendo a educação um instrumento fundamental de formação das consciências, o lugar em que se forja uma subjetividade cultivada, ela deve permanecer ao abrigo da interferência do Estado, pois este pode pretender controlar a sociedade indiretamente via o controle das consciências”. Nesse modelo, agregam-se simultaneamente o ensino, a pesquisa e a extensão universitária.

que o artigo representa uma norma cogente, que configura uma ação determinada. Essa direção própria implica a capacidade que a universidade tem de estabelecer, por exemplo, seu regimento interno, o ensino, a escolha dos seus dirigentes. O limite da autonomia reside no interesse próprio da universidade, em consonância com o art.206 – por ser este o informador dos princípios do ensino – e com o art. 5º – por ser este o informador das garantias e direitos individuais e coletivos. Estes são, portanto, a nosso ver, os limitadores do art. 207.

Parecem-nos plausíveis as proposições de Schwartzman (1988), ao discorrer acerca de aspectos importantes que ajudam a compreender o alcance do art. 207. Para ele, a autonomia didático-científica supõe que as universidades devem ter plena liberdade de definir currículos, abrir e fechar cursos, tanto de graduação quanto de pós-graduação e de extensão. Elas devem ter, também, plena liberdade de definir suas linhas prioritárias e mecanismos de financiamento da pesquisa, conforme regras internas. Deve ser garantida, ainda, a autonomia em relação a órgãos externos.

Já no que tange à autonomia administrativa, o autor acima referido supõe que as universidades poderão se organizar criando e aprovando seus próprios estatutos e adotando sistemas administrativos próprios, entre outros. Além do que, outros princípios constitucionais permitem inferir que a universidade teria autonomia, no que se encontra preconizado no art. 206, inciso V: são os princípios gerais referentes a piso salarial, ingresso exclusivo por concurso público e regime jurídico único.

O princípio básico da autonomia de gestão financeira e patrimonial estaria relacionado à dotação orçamentária global, com liberdade para remanejamento de recursos. A autonomia patrimonial garante que as universidades possam constituir patrimônio próprio e utilizá-lo da maneira que melhor lhes convier (SCHWARTZMAN, 1988). No nosso entendimento, esse subprincípio⁵³ é basilar para a autonomia, posto que, sem autonomia financeira, não há autonomia didático-científica e administrativa.

Para o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), dentre os princípios que fundamentam o “Padrão Unitário de Qualidade”, a autonomia universitária implica a

⁵³ Segundo Carvalho (2008, p.625), “Princípios expressam valores fundamentais adotados pela sociedade política (função axiológica), vertidos no ordenamento jurídico, e informam materialmente as demais normas.” Um **subprincípio** é uma ramificação principiológica, dentro de um princípio maior, mas com igual alcance jurídico.

[...] autonomia da instituição na gestão de seus recursos e no dimensionamento de sua produção, na composição das instâncias de execução e de deliberação, bem como na escolha de direção e representação [...], também se expressa pela garantia de uma independência da universidade em relação às entidades mantenedoras, seja qual for a sua figura jurídica. (ANDES-SN, 2003, p.30).

Reforçam-se, assim, as visões acerca do entendimento do alcance jurídico do art. 207.

Por fim, compete destacar que a CF/88, em face do art. 207, concedeu liberdade à universidade de legislar sobre o que contempla o artigo; isso, contudo, não representa sua autonomia sobreposta à do Estado, pois a autonomia daquela, assim como a deste, está cerceada pelos limites da própria Constituição.

c) Artigo 208

Seguindo o sentido do artigo 205, o art. 208 modela o dever do Estado com o ensino:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
 [...]

 V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
 [...].

O artigo, portanto, aponta como o Estado fica obrigado, com relação à educação superior, a assegurar a garantia de acesso a ela, donde se presume que, atendendo ao princípio basilar de direito público, prevalece a primazia do interesse público sobre o privado e aquela garantia será asseverada em instituições públicas. No inciso V, do referido artigo, observamos que há um afunilamento presente, posto que o acesso aos níveis mais elevados de ensino e pesquisa se dará somente aos que conseguirem assegurar seu espaço, numa “seleção natural”. É impossível não registrar que esse inciso demonstra a idéia liberal de igualdade de oportunidades, fortalecendo o caráter elitista que, historicamente, presenciamos nos textos constitucionais analisados anteriormente. Por outro lado, serve para justificar os processos seletivos que concedem acesso a esse nível de ensino.

d) Artigo 209

No artigo 209, encontramos a previsão constitucional para a coexistência de entes privados e públicos, em todos os níveis de ensino:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Porém, a presunção de liberdade não deve ser interpretada como livre iniciativa/concorrência, nos termos de uma atividade econômica qualquer, posto que se trata de educação e não de uma mercadoria. Logo, esse artigo não deve, de acordo com a hermenêutica jurídica, receber uma conotação que lhe confira a possibilidade de desvio de verba pública para as instituições privadas de ensino.

Os estabelecimentos privados de ensino não são delegatários de serviço público, ou seja, não prestam seus serviços mediante contrato de concessão ou permissão de serviço público, nos termos do artigo 175: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”. Daí, reforçamos o argumento de que é inconstitucional o setor privado receber recursos da esfera pública para realizar serviços públicos.

e) Artigo 211

O artigo 211 nos mostra que, por exclusão, a educação superior é responsabilidade da União, uma vez que distribui as competências relativas à educação:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 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).

Assim, a União, que organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, é responsável pelo financiamento das instituições de ensino públicas federais. Donde se presume que iniciativas infraconstitucionais, que conferem transferência de recursos para a iniciativa privada, dispõem de forma contrária ao disposto na lei maior.

A participação da União, junto aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios tem caráter supletivo e, por finalidade, ofertar educação a todos, igualitariamente, e manter um mínimo de qualidade de ensino através da assistência técnica e financeira.

f) Artigo 212

No artigo 212, encontramos a seguinte disposição sobre o financiamento:

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.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

De acordo com Amaral (2003), a pretensão do legislador constituinte originário, com a vinculação proposta, ocorreu para “[...] colocar o peso da Constituição sobre os *ombros* dos Poderes Executivo e Legislativo na definição de prioridades, ao serem programados os gastos

do Fundo Público brasileiro.”⁵⁴ (p. 133. Grifo do autor); assim, a previsão do art. 212 tem por escopo uma priorização mínima para a educação.

O artigo 212 define a estrutura do financiamento da educação. A vinculação constitucional dos recursos é a previsão de uma alíquota mínima, advinda da receita de impostos⁵⁵, a ser investida na educação. Assim, a determinação ficou em percentuais mínimos, de 18% para a União e 25% para os Estados e Municípios, para a manutenção e

desenvolvimento do ensino. O artigo também estabelece critérios para efeito de cálculo dos percentuais e de verificação de sua destinação; elege o ensino obrigatório como área prioritária de atendimento; determina o custeio de atividades de apoio ao ensino, ligadas à suplementação alimentar e assistência à saúde com outros recursos, e destina ao ensino fundamental público a receita da contribuição social do salário educação.

Paulo e Alexandrino (2008) ressaltam que a aplicação dos percentuais constitucionalmente previstos para a educação configura-se, também, como princípio constitucional sensível⁵⁶, nos termos do artigo 34, inciso VII, alínea *e*⁵⁷, “cuja inobservância pelo estado ou pelo Distrito Federal autoriza a intervenção federal, a partir de representação do Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal, de vez que põe em termo grave comprometimento da ordem pública (art. 36, III)” (p.980). Por exclusão, entendemos que, caso a inobservância se dê por parte da União, compete também ao STF, como guardião da Constituição, intervir. Nesse sentido, uma norma infraconstitucional que interfira na vinculação dos recursos para a educação deve ser declarada inconstitucional.

É importante destacar que esse artigo se refere, específica e exclusivamente, à receita proveniente de impostos.

⁵⁴ Formado pela arrecadação de todas as espécies de tributos.

⁵⁵ Impostos correspondem a uma categoria do gênero tributo. As outras categorias são as taxas, as contribuições de melhoria, o empréstimo compulsório e as contribuições sociais (CF/88: artigos 145, 148 e 149). O art. 16, do Código Tributário Nacional (CTN), conceitua imposto assim: “é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.”.

⁵⁶ Os princípios constitucionais sensíveis são os intocáveis, por constituírem a base da federação; não podem ser abolidos, nem sob Emenda Constitucional; somente uma nova CF poderá encerrá-los. São, portanto, cláusulas pétreas. Podem apenas ser aperfeiçoados.

⁵⁷ Essa alínea assim reza: “e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida e 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).”.

Ranieri (2000) afirma que, de todas as políticas sociais, somente a educação recebeu, no texto original da Constituição, tratamento diferenciado, no que concerne à vinculação da receita pública. No entanto, o financiamento da educação superior é feito com recursos não vinculados à educação, ou seja, fora desse artigo, mas com base nos artigos 206, IV, e 213, § 2º.

g) Artigo 213

Por fim, temos o art. 213, *in verbis*:

Art. 213 Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação:

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Dele, entendemos que podem existir instituições de educação superior, inclusive, sem fins lucrativos, mas privadas, que podem receber recursos do Estado para sua manutenção. Veda a alocação de recursos públicos a instituições lucrativas, mas confere recursos públicos a instituições privadas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas), bastando que comprovem finalidade não lucrativa e que aplicam seus excedentes (lucros?) financeiros em educação, bem como, caso encerrem suas atividades, passem seu patrimônio a uma outra instituição dotada de mesma personalidade jurídica.

Além disso, há uma outra “brecha” legislativa, no § 2º, que possibilita que as atividades de pesquisa e extensão, inclusive privadas, recebam apoio financeiro do poder público. Dele, ainda, podemos ler nas entrelinhas que não há destinação de recursos para as atividades de pesquisa e extensão, vinculados de forma permanente.

Fica implícito que as entidades privadas, cujos excedentes financeiros configurem lucros, devem ter capacidade de auto-financiamento, não podendo receber recursos públicos.

Ainda sobre esse artigo 213, Oliveira e Adrião (2007, p.102-103) consideram que, com referência aos incisos I e II, a redação é imprecisa, posto que, para que se comprove a finalidade não lucrativa de uma instituição, basta apenas que isso conste em seu estatuto ou na ata de constituição. Assim “uma instituição pode comprovar finalidade não-lucrativa e ter lucro.”. Para eles, o inciso II possibilita que uma escola dita confessional, caso encerre suas atividades, repasse seu patrimônio a outra confessional, desvie recursos públicos,

pois, neste caso, a comprovação de seu caráter só é feita depois que os recursos foram repassados. “Assim, corre-se o risco de que os estatutos sejam modificados antes do fechamento da escola e depois de receberem os recursos públicos.”.

Ao admitir a existência de instituições lucrativas, o artigo em tela admite também que, se a instituição educativa auferir lucro, não está habilitada ao recebimento de recursos públicos.

Conjugado com o artigo 61, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a definição precisa do art. 213 fica relativizada, posto que o art. 61 reza:

Art 61. As entidades educacionais a que se refere o Art. 213, bem como as fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei, que preencham os requisitos dos incisos I e II do referido artigo e que, nos últimos três anos, tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a recebê-los, salvo disposição legal em contrário.

Isso implica interpretar que o determinado, no art. 213, só se aplicaria às instituições previstas no art.61, das ADCT, que não tivessem recebido recursos, três anos antes da CF/88, e quisessem recebê-los. Dessa forma, as entidades referidas, no art. 213, mais as fundações de ensino e pesquisa (mesmo que privadas), que receberam recursos públicos, nos anos de 1985, 86 e 87, destes poderiam continuar destinatários.

Finalizando esse Capítulo, relembremos que a educação nem sempre esteve elencada como direito, nas Constituições brasileiras. Em verdade, o direito à educação deve ser

considerado como direito social, não podendo estar restrito a uma classe ou a uma camada diminuta da sociedade e sim em prol de toda a sociedade.

A educação, como direito social, vem sendo instrumento e objeto de luta a favor de sua segurança, mediante sua absorção na sistemática histórica dos textos constitucionais: desde o Brasil colônia – quando se configurava como privilégio das classes dominantes –, passando pela primeira Constituição, a de 1924 –na qual a educação, embora assumisse *status* de direito, era destinada a poucos –, até a nossa atual Carta, na letra da qual a educação é elevada à condição de bem jurídico, ou seja, direito de todos.

Quando os estudos no campo do Direito atravessam a esfera educacional, aqueles não devem ser compreendidos sob uma ótica de mera técnica legislativa, positivada e formal, desconsiderando que se está, na realidade, diante de uma concepção de Estado e de sociedade. Esse atravessamento entre Direito e Educação deve, sim, representar um diálogo que pode interferir na luta constante pela educação como um direito social assegurado.

Autores como Cury, Horta e Fávero (*apud* FÁVERO, 2005) consideram que a recente penetração de educadores na esfera de estudos do direito educacional representa um aprofundamento da relação existente entre a educação e o direito constitucional, mas também da educação com outros mecanismos jurídicos, relação essa que servirá para que a universalização da educação venha conseguir apoio dos aparatos legais no favorecimento de sua efetivação.

Percorrendo todas as Constituições brasileiras, percebemos retrocessos e avanços, em relação aos caminhos da educação superior, assim como à existência de um contexto material no qual as relações sociais travadas contribuem para a existência de Assembléias Constituintes. Vimos que as Constituições refletem interesses. Daí, a relevância de vermos asseguradas, constitucionalmente, as conquistas oriundas das lutas educacionais.

Partindo da norma constitucional, objeto do atual capítulo, passaremos, no seguinte, à análise de algumas normas infraconstitucionais, sobre a educação superior, à luz do direito constitucional, focalizadas, especificamente, na autonomia universitária e no financiamento da educação superior. Com isso, visamos identificar se essas legislações, emanadas do Estado brasileiro, ferem a Constituição e, se o fazem, com que interesse.

CAPÍTULO 3

NORMA INFRA-CONSTITUCIONAL: O ESTADO REGULADOR E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

O Direito Constitucional configura-se como Direito Público Fundamental por referir-se diretamente à organização e funcionamento do Estado, à articulação dos elementos primários do mesmo e ao estabelecimento das bases da estrutura política.

(José Afonso da Silva)

Este capítulo tem como objetivo a análise legislativa das normas sobre a educação superior, posteriores à Constituição Federal de 1988, tendo como centralidade a questão da autonomia universitária. Interessa-nos investigar se a legislação infraconstitucional aprovada após a CF/88 respeita o texto constitucional, em especial, o artigo 207, que define a autonomia das universidades e a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão para esse tipo de organização institucional.

O suporte teórico, que serviu de embasamento para a consecução do objetivo proposto, encontra-se integrado em dois campos de conhecimento: político e jurídico. O suporte político é fornecido por autores que estudam as políticas públicas educacionais referentes à educação superior. O suporte jurídico é mediado pela ciência do direito constitucional.

Para tanto, iniciamos por resgatar a configuração que caracteriza o Estado brasileiro, conforme apresentado no primeiro capítulo: o Estado capitalista neoliberal, na perspectiva de que ele se configura como Estado regulado e regulador.

A partir de duas categorias, objetos de nossa análise, quais sejam, a autonomia da universidade e o financiamento da educação superior, estabelecemos um quadro normativo, fruto de nossa pesquisa documental (Anexo 1), dotado das espécies jurídicas

emanadas do Estado brasileiro, no período de 1988 a 2006, que identificamos relacionadas às categorias supracitadas.

No presente capítulo, nosso foco estará dirigido, essencialmente, ao estudo da autonomia da universidade, na perspectiva da CF/88. Já o financiamento da educação superior será melhor elucidado, no capítulo seguinte.

Diante do grande volume de normas encontradas para as duas categorias (43), optamos por eleger, como critério de análise, dentre elas, as espécies que, *a priori*, nos pareceram dispor, incisivamente, de forma contrária ao postulado no texto constitucional de 1988, revelando, portanto, a configuração paradigmática que assume o Estado brasileiro.

3.1 Desvelando os vieses ocultos no Estado brasileiro: regulado e regulador.

Conforme discussão iniciada, no primeiro capítulo, entendemos, com base na conceituação de Marx (2005), que o Estado se define por uma relação de entrelaçamento com a sociedade civil, sendo, no entanto, esta última a base daquele, uma vez que as relações jurídicas dele emanadas, devem ser compreendidas como fruto das relações materiais de existência.

Assim, as relações econômicas travadas na sociedade acabam por ser o elemento de fundação, os alicerces, sobre os quais é edificada a superestrutura política – o Estado, e jurídica – a Constituição. Dessa construção, emerge a obra contraditória: o Estado tem origem com as classes – que lutam entre si. Nessa luta, a classe dominante, para se manter erguida, usa como mecanismos a propriedade privada dos principais meios de produção e o apoio do Estado, que tem auxiliado na formulação de projetos que institucionalizem sua dominação econômica e política, por meio de acessórios como estruturas jurídicas, forças repressivas e outras formas de coercibilidade. (MARX, 2005).

O projeto neoliberal vigente, não abandona completamente o Estado, como se pensava, o que relativiza a premissa do Estado mínimo. Wood (2005) nos esclarece que o capitalismo atual requer um perfil de Estado que o auxilie em seu fortalecimento.

Daí a relevância de buscarmos subsídio na teoria tridimensional do Direito – já apresentada no Capítulo 1 –, de Reale (1984), que, com base na conjugação de seus elementos, nos auxilia no entendimento da mediação necessária que ocorre entre: o *fato* da existência de uma relação de poder ou o *fato poder* (Estado), que define suas políticas públicas, com base na instauração de *valores* (modelo adotado pelo Estado) a serem absorvidos pela sociedade, tomando por referência, para a materialização do *valor adotado* (modelo capitalista neoliberal), um conjunto de *normas* (constitucionais e infraconstitucionais). Em resumo, o Estado, valendo-se de sua orientação axiológica, materializa suas políticas públicas por meio do ordenamento jurídico.

Assim, o modelo de Estado capitalista neoliberal, assumido pelos governos brasileiros, materializa o perfil de um Estado regulador para, dessa forma, conseguir dar conta do projeto de sociedade que incorpora, e pela qual é regulado.

Conforme acompanhamos historicamente, no Capítulo 2, o perfil do Estado e de seus governos pode ser identificado na forma como estão dispostas as normas que regulam a sociedade. As Constituições acabam, nesse sentido, sendo espelho e lâmpada do Estado que se deseja seguir, bem como as normas daquela decorrentes.

Embora a Constituição Federal, de 1988, tenha sido fruto de uma luta da sociedade brasileira pela normalização democrática, não podemos descartar por completo que ela não tenha sido concebida assentada, também, em valores capitalistas, historicamente assumidos pelo país, a exemplo do art. 170, *caput*, II e IV⁵⁸. Apesar disso, seu grande referencial democrático é encontrado, facilmente, na letra da maior parte do seu texto original, sendo, portanto, inegável que ela, diversamente de todos os textos constitucionais anteriores, representa os anseios da população pela mudança do regime militar, assegurado pela instauração, no campo legal, de uma Lei Magna que conferisse segurança jurídica ao Estado Democrático de Direito, tão desejado.

Constitucionalistas como Moraes (2004), Silva (2005) e Carvalho (2008), consideram que, numa Constituição democrática, a intervenção do Estado na ordem econômica só se

⁵⁸ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] II – propriedade privada; [...] IV – livre concorrência.”. Assim, ao invés de destacar o antagonismo entre patrão e empregado, o artigo harmoniza capital e trabalho, assegurando a livre iniciativa, que entendemos como o favorecimento da apropriação privada dos meios de produção.

justifica se for direcionada no sentido de condicioná-la ao cumprimento do objetivo de assegurar a existência digna a todos. Ocorre que, se houvesse um *ranking* que expusesse os Títulos da CF/88 que mais sofreram emendas, ele ficaria ordinalmente disposto assim:

- 1º - Título X – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- 2º - Título VII – Da ordem econômica e financeira;
- 3º - Título VI – Da tributação e do orçamento;
- 4º - Título VIII – Da ordem social.

É, de certa forma, aceitável que uma Constituição passe por emendas, posto que as leis não se devem configurar como perpétuas, em virtude das próprias modificações que ocorrem na sociedade. Também, é aceitável que os ADCT sofram alterações, apenas no sentido de que representam a tentativa de organizar a transição de um período à outro, visto que a ocorrência de uma nova Carta Política costuma se dar em momentos de extremas transformações sociais, que impliquem mudanças nas normas que as regulavam. Todavia, é inaceitável que uma Constituição como a brasileira, classificada como rígida⁵⁹, em virtude de já ser analítica⁶⁰, some atualmente 56 emendas⁶¹, com destaque para a ordem econômica, financeira, tributária, orçamentária e social (nessa última está inserida a educação).

Isso representa inferir que as modificações caminham no sentido de atender a um projeto especialmente associado ao campo econômico e, ao mesmo tempo, interessado em interferir na ordem social.

Para Paulo e Alexandrino (2008, p.5), no caso do Estado brasileiro,

[...] a doutrina constitucionalista aponta o fenômeno da expansão do objeto das Constituições, que têm passado a tratar de temas cada vez mais amplos, estabelecendo, por exemplo, finalidades para a ação estatal. Isso explica o alargamento dos conteúdos preocupado com os fins estatais [...].

⁵⁹ Por apresentar, conforme já dito neste trabalho, a exigência de um processo legislativo dificultoso para a modificação de seu texto, visando com isso assegurar-lhe uma maior estabilidade. Para Moraes(2004) a CF/88 é super rígida, porque além de poder ser alterada somente pela via de um processo legislativo diferenciado, ela é imutável em alguns pontos (art. 60, § 4º - cláusulas pétreas).

⁶⁰ Dotada de conteúdo extenso, prolixa, porque versa sobre matérias que vão além da organização básica do Estado, o que é aceitável, somente em função de ter sido precedida por uma ditadura.

⁶¹ Fruto do poder constituinte derivado reformador, altera o trabalho do poder constituinte originário, por meio do acréscimo, modificação ou supressão de normas. O poder constituinte derivado é, no entanto, condicionado, sendo submetido a determinadas limitações (art.60 c/c 5º, § 3º).

Se não bastasse isso, as normas infraconstitucionais crescem desenfreadamente, sem se preocupar, inclusive, se a materialidade de seus conteúdos está disposta de forma contrária à Constituição. Assim, têm buscado assegurar o fortalecimento do Estado capitalista neoliberal, não importando se os instrumentos normativos ferem a Lei Magna, de vez que o fundamental é assegurar interesses.

O Banco Mundial (BM), o BIRD, o FMI, dentre outros organismos internacionais, são os principais direcionadores das ações do Estado brasileiro, posto que induzem reformas com vistas a atender ao ideário neoliberal. Sobre essa questão, Silva Júnior e Sguissardi (2001) afirmam que a reforma do Estado esteve nitidamente associada com as diretrizes estabelecidas por esses organismos, que, caso sejam linearmente seguidas, facilitam a concessão de empréstimos. Tais organismos, ao concederem empréstimos, exigem, em contrapartida, que o governo adote medidas que demonstrem a garantia de pagamento. Dentre as exigências por eles impostas, o governo deve se comprometer com a adoção de medidas como a busca do equilíbrio orçamentário, via redução do gasto público; a desregulamentação interna, via extinção de instrumentos de intervenção do Estado; e a privatização, não somente das empresas, como também dos serviços públicos, dentre eles a educação.

Dourado (2002) resume as principais recomendações do BM para a educação superior, apontadas no documento intitulado “*La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*”:

- 1) privatização desse nível de ensino, sobretudo em países como o Brasil [...];
- 2) estímulo à implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições estatais, que permitam alterações e arranjos jurídico-institucionais, visando a busca de novas fontes de recursos junto a iniciativa privada sob o argumento da necessária diversificação das fontes de recurso;
- 3) aplicação de recursos públicos nas instituições privadas [...]. (DOURADO, 2002, p. 241).

Nesse sentido, os organismos internacionais emitem orientações para atender aos interesses capitalistas, e o Brasil as tem seguido. E assim, a prescrição do rumo a ser tomado pelas políticas públicas destinadas à educação superior é cumprida, e o benefício do empréstimo é alcançado, embora resultem adversidades internas, tais como: desrespeito à CF,

autonomia universitária ressignificada como liberdade de interagir com o mercado, desvinculação de receitas para garantir o pagamento da dívida externa, mercantilização da educação superior, diluição das fronteiras entre o setor educacional público e o privado etc..

Os primeiros contatos com o projeto neoliberal datam do governo Collor, passando por Itamar Franco, embora não tenham adquirido a materialidade que foi alcançada nos governos seguintes, de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva.

De acordo com Silva Júnior (2005), no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as reformas educacionais caminhavam no sentido de formar “a população brasileira em processos cognitivos, nos necessários conteúdos postos pela mundialização do capital” (p. 14), cuja premissa exige a aptidão do cidadão para o trabalho e para o mundo globalizado.

Chaves (2005) esclarece que a política para a educação superior brasileira, implementada nesse governo, atende plenamente às proposições do BM, FMI e do grupo dos sete países mais industrializados do mundo (G7+1). A autora reforça que essas agências “passaram a exigir mudanças estruturais nos países que, já endividados, buscassem a sua integração ao sistema internacional do capitalismo financeiro especulativo.” (p. 127).

Silva Júnior e Sguissardi (2001) afirmam que o MARE capitaneou a reforma do aparelho do Estado à medida que implementou um amplo programa de ações que se justificavam nos livros do então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado,

Bresser Pereira, cujo discurso permitia inferir que a reforma era necessária, em razão do processo de globalização que provocou a redução da autonomia do Estado e a crise econômica. Identificamos, no entanto, não apenas pontos de contato, mas uma recomendação claramente seguida e nitidamente manifesta, nos aparatos legais.

Uma das propostas da Reforma que gerou grande polêmica foi relativa a conversão das instituições de educação superior (IES) públicas, de autarquias ou fundações em organizações sociais, regulamentadas via contratos de gestão. Carvalho (2004, p.12), relata que a “reação da comunidade acadêmica a este projeto foi de tal monta que a conversão das universidades de autarquias ou fundações em organizações sociais passou a ter caráter voluntário.”. Ela ressalta, também, que as três universidades paulistas autônomas permanecem como autarquias estaduais.

Sobre as principais ações, legislativas ou não, que produziram reformas, no governo FHC, Silva Júnior (2005) discorre que nele assistiu-se à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394, de 1996 – a conhecida LDB; das diretrizes curriculares para cursos de graduação; da regulamentação dos cursos seqüenciais; dos processos de avaliação da educação brasileira; da descentralização ou desconcentração da gestão educacional; do autoritário decreto sobre a formação de professores, entre outras.

Em 2003, o primeiro presidente de frente popular assumiu o poder, via eleições diretas. Tratava-se de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006), cujo programa de governo conhecido como “uma escola do tamanho do Brasil” apresentava a defesa da educação como direito social básico, bem como criticava duramente o processo de privatização da educação superior brasileira, ocorrida no governo anterior.

Ocorre que o governo do atual presidente tem-se mostrado bastante incoerente, tanto no discurso como na prática. Kátia Lima (2004) entende que, entre as diretrizes do programa de governo de Lula e suas ações, há um imenso abismo, posto que

[...] a possibilidade de aprofundamento do processo de privatização da educação superior brasileira se dá exatamente pela afinidade política entre o projeto de sociedade e de educação, elaborado pelos organismos internacionais para os países da periferia do capitalismo e o projeto que vem sendo implementado pelo governo Lula. (LIMA, K.R., 2004, p.33).

É importante registrar que, até o momento, consideramos não ser possível nomear a ocorrência de um marco legislativo único, que comandasse as reformas na educação superior. O que vemos ocorrer é a emissão de uma série de espécies normativas ou de medidas jurídico-administrativas que, a exemplo do governo anterior, seguem as mesmas orientações, porém de forma mais incisiva. Um dos escopos normativos está configurado na redução do espaço público em favorecimento do privado e até mesmo na conjugação do que poderíamos considerar improvável: o público no privado, ou o que Kátia Lima (2004) define como o relançamento do conceito de público não estatal⁶².

⁶² Lima, K. R. (2004) considera que o conceito de público não-estatal atravessou e constituiu a reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, e da diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas. Assim, pautado na premissa ideológica de que o capitalismo pode ser humanizado, os intelectuais orgânicos da burguesia difundem a chamada “terceira via” para a qual, no plano econômico, é necessário equilibrar regulação e desregulação de uma economia mista, por meio de parcerias público-privadas.

Em suma, a política pública para a educação superior, nos dois últimos governos, sinaliza um maior aprofundamento dos princípios neoliberais. Observou-se, então, a institucionalização das parcerias público–privadas, tanto pela efetivação de cursos pagos com recursos públicos, na rede privada de ensino, e de extensão, pagos pelos alunos a instituições públicas, quanto pela relação estreita entre as fundações privadas e as universidades públicas, principalmente para a prestação de serviços.

O Estado brasileiro, regulado por instâncias internacionais, exerce um papel regulador, de controle e, se preciso, autoritário, com vistas à consolidação do modelo neoliberal. Para tanto, não importa se, para o alcance de seu objetivo, remende o texto constitucional ou disponha de forma contrária a ele, o que iremos verificar na análise de alguns instrumentos normativos infraconstitucionais, mais adiante.

3.2 Normas jurídicas pós-Constituição Federal de 1988: implicações para a autonomia universitária.

A autonomia universitária consiste em poder derivado funcional, circunscrito ao que é próprio à entidade que o detém e limitado pelo ordenamento em que se insere.

(Nina Ranieri)

Com a finalidade de analisar o papel das legislações infraconstitucionais, na definição das políticas do Estado para a educação superior, selecionamos algumas espécies normativas, tendo como marco temporal a Constituição Federal de 1988, até o ano de 2006 – quando começam as iniciativas governamentais, no sentido de materializar uma lei que traduza a Reforma Universitária.

Diante do que vimos, nos capítulos anteriores, as espécies acima referidas representaram, a princípio, a materialização jurídica do Estado regulador, que, para atender a seus interesses, dispõe em oposição ao previsto no texto constitucional, seja de forma explícita ou por meio de lacunas na Lei máxima. Como critério de seleção normativa, elegemos, para análise neste capítulo, as que apresentaram maior grau de lesão à autonomia

da universidade, com vistas a desvendar as ideologias que fundamentam o texto legal, com o apoio da ciência do direito constitucional.

Inicialmente, é preciso conhecer as espécies normativas admitidas pelo processo legislativo brasileiro. Assim, nos termos do art. 59, da CF/88, é compreendida a elaboração de sete espécies. São elas: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Alguns autores⁶³ consideram que, exceto pelas emendas constitucionais – que produzem normas de caráter constitucional – não há hierarquia entre as espécies infraconstitucionais. Elas devem atuar dentro de sua respectiva parcela de competência; caso contrário, há uma invasão de competência que gera um vício formal, caracterizador da inconstitucionalidade.

Contudo, para o professor Michel Temer (1998), há um escalonamento de normas, gerando, assim, em certas situações, uma autêntica relação hierárquica. Cita, por exemplo, que “A Lei se submete à Constituição, o Regulamento se submete à Lei, a Instrução do Ministro se submete ao Decreto, a Resolução do Secretário de Estado se submete ao Decreto do Governador, a Portaria do chefe de seção se submete à Resolução Secretarial.” (p.144).

Em se tratando de norma constitucional e infraconstitucional, é importante destacar que existe diferença substancial entre elas. A norma constitucional é aquela que se encontra disposta no texto constitucional, seja na sua forma originária ou na sua forma

derivada (emendas). Por conseguinte, a norma infraconstitucional é toda aquela que surge advinda da Constituição, mas fora dela (por exemplo, a lei nº 9.394/96⁶⁴), assim como aquelas anteriores a ela (por exemplo, a lei nº 6.932/81⁶⁵), e que, por não apresentarem nenhuma contradição com o novo texto, foram recepcionadas pelo ordenamento jurídico. Daí se entende que a norma infraconstitucional deve sempre respeitar os princípios contidos na forma original do texto constitucional para, assim, não ser declarada inconstitucional.

Para efeito do presente estudo, as espécies normativas infraconstitucionais que forem objeto de nossa análise serão explicitadas, visando a compreensão de seu alcance, no

⁶³ Miranda (1960), Canotilho (1991), Moraes (2004) e outros.

⁶⁴ Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

⁶⁵ “Dispõe sobre as atividades do médico residente e dá outras providências” e, no seu art. 1º, trata de matéria educacional, ao regulamentar a Residência Médica, apresentando-a como modalidade de ensino de pós-graduação.

ordenamento jurídico, e, conseqüentemente, o entendimento da força de influência que o Estado exerce ao se valer de determinada espécie para materializar políticas públicas.

A seguir, apresentamos a discussão sobre autonomia universitária, incluída no art. 207, da CF/88, fruto de uma conquista dos movimentos sociais que se mobilizaram para esse fim. Nosso objetivo foi o de entender como a legislação posterior interfere nesse artigo ou impossibilita que, de fato, a universidade possa exercer, plenamente, o que está disposto na *Lex Mater*.

Para analisarmos a autonomia universitária, no entanto, precisamos, primeiramente, definir seu significado, bem como contextualizar sua formulação histórica.

Etimologicamente, *autonomia* é um vocábulo de origem grega, cujos radicais – *auto* (próprio) e *nomia* (lei, regra) – expressam a idéia de direção própria. Na esfera filosófica, o conceito confunde-se com o de liberdade, consistindo na qualidade de um indivíduo de tomar suas próprias decisões, com base em sua razão individual.

Para a ciência política, representa a qualidade de estabelecer liberdade, por meio de suas próprias normas, pertencente a um território ou a uma organização. A concepção política de autonomia se relaciona ao contexto histórico que lhe deu origem: a renovação da estrutura política, na Europa Ocidental, durante os séculos XI e XII, caracterizada pela delegação do poder que se encontrava concentrado nas mãos da monarquia.(RANIERI, 1994).

Acquaviva (2000) destaca que não devemos confundir autonomia com soberania, uma vez que o alcance desta é muito mais amplo do que o daquela. Um Estado soberano tem poderes absolutos e próprios sobre si mesmo, em termos de representação diplomática internacional. Já na autonomia, os poderes podem ser próprios, mas não absolutos, como é o caso dos estados-membros e dos municípios, que embora autônomos, não são soberanos.

Em síntese, autonomia é uma noção filosófica que passou a instrumento político, sendo incorporado pelo direito em virtude de seu expressivo papel histórico, não sendo, pois, um termo originário da ciência jurídica.

Para alguns autores da teoria geral do Estado, o significado de poder de autonormação é o único autêntico, na esfera jurídica, podendo ser utilizado para: qualificar atos administrativos; designar órgãos com poder de ação independentes; indicar independência

financeira; denotar liberdade de julgamento; autodeterminação; autogoverno; auto-administração, entre outros. Isso significa que o valor jurídico da autonomia é muito mais extensivo do que o apresentado pela etimologia. (SILVA, 2005).

Alguns doutrinadores⁶⁶ do direito público, ao analisar a autonomia sob diversas perspectivas, definem-na como poder (político) de autonormação, limitado pela lei que lhe conferiu origem (MORAES, 2004), visão da qual compartilhamos, por representar que, se uma norma, como a CF/88, confere autonomia à universidade, bem como lhe assegura a auto-aplicabilidade, esta só pode ser modificada por meio de uma emenda à Constituição; ademais, qualquer lei que incida sobre ela, no sentido de complementá-la ou regulamentá-la, deve ser, portanto, expurgada do ordenamento jurídico.

Para o direito administrativo, a autonomia é consequência de uma restrição que a lei maior atribui a si mesma. Isso significa que a lei pode regular, com regras próprias, situações que intencionalmente não alcança. Isso ocorre para que determinados interesses específicos sejam assegurados e atendidos (ALEXANDRINO, 2006). Exemplo disso reside no fato de a CF/88 conferir autonomia às universidades, tendo em vista não estabelecer amarras jurídicas que venham a prejudicá-las ou impedi-las de executar as funções para as quais foram socialmente concebidas.

Alexandrino (2006) explica que o campo jurídico administrativo divide o ordenamento em três esferas, com base na área sobre a qual devem incidir as normas autônomas. Assim, a primeira esfera comporta as leis autônomas que não podem ser complementadas; por exemplo, algumas normas constitucionais e as leis penais. A segunda é formada pela maior parte das leis administrativas, que conferem poder normativo próprio a um ente ou órgão público e, se for o caso, poder para derrogar outras normas legais. Por fim, a terceira esfera de regulação autônoma abrange a maior parte do direito privado, é composta pelas leis limitadas que possibilitam aos entes privados legislar sobre seus negócios jurídicos. Podem ocorrer casos de uma norma inserir-se em mais de uma das esferas. Entendemos, nesse caso, que a autonomia universitária constante do art. 207⁶⁷ está inserida na primeira esfera somente, posto que, por si próprio, o artigo não tem poder para revogar uma lei, mesmo que esta disponha de forma contrária a ele. Esse poder de derrogação pode ser encontrado em outros dispositivos do texto constitucional.

⁶⁶ Moraes (2004), Silva (2005), Lenza (2005), Paulo e Alexandrino (2008), Carvalho (2008).

⁶⁷ Artigo analisado, no Capítulo 2, na subseção 2.3 b.

Bielsa (1988), ainda na esfera do direito, afirma que a autonomia se manifesta como poder político e implica, essencialmente, direito de legislação própria. Para ele, o poder normativo corresponde a um poder inato, não cabendo controle ou tutela de qualquer caráter sobre as normas próprias dos entes autônomos.

Em se tratando da autonomia das autarquias (entidades públicas descentralizadas que se auto-administram, almejando uma eficaz gerência de interesses coletivos) e dependendo do peso político ou administrativo dado ao conceito de autonomia, suscita divergência entre os doutrinadores.

Para Mello (1968), não há autonomia nas autarquias. Estas gozam de liberdade administrativa e regime especial perante o regime da administração central. Para ele, a auto-administração é poder exclusivamente administrativo, do qual a autonomia não é dotada.

Cretella Jr. (1991) entende autonomia e autarquia, em princípio, como um mesmo ente público, baseado no critério que ambas possuem formas próprias de administração. Por outro lado, o autor define autonomia como um conceito político, que expressa o poder de legislar para si próprio e autarquia, como um conceito administrativo, representando um ente que se rege de acordo com as leis editadas pela entidade que o instituiu.

Doutrinadores diversos do direito administrativo corroboram que a autonomia só ocorre na administração própria, ou seja, quando uma pessoa de direito público gere, de forma delegada, uma parte da administração pública, agindo em nome próprio. (ALEXANDRINO, 2006).

Ranieri (1994) define autonomia como poder político evidente através da competência de legislar. Considera improvável que as autarquias sejam autônomas, de vez que estas são reguladas pelas leis da entidade que as criou. Para ela, as autarquias são dotadas de auto-administração, mas, em razão de não serem dotadas de poder político, não têm competência para legislar. Com relação às universidades públicas brasileiras, ela expõe a seguinte opinião:

Peculiar é o caso das universidades públicas brasileiras, quando criadas sob a forma de autarquias. Por desfrutarem de autonomia, em oposição à auto-administração normalmente consentida às autarquias, o legislador ordinário desde 1968 atribuiu-lhes a denominação equívoca de “autarquias de regime especial”, no intuito de lhes

assegurar certa liberdade na condução dos assuntos que lhe são afetos, [...] o que não assegura liberdade de se autolegislar. (RANIERI, 1994, p.30).

Amparados nesse entendimento, é possível conceber que a autonomia, conforme hoje postulada, no art. 207, da CF/88, representa liberdade, também, de se autolegislar, o que não é o caso de uma autarquia. A denominação dada pelo legislador, em 1968, é diferente da adotada na Carta Magna atual, visto que, naquela, nas palavras de Ranieri (1994), a intenção era de assegurar uma liberdade maior em relação às autarquias “comuns”, mas também restringida. A solução desse conflito, segundo entendemos, estaria em duas alternativas: a substituição do termo “autarquia de regime especial” por um outro que representasse a pessoa jurídica efetivamente autônoma, ou a concepção jurídica do alargamento do sentido de “autarquia de regime especial”, que contemplasse a capacidade de legislação própria.

Para além dessa discussão, um fato fica bem delineado: a universidade pública é reconhecida como um órgão da esfera pública, diferente dos demais, justamente, por conta da sua liberdade de legislar internamente sobre os temas referidos no artigo 207.

Conforme apresentado, no Capítulo 2, a autonomia universitária percorreu muitos descaminhos, nas Constituições brasileiras. Em grande parte, as Cartas atuaram no sentido de controlar e limitar a ação das universidades, especialmente nos períodos ditatoriais, até ser reconhecida como princípio, no texto de 1988, o que representou uma reação dos movimentos sociais contra a opressão fortemente vivenciada pela universidade, naquele período. Nesse olhar histórico, também constatamos que a autonomia tem sido fruto de um projeto que confronta Estado e universidade.

A CF/88 confere às universidades públicas o papel de entes autônomos, que desempenham poder político derivado em assuntos didático-científicos, administrativos, de gestão financeira e patrimonial. Tal autonomia possibilitará cumprimento do que lhe cabe, na relação indissociável entre ensino, pesquisa e extensão, bem como resultará em cumprimento de sua função social.

Entendemos que a função social da universidade, como instituição, representa sua finalidade de desenvolver conhecimento, que viabilize a construção de uma sociedade justa e igualitária, baseado na pesquisa e na extensão. Representa, em síntese, a agregação do ensino pesquisa científica e sua conseqüente extensão à sociedade, conforme postulado no art. 207.

As discussões atuais sobre a autonomia da universidade brasileira envolvem questões relacionadas ao mercado de serviços educacionais, um setor que foi inserido na pauta da Organização Mundial do Comércio (OMC). O que nos leva a deduzir que essa inserção é mais um mecanismo de promoção de neoliberalismo.

Adotando essa linha, o Estado brasileiro, por meio de normas jurídicas, vem convertendo a educação em mercadoria. Tal fato toma forma, à medida que a privatização do ensino público engloba ações que alargam a função do mercado para áreas que, antes, eram de competência primária do Estado, como é o caso da educação. Isso se comprova, por exemplo, quando lançamos um olhar sobre a lei que regula o papel das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público⁶⁸ (OSCIP), que são uma nítida transferência de responsabilidade estatal.

Esse instrumento legal específico vem favorecendo o setor privado, posto que direciona as funções das instituições públicas para outras, de caráter privado, através de mecanismos como o das OSCIP, que acaba sendo tão representativo quanto uma privatização propriamente dita. Em meio às ações normativas, encontramos uma contradição: se a universidade, nos termos do art. 207, da CF/88, é autônoma, o que lhe possibilita assegurar que, no exercício de sua autonomia, cumpra sua função de contribuir para a sociedade, num Estado democrático e de direitos, como pode então estar servindo a um ideário mercadológico?

Nossa discussão permite inferir que a autonomia universitária, estabelecida no texto constitucional, vem sendo negada pelos governos brasileiros, ressignificando-a como autonomia diante do Estado para interagir livremente com o mercado, através da prestação de serviços, esvaziando o sentido principiológico. Sobre isso Otranto (2006b), afirma que o conceito de autonomia defendido nos documentos governamentais é reducionista à esfera financeira, sendo, portanto, “instrumental e pragmática, uma vez que é entendida como uma prerrogativa de a universidade captar recursos no mercado.” (p.47).

Sabemos que, para a tradição liberal, o mercado é o espaço da autonomia, o livre mercado e sua “mão-invisível” (Smith *apud* LIMA, C.A., 2006). Para essa corrente, as crises

⁶⁸ “Lei nº 9.790/1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.” Dentre as áreas de atuação permitidas por essa lei, insere-se a promoção da educação e (ou) da saúde.

do capitalismo não se originam na economia de mercado, mas sim no Estado, que, com suas ações, acaba por desestabilizar o sistema, caracterizando a ineficácia dos serviços públicos. Nesse caminho, a autonomia, já na perspectiva neoliberal, é compreendida como desligamento do Estado, com liberdade para atuar no mercado, mas, também, amparada pelo falso argumento de que as universidades públicas demandam muitos recursos para poucos resultados.

Assim, apesar de a Constituição ter assegurado esse sistema de garantia da autonomia universitária e, ainda, como norma auto-aplicável, portanto passível de

regulação apenas por outros dispositivos constitucionais, o Estado brasileiro prossegue legislando sobre diversos assuntos concernentes a ela, que apontam para o crescente intervencionismo do Estado, nas políticas públicas universitárias, extrapolando seu poder normativo, atuando *contra legem*, caso necessário.

O exposto nos leva a compreender que a autonomia postulada, na Constituição, contrapõe-se à concepção de autonomia do Estado neoliberal. É visível a semelhança e a irmandade, no campo da autonomia, existente entre as ações implementadas pelo Estado brasileiro e aquelas apregoadas pelo Banco Mundial. Daí a existência de diversas tentativas de desconstitucionalizá-la, ou emendá-la⁶⁹ para conferir legalidade ao que vem sendo executado na prática.

Não estaria a autonomia constante da CF comprometida quando, por exemplo, a Emenda Constitucional nº 19/1998 estabelece que a União pode contratar pessoal, pelo regime celetista⁷⁰, e que, para que as universidades possam realizar concurso, nesse regime, fez-se necessária a aprovação de uma lei específica, pelo Congresso Nacional? Isso implica que as ações emanadas do Estado cumprem deixar a universidade sem espaço para o exercício do que lhe é assegurado, no art. 207, da CF/88. Essa normalização interna não era para ser

⁶⁹ Para Martins e Neves (2004), as tentativas frustradas aparecem, no governo Collor, com a PEC 56/91, e, no governo FHC, com as PEC 233/95 e 370/96. Ressaltam que a forte resistência das entidades Andes-SN, Fasubra e UNE foi responsável pela derrota das propostas. Destacam, também, que, no governo Lula, apesar de nenhuma PEC, a proposta de autonomia “mantém intocada a fragmentação da organização acadêmica” (p. 95).

⁷⁰ Termo designativo, no jargão forense, do trabalhador submetido à Consolidação das Leis do Trabalho ou, simplesmente, CLT; desta abreviatura surgiu a expressão em epígrafe. Assim, p. ex., os servidores públicos celetistas ficam sob a égide da Justiça do Trabalho (CF, art. 114), ao contrário dos servidores estatutários. Os celetistas são funcionários admitidos para funções materiais subalternas ou contratados para atenderem necessidade temporária de excepcional interesse público, logo não possuem estabilidade funcional.

própria da universidade? Haveria outras normas dispendo de forma diametralmente oposta à Carta Constitucional?

Para efeito deste estudo, destacamos, para análise, algumas normas, que evidenciam como o artigo 207, do texto constitucional, é desrespeitado; ou melhor, como a Constituição vem sendo paulatinamente “rasgada”, para atender a um outro projeto de sociedade, fundada nos preceitos neoliberais e não democráticos. São elas as Leis nº 9.192/95; nº 9.394/96; nº 9.131/95 e nº 10.861/04, analisadas a seguir.

3.3 A Lei n. 9.192/95 e a autonomia universitária.

Lei n. 9.192, de 21 de dezembro de 1995.

Altera dispositivos da Lei nº. 5.540, de 28 de novembro de 1968, e regulamenta o processo de escolha dos dirigentes universitários.

Trata-se, esta lei, de uma espécie normativa ordinária. Significa que a existência dela não está prevista, no texto constitucional, e nem poderia, até porque ela se refere a uma alteração de dispositivos de uma lei vigente, desde 1968, que, certamente, foi mantida pela Constituição por não se apresentar de forma contrária a ela.

As leis ordinárias, como é o caso da 9.192/95, ocupam um campo residual, ou seja, se não foi prevista, em nenhum momento, pela Constituição, seu campo material de atuação é um resíduo, por não ter sido regulamentado por lei complementar, decreto legislativo e resoluções. A lei ordinária, quanto ao aspecto formal, exige, para a instalação da sessão de votação⁷¹, um *quorum* de maioria absoluta, em cada casa do Congresso. Contudo, para a votação de aprovação de seu projeto de lei, exige apenas um *quorum* de maioria simples⁷².

⁷¹ O *quorum* de instalação da sessão de votação é o de maioria absoluta dos membros da casa onde será apreciado, tanto no caso de uma lei ordinária, como complementar, conforme art. 47, da Constituição Federal de 1988.

⁷² A lei ordinária precisa da aprovação pelo *quorum* de maioria simples ou relativa (art. 47, da CF/88) enquanto (art. 69, da CF/88) a lei complementar precisa ser aprovada pelo *quorum* de maioria absoluta. Entende-se como *quorum* de maioria simples a maioria dos presentes à reunião ou sessão que compareceram naquele dia de

É importante destacar que essa lei foi aprovada, em 1995, início do governo de Fernando Henrique Cardoso, e antes da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (dezembro de 1996), que a reafirma, em seu texto. Época essa, conforme visto anteriormente, em que várias iniciativas de emendas constitucionais e outras proposições legislativas foram elaboradas, no sentido de regulamentar a autonomia da universidade, definida no art. 207, da CF.

A justificativa dessa lei está no fato de que encontra amparo no art. 206, V, da CF/88 (gestão democrática do ensino, na forma da lei). Ocorre que a forma encontrada esquece de observar o art. 207, conforme veremos.

No artigo 1º, temos a seguinte postulação, *in verbis*:

Art. 1º O art. 16 da Lei nº 5540, de 28 de novembro de 1968, (...), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 16. A nomeação de reitores e Vice-Reitores de universidades, e de Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias e de estabelecimentos isolados de ensino superior obedecerá ao seguinte:

I – o Reitor e Vice-Reitor de universidade federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores de dois níveis mais elevados da Câmara ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em **listas tríplices** organizadas pelo respectivo colegiado que o englobe, instituído especificamente para esse fim, sendo a votação uninominal;

II- os colegiados a que se refere o inciso anterior, constituídos de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária e da sociedade, observarão o mínimo de **setenta por cento** de membros do corpo docente no total de sua composição,

III- em caso de Consulta prévia à comunidade universitária, nos termos estabelecidos pelo colegiado máximo da instituição, prevalecerão a votação uninominal e o **peso de setenta por cento para a manifestação do pessoal docente em relação à das demais categorias**;

IV- os diretores de unidades universitárias federais serão nomeados pelo Reitor, observados os mesmos procedimentos dos incisos anteriores;

V- o Diretor e o Vice-Diretor de estabelecimento isolado de ensino superior mantido pela União, qualquer que seja sua natureza jurídica, serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos em **lista tríplice**, preparada pelo respectivo colegiado máximo, observado o disposto nos incisos I, II e III;

VI- nos casos em que a instituição ou unidade não contar com docentes nos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, em número suficiente para comporem a lista tríplice, estas serão completadas com docentes de outras unidades.

VII - os dirigentes de universidades ou estabelecimentos isolados particulares serão escolhidos na **forma dos respectivos estatutos e regimentos**;

VIII- nos demais casos, o dirigente será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino.

votação. Já o de maioria absoluta corresponde à maioria dos componentes, do total de membros integrantes da casa, ou seja, um número fixo (Lenza, 2005).

Parágrafo Único. No caso da **instituição federal de ensino superior**, será de quatro anos o mandato dos dirigentes a quem se refere este artigo, sendo permitida uma única **recondução ao mesmo cargo**, observado nos demais casos o que dispuserem os respectivos estatutos ou regimentos, aprovados na forma da legislação vigente, ou conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino.” (Grifos nossos).

A primeira observação que tecemos diz respeito ao fato de que, embora seu título pareça ser geral para qualquer espécie de IES, o artigo 1º, inciso I, determina alcance restritivo da autonomia, exclusivamente, às instituições federais de ensino superior (IFES)⁷³. A respeito das instituições particulares de ensino superior (IPES)⁶⁹, o inciso VII define que a escolha de seus dirigentes obedecerá ao que estabelecem seus estatutos e regimentos, concedendo, de fato, autonomia ao setor privado, e não apenas às Universidades, como determina a CF/88, mas também aos estabelecimentos isolados de ensino superior.

O primeiro desrespeito pode ser observado quando, no inciso I, é estabelecida pelo governo, e não pela universidade, a maneira pela qual serão escolhidos o Reitor e o vice, bem como a determinação da lista tríplice. Indica, assim, a origem do conteúdo a ser votado (professores de dois níveis mais elevados da Câmara do Colegiado) e a forma (lista tríplice organizada pelo colegiado e votação uninominal).

No que concerne ao inciso II, é nítida uma outra imposição governamental: a observância na composição do colegiado de 70% de membros do corpo docente. Se não bastasse a imposição, ainda é desrespeitado o princípio da paridade defendido pelos movimentos representados pelas organizações de docentes, técnicos-administrativos e estudantes. Observa-se, ainda, a intenção de manter, sob o controle do governo, as decisões de natureza acadêmica interna a cada instituição, interferindo, inclusive, na composição do Colegiados, em total desrespeito aos princípios da gestão democrática.

Ranieri (2000) entende, no entanto, que as IFES ou outras modalidades de universidade pública não estão obrigadas à proporcionalidade apresentada, justamente “em razão da autonomia administrativa que lhes garante o art. 207 da Constituição Federal, assim procedendo apenas se julgarem oportuno e conveniente.” (p. 115). Concordamos com o pensamento da autora, justamente porque, conforme analisamos, anteriormente, o referido

⁷³ Adotamos, aqui, a nomenclatura – instituições federais de ensino superior e instituições particulares de ensino superior – e respectivas siglas – IFES e IPES –, cunhadas pelo movimento docente representado pelo ANDES-SN, cf. documentos políticos dessa entidade, disponíveis em www.andes.org.br.

artigo é norma de aplicabilidade imediata, coercitiva e imperativa; o que está disposto, na lei em análise, exorbita do campo assegurado, na Constituição.

Ressaltamos, no entanto, que o ANDES-SN tem denunciado situações em que ocorreu o descumprimento desse percentual, por parte de algumas IFES, e o Ministério da Educação não reconheceu o processo como legítimo, nomeando, inclusive, interventor para

restabelecer a “legalidade” na instituição. Além de outros casos, em que o Presidente da República nomeou como Reitor o candidato que não obteve a maior votação, dentre outras situações de intervenção e desrespeito à autonomia universitária, provocando reação da comunidade acadêmica local.⁷⁴

O inciso III aparece no sentido de reforçar a vigência dos padrões anteriormente estabelecidos, mesmo em caso de consulta prévia à comunidade universitária. Observa-se, novamente, a intervenção do governo federal, nas IFES, ao definir, inclusive, o peso do voto de cada membro da comunidade acadêmica, numa clara intenção de exercer o controle sobre essas instituições e desrespeitando as decisões internas das mesmas. O ANDES-SN (2004) observa que, nesse caso, há um impedimento de que as IFES escolham seus dirigentes em processo democrático, definido no âmbito de cada instituição, onde deveria esgotar-se. Assim, para que fosse atendido ao disposto na CF/88, deveriam ser realizados congressos com a participação paritária de docentes, discentes e de técnicos-administrativos, que deliberariam, por votação direta, visando livrar o processo de escolha de dirigentes dos resquícios autoritários.

Os incisos IV e V, também, têm por escopo esclarecer que, mesmo no caso de unidades universitárias federais, bem como de estabelecimento isolado de ensino superior, independentemente de sua natureza jurídica (autarquia de regime especial, fundação etc.) mas desde que mantidas pela União, o processo de escolha é o mesmo para todas. Os incisos VI e VIII fazem outras determinações governamentais, no que se refere a casos isolados, porém já previstos.

É, também, o governo que determina o prazo de permanência do dirigente das IFES no poder, nos termos do parágrafo único. Além disso, mantém a autonomia, nos demais casos – entenda-se o caso das IPES, que devem obedecer ao que se encontra disposto nos estatutos ou

⁷⁴ Sobre o assunto ver: ANDES-SN (2003).

regimentos, e das instituições estaduais e(ou) municipais, que devem seguir o que dispõem os respectivos sistemas de ensino.

Observa-se que o governo segue, desse modo, a ideologia neoliberal, ao respeitar o art. 207, da CF/88, apenas em relação às IPES, concedendo autonomia de fato a essas instituições, a fim de que possam estar livres para atuar no mercado educacional. No caso das universidades públicas federais, cria instrumentos normativos para manter o controle sobre elas, com vistas a obrigá-las a seguir as determinações do governo central.

Antes de encerrar seu texto impositivo e nitidamente contrário ao disposto no art 207, da CF, ainda há um recado deixado pelo art. 2º, *hoc sensu*⁷⁵:

Art. 2º A recondução prevista no parágrafo único do art. 16 da Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, a que se refere o art. 1º desta Lei, será vedada aos atuais ocupantes dos cargos expressos no citado dispositivo.

Referindo-se a que a recondução prevista se dá *ex tunc*, isto é, em caráter retroativo, a lei começa a assumir seus efeitos vinculantes e *erga omnes*⁷⁶, desde a sua vigência, não importando o que se dispunha anteriormente a essa lei, mesmo a vigente na ocasião em que os dirigentes tivessem sido escolhidos.

A autonomia decisória, na escolha de seus dirigentes e na validade do que está disposto nos estatutos das universidades, passa a ser condicionada por essa lei ordinária que, mesmo com tamanho atentado constitucional, não foi barrada, no controle repressivo⁷⁷, e passou a vigorar, no ordenamento jurídico.

Assim, para a consecução da autonomia pretendida, sob o discurso da flexibilização da gestão, as universidades, diante da lei, são orientadas a retroceder na sua capacidade de auto-gestão. Ao Estado brasileiro interessa (conforme se observa nessa lei) submeter os dirigentes das instituições ao absoluto controle do Poder Executivo e restringir, no âmbito das IES, mecanismos democráticos de decisão gestão e controle. (ANDES-SN, 2004b).

⁷⁵ Neste sentido.

⁷⁶ Para todos.

⁷⁷ Vide subseção referente ao “Controle de Constitucionalidade”, no Capítulo 4.

Sobre a questão da submissão, Ranieri (1994) discorre que a autonomia administrativa é um instrumento que implica, necessariamente, a autonomia didático-científica e a de gestão financeira e patrimonial, uma vez que interfere no direito de legislação própria, inclusive na escolha de seus dirigentes:

A competência para legislar sobre o que lhe é próprio tem por escopo a colmatação das áreas de peculiar interesse propositalmente não preenchidas pelo legislador (por determinação constitucional), com vistas à consecução de seus objetivos institucionais. (p. 124).

Assim, não há fresta, no texto constitucional, para que a autonomia seja burlada, posto que o texto confere à universidade capacidade de autolegislar-se, para que, assim, interprete situações jurídicas que lhes são próprias. O art. 207 não define tais situações jurídicas; ele transfere às universidades o poder de decidir sobre o que é de interesse delas, pois a universidade, como instituição, é quem sabe quais os objetivos que precisam ser alcançados. Por isso, diz-se que o texto constitucional não determina o que deve ser feito pela universidade e sim possibilita que esta decida, autonomamente, seus interesses peculiares.

Diante do exposto, a Lei nº 9.192/95 nos conduz a uma reflexão sobre sua semelhança aos períodos históricos ditatoriais vivenciados na história recente de nosso país. Assim como nos reporta à necessidade que o poder público tem de definir quem serão os “eleitos”, tendo em vista assegurar, dentro das universidades, a reprodução de padrões excludentes e mercadológicos.

3.4 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a autonomia universitária.

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Trata-se da primeira lei complementar estabelecida para a área de educação, pós-CF/88, assim como uma das principais normas infraconstitucionais implementadas. A lei complementar é uma espécie normativa que tem previsão de existência taxativamente

programada no texto constitucional – no caso, no art. 22, XXIV, como competência privativa da União –, assim como a votação do projeto de lei só pode ser aprovado com maioria absoluta dos membros da casa do Congresso Nacional, por onde tramitar.

Ranieri (2000) nos auxilia a revisar o intenso processo de tramitação da LDB, na Câmara dos Deputados (CD), até a atuação do Senado Federal, apologista dos interesses governistas, que alterou significativamente o texto aprovado na primeira. Assim, o projeto de lei nº 101/93⁷⁸ foi elaborado na Câmara dos Deputados, o que representou, na história da educação no Brasil, a primeira iniciativa de um projeto de LDB oriundo da Poder Legislativo. Enquanto isso, no Senado Federal (SF), ocorriam variações do mesmo tema, dentre elas o projeto de autoria do senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ), diametralmente oposto ao conteúdo do projeto da outra casa do Congresso Nacional (CN).

Nesse sentido, percebemos que tramitaram, em cada casa, dois projetos de LDB divergentes, revelando interesses opostos da comunidade educacional e do governo. O projeto substitutivo do Senado Federal estava, portanto, em sintonia com o modelo de Estado neoliberal, seguido pelo governo FHC, cujo enfoque no ensino superior pautava-se na premissa do Estado regulador e numa visão diferenciada de autonomia universitária.

Sobre isso, Rescia e Gentilini (2007) consideram que, no momento em que tomou notoriedade, pelo Senado, a posição contrária do governo aos projetos da Câmara dos Deputados e ao substitutivo “Cid Sabóia”, o senador Darcy Ribeiro alegou inconstitucionalidade daqueles projetos e “aproveitando-se das forças que o apoiavam, apresentou substitutivo próprio, aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado” (p. 28) – a qual é responsável, também, pelo controle de constitucionalidade repressivo.

Os autores acima referidos aduzem que

⁷⁸ Em 15/12/88, Octávio Elísio, do PSDB de Minas Gerais, apresentou a primeira emenda de autor, seguida da segunda (em 04/04/89), e da terceira (em 13/06/89). Em março de 1989, o deputado Ubiratan Aguiar (PMDB-CE), então presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara, constituiu um grupo de trabalho da LDB, sob a coordenação de Florestan Fernandes (PT-SP), tendo sido indicado relator Jorge Hage (na época PSDB-BA). Ao projeto original foram anexadas sete propostas alternativas à de Octávio Elísio, para fixação das diretrizes e bases da educação nacional, e dezessete projetos tratando de aspectos específicos correlacionados com a LDB, além de 978 emendas de deputados de diferentes partidos. De tudo resultou o “substitutivo Jorge Hage”, aprovado na Comissão de Educação em 28/06/90, e por fim, no Plenário da Câmara, em 13/05/93. (Cf. SAVIANI, 1997, p.57).

A atual LDB 9394/96 passou por processos de morosidade e apresentação de substitutivos, o que desvirtuou a proposta original, construída de forma coletiva. Evidencia-se, nesse processo, a recusa de elaboração de um projeto em que prevalecesse o entendimento, o amplo debate com a comunidade educacional organizada e a construção de consensos. (RESCIA; GENTILINI, 2007, p.23).

Nesses termos, negando a construção democrática, e valendo-se de mecanismos políticos no interior do Senado Federal, entrou em vigência no governo FHC, a nova LDB, acertadamente, somando-se como instrumento de reprodução dos interesses do Estado, acordados com organismos internacionais.

Em sua natureza jurídica originária, a nova LDB, no art. 92, revogou todas as disposições da antiga LDB e da Lei nº 5.540/68 (exceto seus artigos 6º, 7º, 8º, 9º, e 16): “[...] ao invés de serem incorporados à lei 9.394/96, mantiveram-se vigentes os artigos 6º, 7º, 8º, 9º e 16”; excetuam-se, também, as disposições alteradas pela Lei nº 9.192/95, relativa à escolha dos dirigentes de universidades. A técnica adotada “é, no mínimo, confusa, dificultando a menção a tais comandos e a análise do conjunto das disposições de natureza diretivo-basilar.” (RANIERI, 2000, p.141).

Num panorama da lei, é possível encontrar uma série de terminologias distintas, que parecem querer se referir à mesma coisa: educação superior. Segundo Lenza (2005), essa indefinição dificulta a compreensão precisa do texto.

Sobre isso, Catani e Oliveira (2007, p.73) consideram que “a LDB trazia em seu bojo, seja pela omissão, seja pela flexibilidade de sua interpretação, possibilidades múltiplas de concretização dos parâmetros e dos princípios da reforma iniciada [...]”, uma vez que as lacunas jurídicas possibilitam diferentes interpretações que podem favorecer ideais políticos dos governos, e, no caso da aludida lei, essas frestas facilitaram a edição de outras espécies normativas que vêm conduzindo a reforma da educação superior, amparadas pela LDB.

Para efeito dessa análise, serão destacados os artigos da lei que estão diretamente relacionados à autonomia da universidade, no sentido de infringência da Lei Maior, *ipsis verbis*.

A LDB em si é um importante marco para a sistemática jurídica de permissão da coexistência entre instituições de ensino públicas e privadas. O artigo 45, a seguir destacado, trata das modalidades de instituições que podem atuar no ensino superior brasileiro.

Art. 45 A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização. (Regulamentado pelo Decreto nº 2.306/97).

Esse artigo estabelece uma idéia de que o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, estabelecido no art. 207, da CF/88, pode ser alargado, posto que, ao se referir a “variados graus de abrangência”, dá margem para a formulação de outras modalidades de IES, o que, inclusive, foi regulamentado pelo decreto acima destacado. Tais IES não precisam, necessariamente, atuar com a premissa constitucional de indissociabilidade.

Sem nos deter muito na norma regulamentadora citada (decreto), destacamos alguns pontos que nos chamam atenção. O primeiro deles se refere ao fato de que o art. 8º, do Decreto supracitado, classifica a organização acadêmica das IES em universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores. Na verdade, aqui observamos que os centros universitários são uma forma disfarçada de se referir às universidades de ensino. Daí a noção de autonomia flexível encontrada.

Saviani (2007) relata sua indignação com o papel dos centros universitários, afirmando que eles são de fato “uma universidade de segunda classe, que não necessita desenvolver pesquisa [...] a fórmula encontrada para burlar o artigo 207 da Constituição Federal.” (p.18).

Para De Paula (2006), os argumentos em prol da diversificação do ensino superior brasileiro têm crescido cada vez mais, fazendo parte da atual política para esse nível de ensino. Alega-se que a diversificação das IES – que rompe com o pressuposto da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e com a universalidade de campos do saber, como características que dão identidade às universidades – é pré-requisito para atendimento de demandas diversas por ensino superior e para a democratização das universidades. Defende-se a existência de instituições universitárias que se ocupem apenas do ensino profissionalizante, sem preocupação com uma formação integral do aluno, o que representa golpe no conceito tradicional de universidade enquanto instituição que alia a pesquisa ao ensino, dedicando-se à pluralidade de campos de conhecimento e permitindo ensino no sentido amplo do termo.

Essas iniciativas, ao invés de contribuírem para democratizar o ensino superior, na verdade, apenas reproduzem e reforçam as desigualdades sociais, uma vez que os clientes

com menores recursos e informações, em geral, dirigem-se a cursos aligeirados, que exigem menos investimento material e cultural, enquanto as elites dominantes continuam chegando em maior quantidade aos cursos que dão mais *status* profissional e exigem um acúmulo maior de capital social e cultural. (De Paula, 2006).

Um outro ponto que merece destaque, neste estudo, trata do art. 13, do Decreto nº 2.306/97, que regulamenta o artigo 46, da LDB, e permite a intervenção do MEC nas IES, o que representa situação de descrédito total à autonomia administrativa própria da instituição.

Art. 46 A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação. (Regulamentado pelo Decreto n. 2306/97).

§ 1 Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia ou em descredenciamento. (Regulamentado pelo Decreto n. 2306/97).

§ 2 No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

No art. 46, é nítida a intromissão na autonomia universitária, visto que ele condiciona a autorização e o reconhecimento de cursos e instituições a prazos limitados e regulados por avaliação. Entra em cena a figura do Estado avaliador, que regula a ação das IES aos condicionantes definidos exclusivamente pelo Estado.

A agravação da atuação do Estado avaliador aparece nos parágrafos seguintes, com maior destaque para o § 1º: nele, registra-se que, caso não seja cumprido o solicitado, dentro do período aprazado, haverá uma reavaliação que, dependendo do resultado, poderá culminar em desativação de cursos e habilitações, intervenção ou suspensão da autonomia! Isso, também, acaba reforçando a competitividade, no interior do sistema de ensino superior, além de aumentar a diversificação das IES.

Outras interferências na capacidade de auto-gestão das universidades, mas com uma abertura para o mercado, pode ser observada no art. 47, da LDB, ao se referir aos programas de educação à distância, de frequência não obrigatória, que viraram verdadeiras fábricas de diplomas e sinônimo de cifras para o setor privado.

Art. 47 Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

§ 1 As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições.

§ 2 Os alunos que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial, poderão ter abreviada a duração de seus cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino.

§ 3 É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.

Catani e Oliveira (2007, p.78) identificam, nesse artigo, algumas obrigatorialidades impostas às universidades. São elas: “a obrigação das IES publicarem, antes de cada período letivo, as informações básicas dos cursos oferecidos” (§ 1º); “a abreviação da duração dos cursos para alunos com extraordinário aproveitamento dos estudos” (§ 2º); “a obrigatorialidade da oferta de cursos noturnos em instituições pública, com qualidade e garantida a previsão orçamentária” (§ 4º). Tais obrigatorialidades objetivam o controle da oferta desse nível de ensino pelo MEC, que, de fato, deve exercer o papel de fiscalizador do ensino ofertado em IES privadas, na medida em que essas são concessão do Estado. No entanto, quando se trata das universidades públicas, é evidente a existência de uma clara intervenção na autonomia definida no art.207, da CF/88.

A autonomia, enquanto princípio, é limitada por uma série de condicionalidades, como pode ser observado nos artigos 53 e 54, *verba legis*:

Art. 53 No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

[...]

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

[...]

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único: Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, **cabará aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir**, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

[...] **Art. 54.**

§ 1 No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

[...]

(Grifos nossos).

O artigo 53 estabelece uma lista das atribuições reservadas às universidades, no exercício de sua “autonomia”. Fixando vagas, currículos, planos, projetos, conferência de graus e diplomas, aprovação de planos de investimento e a capacidade para assinar convênios e acordos de cooperação, determina que todas as decisões devem ser tomadas pelos órgãos colegiados, inclusive no que diz respeito ao estabelecimento de seus planos de carreira e contratação e dispensa de professores. Reportemo-nos, agora, ao art. 207, na perspectiva jurídica constitucional, conforme analisado no Capítulo 2: norma auto-aplicável não requer regulamentação nenhuma, tampouco que verse sobre seu conteúdo e alcance. A idéia desse artigo, quando se vale da expressão “sem prejuízo de outras”, é a de induzir o intérprete a erro, na perspectiva de não configurar-se como oposto ao art. 207, mesmo sendo-o.

Portanto, conforme discute Otranto (2006 b), a autonomia é vista, nessa lei, como liberdade para captação de recursos e atendimento ao mercado. Essa é a autonomia neoliberal, marcada pela concentração de poderes, no governo, via fixação de normas e critérios, desobrigando o Estado do financiamento do ensino superior público.

Por sua vez, o art. 54 estabelece que “as universidades oficiais terão um estatuto jurídico especial, na forma da lei”. Segundo Catani e Oliveira (2007), esses dispositivos contrariam a Constituição Federal, de 88, em seu art. 39, que estabelece o Regime Jurídico Único.

Art. 54 As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regimento jurídico do seu pessoal. (Regulamentado pelo Decreto n. 2306/97).

§ 1 No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

[...]

§ 2 Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base na avaliação realizada pelo Poder Público.

No § 1º, verifica-se uma contradição, que nos induz ao questionamento: que exercício de autonomia é esse que se submete à interferência, a dizer o que as universidades poderão fazer? Além disso, as atribuições lidas *ipsis literis* como “asseguradas”, induzem a *aberratio*⁷⁹

⁷⁹ Erro

de interpretação, quando, na verdade, a hermenêutica aponta o seu real significado: “asseguradas”, nesse sentido, significa “determinadas”.

Se isso não bastasse, o § 2º determina que “a atribuição da autonomia universitária poderá ser estendida às instituições que comprovem alta qualificação para o ensino e para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo poder público”. Suprimida fica a extensão, assim como a individualidade do donatário do princípio, que passa a ser concedido à instituições não universitárias. Isso, com base na determinação do Estado avaliador.

Observa-se, portanto, que as políticas oficiais para as universidades, aqui materializadas via norma jurídica – no caso, a LDB, confundem, propositadamente, conforme apresenta De Paula (2006), autonomia com privatização, terceirização e submissão à lógica do mercado. Mais que isso, colocam como contrapartida para a conquista da autonomia e dos recursos estatais o desempenho da universidade, mensurando-a, sobretudo através de processos de avaliação externa e quantitativa, o que configura uma intervenção cada vez maior do Estado sobre as IES.

O ANDES-SN (2004) considera que a proposta de avaliação apresentada na LDB é de natureza geral, elaborada por especialistas, “de cima para baixo”, sem referência ao projeto acadêmico global de cada instituição e ao contexto social. Trabalha-se com índices quantitativos e descontextualizados, vinculados ao financiamento das instituições, objetivando fazer *ranking* e, com este, fundamentar critérios para a alocação de recursos.

No art. 56, encontramos mais uma intervenção do governo na gestão das universidades, ao assim estabelecer:

Art. 56 As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único: Em qualquer caso, **os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão**, inclusive nos que tratarem

da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes. (Grifos nossos).

Aqui, é possível observar que a LDB não apenas aprova o disposto na lei de escolha de dirigentes universitários (ordinária) como também a aprofunda, nos termos de uma lei

complementar à CF/88. Ocorre, ainda, que a LDB não se apresentou de forma contrária às medidas impositivas daquela lei, não estabeleceu critérios que permitissem a consecução da autonomia; ela simplesmente se calou e recepcionou como “bem vinda” a lei 9.192/95. Isso representa que a autonomia de gestão, preconizada no art. 207, é ferozmente lesionada. A segurança jurídica garantida constitucionalmente, em uma norma de eficácia plena, é ignorada numa norma inferior, de natureza regulamentar.

Se o art. 207 fosse respeitado, nenhuma universidade, sob nenhuma hipótese, seria obrigada a atender a proporcionalidade de 70% de ocupação pelos docentes, nos assentos de cada órgão colegiado e comissão. As universidades teriam liberdade para decidir, internamente, assuntos que lhe são peculiares, inclusive a definição paritária na composição de seus órgãos colegiados deliberativos. Afinal, a quem interessa esse percentual pré-concebido se não ao desejo de governos de controlar as decisões internas das universidades, por meio de uma norma jurídica nitidamente autoritária?

Chauí (2001) considera que a prática capitalista concebe e exerce a administração como um conjunto de espécies normativas gerais e abstratas e, portanto, passíveis de aplicação a qualquer instituição social. Assim, tem origem o que ela chama tecnocracia, como “prática que julga ser possível dirigir a universidade segundo as mesmas normas e os mesmos critérios com que se administra uma montadora de automóveis ou uma rede de supermercados.” (p.196), sendo a educação superior um sistema que requer para o seu bom funcionamento a eficácia administrativa. Seguindo essa linha de pensamento, consideramos que a luta da universidade para tomar suas próprias decisões implica a materialização do art. 207, da CF/88, para que a universidade possa, efetivamente, seguir normas internas fruto de decisões democráticas, negando padrões gerenciais e dependentes de atos do Poder Executivo.

Por fim, o art. 57 determina que:

Art. 57. Nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aulas.

Segundo Oliveira e Adrião (2007), esse artigo impõe aos professores ministrar, nas IES públicas, o mínimo de oito horas semanais de aula, reforçando o ensino, na graduação, em detrimento da pesquisa. Observa-se, aqui, que, apesar de a LDB ser considerada, pelos

analistas, uma lei “enxuta” e genérica, esse artigo entra num nível de detalhamento que destoa do restante do texto legal. Por que interessa ao legislador estabelecer a carga horária mínima de aulas dos docentes? Não caberia à própria universidade estabelecer a distribuição de carga horária de trabalho dos professores, por meio de suas resoluções internas? Fica evidente, nesse artigo, que se trata de uma intervenção grave na autonomia didático-científica das universidades.

Como se pode observar, ao longo desta análise, a LDB sugere uma reforma universitária estruturada em torno, principalmente, de dois eixos: avaliação e autonomia. Autonomia, neste caso, associada à idéia de flexibilização, fazendo com que as universidades passem a responder por um conjunto de atribuições determinadas ou liberadas pelo Estado, e este, por seu turno, tornando-se cada vez mais desobrigado de financiar o ensino superior.

Sobre a LDB, Ranieri (2000, p.142) considera que

[...] a regulamentação de tantos atributos, definindo formas de atuação e procedimentos, vem sendo feita por decretos, portarias e instruções baixadas pelo Poder Executivo Federal, por meio do Ministério da Educação. O problema dessa estratégia está na excessiva concentração de poderes no âmbito do poder público federal, com perigoso potencial para a organização federativa [...].

Fica evidente o caráter centralizador da lei em tese, materializado pelos mecanismos jurídicos referenciados, de forma impositiva pelo governo federal.

Segundo Catani e Oliveira (2007), a LDB constituiu-se em marco de referência para o início do processo de reestruturação da educação superior, no Brasil. Segundo esses autores, ela traz, explícita ou implicitamente, uma nova forma de ação e de relacionamento entre Estado e IES, especialmente as públicas, na qual o Estado assume papel destacado no controle e na gestão de políticas para o setor (ferindo o princípio da autonomia), sobretudo por meio de mecanismos de avaliação. Por outro lado, estabelece uma nova maneira de conceber a produção do trabalho acadêmico e o atendimento às demandas da sociedade, que tomam por referência os sinais de mercado como norte para o processo de reestruturação. “A LDB é o instrumento legal que melhor expressa os parâmetros e a lógica de reestruturação da educação superior implementada pelo governo FHC [...]” (p. 74).

Corroborando essa análise sobre a LDB, Oliveira e Adrião (2007, p.83) afirmam que essa lei

[...] promoveu a completa reestruturação da educação superior no país, em um processo que restringiu (e metamorfoseou) a atuação da esfera pública e ampliou a ação do setor privado, alterando de maneira significativa a identidade das IES, procurando tornar a educação um bem ou “produto”, que os “clientes” adquirem no mercado universitário.

Assim, serviu como base para o processo de reforma da educação superior, no atendimento ao projeto de Estado seguido pelo Brasil em seus governos, não interessando se representa um atentado constitucional, distante da tão preceituada premissa *fumus boni juris*⁸⁰.

3.5 Leis que regulam a avaliação da educação superior e incidem sobre a autonomia da universidade.

Duas leis, aprovadas em 1995 e em 2004, respectivamente, tratam da regulação da avaliação da educação superior: a Lei nº 9.131/1995, que altera dispositivos da lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências, e a Lei nº 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

Trata-se de duas espécies normativas classificadas como leis ordinárias, logo, não previstas pela CF/88. A análise desses dispositivos legais se dará de forma conjunta, visto se referirem a um mesmo objeto: a avaliação da educação superior.

A primeira lei – que ficou conhecida como a “lei do ‘provão’” e assim passamos a nos referir a ela, daqui por diante – regulamentou a avaliação do ensino superior, no período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. A segunda foi elaborada e aprovada pelo governo Lula da Silva, conhecida com a lei do SINAES, que também passa a ser assim referida.

Embora apresentem suas especificidades, nossa intenção, ao uni-las para análise, é a de buscar seus traços em comum que refletem o Estado regulador que vem sendo materializado, nos últimos governos, sob a perspectiva da avaliação como meio de controle da

⁸⁰ Praticamente, todos os doutrinadores do direito constitucional utilizam essa expressão, quando querem se referir a um direito que não se desvirtua, referindo-se à fumaça do bom direito como aquele indício de que a lei sinaliza a constitucionalidade.

educação superior. O enfoque aqui dado a elas não abrange as questões minuciosas da avaliação, e sim como essas normas se dispõem de forma contrária ao art. 207, da CF/88.

A “lei do provão” é anterior à LDB, e veio, com seu total de nove artigos, para alterar os artigos 6º, 7º, 8º e 9º, da lei nº 4.024/1961, que dispunha sobre as diretrizes e bases da educação nacional então vigente.

Vejamos, por exemplo, o antes e o depois do art. 6º, da antiga lei de diretrizes e bases:

~~Art. 6º O Ministério da Educação e Cultura exercerá as atribuições do Poder Público Federal em matéria de educação.~~

~~Parágrafo único. O ensino militar será regulado por lei especial.~~

Art. 6º O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem. (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995).

§ 1º No desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem. (Incluído pela Lei nº 9.131, de 1995).

Do exposto acima, já é possível perceber a principal intenção traduzida na “lei do provão”: centralizar, no Estado, o controle da formulação e da avaliação da política nacional de educação, tendo no Conselho Nacional de Educação um forte aliado, para tanto, de vez que o regimento interno desse Conselho carecia de aprovação pelo Ministério da Educação⁸¹.

No que concerne ao art. 9º, da antiga LDB, fazemos os seguintes destaques, a partir da “lei do provão”:

§ 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior: (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995).

~~a) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; (Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995) (Revogada pela Lei nº 10.861, de 2004).~~

[...]

e) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o credenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a **suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem**, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação;

f) **deliberar sobre o credenciamento e o credenciamento periódico de universidades** e centros universitários, com base em relatórios e avaliações

⁸¹ Cf. Art. 7º, alínea g, da lei nº 4.024, de 1961.

apresentados pelo Ministério da Educação, **bem assim sobre seus respectivos estatutos;**

g) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base na avaliação dos cursos; (Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995).

[...] (Grifos nossos).

Foi criada uma Câmara de Educação Superior, com atribuições concernentes, também, à avaliação da educação superior, e o § 2º, desse artigo, determinava quais as atribuições dessa Câmara. Até 2004 – inclusive na vigência da nova LDB – vigorou a alínea *a*, que atribuía ao Conselho o poder de analisar e emitir parecer sobre os resultados da avaliação realizada. Na alínea *e*, aparece um grave atentado ao art. 207, da CF/88, pois permite inferir que uma das atribuições da Câmara está fundada no seu poder de suspender a autonomia das universidades que não se encaixassem nos critérios avaliativos do exame implantado, assim como em qualquer outra avaliação realizada pelo Ministério da Educação. Na alínea *f*, é delegada ao CNE a definição do credenciamento e descredenciamento das universidades, bem como a aprovação de seus estatutos, numa clara intervenção na autonomia dessas. As alíneas seguintes continuam a interferir sobre a autonomia de que gozam as universidades, com base nos mesmos critérios acima referidos.

Cabe destacar, então, que a LDB (Lei nº 9.394/96) recepcionou a vigência dessa lei, tal qual fez com relação à lei de escolha dos dirigentes universitários, uma vez que esse modelo avaliativo vigorou, desde a sua publicação até o ano de 2003.

No art. 3º, da “lei do provão”, encontramos o objetivo desta, quanto à avaliação, postulado em “realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão.” E no § 1º, encontramos o esclarecimento atinente aos procedimentos adotados:

§ 1º Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o caput incluirão, necessariamente, a realização, a cada ano, de exames nacionais com bases nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação.

Uma das maiores afrontas ao art. 207, encontramos no § 3º, do art. 3º, *in verbis*: “§ 3º A realização de exame referido no § 1º deste artigo, condição prévia para obtenção do

diploma, mas constará do histórico escolar de cada aluno apenas o registro da data em que a ele se submeteu.”.

Nesse sentido, todos os alunos concluintes de cursos de nível superior eram obrigados a prestar o exame, e a universidade, por consequência, era obrigada a não aplicá-lo aos que se negassem a participar de tal exame. Eis aqui a afronta à autonomia, posto que uma lei determinava como a universidade deveria proceder, ferindo, inclusive, os regimentos internos das universidades, que estabelecem os critérios de avaliação e de integralização curricular necessários para obtenção dos diplomas pelos alunos.

Essa medida autoritária do governo provocou a reação das organizações estudantis que promoveram “boicotes” às provas e, inclusive, ingressaram com ações junto à justiça questionando a legalidade dessa lei. Os estudantes afirmavam que o ranqueamento criado com o Provão estimulava a expansão do ensino privado assim como prejudicava diretamente o aluno, que era obrigado a ter a nota do exame em seu diploma.

Em abril de 2004, já no governo Lula, uma nova lei de avaliação da educação superior é editada, criando o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O SINAES tem por objetivo conduzir o processo de avaliação das instituições de ensino superior, dos cursos de graduação e do desempenho estudantil. Trata-se da continuidade da reforma da educação superior, com vistas ao fortalecimento de mecanismos de controle do atual governo sobre as instituições.

O art. 1º traz como finalidade da avaliação “o aumento da eficácia institucional e efetividade acadêmica e social”, ficando explícito que a avaliação é utilizada com vistas à restrição da autonomia e ao controle de resultados. A finalidade, na verdade, é a medição da eficácia e da eficiência, demonstrando a produtividade na utilização dos recursos recebidos. A qualidade, por conseguinte, será medida, quantitativamente, por meio de indicadores de produtividade institucional, que servirão de base para os repasses orçamentários e os processos de credenciamento, como se observa no art. 2º parágrafo único, *in verbis*:

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no *caput* deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

O desempenho da universidade – medido, sobretudo, através de processos de avaliação externa quantitativa – funciona como contrapartida para a conquista de recursos estatais, o que pode configurar um controle político do Estado sobre as universidades. O Estado regulador não é, no entanto, executor, e a autonomia universitária é sujeita às ações de governos no sentido de credenciar, recredenciar, normalizar.

O art. 3º trata das dimensões institucionais que, obrigatoriamente, devem estar presentes nas IES e que serão objeto de avaliação. Dentre elas, destacam-se, no inciso III, a responsabilidade social e inclusão social, e, no inciso X, a sustentabilidade financeira. Esses termos são oriundos da cultura de mercado e entendidos como forma de desresponsabilização do poder público, obrigando as IES a buscar recursos em outras fontes, materializando a mercantilização da educação, conforme postulado:

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

[...]

III - a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

[...]

X - sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

Isso representa que as IES ficam condicionadas a realizar aquilo que é de interesse do Estado, em detrimento de sua autonomia. Além disso, deixa a noção de sustentabilidade financeira em destaque, como obrigação da IES e não do Estado.

O art. 5º trata da avaliação de desempenho dos estudantes dos cursos de graduação, mediante a aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Trata-se de um exame obrigatório, a ser realizado em dois momentos: no início e no final do curso, *ex legis*:

Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE.

[...]

§ 2º O ENADE será aplicado periodicamente, admitida a utilização de procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso.

[...]

§ 5º O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento.

§ 6º Será responsabilidade do dirigente da instituição de educação superior a inscrição junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP de todos os alunos habilitados à participação no ENADE.

§ 7º A não-inscrição de alunos habilitados para participação no ENADE, nos prazos estipulados pelo INEP, sujeitará a instituição à aplicação das sanções previstas.

§ 8º A avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no ENADE será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento.

[...]

§ 10º Aos estudantes de melhor desempenho no ENADE o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento.

O § 2º mantém a mesma concepção produtivista e punitiva de avaliação. O Exame tem um caráter de punição/premiação e é considerado componente curricular obrigatório (§ 5º), devendo constar no histórico escolar do aluno. Nos parágrafos 6º e 7º, observamos outras imposições direcionadas aos dirigentes, e as penalidades que lhes serão aplicadas em razão do não cumprimento da imposição. Os resultados serão expressos em escala de cinco níveis e encaminhados aos alunos e às instituições (§ 8º). Esses resultados poderão ser utilizados nos processos seletivos para emprego, cursos de pós-graduação, além de garantir distinções e estímulos aos alunos que obtiverem melhor desempenho (§ 10º).

Por fim, analisemos conjuntamente os artigos 6º, 7º e 10. Em linhas gerais, eles apresentam uma série de imposições sobre as ações da universidade, na operacionalização do sistema, o que interfere na autonomia das universidades.

No art. 6º, vemos que a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) submete ao MEC a aprovação de suas ações. E no art. 7º, ela determina o abono

de faltas às IES. No art. 10, aparecem as determinações a serem adotadas, no caso de resultados insatisfatórios, previstas no protocolo de compromisso, e, em caso de descumprimento do ordenado, já vêm determinadas as sanções cabíveis, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Art. 6º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, com as atribuições de:

[...]

V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;

Art. 7º A CONAES terá a seguinte composição:

[...] § 5º As instituições de educação superior deverão abonar as faltas do estudante que, em decorrência da designação de que trata o inciso IV do caput deste artigo, tenha participado de reuniões da CONAES em horário coincidente com as atividades acadêmicas.

[...]

Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:

[...]

§ 2º O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:

- I – suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;
- II – cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;
- III – advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior.

Assim como o “provão”, o ENADE desconsidera o reconhecimento conferido pelo próprio Ministério de Educação às instituições de ensino superior para avaliarem seus alunos e emitirem diploma dos que forem aprovados. Essa medida retira a autoridade e a autonomia das instituições de ensino superior para avaliarem o nível de conhecimento de seus alunos, o que caracteriza, no mínimo, uma situação anômala. Assim, incide no autoritarismo burocrático, ao ferir a desejada autonomia universitária (artigo 207, da Constituição Federal).

O objetivo é controlar o credenciamento das instituições de ensino superior e, dependendo dos resultados obtidos pelos alunos, desativar cursos e reduzir o repasse de verbas. O ENADE/SINAES representa a vitória final da avaliação externa sobre a auto-avaliação autônoma. Elaborada e conduzida pelo governo, através dos formulários da política

para o ensino superior, a avaliação realizada por esse Sistema é aquela contra a qual a comunidade universitária sempre lutou, é desvinculada da realidade institucional, sem contar que uma ou duas provas de conteúdo dificilmente serão capazes de avaliar uma vivência de formação de quatro ou cinco anos, em média.

Para Otranto (2006b), o SINAES reforça o modelo adotado pelo Estado brasileiro de ente regulador, fortalecendo os mecanismos de controle daquele sobre as IES, e, dessa forma,

O SINAES atinge, então, o seu objetivo de regular e ajustar a educação superior brasileira às exigências de avaliação inseridas nos documentos emanados dos organismos internacionais, de forte cunho quantitativo e competitivo entre as instituições. (OTRANTO, 2006b, p. 51).

Ambos os programas representam o Estado regulador que adota a avaliação no sentido de controlar resultados e valores de mercado: representam programas de avaliação que, por seu turno, representa verificação vertical, no sentido decrescente, baseados aqueles num formato gerencialista e individualizado

A avaliação institucional precisa ser vista como um processo contínuo de aprimoramento, uma vez que um modelo de avaliação que se orienta por *rankings* se vale de instrumentos desarticulados e se ocupa da busca de produtos finais. Transformam-se em modelos que fortalecem a competição e os interesses individuais.

Segundo Dourado (2002), a política de avaliação adotada pelos últimos governos declaram de forma incisiva a centralização diretiva como um eixo fundamental das políticas públicas e

[...] vincula-se às mudanças econômicas e políticas mais amplas, indicando horizontes e perspectivas sociais, ideológicas e gestionárias desses processos. Na contramão de um processo avaliativo emancipatório, indutor do desenvolvimento institucional, as políticas de avaliação da educação superior no Brasil buscam a padronização e a mensuração da produção acadêmica voltada, prioritariamente, para as atividades de ensino. (p. 244).

Assim, as políticas de avaliação adotadas configuram o Estado regulador, que burla o art.207, da CF, visando ampliar o seu poder de controle para atender ao mercado com a diversificação e a diferenciação da educação superior.

Para Sader (*in* MESZAROS, 2005), o modelo de Estado que desconhece a autonomia, confere à educação o *status* de mercadoria, o que explica a crise que vivida pela esfera pública que é vassala do “reino do capital”, de vez que “Uma sociedade que impede a emancipação só pode transformar os espaços educacionais em *shopping centers*, funcionais à sua lógica do consumo e do lucro.” (p. 16) .

Finalizando esta análise, concordamos com Dias Sobrinho (2004), para o qual o conflito, vivenciado pela avaliação, entre o controle e o acompanhamento não deve

representar negação de um em detrimento do outro, posto que são complementares. O que não se pode admitir, no entanto, é que predomine o controle, como argumenta o autor citado:

O controle, quando isolado, é insuficiente, conservador, pode ser autoritário e não favorece a autonomia. É uma intervenção fechada, terminada em si mesmo, centrada sobre um objeto desligado de seu contexto, ou sobre produtos, sem processos.[...], o controle apresenta a norma como naturalmente válida e inquestionável. Em geral, os critérios, procedimentos e instrumentos do controle são determinados externamente, obedecendo à lógica dos organismos e das agências de regulação e financiamento. (DIAS SOBRINHO, 2004, P.723).

Daí entendermos que a relação a ser estabelecida entre avaliação e autonomia universitária deve ser encarada não como execução de uma em oposição à outra, mas como uma relação de simultaneidade processual.

Passemos, no Capítulo seguinte, a tratar da perspectiva do financiamento da educação superior, na CF/88, analisando algumas espécies normativas que dispõem de forma oposta à Lei Magna.

CAPÍTULO 4.

O FINANCIAMENTO E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.

A política de focalização na área educacional se manifestou por meio da priorização dos recursos do fundo público para o atendimento do ensino fundamental, reduzindo os investimentos públicos no ensino superior, que se torna aberto aos investimentos privados, transformando o saber em mercadoria.

(CHAVES, 2005)

O financiamento destinado à educação configura-se como um elemento fundamental do Estado democrático de direito. A garantia de financiamento público para a educação, em todos os seus níveis, constitui condição necessária para a efetivação desse direito social, universal; e, portanto, dever do Estado (CHAVES, 2006). Este capítulo tem por objetivo realizar a análise legislativa das normas que regulamentam a educação superior, no que concerne ao financiamento desse nível de ensino.

Interessa-nos investigar como algumas normas infraconstitucionais interferem sobre o financiamento da educação superior e representam a forma pela qual o Estado brasileiro vem materializando, no plano legal, as políticas públicas para a educação superior.

Para tanto, iniciaremos o capítulo apresentando um estudo dos artigos da CF/88 que definem a responsabilidade do Estado brasileiro pelo financiamento da educação, com ênfase no nível superior. Em seguida, analisamos como as normas infraconstitucionais aprovadas pós-CF/88 postulam *contra legem mater*, para atender a interesses governamentais na implementação do Estado neoliberal.

Diante das constatações alcançadas, apresentamos, com aporte na CF/88, ao final do capítulo, uma “válvula de escape”, sobre como proceder, na esfera judicial, quando uma norma exorbita da competência estatuída pela norma que lhe é hierarquicamente superior, na tentativa de reinstalar, no plano legal, a segurança jurídica e a supremacia da Constituição.

Trata-se do controle de constitucionalidade das normas infraconstitucionais, em vigência no ordenamento jurídico, mas dotadas do vício da inconstitucionalidade.

4.1 O financiamento da educação superior no texto constitucional de 1988.

Atualmente, o tema do financiamento é uma matriz para a formulação e a implementação de políticas públicas, posto que o referido tema delimita o grau de cobertura feito pelo poder público e a qualidade dos serviços ofertados.

Resgatando as fontes históricas constitucionais, apresentadas no Capítulo 2, constatamos que o papel do Estado, no financiamento da educação, apresentou avanços e retrocessos, de acordo com os interesses assumidos por cada governo, que ecoam desde a primeira vinculação de impostos, na Carta de 1934, e sua supressão, na CF seguinte (1937), para a posterior vinculação, em 1946, pós-ditadura Vargas, seguida de seu expurgo, na Carta de 1967, da ditadura militar, somente vindo a ser restabelecida, como vinculação, por meio da Emenda Constitucional nº 24, em 1983. Em 1988, a CF contempla a manutenção da vinculação anterior, relativa aos estados e municípios, em 25% , e expande a obrigação da União de 13% para 18% dos impostos arrecadados.

Nesse sentido, a forma do financiamento está condicionada à existência de marcos jurídicos estatais, em cada contexto histórico, que definem princípios; normalizam a convivência entre os entes que compõem a federação e suas respectivas áreas de atuação, bem como propiciam o estabelecimento de relações nas esferas pública e privada. O modelo de Estado assumido pelo país é fundamental para perceber como estará direcionado o financiamento da educação.

Levando em conta essa realidade, pretendemos desenvolver algumas reflexões sobre o atual debate do financiamento da educação superior, no Brasil, previsto na Constituição Federal de 1988, nos artigos 195, 206, 211, 212 e 213, que já foram analisados, no Capítulo 2,

subseção 2.3, com exceção do art. 195⁸², que, embora não seja atinente à educação superior, sobre ela acabou incidindo.

Para Amaral (2003), depois da promulgação da CF/88, aconteceram muitas mudanças na educação superior brasileira, como reflexo da adequação às tendências difundidas pelo Estado neoliberal. Assim as instituições passaram a ser diferenciadas: as IPES foram ampliadas; as fontes de financiamento diversificadas – inclusive, com o direcionamento das Instituições de Ensino Superior (IES) ao mercado, o financiamento ficou condicionado a “bons resultados” diante do Estado controlador. Além disso, a transferência de recursos públicos à esfera privada assume um contorno jamais visto, especialmente, nos últimos governos.

O art. 206, inciso V, outorga o princípio de gratuidade do ensino público, em estabelecimentos oficiais. Nesse sentido, a previsão normativa referente à atuação do Estado não pode perder a referência da função pública das entidades estatais; deve compreender o ensino superior público como um espaço diferente do ensino superior privado, que com este não se coaduna, no que concerne ao financiamento. Partindo dessa premissa, o financiamento da educação superior deve estar em consonância com os princípios constitucionais da isonomia e da gratuidade, que conferem, também, à universidade pública sua preservação como tal instituição. A ferida no princípio da gratuidade atinge, “por tabela”, o princípio da isonomia (art.5º), explicado por Moraes (2004, p.66): “A igualdade de direitos prevista infere que todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei [...], dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas [...]”.

Concordando com esse posicionamento, Comparato (1996, p.59) acrescenta que “[...] a igualdade de condições sociais é meta a ser alcançada, não só por meio de leis, mas também pela aplicação de políticas de ação estatal.”.

Nesse sentido, os princípios são lesados porque, com a cobrança de cursos, os estudantes desprovidos economicamente são impedidos de ter acesso a outros níveis de ensino. A educação superior pública, como uma função essencial, não deve ser tratada

⁸² O art. 195 será esclarecido, quando realizarmos a análise das normas infraconstitucionais que incidem sobre o financiamento da educação superior.

como atividade econômica, sendo o Estado responsável por sua execução direta. Daí a inconstitucionalidade presente, por exemplo, na cobrança de cursos em IES públicas, sejam elas estaduais ou federais, e sejam os cursos de qualquer natureza (extensão, especialização, mestrado, doutorado etc.)⁸³.

No art. 211, fica nítido que, por exclusão, o financiamento do ensino superior é de responsabilidade da União, com ênfase, novamente, no financiamento de IFES. Somado ao art. 212, pode-se aduzir que é de competência da União a manutenção de instituições de ensino superior, públicas (na forma do art.206, V), com recursos arrecadados por meio de impostos.

Sobre a questão da vinculação restrita a impostos, recentes debates têm apontado para a existência de mecanismos que visam favorecer a “burla fiscal”⁸⁴. Isso vem ocorrendo, por exemplo, à medida que outras alternativas de arrecadação da categoria tributos, que não são da espécie impostos, não se somam à vinculação constitucional.

Diferentemente disso, apontando os interesses ocultos do Estado brasileiro, uma Emenda Constitucional de Revisão⁸⁵ (EC nº 1/1994), reiterada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996, direcionada aos ADCT, determinava, para o incipiente Fundo Social de Emergência (FSE)⁸⁶ (art. 72, ADCT), uma previsão de recursos cogente – que, caso também se estendesse à política educacional, minoraria o problema encontrado na vinculação de impostos à educação (art. 212) –, assim disposta: “IV – vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, já instituídos ou a serem criados, excetuado o previsto nos incisos I, II e III, observado o disposto nos §§ 3º e 4º; [...]”.

A análise desse inciso nos permite entender que, quando a situação se relaciona ao campo econômico, como é o caso do Fundo supracitado, inúmeros mecanismos

⁸³ Como é o caso dos pareceres do Conselho Nacional de Educação nº 364/2002 e nº 143/ 2004.

⁸⁴ Expressão utilizada por CHAVES (2006), referindo-se a medidas de política econômica que têm por escopo a diminuição proporcional da receita total destinada à educação. Segundo a autora, os impostos constituem menos de 29% da arrecadação total dos recursos da União.

⁸⁵ A Emenda Constitucional de Revisão é uma espécie de gênero da Emenda Constitucional, tendo aquela um período, determinado pela própria Constituição, para ocorrer (de 14 de setembro de 1993 a 7 de junho de 1994). A partir dessa data, sua realização se torna impossível no texto constitucional.

⁸⁶ Esse Fundo será melhor explicado, na subseção seguinte.

legislativos são construídos e legalizados, visando atender ao projeto de Estado neoliberal. Para a manutenção do Fundo, são vinculados diversos tributos (e não somente impostos), os já existentes (excetuados os referidos no artigo) e os que, por ventura, forem criados, assegurando a atualização da fonte de recursos.

Se o exposto não bastasse, a vinculação prevista, no art.212, embora não tenha recebido nenhuma alteração em seu texto, ganhou uma subtração proveniente da já conhecida Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, a mesma do FSE, a forma embrionária do que, hoje, conhecemos como Desvinculação das Receitas da União (DRU), que será objeto de nossa próxima subseção.

Conforme já identificado, no capítulo anterior, nos termos do art. 213, abre-se uma possibilidade de transferência de recursos públicos à esfera privada, observadas as previsões de seus parágrafos.

Nosso entendimento, com relação ao artigo supracitado, é o de que repassar recursos públicos para escolas privadas é uma opção política do governo. Mas, a partir do momento em que essa opção não atenda efetivamente ao que está previsto no texto, deverá ser declarada inconstitucional. Dessa forma, repassar recursos públicos a entidades privadas que, implícita ou explicitamente, auferam lucros é “rasgar” a Constituição.

Amaral (2003) classifica a destinação dos recursos públicos para a educação superior, da promulgação da CF/88 até 2003, em quatro períodos, correspondentes aos governos desse intervalo de tempo – José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC). Para ele, nos anos 1980, em que a movimentação sindical promoveu greves, foi compatível a elevação dos recursos destinados às IFES. Já no governo Collor, foram registrados decréscimos elevados dessa destinação. Entre 1992 e 1994, no governo Itamar, “deu-se uma recuperação nos valores destinados às despesas das IFES, sem, entretanto, chegar a recuperar, em 1995, os de 1989” (p. 195), e o movimento sindical dos trabalhadores em educação ainda conseguiu reajustes. Já no governo FHC (1995 e 2002), as quedas de recursos foram ascendentes, e a movimentação grevista seguiu em ordem oposta, em razão do desmonte sofrido pelos sindicatos.

Um quinto período, hoje, poderia ser acrescido à análise de Amaral (2003), referente ao governo Lula, caracterizado pelo abandono da destinação de recursos às IFES, em favorecimento do *superávit primário*, bem como pela notória transferência de recursos públicos à esfera privada.

Traçando um panorama político concernente à situação do financiamento da educação superior, percebemos que, desde o início da década de 1990, a União não vem ampliando os respectivos investimentos, inclusive justificando-se pelo falso mito de que a formação universitária pública é cara e serve apenas à elite.

Segundo Minto (2006), os 75%, dos 18% dos impostos vinculados à educação, destinados à educação superior, não são suficientes para arcar com as todas as despesas das IFES, da forma como hoje se encontram estruturadas, o que inclui despesas com ensino, pagamento de servidores inativos, pensionistas e precatórios. Então, não se trata de ser cara e sim de que os recursos são insuficientes.

Corbucci (2004), referindo-se ao governo Collor, aponta que este descumpriu nitidamente a destinação de recursos prevista na CF/88, ao passo que o enfoque do governo FHC, beneficiado pela extinção do Conselho Federal de Educação, realizada no governo Itamar Franco, voltou-se para o crescimento do ensino superior privado, com base na idéia de que a demanda era maior do que a oferta pública seria capaz de atender.

Amaral (2003) relata que, desde o governo Collor, com relação ao financiamento, foram tomadas várias medidas, cujo destaque, em nossa análise, vai para as ameaças de demissões de servidores em massa; o incentivo à expansão de IPES; a divulgação de dados manipulados, de modo a destacar o elevado gasto com as IFES; o “achatamento salarial”; a busca de novas fontes no mercado etc.

Além do exposto, destacamos que o ajuste fiscal⁸⁷ e as reformas políticas impediram o atendimento público à crescente demanda pelo ensino superior. Entendemos, assim, que isso representou um enfraquecimento do setor público federal, o que pode ser considerado causa

⁸⁷ Medidas econômicas tomadas objetivando fazer com que o governo federal gaste menos do que arrecada, o que configura o *superávit primário*; porém, para isso aconteça, são suprimidos recursos destinados ao investimento nas políticas públicas sociais. O dinheiro “economizado” é destinado ao pagamento da dívida financeira, em especial, aos juros da dívida externa.

para a expansão desenfreada de vagas e o aumento no número de matrículas, no setor privado. Aliado a isso, o setor privado foi favorecido pela desregulamentação, no que concerne à facilidade e(ou) à liberação de requisitos para a criação de novas IPES, bem como de cursos, o que conferiu a estas legitimidade para a ampliação da disponibilidade de vagas. E, mais recentemente, as IPES, sem que se cumpram as condicionalidades do art. 213, vêm recebendo um aporte significativo de recursos públicos.

Segundo análise apresentada pela ADUFPA (2004), o modelo de financiamento, seguido, hoje, no Brasil, acontece por pressões dos organismos internacionais, que atribuem às universidades o dever de captar recursos no mercado, para assegurar seu auto-financiamento.

Nesse sentido, assiste-se à desresponsabilização do Estado com o financiamento da educação superior, o que tem estimulado a educação mercadológica, por meio da abertura de novos cursos privados e pelo financiamento destes e a conseqüente redução de recursos públicos da educação superior pública. Essa política é justificada pela premissa de que a educação superior além de ser um serviço, não é exclusivo do Estado.

Para Lima, K.R. (2006), o projeto de ajuste fiscal, somado às reformas estruturais presentes dos governos FHC e Lula, vem sendo consolidado, vez que está focalizado no pagamento da dívida pública, o que se reflete na redução gradual do financiamento da educação superior pública, configuradas, recentemente, nas seguintes ações políticas: “a. O estabelecimento de parcerias público-privadas para o financiamento e a execução da política educacional [...] b. A abertura do setor educacional, especialmente da educação superior, para a participação das empresas e grupos estrangeiros [...]” (p. 33).

Comparado a indicadores de riqueza, como a soma das receitas do total dos impostos (somente eles) arrecadados pela União, os recursos destinados às IFES entram na esfera da decadência. Vejamos a tabela referente à execução orçamentária da União com manutenção e desenvolvimento do Ensino Superior, no período de 2003 a 2006:

**Execução orçamentária da União com manutenção e desenvolvimento do ensino superior
(MDES)* – 2003 a 2006 (em milhares de reais)**

ESPECIFICAÇÃO	2003	2004	2005	2006
Receita bruta de impostos da União	115.191.037	128.674.367	155.057.427	169.502.589
Transferências para Estados e Municípios	49.658.856	55.471.519	66.850.419	73.072.566
Confisco da DRU (20%)	23.038.207	25.734.873	31.011.485	33.900.518
Receita para efeito do art. 212 da CF/88	42.493.974	47.467.975	57.195.523	62.529.505
18% (art. 212 da CF/88)	7.648.915	8.544.235	10.295.194	11.255.311
Despesas liquidadas com MDES	6.408.444	6.836.367	7.866.090	9.035.089
Despesas liquidadas com MDES em relação à Receita Bruta de Impostos da União	5,6%	5,3%	5,1%	5,3%

* Excluídas as operações intra-orçamentárias

* Valores nominais

Fonte: ANDES-SN, 2007, p. 39 (com dados do Ministério da Fazenda, SIAFI – STN/CCONT/GEINC).

A tabela representa, por exemplo, no ano de 2006, que, de um montante de R\$ 169.502.589,00, feitas as deduções, o gasto com a educação superior corresponde a R\$ 9.035.089, ou seja, apenas 5,3% do total; se comparado a 2003, caiu em 0,3 pontos percentuais.

Segundo análise do ANDES-SN (2007), se olharmos os recursos, em valores monetários, observaremos que, de 2003 a 2006, há um aumento no volume. Com isso, “o discurso do governo, reforçado pelos reitores e dirigentes, de que as IFES teriam recebido mais recursos nos últimos anos, desconsidera o aumento da receita da União bem como a expansão das matrículas nesse período e a criação de novas universidades e campi.” (p. 38), o que representa que esse aumento de recursos, visualizado na tabela, não é compatível com a evolução da arrecadação de impostos pela União.

Ora, se o Estado brasileiro e seus governos tivessem posto, em algum momento, a garantia do direito social à educação como prioridade, não precisaríamos estar aqui discutindo a vinculação de tributos ou de qualquer espécie dele derivada para assegurar esse direito. Os percentuais a serem destinados à educação seriam elevados a índices que pudessem,

efetivamente, atender a uma educação pública de qualidade, direito de todos, e de fato gratuita. A previsão constitucional, além de postular elevado índice de vinculação, não consentiria que ele entrasse em processo de defasagem. A educação superior não precisaria viver crises de identidade entre a esfera pública e a privada, vez que a sua autonomia estaria assegurada e, por extensão, o seu financiamento. A universidade, dotada de recursos públicos necessários ao seu financiamento, estaria cumprindo a função para a qual foi concebida, não precisando sujeitar-se aos jogos mercadológicos e virar uma instituição meramente utilitária.

Mas, para dar conta de assegurar o modelo neoliberal de Estado, a vinculação, já insuficiente, vem sendo negada pela manifestação expressa de um aparato legal formulado para atendimento daquele fim, e, além disso, direciona o que deve ser financiado, na educação superior.

Nesse sentido, dispondo *contra legem mater*, destacamos algumas normas, que incisivamente o fazem, no que concerne ao financiamento da educação superior. A saber: Lei nº 8.436/92; Lei nº 9.288/96; Medida Provisória nº 1.827/99; Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994 ; Medida Provisória nº 213/2004 e Lei nº 11.096/2005, analisadas a seguir:

4.2 Implicações da legislação infraconstitucional no financiamento da Educação Superior: uma análise das Leis nº 8.436/92 e nº 9.288/96 e da Medida Provisória nº 1.827/99.

Esses três instrumentos normativos configuram uma política de financiamento da educação superior, marcadamente orientada a beneficiar o setor privado, atendendo à lógica de mercantilização daquele nível de ensino. Vejamos suas análises.

A lei ordinária nº 8.436/92 institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes, no governo Collor, sendo aprovada pelo Congresso Nacional e publicada no Diário Oficial da União, no dia 25 de junho de 1992.

A lei em questão tem como objetivo financiar estudantes comprovadamente carentes (art. 1º), isto é, aqueles que não têm condições financeiras de custear seus estudos em

instituições particulares de ensino superior (IPES). Há, aqui, um cruzamento da política de assistência social com a educacional, numa “jogada de mestre”, conforme veremos adiante.

O *caput* do art. 2º determina que o titular do benefício é o estudante comprovadamente carente, mas os recursos não passam por suas mãos, sendo transferidos diretamente às IPES executoras, nestes termos:

Art 2º. Poderá ser titular do benefício de que trata a presente lei o estudante comprovadamente carente e com bom desempenho acadêmico, desde que atenda à regulamentação do Programa (Alterado pela Lei 9288/96).

§ 1º A seleção dos inscritos ao benefício de que trata esta Lei será feita pela direção da instituição de ensino superior, juntamente com a entidade máxima de representação estudantil da entidade.

§ 2º. O financiamento dos encargos educacionais poderá variar de trinta a cento e cinquenta por cento do valor da mensalidade.

Segundo o § 1º, do artigo 2º, a responsabilidade pela seleção do estudante carente é das IPES executoras. Já o § 2º, do artigo 2º, estabelece que o financiamento dos encargos educacionais poderão variar de trinta a cento e cinquenta por cento do valor da mensalidade, ou seja, um valor superior ao custo da mensalidade, se esta fosse paga pelos estudantes.

No art. 5º, temos a seguinte postulação:

Art. 5º Os recursos a serem alocados pela executora do Programa de bancos conveniados terão origem:

I - no orçamento do Ministério da Educação;

II - na destinação da parte dos depósitos compulsórios, segundo política monetária do Banco Central do Brasil.

Como vemos, o inciso I, do art 5º, estabelece que os recursos devam sair do Ministério da Educação, leia-se da União. Segundo a CF/88 (artigos 212 e 213), a União deve custear, no sistema federal de ensino, a educação superior oferecida pelas IFES. No entanto, parte do que deveria ser a estas destinado vem sendo, por diversos mecanismos, empregado para financiar as IPES. Assim sendo, certamente, haverá redução nos recursos públicos destinados às IFES, o que compromete a qualidade e o financiamento da educação superior gratuita, ferindo os artigos constitucionais citados.

Ainda no art. 5º, parágrafo único, encontramos a seguinte disposição, *in verbis*:
“Parágrafo único. Nos próximos dez anos, os recursos orçamentários destinados ao Programa

de Crédito Educativo não poderão ser inferiores aos aplicados em 1991, corrigidos na mesma proporção do índice de crescimento do Orçamento da União.”. Esclarece-se, assim, a intenção e determinação do governo de atender ao projeto de Estado neoliberal, que fortalece a iniciativa privada. Ao contrário dos recursos destinados ao financiamento da educação superior pública, que incidem somente sobre impostos, os recursos que financiam o crédito educativo, além de apresentarem correção monetária, têm por base o orçamento geral da União.

Além disso, conforme o art. 6º, os recursos utilizados para financiar as IPES conveniadas com esse Programa poderão ser provenientes, também, da receita da Seguridade Social. Para tanto, a lei do crédito educativo alterou a lei da Seguridade Social, nº 8.212/1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social, institui plano de custeio e dá outras providências, conforme postulado abaixo:

Art. 6º O caput do art. 26 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 26 Constitui receita da Seguridade Social a renda Líquida dos concursos de prognósticos, executando-se os valores destinados ao Programa de Crédito Educativo.”

A Lei do Programa de Crédito Educativo não define a base de cálculos ou alíquotas de piso ou teto, portanto, não identifica quantos por cento do total do recurso da renda de concursos e prognósticos deverão ser investidos no programa.

O art.194, da CF/88, determina que a Seguridade Social se destina a assegurar direitos relativos, exclusivamente, às políticas públicas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Além disso, o § 10, do art. 195, postula que “a lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações da assistência social”. A justificativa para a retirada de recursos da Seguridade Social, presume-se, não está nas

políticas de saúde e previdência, por se tratar de estudantes carentes, está na política de assistência social.

A lei que define os critérios de transferências de recursos para as ações de assistência, na época desse crédito, era somente a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Ocorre que, em nenhum de seus artigos, está determinado que os recursos da assistência social sejam

destinados a financiar a educação, nem a educação superior e, menos ainda, a educação superior privada. O crédito educativo, mesmo que reservado a estudantes carentes, é política de educação, e à política de assistência social cumpre articular a rede de proteção social, cujas responsabilidades em assegurar recursos são inerentes a cada política setorial.

A saída encontrada foi a de reformular uma lei maior (da Seguridade) de forma que pudesse intervir sobre a menor (LOAS). Assim, a lei ordinária do crédito educativo alterou a lei complementar da Seguridade Social (art. 194, parágrafo único).

Do ponto de vista jurídico, alcançamos mais uma inconstitucionalidade: a lei complementar é hierarquicamente superior à lei ordinária, vez que aquela é originada na própria Constituição, e esta é residual.

Concordando com essa posição, baseamo-nos em doutrinadores, como Ferreira Filho (1995) e Moraes (2004). Para o primeiro “A lei complementar é um *tertium genus*⁸⁸ interposto, na hierarquia dos atos normativos, entre a lei ordinária [lei delegada e medidas provisórias] e a Constituição (e suas emendas).” (p.236). Para o segundo doutrinador, “Não há como admitir-se que uma lei ordinária, aprovada por maioria simples, possa revogar a disciplina da lei complementar, aprovada por maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.” (p.571).

Assim, como forma de atender as demandas do mercado e o conseqüente favorecimento do setor privado, criou-se um mecanismo para retirar recursos públicos da educação e da assistência social, para beneficiar as IPES, vez que: as mensalidades que não são pagas pelo estudante são isentas da incidência de impostos; os estudantes não recebem

o recurso, este é repassado diretamente às IPES; o custo da mensalidade, conforme interesses políticos, pode chegar a atingir 150% do valor original, para os cofres públicos; recursos da Assistência Social são descaradamente destinados a instituições privadas e com fins lucrativos, ferindo os artigos 194 e 195, da CF. Além desses, a inconstitucionalidade atinge, também, o art. 213, à medida que destina recursos públicos diretamente a instituições que visam o lucro.

⁸⁸ Terceiro elemento.

Na esteira dessa lei, em 1996, já no governo Fernando Henrique, uma nova lei ordinária veio alterar dispositivos daquela. Trata-se da lei nº 9.288, de 1º de julho de 1996.

As principais alterações constatadas são as seguintes:

Veta o *caput* do artigo 2º, deixando em aberto, para as IPES, os critérios de condições econômicas e de desempenho acadêmico do estudante beneficiário da lei. (Art. 2º, § 1º).

“Art. 2º VETADO

§ 1º A seleção dos candidatos ao crédito educativo será feita na instituição em que se encontra matriculado, por comissão constituída pela direção e por representantes escolhidos democraticamente, do corpo docente e discente do estabelecimento de ensino.

§ 2º O crédito educativo abrange:

I - o financiamento dos encargos educacionais entre cinquenta por cento e cem por cento do valor da mensalidade ou semestralidade, depositado pela Caixa Econômica Federal na conta da instituição de ensino superior participante do programa.

Os encargos educacionais custeados pelo Programa passaram de “trinta a cento e cinquenta por cento do valor da mensalidade”, para valor entre cinquenta e cem por cento do valor da mensalidade. (art. 2º, § 2º, inciso I). Mesmo com a redução dos encargos, os recursos continuam a ser repassados diretamente às instituições lucrativas. Reduziu-se, portanto, o investimento percentual por aluno, mas abriu-se possibilidade para a ampliação do número de vagas, em função da retirada dos critérios de baixa renda e bom rendimento escolar, estabelecidos anteriormente. O enfoque, portanto, deixa de ser o estudante carente, podendo a instituição privada determinar o alcance dos critérios de seleção dos estudantes (art. 2º, § 1º).

Assim, é importante ressaltar que, apesar da diminuição na variação de percentuais custeados, observados nesse dispositivo, houve a abertura nos critérios para participação do estudante no Programa, o que representou um maior número de estudantes beneficiados.

Quanto à origem dos recursos, os mesmos continuam vinculados ao Ministério da Educação e do Desporto, conforme art. 5º, inciso I, entre outras fontes.

Art. 5º Os recursos do Programa de Crédito Educativo terão origem:

I – no orçamento do Ministério de Educação e do Desporto;

Observa-se, portanto, uma ampliação nos investimentos de recursos públicos em instituições privadas, retirando-se dos constitucionalmente definidos 18% (dezoito por cento) da receita dos impostos destinados ao investimento no sistema federal de educação superior, ferindo o art. 212, da CF/88.

Pesquisas realizadas por autores que estudam o financiamento da educação, como Amaral (2003) revelam que a não-aplicação ou a aplicação parcial dos recursos destinados à educação superior nas IFES têm provocado não só a desagregação da vida acadêmica, nessas instituições, como também tem impossibilitado uma integração entre ensino, pesquisa e extensão. Além disso, têm fortalecido o individualismo, na busca de soluções particulares de complementação salarial, bem como o financiamento externo para pesquisas e manutenção de laboratórios, sob a alegação de que a burocracia interna e do serviço público entrava a agilização e a eficiência no desenvolvimento da pesquisa.

Essa forma (ausência) de investimento “[...] também tem contribuído para a desinstitucionalização da pesquisa e favorecido a criação de estruturas paralelas de poder dentro das unidades acadêmicas”, ocasionando, desta forma, a submissão das universidades públicas aos financiadores privados. (ANDES-SN, 2003, p.45).

Diante de fortes pressões advindas de profissionais da área de Assistência Social, o art. 6º, concernente a destinação de prognósticos, foi vetado.

Em síntese, essa lei altera a anterior, com o escopo de ampliar o investimento na esfera privada, de acordo com o perfil da política neoliberal. Nesse mesmo período, mais

precisamente, entre os anos 1995 e 1998, conforme pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as despesas do MEC junto às universidades federais registraram um decréscimo de 82% (IPEA *apud* Amaral, 2003).

Para Corbucci (2004), a incapacidade de ampliar o investimento em educação superior, por parte do governo, durante os anos noventa, está relacionada ao processo de ajustes fiscais, fazendo com que o setor público federal caísse em descrédito, com a ausência de investimentos. Tal fato possibilitou o crescimento da rede privada, favorecida pela desregulamentação do setor e por concessão de crédito a estudantes, financiados pelo setor público.

Conforme o ANDES-SN (2003), a implantação de um projeto neoliberal pelos governos brasileiros, nos anos noventa, ocasião em que a lei em tela foi colocada em vigor, provocou, além da diminuição no investimento em infra-estrutura, o achatamento dos salários dos servidores, docentes e técnicos administrativos.

Observamos, então, que esse dispositivo infraconstitucional fere a CF/88, principalmente, em seus artigos 212 e 213, no que diz respeito ao não-cumprimento da vinculação de recursos, bem como no investimento indevido na rede privada de ensino.

A partir de 1998, o desenvolvimento das matrículas particulares apresentou fluxo ascendente, nos governos de FHC. No entanto, a alternativa privada – exaltada pelo BIRD, como recurso mais eficiente para a expansão acelerada na oferta de vagas – começou a encontrar limites estruturais no poder aquisitivo de sua clientela (CORBUCCI, 2004).

Nesse contexto, segundo Carvalho (2004), o Programa de Crédito Educativo, direcionado aos alunos de baixa renda, deixou de ser uma alternativa viável, em face da defasagem entre o aumento da taxa de juros do empréstimo e a taxa de crescimento da renda do recém-formado, combinada à elevada taxa de desemprego, na população com diploma de curso superior.

Nesse contexto, em 27 de maio de 1999, o governo FHC baixou um novo ato normativo. Trata-se da Medida Provisória nº 1.827/1999, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.

Sobre as medidas provisórias, podemos explicar que são atos legislativos que a CF/88 concede ao poder executivo, nos termos do art.62, aplicadas em caso de relevância e urgência, embora não determine taxativamente o que poderia se configurar como tais casos. Assim, o relevante e urgente é uma decisão subjetiva do presidente da República, que desde a sua vigência tem força de lei. Lembramos que, aqui, as medidas provisórias tinham livre reedição, bastando parecer favorável do Congresso Nacional (CN), no prazo de 30 dias.

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, trouxe algumas alterações sobre os procedimentos das medidas provisórias. O que nos interessa, nesse momento, é o art. 2º, dessa emenda, assim disposto: “Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da

publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.”

Isso significa dizer que, por força dessa emenda, as medidas provisórias publicadas antes dela continuam em vigor, independentemente de qualquer outro ato, até que uma nova medida provisória as revogue ou até que o CN delibere sobre a situação delas. Assim, embora não sejam leis ordinárias, permanecem vigorando como se o fossem, até que se resolva a situação delas. O que é o caso da medida provisória em tela.

Essa Medida Provisória determina substituir o Programa de Crédito Educativo, instituído pela Lei nº 8.436/92 e alterado pela Lei nº 9.288/96, e traz algumas novidades:

Inclui, conforme o art. 1º, o critério de avaliação positiva dos cursos, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, na premissa do Estado regulador:

Art. 1º Fica instituído, nos termos desta Medida Provisória, o fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES, de natureza contábil, destinada à concessão de financiamentos a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

Mantém a origem dos recursos utilizados no Programa do Crédito Educativo (incisos I e II) e amplia as receitas de financiamento, acrescentando os incisos de III a VI. Esses incisos tratam de encargos e sanções, cobrança de taxas, rendimentos de aplicações financeiras e receitas patrimoniais, *ex lege*:

Art. 2º Constituem receitas do FIES:

I – Dotação orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação ressalvadas o disposto no art.14;

II –trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como a totalidade dos recursos da premiação não procurada pelos contemplados dentro do prazo de prescrição, ressalvados o disposto no art.14;

III – encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta Medida provisória;

IV – Taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento;

V – Encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Credito Educativo, de que trata a Lei nº 8.436 de 25 de junho de 1992, ressalvado o disposto no art. 14;

VI – rendimentos de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades;

VII – receitas patrimoniais.

Apesar da considerável ampliação das fontes de recursos, retorna, disfarçado, o desvio dos recursos da Seguridade Social para o financiamento da rede privada de ensino superior. Como se pode observar, no inciso II, desse artigo, o desvio se apresenta de forma ainda mais sofisticada, quando estipula uma alíquota de trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica, referindo-se a todos os concursos realizados pelo governo federal, recurso este que, de acordo com a Constituição Federal, de 1988, no seu art. 195, deveria ser investido em sua totalidade no sistema de Seguridade Social, isto é, nas políticas públicas de Saúde, Assistência Social e Previdência.

O art. 3º determina que a gestão do FIES caberá ao Ministério da Educação e à Caixa Econômica Federal, sendo o primeiro o formulador da política de oferta de financiamento e supervisor das operações do fundo, e o segundo, na qualidade de agente operador e administrador dos ativos e passivos.

O art. 4º reduz para até setenta por cento dos encargos educacionais cobrados dos estudantes passíveis de financiamento pelo FIES. Mas, no art. 5º, é acrescentada a previsão de juros.

O art. 5º apresenta, também, algumas observações que devem ser consideradas, no financiamento concedido pelo FIES. Dentre elas, destaca-se o inciso V, que trata do risco

de financiamento, no qual as instituições de ensino superior e os agentes financeiros (bancos) participam em e dez vinte por cento, respectivamente.

Art. 5º Os financiamentos concedidos com recursos do FIES deverão observar o seguinte:

[...]

II - juros: a serem estipulados pelo CMN, para cada semestre letivo, aplicando-se desde a data da celebração até o final da participação do estudante no financiamento;

III - oferecimento de garantias adequadas pelo estudante financiado;

[...]

V- Risco: os agentes financeiros e as instituições de ensino superior participarão do risco do financiamento nos percentuais de vinte por cento e dez por cento, respectivamente, sendo considerados devedores solidários nos limites especificados.

Também, como se pode observar, no inciso III, o estudante, agora, passa a não ser mais tão carente assim, uma vez que deve assegurar garantias ao financiador. Para o caso de inadimplência do estudante em face das prestações devidas, essas instituições promoverão a

execução das garantias contratuais, conforme estabelecidas pela Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 6º:

Art. 6º Em caso de inadimplência das prestações devidas pelo estudante financiado, a instituição referida no § 3º do art. 3º promoverá a execução das garantias contratuais conforme estabelecido pela instituição de que trata o inciso II do caput do mesmo artigo, repassando ao FIES e à instituição de ensino superior a parte concernente ao seu risco.

Essa Medida Provisória, assim como o Programa de Crédito Educativo, tem como objetivo financiar instituições de ensino superior da iniciativa privada. Todavia, ela consegue ir muito além do Crédito, principalmente, no que diz respeito ao investimento do dinheiro público em instituições privadas, pois mantém a fonte de recursos apresentada na lei que institucionaliza o Programa de Crédito Educativo e a amplia, permitindo a cobrança de taxas, encargos, a utilização de rendimento de aplicações e a emissão de títulos da dívida pública pelo Tesouro Nacional.

O art. 7º autoriza a União a emitir títulos da dívida pública, em favor do FIES, até o limite de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais). Esse dispositivo, usado como possibilidade para o investimento de recursos públicos na iniciativa privada, além de

autorizar a emissão desses títulos em favor do FIES busca garantir os encargos do Programa de Crédito Educativo, além das fontes de recursos já mencionados, no art. 2º, dessa Medida Provisória.

Isso significa que o financiamento do setor privado tem sido prioridade dos governos brasileiros, em detrimento do investimento no setor público, perpetuando, dessa forma, a decadência dos recursos destinados às IFES.

Pode-se observar, nos artigos 5º, inciso V, e 6º, a possibilidade do não-pagamento ou do pagamento parcial, total de 30% de todo o financiamento, para a União. Essa possibilidade abre precedentes de investimento direto nas IPES e não consta na CF/88: a possibilidade de financiar, com recursos públicos, o ensino superior da rede privada lucrativa fere a Carta Magna brasileira, no seu art. 213.

Por fim, ainda ficamos a nos questionar sobre onde está a relevância e a urgência que justificou a edição dessa medida provisória, senão no atendimento aos interesses capitalistas assumidos pelo Estado brasileiro, que elabora e aprova leis que buscam, cada vez mais, transferir para o mercado suas atribuições.

As três leis analisadas sugerem a privatização da universidade, mesmo que de forma disfarçada. O não-financiamento do sistema federal de ensino, em favor do financiamento da rede privada, força o sucateamento das IFES, levando-as a buscar alternativas junto ao mercado, que Minto (2006, p. 170) denomina “fontes alternativas de financiamento”.

Essas medidas caracterizam um progressivo e acelerado descompromisso da política oficial na dotação orçamentária da rede pública. Esse descompromisso revela, também, na prática, uma regressão da participação pública na oferta global de matrículas, no ensino superior do país, ao mesmo tempo em que amplia o atendimento governamental ao que é pleiteado pelos setores privatistas.

Observamos que a “necessidade”, por parte dos governos brasileiros, de se submeterem à lógica do capital e do cumprimento da agenda neoliberal, tem orientado a aprovação de uma série de leis e políticas que vão de encontro à CF/88. No caso específico dessas leis, dispõe de forma oposta aos artigos 195, 212 e 213, concernentes à assistência social e ao financiamento da educação superior.

4.3 A desvinculação de receitas da União - implicações para o financiamento da educação superior

Em 1994, durante o governo FHC, o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional um Projeto de Emenda à Constituição de Revisão (PECR) que autorizava a desvinculação de 20% de todos os impostos e contribuições federais – exceto a Contribuição Social do Salário Educação – constituindo uma fonte de recursos com livre alocação.

A Emenda Constitucional de Revisão (ECR) nº 1/1994 fez parte da política do governo, que aproveitou o período hábil, previsto constitucionalmente, para alterar o ADCT.

O presidente Fernando Henrique Cardoso alegava que, nos últimos anos, as vinculações, no Orçamento Geral da União, haviam crescido excessivamente, levando-a a contrair dívidas, no mercado, a fim de pagar suas despesas obrigatórias – pagamento de pessoal, benefícios previdenciários, contrapartidas de empréstimos externos –, trazendo endividamento adicional para a União, enquanto havia recursos “sobrando” em outros itens vinculados.

Com base nessa justificativa, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), via ECR n° 1/94:

Art. 1.º Ficam incluídos os arts. 71, 72 e 73 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

[...]

Os recursos que integram o FSE são os seguintes, nos termos da modificação do art.72:

I - o produto da arrecadação do **imposto** sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações;

II - a parcela do produto da arrecadação do **imposto** sobre propriedade territorial rural, do **imposto** sobre renda e proventos de qualquer natureza e do **imposto** sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Medida Provisória n.º 419 e pelas Leis n.ºs 8.847, 8.849 e 8.848, todas de 28 de janeiro de 1994, estendendo-se a vigência da última delas até 31 de dezembro de 1995;

III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1.º do art. 22 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, passa a ser de trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei n.º 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II e III;

V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza;

VI - outras receitas previstas em lei específica.

§ 1.º As alíquotas e a base de cálculo previstas nos incisos III e V aplicar-se-ão a partir do primeiro dia do mês seguinte aos noventa dias posteriores à promulgação desta Emenda.

§ 2.º As parcelas de que tratam os incisos I, II, III e V serão previamente deduzidas da base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional ou legal, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 158, II, 159, 212 e 239 da Constituição.

§ 3.º A parcela de que trata o inciso IV será previamente deduzida da base de cálculo das vinculações ou participações constitucionais previstas nos arts. 153, § 5.º, 157, II, 158, II, 212 e 239 da Constituição.

§ 4.º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos recursos previstos no art. 159 da Constituição. (Grifos nossos).

Assim, vemos que grande parte da arrecadação do FSE é proveniente de impostos. E os recursos destinados à educação são os provenientes de impostos.

A primeira vista, o § 2º pode oferecer a ilusão de que seriam deduzidas, previamente, da base de cálculo (dos tributos referidos nos inciso I, II, III e V) qualquer vinculação ou participação constitucional, exceto, dentre outros artigos, o disposto no art. 212.

Já com relação às espécies de tributos tratadas nos incisos (V e VI), aí sim seriam deduzidas, previamente, as vinculações constitucionais, nos termos do art. 212, inclusive. Mas, aqui, não há incidência sobre impostos!

Isso quer dizer que, se a União arrecadou uma quantidade X de impostos, antes que se vincule os 18% de X para a educação, há uma dedução Y (§ 2º). O que implicaria a seguinte fórmula:

A União arrecadou um total de impostos (X);

A educação deveria receber 18% de X (Z);

Ocorre que o § 2º desvincula um percentual do total de X (-Y);

A educação receberá 18% de X-Y, e não 18% de X como deveria;

Logo, $Z = 18\% \text{ de } X - Y$;

Se fosse respeitado o art. 212 da CF, $Z = 18\% \text{ de } X$.

Na modificação do art. 73, da ECR, dispunha-se que o FSE não poderia ser regulado por medida provisória: “Na regulação do Fundo Social de Emergência não poderá ser utilizado o instrumento previsto no inciso V, do art. 59, da Constituição”.

Em seguida, o FSE passou a ser denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), com vigência até 31 de dezembro de 1999, conforme determinado pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996.

Assim, o FEF é composto por: 20% dos recursos do Imposto sobre Importação, 8,6% do Imposto sobre Produtos Industrializados, 24,28% do Imposto sobre a Renda, 100% do Imposto de Renda dos servidores públicos federais retido na fonte, 20% sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural vinculado à União, 20% sobre o Imposto sobre Operações Financeiras, 20% sobre o Imposto sobre a Exportação.

Em 2000, após passar por uma reformulação, o Congresso aprovou sua prorrogação do “provisório” FEF, até 2003, via Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março, sendo denominada Desvinculação de Arrecadação de Impostos e Contribuições Sociais ou Desvinculação das Receitas da União (DRU), cuja finalidade seria flexibilizar a alocação de recursos da União, permitindo uma melhor adequação destes, de acordo com as prioridades do Governo. Aprovou-se a seguinte redação, acrescentada como art. 76:

Art. 76 É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais." (AC) .

Assim, a fórmula referenciada anteriormente agora fica assim:

A União arrecadou um total de impostos (X);

A educação deveria receber 18% de X (Z);

Ocorre que o art. 76 desvincula um percentual de 20% do total de X (-Y);

A educação receberá 18% de X-Y, e não 18% de X como deveria;

Logo, $Z = 18\% \text{ de } X - Y (-20\% \text{ de } X)$.

Se fosse respeitado o art. 212 da CF, $Z = 18\% \text{ de } X$, sendo X um valor inteiro e não um valor do qual já fora subtraído 20%.

Aqui, a manobra camuflada assume forma efetiva, bem como determinação de percentual desvinculado definido em 20% sobre todos os impostos. E com relação ao art. 212, a única contribuição isenta de desvinculação foi amarrada ao salário-educação.

Ou seja, é um fundo de investimentos público que permite maior liberdade ao governo para gastar de receitas que são vinculadas a alguns itens atendendo à Constituição – já que grande parte das despesas federais é prevista em orçamento, empenhada ou com destino fixo.

Em 2003, por ocasião da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro, o texto foi alterado quanto ao prazo, passando a vigorar de 2003 a 2007.

Segundo Amaral (2003), esse fundo está diretamente relacionado ao controle do déficit fiscal do País – importante artifício econômico para a manutenção do pagamento, em dia, da dívida externa. “Logo, para manter em dia os compromissos com o pagamento da dívida externa, o governo federal deixaria de cumprir obrigações com a Constituição brasileira e com a população do País.” (p.141).

Amaral (2003, p.139) destaca que, no que se refere à educação,

As transferências de impostos a estados e municípios efetivadas pelo governo federal devem ser retiradas do volume total de arrecadação de impostos, antes de se obter o percentual mínimo dos 18% para a educação. Além dessas

transferências, depois da aprovação do FEF, devem ser também retirados os recursos transferidos a esse fundo. Obtêm-se, então, os recursos federais para a educação.

Isso significa que os valores que deveriam ser gastos com educação foram reduzidos, drasticamente, uma vez que seus recursos estão diretamente vinculados aos impostos, repercutindo negativamente sobre o financiamento da educação.

[...]. Revela-se, com isso, o aprofundamento da dívida educacional causada pelo calote deliberado dos governos Fernando Henrique Cardoso, elucidando o verdadeiro caráter da política educacional desenvolvida por esses governos: excludente e autoritária. (ANDES-SN, 2003, p. 19).

O orçamento das instituições federais de ensino superior (IFES) é discutido e aprovado pelo Congresso, compondo o Orçamento Geral da União, no capítulo destinado ao MEC. Os recursos para o financiamento das IFES são provenientes do Fundo Público Federal (FPF). “[...]. A execução orçamentária das IFES é organizada em grandes blocos de despesas: *Pessoal e Encargos Sociais, Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida.*” (AMARAL, 2003, p. 43-44)

Com a redução na obrigatoriedade do mínimo, ocasionada pelo FEF, o pagamento de pessoal e encargos sociais das IFES já alcança o limite mínimo de gastos do Fundo Público Federal (FPF) com educação.(AMARAL, 2003).

Para fins de comparações internacionais, utiliza-se, com frequência, os gastos públicos com educação como percentual da riqueza nacional. Segundo a UNESCO, considerando o produto interno/nacional bruto, o Brasil é um dos países mais ricos do mundo, podendo gastar mais recursos públicos com a educação. No entanto, o país encontra-se entre os que gastam menos recursos públicos por habitante no setor educacional.(AMARAL, 2003).

Embora nosso marco temporal termine em 2006, não podemos deixar de destacar que, em dezembro de 2007, o Senado aprovou a prorrogação da “provisória” DRU, até 2011, com 65 votos favoráveis e seis contrários. Essa é uma margem de manobra tão importante para o governo – equivale a aproximadamente R\$ 90 bilhões do Orçamento de 2008 - que possíveis candidatos à presidência, nas próximas eleições, – Aécio Neves (PSDB-MG) e José Serra (PSDB-SP) – apoiaram sua prorrogação, ocasionando rachas internos entre membros da oposição.

4.4 O Programa Universidade Para Todos – a parceria público-privada no financiamento da Educação Superior.

Algumas leis até aqui analisadas refletem uma tendência, iniciada com a institucionalização do Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes, em 1992 até a ampliação deste com o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), de 1999, em vigor até hoje, cuja lógica reside no financiamento das IES privadas com recursos públicos.

Atualmente, um dos mecanismos mais efetivos dessa tendência pode ser encontrado no Programa Universidade para Todos – ProUni. Vejamos sua origem:

Em 2003, no governo Lula da Silva (2003-2006), enquanto o projeto de lei, de iniciativa do executivo, ainda se encontrava sob análise, no Congresso Nacional (CN),

valendo-se do disposto no art. 62, da CF, o presidente baixou a Medida Provisória (MP)⁸⁹ n° 213, de 10 de setembro de 2004, instituindo o Programa Universidade para Todos – ProUni, regulando a atuação de entidades beneficentes de assistência social, no ensino superior, e dando outras providências.

Retomamos a discussão jurídica sobre a Medida Provisória, agora com um novo regime jurídico, pós Emenda Constitucional n° 32. Dada a sua relevância e urgência, se não for apreciada em até 45 dias, contados da sua publicação, ela tranca todas as pautas da

Casa por onde estiver tramitando, ou seja, nada mais pode ser votado. Caso uma medida não seja convertida em lei, no prazo de sessenta dias, prorrogável por mais sessenta, ela perde a sua eficácia desde o início de sua vigência (*ex tunc*), e as relações jurídicas que foram dela originadas, caso não sejam disciplinadas por um Decreto do CN, em sessenta dias, serão as mesmas editadas pela medida.

Isso quer dizer que, se o ProUni, dentro de sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta, não fosse convertido em lei ordinária, perderia, automaticamente, a sua vigência. Ocorre que, nesses sessenta ou cento e vinte dias, a Medida Provisória era válida e, por isso, produziu efeitos jurídicos, por exemplo, quando o governo autorizou que 300 alunos fossem beneficiados na instituição privada de educação superior *Lucrus*, do Pará, com bolsas integrais. Assim, caso o CN não criasse um Decreto Legislativo para regulamentá-la, como ficaria essa situação, no prazo de sessenta dias da suspensão da medida provisória? Os alunos da *Lucrus*, beneficiados pelo ProUni, continuariam a receber suas bolsas, bem como a União deveria continuar repassando os recursos à outras IPES que estivessem atendendo a bolsistas.

Assim, a partir de 2004, a implementação do ProUni funciona, também, como uma estratégia do Estado brasileiro para atender às pressões da rede privada, sob recomendações das instâncias internacionais, dentre elas a Organização Mundial do Comércio (OMC). (CARVALHO, 2006).

⁸⁹ No ordenamento jurídico existem apenas duas espécies normativas que podem ser utilizadas pelo Presidente: a medida provisória (art.62) e a lei delegada (art.68). A diferença básica entre elas é que a lei delegada depende de delegação do CN, enquanto a MP depende dessa autorização. Segundo Paulo e Alexandrino (2008, p.515), “a medida provisória somente pode ser adotada diante da presença dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância, ao passo que a lei delegada não deve obediência a tais pressupostos, bastando, para a sua edição, a expedição da resolução de delegação pelo Congresso Nacional”. Segundo Lenza (2005, p. 254), “constata-se a pouca utilização do instituto da lei delegada pelo presidente da República, tendo em vista a previsão da medida provisória, muito mais ampla. Para se ter idéia, na vigência da CF/88 foram elaboradas apenas duas leis delegadas.”.

Passemos a analisar alguns artigos da medida provisória. Começemos pelo art. 1º, *legis dispositivo*:

Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de cinquenta por cento (meia-bolsa) para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em **instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos**. (Grifos nossos).

Como se pode observar, o primeiro artigo não atende ao princípio do direito *legem mater servare*⁹⁰, uma vez que fere o art. 213, ao permitir o repasse de verbas públicas para instituições privadas, desde que elas não tenham fins lucrativos. A possibilidade de investimento de recursos públicos em instituições com fins lucrativos, isto é, de propriedade privada, ultrapassa as restrições constitucionais do artigo 213.

O art. 1º ainda admite que as instituições beneficiadas ofereçam a abertura da concessão de bolsas para os cursos sequenciais, que são cursos aligeirados, sem o mínimo de consistência, amplamente implantados nas IPES, tendo em vista o seu baixo custo e sua alta eficiência, resultando numa falsa educação superior – verdadeira farsa! Outra admissão é a de que essa modalidade de educação superior faça *jus* a diploma, e não a certificado, como deveria ser, por seu caráter aligeirado. Parafraseando Leher (2004, p.875): “a lógica desse governo é educação pobre para os pobres”.

O Programa abrange, também, faculdades isoladas e centros universitários, ou seja, qualquer tipo de instituição de ensino superior.

Nos parágrafos do referido artigo percebemos, ainda, a justificção para a concessão presente nos requisitos da assistência social:

§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar per capita não exceda o valor de até um salário mínimo e meio.

§ 2º A bolsa de estudo parcial de cinquenta por cento será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar per capita não exceda o valor de até três salários mínimos.

§ 3º Para os efeitos desta Medida Provisória, bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas com base na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.

⁹⁰ Respeitar a lei maior.

§ 4º Para os efeitos desta Medida Provisória, a bolsa de estudo parcial de cinquenta por cento (meia-bolsa) deverá ser concedida, considerando-se todos os descontos regulares oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamento pontual das mensalidades.

No art. 2º, vemos que a bolsa poderá ser concedida a brasileiros não portadores de diploma de nível superior, cuja renda familiar não exceda o valor *per capita* de até um salário mínimo e meio, aos estudantes oriundos de instituições públicas e, também, a professores da rede pública de educação básica, que podem ser contemplados independentemente dos critérios de renda que atingem somente estudantes.

No art. 3º, encontramos outro dispositivo que favorece as IPES, *in verbis*:

Art. 3º O estudante a ser beneficiado pelo PROUNI será pré-selecionado pelos resultados e pelo perfil socioeconômico do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM ou outros critérios a serem definidos pelo Ministério da Educação, e, na etapa final, selecionado pela instituição de ensino superior, segundo seus próprios critérios, às quais competirá, também, aferir as informações prestadas pelo candidato.

A seleção do estudante será feita a partir dos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e, na etapa final, a critério das próprias IPES.

A utilização do ENEM é outro ponto questionável, pois restringe a autonomia da universidade na seleção de estudantes. Além disso, a qualidade desse Exame vem sendo questionada por diversas entidades e instituições educacionais.

No art. 5º e seus parágrafos, encontramos um série de explicações, que favorecem as IPES, assim disposto:

Art. 5º A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não-beneficente, poderá aderir ao PROUNI mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para cada nove estudantes pagantes regularmente matriculados em cursos efetivamente nela instalados.

§ 1º Aplica-se o disposto no caput às turmas iniciais de cada curso e turno efetivamente instalados a partir do primeiro processo seletivo posterior à publicação desta Medida Provisória, até atingir as proporções estabelecidas para o conjunto dos estudantes de cursos de graduação e sequencial de formação específica da instituição.

§ 2º O termo de adesão terá prazo de vigência de dez anos, contado da data de sua assinatura, renovável por iguais períodos e observado o disposto nesta Medida Provisória.

[...]

Assim, as instituições privadas poderão aderir ao Programa, mediante assinatura de termo de adesão, já válido a partir do primeiro processo seletivo realizado (§ 1º), com prazo de 10 anos, já prevendo uma possível solução jurídica para o caso de a medida não ser convertida em lei, o que beneficia as IPES que aderiram, sem prejuízo de seus pagamentos (§ 2º). Quanto ao número de vagas por IPES, é o de uma bolsa integral para cada nove estudantes pagantes.

Outro aspecto importante está disposto no art. 6º, segundo o qual, havendo um desequilíbrio na proporção inicialmente ajustada, a instituição deverá restabelecer a referida proporção, oferecendo novas bolsas a cada processo seletivo subsequente. Em caso de evasão durante o curso, por qualquer impossibilidade do estudante, a instituição poderá reequilibrar os números, para cumprir os percentuais estabelecidos no acordo.

No § 3º, do art. 7º, é observado que as IPES que não gozam de autonomia, logo, que não são universidades, estão autorizadas a ampliar o número de vagas nos seus cursos, a partir da assinatura do termo de adesão. Com isso, percebemos um aprofundamento na relação público-privado, estabelecida pelas conhecidas parcerias público-privadas, onde o estabelecimento privado de fins mercantis, lucrativos e a universidade pública e gratuita passam a compor um único sistema. O ProUni é a consolidação da expansão do ensino superior, através da iniciativa privada, com total aval do Estado.

O Programa utiliza também o SINAES, nos termos do § 4º, do art. 7º, para credenciar as instituições que pretendem aderir ao programa. Aparece aqui, novamente, o sistema de avaliação, baseado na premissa do Estado regulador, legitimando o repasse de verbas para as instituições privadas. Assim,

§ 4º O Ministério da Educação desvinculará do PROUNI o curso considerado insuficiente, segundo os critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, por três avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição, respeitado o disposto no art. 5º.

Ocorre que, se determinado curso for considerado insuficiente, por três avaliações consecutivas, a bolsa será desvinculada do curso, mas não da IPES com fim lucrativo, atentando, novamente, contra o art.213, da CF.

No art. 8º, presenciamos a festa das isenções fiscais:

Art. 8º A instituição que aderir ao PROUNI ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão:

- I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;
- II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;
- III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991; e
- IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.

§ 1º A isenção de que trata o caput recairá sobre o valor da receita auferida, em decorrência da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica.

§ 2º A Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda disciplinará o disposto neste artigo no prazo de trinta dias.

O acima exposto nos leva a afirmar que o ProUni caracteriza-se, notoriamente, como mais uma medida da reforma universitária, proposta pelo governo Lula, dentro de uma perspectiva neoliberal de ampliação da desoneração fiscal, para as instituições privadas, e captação de recursos privados, para as universidades públicas. Também, como o entendimento de que a educação é vista, efetivamente, como uma mercadoria, nos termos do § 1º, do art. 10, referindo-se a instituições beneficentes de assistência social *in verbis*:

§ 1º A instituição de que trata o caput deverá aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, respeitadas, quando couber, as normas que disciplinam a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde.

O último destaque que realizamos concernente a essa MP está assim disposto, nos parágrafos do art.11:

§ 1º Durante o prazo de vigência do termo de adesão, fica a instituição sujeita exclusivamente à fiscalização do Ministério da Educação para efeito da verificação das exigências, bem como da manutenção da isenção, de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal, ouvido, quando for o caso, o Ministério da Saúde.

§ 2º As entidades beneficentes de assistência social que adotarem as regras do PROUNI, nos termos do caput, poderão, mediante pedido expresso, solicitar ao Ministro de Estado da Previdência Social o reexame de seus processos, com a eventual restauração do certificado de entidade beneficente de assistência social e restabelecimento da isenção de contribuições sociais, desde que o indeferimento ou o cancelamento da isenção, ocorridos nos últimos dois triênios, não tenha sido em

razão do descumprimento dos requisitos previstos nos incisos III, IV e V do art. 55 da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991.

No § 1º, vemos que a instituição, plena de isenções fiscais, fica sujeita, exclusivamente, à fiscalização do MEC, conforme disposto.

Sobre o § 2º, Leher (2004) comenta que, aderindo ao programa,

[...] as instituições filantrópicas cassadas nos últimos seis anos poderão solicitar ao ministro da Previdência o reexame de seus processos, com eventual restauração do certificado de entidade beneficente de assistência social e restabelecimento da isenção de contribuições sociais, jogando no lixo todos os autos milionários realizados pelos fiscais da previdência desde que provem ao MEC e não a Previdência que não remuneraram seus diretores, reaplicam lucros na própria entidade, realizam algum tipo de benemerência.[...] Distribuição de lucros e desvios de finalidades não passeiam pelo mundo dos papéis oficiais.

Fica, assim, explícito que os interesses mercantis prevalecem sobre os interesses públicos.

É imperativo ressaltar que parte da sociedade civil também apoiou a adoção da MP. A Central Única dos Trabalhadores (CUT), por meio de seu presidente, mostrou-se simpatizante do ProUni, assim como os formados no ensino médio público, por não se considerarem uma demanda potencial às instituições públicas, em face das barreiras impostas pelos exames vestibulares e pela baixa qualidade do ensino médio público brasileiro. (MARINHO, 2005).

Contudo, no que diz respeito às questões sociais, ganha cena a posição assumida por Catani e Gilioli (2005), segundo a qual o ProUni promove uma política pública de acesso, mas não de permanência e conclusão do curso, orientando-se por uma concepção assistencialista, nos moldes das recomendações do BIRD, que oferece benefícios e não direitos aos egressos do ensino médio público.

Em 13 de janeiro de 2005, a medida provisória converteu-se na lei ordinária nº 11.096: decorridos sessenta dias, e mais sessenta de prorrogação, ela foi aprovada pelo CN, dada a “urgência” de fortalecer a rede privada de ensino superior, leia-se o mercado. Assim, a referida lei instituiu o Programa Universidade para Todos (ProUni), regulou a atuação de

entidades beneficentes de assistência social, no ensino superior; alterou a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004 [que instituiu a Bolsa-Atleta] e deu outras providências.

De acordo com a análise documental feita por Carvalho (2006), o desenvolvimento do corpo legislativo do Programa – da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, até sua conversão na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 – infere-se que as alterações no texto legal parecem conduzir à flexibilização de requisitos e sanções e à redução da contrapartida das instituições particulares.

A posição quase unânime das principais entidades educacionais brasileiras, reunidas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e, mais amplamente, com os encaminhamentos do Congresso Nacional de Educação, realizado em 2004, definiu como eixo de luta a oposição às parcerias público-privadas do Estado com o setor privado na educação, combatendo a compra de vagas privadas com isenções fiscais.

Os reitores das IFES (ANDIFES) consideraram que o Programa é nefasto para a educação brasileira. Em contrapartida, o ProUni foi apoiado pelas entidades ligadas aos empresários da educação superior que, inclusive, conseguiram modificar o projeto, de modo ainda mais favorável aos seus interesses mercantis.

Antes de destacarmos alguns artigos da lei, que interferem diretamente sobre o financiamento da educação superior, destacamos o único artigo que foi vetado pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei de Conversão nº 59, de 2004 (MP nº 213/04) que por lá tramitava. Trata-se do art. 17, que assim estava disposto:

Art. 17. A mantenedora de instituição de ensino superior que aderir ao Prouni passará a gozar da isenção prevista no art. 8º desta Lei pelo prazo de vigência do termo de adesão, devendo comprovar, ao final de cada exercício, a quitação de tributos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal, sob pena de desvinculação do Programa, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público.

A justificativa para o veto, dada pelo Câmara dos Deputados ao Senado Federal, é a de que o artigo em tela, que consta da MP, não pode compor o texto da lei, porque contraria o interesse público, nos termos do § 1º, do art. 66, da CF. Eis as razões do veto⁹¹:

⁹¹ Íntegra da Mensagem de Veto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/ Ato2004-2006/2005/Msg/Vep/VEP-0014-05.htm>

O caput do art. 17 autoriza a instituição mantenedora a aderir ao Prouni sem comprovar a regularidade fiscal, postergando tal comprovação para o final de cada exercício. Trata-se de uma medida sem precedente na legislação tributária, abrindo a possibilidade de outros setores reivindicarem *[sic]* tratamento isonômico.

Por outro lado, na forma em que apresentado, o dispositivo estende às mantenedoras ‘a isenção prevista no art. 8º desta Lei’, sem, entretanto, estabelecer, de forma clara, que o benefício estaria submetido às condições ali estabelecidas, o que provocará demandas judiciais tentando ampliar a aplicação da isenção à totalidade das atividades exercidas pela beneficiária (isenção objetiva), inclusive aquelas vinculadas ao ensino fundamental e médio, fato que se distancia, em muito, da intenção da proposta original.

Da mesma forma, o parágrafo único do art. 17 excepciona as instituições que aderirem ao Prouni da obrigatoriedade de comprovar a quitação de impostos e contribuições federais para fins de concessão da isenção tributária de que trata o projeto de lei de conversão.

Essas Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o dispositivo acima mencionado do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 13 de janeiro de 2005.

Pelo menos quanto a essa questão, o CN não se calou, considerando que o proposto, no artigo, é uma “iniciativa sem precedente na legislação tributária”, ao isentar as IPES aderentes de comprovar sua regularidade fiscal junto ao Ministério da Fazenda. Fato esse que funcionaria como uma abertura para que todos os outros setores obrigados a comprovar suas regularidades fiscais entrassem com ações perquirindo direito iguais. Além disso, aponta grave lacuna, no projeto de lei, e, conseqüentemente, na MP, já em vigor, que possibilitava ampliar a isenção fiscal. Não bastando isso, o projeto também admitia não haver necessidade de que as IPES que viessem a aderir demonstrassem o pagamento de impostos e contribuições federais, para que pudessem receber as isenções previstas, quando da sua adesão ao programa, o que representaria apadrinhamento político de algumas instituições credoras do Estado. Houve, aqui, um parcial controle preventivo de constitucionalidade.

Em linhas gerais, a lei conservou muitos artigos da MP e, ao contrário do discurso oficial, o ProUni não regulamentou apenas a contrapartida das instituições às quais a Constituição permitiu a isenção fiscal, mas, também, àquelas com fins lucrativos. O Programa incluiu, na legislação, algo que a Carta de 1988, no art. 213, não consentiu.

No art 5º, da lei, encontramos um diferença concernente ao número de vagas por IPES, que, na MP, era o de uma bolsa integral para cada 9 (nove) estudantes pagantes: agora, passa a ser para cada 10,7 (dez inteiros e sete décimos).

O § 4º, do art. 7º, também, sofreu uma alteração. Na medida provisória, via SINAES, se determinado curso fosse considerado insuficiente, por três avaliações consecutivas, a bolsa seria desvinculada do curso, mas não da IPES. Na lei, a mudança foi a “significativa” redução para duas avaliações.

Vejamos os parágrafos 2º, 3º e 4º do art. 11, *ipsis verbis*:

§ 2º As entidades beneficentes de assistência social que tiveram seus pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social indeferidos, nos 2 (dois) últimos triênios, unicamente por não atenderem ao percentual mínimo de gratuidade exigido, que adotarem as regras do Prouni, nos termos desta Lei, poderão, até 60 (sessenta) dias após a data de publicação desta Lei, requerer ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS a concessão de novo Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e, posteriormente, requerer ao Ministério da Previdência Social a isenção das contribuições de que trata o art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 3º O Ministério da Previdência Social decidirá sobre o pedido de isenção da entidade que obtiver o Certificado na forma do caput deste artigo com efeitos a partir da edição da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, cabendo à entidade comprovar ao Ministério da Previdência Social o efetivo cumprimento das obrigações assumidas, até o último dia do mês de abril subsequente a cada um dos 3 (três) próximos exercícios fiscais.

§ 4º Na hipótese de o CNAS não decidir sobre o pedido até o dia 31 de março de 2005, a entidade poderá formular ao Ministério da Previdência Social o pedido de isenção, independentemente do pronunciamento do CNAS, mediante apresentação de cópia do requerimento encaminhando a este e do respectivo protocolo de recebimento.

Diante do exposto, as entidades beneficentes de assistência social, que tiveram seu certificado negado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), poderiam requerer, nos termos previstos, a concessão de novo certificado. Ocorre que, se o CNAS não se pronunciasse sobre o pedido, no tempo determinado pela lei, a entidade poderia se dirigir, diretamente, ao Ministério da Previdência Social; feito isso, de nada valeria o pronunciamento do CNAS, fosse ele negativo ou favorável à concessão do certificado referido.

Daí observarmos mais um atentado contra a Constituição, posto que o art. 204, inciso II, da CF, dispõe sobre a necessidade de controle social das ações de assistência social, em todas as esferas governamentais. No caso em voga, o CNAS pode ser completamente desconsiderado.

No art. 13, temos a seguinte disposição:

Art. 13. As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, sem fins lucrativos, que adotarem as regras de seleção de estudantes

bolsistas a que se refere o art. 11 desta Lei e que estejam no gozo da isenção da contribuição para a seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal, que optarem, a partir da data de publicação desta Lei, por transformar sua natureza jurídica em sociedade de fins econômicos, na forma facultada pelo art. 7º-A da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de 5 (cinco) anos, na razão de 20% (vinte por cento) do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas.

Parágrafo único. A pessoa jurídica de direito privado transformada em sociedade de fins econômicos passará a pagar a contribuição previdenciária de que trata o caput deste artigo a partir do 1º dia do mês de realização da assembléia geral que autorizar a transformação da sua natureza jurídica, respeitada a gradação correspondente ao respectivo ano.

Como agravante, o Programa possibilita que o patrimônio adquirido com as isenções fiscais passe a compor o patrimônio do proprietário da mantenedora, quando a instituição filantrópica (§ 7º, art. 195, da CF) tiver sua natureza jurídica convertida em “sociedade de fins econômicos”, mas, também, isenta de impostos e contribuições. Na lei ordinária, citada no artigo⁹², descobrimos que uma entidade mantenedora, sem finalidade lucrativa, deve, nos termos do inciso V, do art. 7º-B, “destinar seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades, promovendo, se necessário, a alteração estatutária correspondente.”. Ocorre que, nos termos do art. 13, da lei do ProUni, “passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de 5 (cinco) anos, na razão de 20% (vinte por cento) do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas.”. Isso significa que, com a adesão ao ProUni, a instituição filantrópica que se converteu em lucrativa pode ficar com o patrimônio adquirido com recursos públicos, desde que pague a cota patronal à previdência social, não precisando, em função de ter aderido ao ProUni, transferir seu patrimônio para outra filantrópica ou ao poder público, como deveria fazer.

Para Leher (2004, p.875-877), com a adoção do programa, “As universidades serão inseridas no moinho satânico da reprodução do capital [...]”, uma vez que “o PROUNI vem ao encontro dos mais ambiciosos sonhos das instituições filantrópicas, comunitárias, confessionais e empresariais de educação superior.”.

Segundo um estudo realizado pelo INEP, as isenções das IES filantrópicas, comunitárias e confessionais somavam, em 2003, R\$ 850 milhões (hoje, não menos de R\$ 1

⁹² Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

bilhão). E o conjunto das isenções, na forma de impostos e contribuições, equivale a 25% do faturamento das empresas educacionais. Conforme estudo setorial da Gazeta Mercantil, o setor de educação privada, no país, movimenta mais de R\$ 15 bilhões. Além disso, as verbas do FIES complementam o pagamento das bolsas parciais do ProUni, permitindo

que o mercado da educação receba duas vezes recursos públicos: por meio da isenção fiscal e por meio de repasse direto de recursos pelo FIES. Enquanto o repasse para as IES privadas é robusto, na ordem de bilhões, para a expansão das IFES apenas R\$ 200 milhões são alocados por ano. (*apud* ANDES-SN, 2004).

Sobre essa questão, Otranto (2006b) argumenta que, se o recurso público fosse efetivamente financiador de instituições públicas, “a tendência seria de chegar, em três ou quatro anos, a um milhão de novas matrículas nas universidades públicas e não 120.000 bolsas como pressupõe o PROUNI.” (p.50).

Para Lima, K.R. (2006), a ação do ProUni é a operacionalização da sistemática redução de recursos públicos para o financiamento da educação superior e, ao mesmo tempo, a base política e jurídica que assegura que o excedente econômico brasileiro se destine ao capital internacional, via pagamento dos juros da dívida externa e ampliação do setor privado.

Segundo Leher (2004, p.879), vivencia-se “um contexto de dramático estrangulamento orçamentário das instituições públicas, vítimas do draconiano superávit primário que fez secar as políticas públicas.”.

Observamos que, nessa lei, em vários momentos, encontram-se dispositivos inconstitucionais, no que diz respeito ao financiamento de IPES lucrativas, com recursos públicos; à dissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, via instituições que oferecem cursos sequenciais de formação específica; às determinações de controle social. O que se vê, portanto, é um total desrespeito do próprio Estado brasileiro à CF, tendo em vista o cumprimento de compromissos com instâncias internacionais. Em função disso, nossa Constituição recebe muitos tiros por parte dessa norma infraconstitucional, que inadvertidamente dispõe *contra legem* (artigos 213, 207, 195).

Políticas públicas como as que vêm sendo implementadas pelo Estado brasileiro negam seu caráter democrático e retomam o discurso do pacto social, de Hobbes, mas

reformado, justificando as medidas administrativas mercantis, materializadas por meio de normas jurídicas, como é o caso do ProUni.

4.5. Controle de constitucionalidade das normas infraconstitucionais.

Algumas normas jurídicas, embora não devessem, apresentam vício material. Assim, aquele ato normativo que afrontar alguma matéria da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional.

(Pedro Lenza)

No decorrer deste estudo, percebemos o quanto Estado, direito e políticas públicas educacionais estão intimamente relacionados.

O direito constitucional nos ensina que as normas emanadas do Estado brasileiro, que é uma República federativa, devem sempre ter, como ponto de referência, a Constituição vigente, visto que dela decorrem as normas infraconstitucionais. Também a ciência do direito constitucional esclarece que nenhuma norma deverá vigorar, no ordenamento jurídico, se for disposta de forma contrária à Constituição, como as que analisamos, no Capítulo 3 e na subseção 4.1, do presente capítulo.

Trata-se, aqui, do que os doutrinadores constitucionalistas definem como o Princípio da Supremacia da Constituição, segundo o qual os atos normativos devem estar de acordo com os preceitos previstos na norma que se encontra no cume da conhecida pirâmide normativa. O que implica dizer que a norma de validade, para qualquer ato infraconstitucional, consiste em atender ao bloco de constitucionalidade⁹³ –que é o caso, por exemplo, do princípio da autonomia universitária –, que vem sendo adotado fortemente pela jurisprudência⁹⁴, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn) das normas.

Na definição precisa de Paulo e Alexandrino (2008, p.693), inconstitucional é

⁹³ Lenza (2005) explica que o bloco de constitucionalidade refere-se ao elemento conceitual que visa identificar o que deve ser entendido como parâmetro de constitucionalidade. Para ele, uma norma deve ser dita inconstitucional não apenas quando contrariar um dispositivo expressamente descrito na CF, mas também quando contrarie princípios nela implícitos.

⁹⁴ Decisões reiteradas dos tribunais, que configuram parâmetro de validade tal qual uma norma.

a ação ou omissão que ofende, no todo ou em parte, a Constituição. Se a lei ordinária, a lei complementar, o estatuto privado, o contrato, o ato administrativo etc. não se conformarem com a Constituição, não devem produzir efeitos. Ao contrário, devem ser fulminados, por inconstitucionais, com base no princípio da supremacia constitucional.

Sobre a supremacia de uma Constituição rígida, como a nossa, Pinto Ferreira (1983) a define como a pedra angular sobre a qual se assentam todas as bases do direito moderno, esclarecendo que a CF se encontra no topo da cadeia normativa, posto ser ela a responsável por conferir validade ao sistema jurídico de uma federação.

Outro princípio, previsto no art. 5º, inciso II, da CF/88, assegura que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da lei. Dele se entende que, somente por meio das espécies normativas, elaboradas de acordo com as regras do processo legislativo constitucional, podem ser originadas obrigações jurídicas, bem como que o legislador constituinte teve a intenção de impedir que o Estado agisse de forma arbitrária, na formulação de normas. Trata-se do Princípio da Legalidade. Sobre ele, Garcia de Enterría (*apud* Moraes, 2004, p.71) considera que

[...] quanto ao conteúdo das leis, a que o princípio da legalidade remete, fica também claro que não é tampouco válido qualquer conteúdo (*dura lex, sed lex*⁹⁵), não é qualquer comando ou preceito normativo que se legitima, mas somente aqueles que se produzem ‘dentro da Constituição’ e especialmente de acordo com sua ‘ordem de valores’.

O exposto nos leva a crer que normas que não respeitem a CF, ferindo a legalidade em função de sua arbitrariedade, como são os casos, por exemplo, da lei de escolha de dirigentes universitários e da emenda constitucional que desvincula parte dos recursos destinados à educação, devem ser declaradas inconstitucionais e banidas do ordenamento jurídico.

A soberania do Estado brasileiro, como princípio, também é posta em xeque, de vez que entendemos que um Estado que materializa, juridicamente, acordos e orientações advindos de organismos internacionais nega a sua soberania nos planos externo e interno.

Assim, questionamos onde está o respeito à soberania do Estado, quando segue as orientações acima referidas, aderindo a uma tipologia de ensino superior que, segundo Chauí (2001, p.201), distribui as funções da universidade em: “finalidade” de atender ao mercado –

⁹⁵ É dura a lei, mas é a lei.

como é o caso dos instrumentos de crédito educativo; “fonte de investimento” – que minimiza o conceito de autonomia como liberdade para interagir com o mercado, na busca de seu financiamento; “avaliação” – na premissa de um Estado regulador, que se vale de mecanismos como o Provão e o SINAES para credenciar e normalizar as IES; e, por último, “a relação com o mercado” – que transfere recursos públicos para a iniciativa privada com fins lucrativos.

Para além do disposto na esfera constitucional, também entendemos que a natureza pública da educação superior a insere no direito administrativo e, conseqüentemente, no direito público. Um dos princípios basilares do direito administrativo está assegurado na supremacia do interesse público sobre o privado. Nesse sentido, favorecer os interesses privados em detrimento dos interesses públicos – conforme visualizamos na análise de alguns dispositivos da LDB – assim como justificar que o interesse público é atendido quando se destina recursos públicos à instituições privadas, no caso do ProUni, é atirar contra esse princípio.

Vimos, assim, na análise legislativa realizada, uma série de infringências à CF/88, especialmente, no que concerne à autonomia e ao financiamento da educação superior.

Muito se discutiu sobre a aplicabilidade do art. 207, que, sob o nosso entendimento, configura-se como uma norma de aplicabilidade imediata, uma vez que as normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que produzem ou têm possibilidade de produzir efeitos essenciais que o legislador quis regular, sendo objetivas e diretas, diferentemente das normas de eficácia contida e limitada – que requerem uma lei que estabeleça regulação adicional, de forma taxativa, no texto da CF. Também, observamos muitas interferências sobre o financiamento da educação superior pública com recursos públicos, que vem se convertendo em financiamento da educação privada com recursos públicos, bem como a desvinculação de recursos constitucionalmente previstos, desvirtuação que ocorre a fim de atender acordos externos.

Doutrinadores constitucionalistas são unânicos em afirmar que as normas constitucionais são dotadas de máxima efetividade, ou seja, a elas deve ser atribuído um sentido que lhe confira a maior eficácia possível, bem como devem ser dotadas de elevada força normativa, o que significa dizer que, na hermenêutica jurídica, diante das interpretações

possíveis, deve ser considerada válida aquela que assegure maior aplicabilidade e permanência das normas constitucionais.

Jorge Miranda (1990) considera que as normas constitucionais não podem ser interpretadas de forma que seja suprimida ou diminuída a sua finalidade, posto que desempenham função essencial no ordenamento.

Diante do exposto, questionamos sobre como devemos agir diante de atos normativos infraconstitucionais que lesam princípios básicos da CF, como a supremacia e a legalidade: lesam matérias, lesam artigos e, “por tabela”, lesam direitos.

Encontramos respostas a nossos questionamentos junto aos teóricos do direito constitucional, que nos ensinam como agir diante da incompatibilidade encontrada. Como solução para esse problema, há um instituto jurídico denominado Controle de Constitucionalidade. Esse controle representa, efetivamente, o poder da supremacia dos direitos e garantias assegurados pela CF, “além de configurarem limites ao poder do Estado, são também uma parte da legitimação do próprio Estado, determinando seus deveres e tornando possível o processo democrático em um Estado de Direito.” (Moraes, 2004, p.599).

Estado democrático esse, fruto de um processo doloroso para a sociedade brasileira, posto que, conforme visto, no Capítulo 2, representou uma luta histórica para a configuração do processo democrático, no país. É, pois, na própria CF/88 que se encontram as principais previsões relativas ao controle de constitucionalidade, em princípio, no art.59. É como se a Carta Magna previsse uma espécie de castigo aos filhos que lhe desrespeitassem. Assim, o Estado, ao formular políticas públicas, não deveria esquecer que o controle de constitucionalidade é uma salvaguarda da Constituição, tendo por escopo assegurar os direitos que integram o texto constitucional, como os definidos nos artigos 207 e 212, por exemplo.

Alexandre de Moraes (2004) considera que o problema da inconstitucionalidade das espécies normativas tem início, no processo legislativo, em razão da inobservância do disposto na CF. Consideramos, no entanto, que essa inobservância tem sido, nos casos analisados, proposital, tendo em vista o atendimento da mercantilização da educação superior que assistimos, nas últimas décadas, no país. O autor também nos chama a atenção para o fato de que aquele que se recusa a cumprir uma lei que é escancaradamente inconstitucional não

está em situação de descumprimento.⁹⁶., como seria o caso de uma IFES que se recusasse a adotar a Lei nº 9.192/95, para escolher seus dirigentes, de vez que esta fere o art. 207, da Constituição.

O vício da norma pode ser formal, quando não atende à forma prevista, legalmente, para a sua elaboração, não respeitando o trâmite constitucional, e material, quando a matéria tratada, na norma, está disposta *contra legem mater*, o que configura o caso dos dispositivos analisados, neste trabalho.

Acontece que as leis que se encontram em plena vigência, no ordenamento jurídico da educação superior, passaram, todas, por um controle preventivo, que tinha por função assegurar que elas não ingressassem viciadas. Daí se entende que as comissões permanentes de Constituição e Justiça⁹⁷ da Câmara dos Deputados e do Senado, bem como o veto jurídico⁹⁸ e o veto político⁹⁹, de responsabilidade do presidente da República, falharam (intencionalmente ou não) gravemente.

A saída prevista para a falha do controle preventivo está no controle repressivo, de competência do poder judiciário, quando a espécie normativa já se encontra editada, com o escopo de expurgá-la do ordenamento jurídico.

Dias (2007) considera que o controle judicial não se separa da democracia constitucional. Nesse sentido, a elaboração, por parte do Estado, de qualquer política pública não deve desconsiderar “a possibilidade de controle judicial quanto a suas repercussões jurídicas. Não se pode obscurecer o fato de que violações a direitos são e devem ser questões que integram a atuação do Poder Judiciário.” (p.44).

Infelizmente, o instituto jurídico repressivo é pouco utilizado, em função do seu desconhecimento por grande parte da sociedade, bem como pela falta de interesse do Estado na declaração de inconstitucionalidade. Nosso compromisso com a educação

⁹⁶ Moraes (2004) apresenta vários casos jurisprudenciais e doutrinários neste sentido, que respaldam a sua afirmação.

⁹⁷ Previstas no art. 58, da CF, no art 32, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e no art. 101, do Regimento Interno do Senado Federal.

⁹⁸ Previsto no § 1º, do art. 66, da CF, postula que o chefe do poder Executivo pode vetar o projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, se julgá-lo inconstitucional.

⁹⁹ Segundo Lenza (2005), o veto político pode ser utilizado pelo Presidente, quando o projeto de lei for contrário ao interesse público.

superior está, neste estudo, em esclarecer como proceder, no plano legal, para que normas infraconstitucionais inconstitucionais, como as apresentadas, possam ser declaradas como tais.

Partimos, então, da premissa de que nenhuma ação do Estado pode afrontar a Constituição e entendemos que qualquer ação, por parte daquele, que desrespeite a Carta da República é inconstitucional. Também, entendemos que o texto original da CF, de 1988, não é inconstitucional, em virtude da legitimidade conferida ao constituinte originário. Porém, as Emendas Constitucionais, inclusive as de revisão, podem ser declaradas inconstitucionais, e cumpre ao Supremo Tribunal Federal (STF), no papel de guardião da CF, interferir sobre elas, nos termos do art. 102, da CF, *in verbis*:

Art. 102 Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

Com base no objetivo de nosso estudo, tratamos, especificamente, dos casos de inconstitucionalidade por ação¹⁰⁰, que acontecem quando o ataque à CF é resultado de uma ação praticada por qualquer órgão do Estado, e dos casos de inconstitucionalidade material, ou seja, quando o conteúdo da norma menor dispõe de forma contrária à CF.

Uma lei pode ser totalmente ou parcialmente inconstitucional. Moraes (2004) explica que, em regra, o reconhecimento se dá sobre parte da lei, posto que a validade de uma lei é analisada pedaço por pedaço, e não de forma global. Embora possam ocorrer casos em que o Poder Judiciário declare que o problema da lei é geral, “a declaração da inconstitucionalidade parcial pelo Poder Judiciário pode recair sobre fração de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, até mesmo sobre uma única palavra” (p.628), mas não pode mudar o sentido do alcance da lei, para não ferir o princípio da separação dos três poderes; pode, apenas, declará-la inconstitucional.

¹⁰⁰ Silva (2005) explica que a inconstitucionalidade também pode ocorrer por omissão, quando diante de uma norma constitucional de eficácia limitada, na qual a CF exige do legislador ordinário a elaboração de uma norma regulamentadora, que confira viabilidade ao exercício de determinado direito nela assegurado. Seria, por exemplo, um caso de omissão se a LDB, prevista na CF, não tivesse sido elaborada.

A CF/88 legitima quem e como se pode questionar quanto à a constitucionalidade de um ato normativo (art. 103), com o fim de resguardar a harmonia do ordenamento jurídico, leia-se, respeito à Lei Maior.

Via controle abstrato¹⁰¹ – no qual o autor da ação judicial não alega a lesão a um direito subjetivo, pessoal, e sim alega a defesa do interesse público e da CF –, podem ser movidas diversas espécies de ações diretas¹⁰²; contudo, trataremos, em princípio, somente de uma delas: a ação direta de inconstitucionalidade genérica, conhecida, no ordenamento jurídico, de forma abreviada, como ADIn¹⁰³.

Lenza (2005) afirma que, na ADIn, a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo é declarada em tese, de vez que a própria ação tem por escopo o reconhecimento dessa invalidade. Assim, a função daquela é a de defender a ordem constitucional, no sentido de expurgar o elemento de desordem do sistema jurídico, cuja competência para julgar é exclusiva do STF (art. 102, I, *a*, da CF).

Os legitimados para propor a ADIn são, nos termos do art 103:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I – o Presidente da República;

II – a Mesa do Senado Federal;

III – a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV – a Mesa da Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V – o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador Geral da República;

VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII – partido político com representação no Congresso Nacional;

IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.
(Grifos nossos).

¹⁰¹ Carvalho (2008) esclarece que o controle de constitucionalidade é abstrato quando se move uma ação direta para solucionar uma controvérsia constitucional sobre a compatibilidade de uma norma com a CF. O controle também pode ser difuso, quando qualquer órgão do Poder Judiciário, diante de um caso concreto, reconhece a inconstitucionalidade de uma norma, sem que ninguém tenha solicitado isso por via abstrata.

¹⁰² Nos termos da CF (art. 103), além da ADIn, existem as seguintes espécies de ações abstratas: Ação direta de inconstitucionalidade por Omissão (ADInPO); Ação declaratória de constitucionalidade (ADC); Arguição de descumprimento de preceitos fundamentais (ADPF) e Ação direta de inconstitucionalidade interventiva (ADIn Interventiva)

¹⁰³ A expressão ADIn é utilizada por autores como Moraes (2004), Lenza (2005), Silva (2005), Carvalho (2008), Paulo e Alexandrino (2008), entre outros.

Paulo e Alexandrino (2008) esclarecem que só cabe a exigência de um advogado, para propor a ADIn, no caso específico dos contemplados nos incisos VIII e IX. “Os demais legitimados poderão propor a ação direta perante o Supremo Tribunal Federal sem necessidade de estarem representados por advogado” (p.759). Além disso, os legitimados precisam comprovar seu interesse de agir; vale dizer que o assunto da ação movida tenha relação com as funções exercidas pelo órgão proponente, bem como com seus interesses. Assim, uma ADIn de uma lei educacional pode ser movida, por exemplo, por qualquer partido político ou por uma confederação sindical ou entidade de classe de professores, estudantes, dirigentes, ou profissionais da educação que atue em âmbito nacional.

O objeto sobre o qual incide uma ADIn, segundo a norma que a regulamenta¹⁰⁴, se refere exclusivamente à normas infraconstitucionais, ou seja, editadas pós 5 de outubro de 1988; que sejam caracterizados por generalidade e abstração¹⁰⁵; que desrespeitem diretamente a CF e que ainda estejam em vigor, mesmo no prazo de *vacatio legis*¹⁰⁶.

Nos termos acima descritos, podem ser objeto de ADIn espécies normativas como: emendas à CF; tratados e convenções internacionais; leis complementares, ordinárias, delegadas; resoluções, decretos, pareceres e MPs¹⁰⁷. Destacamos que, no caso de uma MP ser convertida em lei, antes da ação ter sido julgada pelo STF, a ação prossegue não mais sobre a MP e sim sobre a lei dela originada.

Um dos requisitos para a ADIn, nos termos de sua lei regulamentadora, é o de que haja um texto da Constituição que lhe sirva de parâmetro, uma vez que o autor da ação deve indicar qual parte da CF está sendo violada. Além disso, deve indicar todos os dispositivos da lei que ferem a CF, bem como o fundamento jurídico dessa indicação, embora o STF seja livre para buscar fundamentos jurídicos próprios, porque, para alegar a violação, terá que analisar a Constituição inteira e não apenas os fundamentos apresentados pela ADIn. Por esse motivo, não é possível mover nova ação sobre o mesmo ato normativo (art. 3º, inciso I, e art. 26).

¹⁰⁴ Lei complementar nº 9.868/1999.

¹⁰⁵ Trata-se de uma norma que se aplica a um número indefinido de pessoas e casos, atingidos pelo ato normativo que se supõe inconstitucional.

¹⁰⁶ Vaga da lei. Trata-se do período compreendido entre a publicação da lei até a data de sua vigência.

¹⁰⁷ Lenza (2005) afirma que, segundo a jurisprudência do STF, as súmulas não podem ser objeto de ADIn em face da sua ausência de conteúdo normativo, vez que se referem a adoção oficial de uma interpretação fixa, que se impõe a todos, advinda de uma controvérsia de interpretação.

A propositura da ação não é prescritível: o proponente pode impugnar o ato normativo a qualquer tempo, visto que atos inconstitucionais não se convalidam no tempo. O autor da ADIn, uma vez iniciada, não pode dela desistir, sob nenhuma hipótese, porque age em nome do interesse público e não do seu.(CARVALHO, 2008).

No decorrer do processo, o Procurador Geral da República (PGR) assume uma relevante função, pois será ele o responsável pela defesa vigorosa da Constituição.

Um importante instituto jurídico está previsto, no art. 102, inciso I, alínea *p*, da CF. Trata-se da medida cautelar em ADIn, que pode ser concedida por meio de uma liminar, antes da apreciação do mérito de pedido inicial, e tem por objetivo assegurar a utilidade de decisão futura do STF. Sua intenção é a de prevenir um dano que poderia ocorrer, caso a ADIn fosse considerada procedente somente na decisão de mérito. Nela, não há prazo de vigência determinado, pode vigorar até que a decisão seja transitada em julgado, conforme propugnado nos artigos 10, 11 e 12, da Lei nº 9.868/1999.

Moraes (2004) esclarece que o pedido cautelar somente será apreciado pelo STF diante da presença dos pressupostos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora* (perigo na demora). Aquele pressuposto concerne ao fundamento jurídico relevante do pedido, que indica um “bom direito”, ou seja, a plausibilidade do pedido. Já este pressuposto deve deixar claro que a demora da tramitação do processo de julgamento da ADIn, até a decisão de mérito do STF, pode acarretar graves transtornos, danos ou prejuízos de difícil ou impossível reparação.

No que concerne à decisão de mérito favorável, esta apresentará, conforme disposto no § 1º, do art 10, os seguintes efeitos sobre a inconstitucionalidade da espécie normativa: *erga omnes*; *ex tunc*; vinculante.

Isso significa que, se uma lei, como a do ProUni, for declarada inconstitucional, alcançará todos os indivíduos que estariam sujeitos à aplicação dela; por exemplo, estudantes bolsistas, IPES, MEC, Ministério da Fazenda etc., em função da eficácia *erga omnes*. Todas as relações jurídicas travadas, desde o dia 13 de janeiro de 2005, que foi a data da vigência da lei, seriam invalidadas, por conta do seu efeito *ex tunc*, ou seja, retroativo. Além disso, todos os órgãos do judiciário, da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, ficariam vinculados à decisão proferida pelo STF, não podendo desrespeitá-la.

Paulo e Alexandrino (2008) destacam, no entanto, que a eficácia retroativa tem sido, na prática, limitada, de vez que os atos já consumados com base na lei que agora foi declarada inconstitucional não serão imediatamente desfeitos, pois “apenas criará condições para que a parte interessada pleiteie, na via judicial adequada, o desfazimento desses atos, se o direito ainda não houver sido alcançado pela prescrição” (p.801). Isso ocorreria, por exemplo, no caso de estudantes bolsistas que já houvessem concluído o curso e as IPES já recebido as isenções fiscais. Teria que ser verificado, pela via judicial, uma forma de compensação ao erário público, diante da relação jurídica já consumada. Ressalte-se que, diante da declaração de inconstitucionalidade da lei, o Poder Judiciário não poderia se calar.

Por fim, destacamos que, temendo as possibilidades e os efeitos de uma ADIn, em 17 de março de 1993, no governo Itamar Franco, foi introduzida a Emenda Constitucional nº 3, que instituiu a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), com a finalidade de obter a afirmação de que um ato normativo, emanado da esfera federal, venha a ser declarado constitucional.

Extremamente similar à ADIn, a ADC apresenta a mesma natureza jurídica de controle abstrato, tendo por base uma controvérsia constitucional, podendo ser ajuizada pelos mesmos legitimados da ação anteriormente tratada, dirigida ao STF e com os mesmos efeitos.

A proposição de uma ADC precisa ter por base a existência de uma relevante controvérsia judicial sobre a validade da lei. Se não houver, não pode ser ajuizada.

A ela, também, cabe medida cautelar, que consiste na suspensão de julgamento de processos que envolvam a aplicação da lei objeto da ADC. Contudo, se não for julgada no prazo de cento e oitenta dias, a cautelar é suspensa.

Na verdade, observamos que a ADC pode se converter numa estratégia de bloqueio à ADIn, que é do texto original da CF.

A mobilidade da ação está nas mãos dos legalmente constituídos para o pedido; sem essa provocação, o Poder Judiciário permanece inerte. Contudo, após legalmente provocado, compete ao controle judicial exercer o juízo de valor para apurar se as políticas públicas, exaradas pelo Estado brasileiro, via normas infraconstitucionais, lesam a Constituição Federal, e decidir como agir em defesa da Supremacia da Constituição e do postulado Estado democrático de direito.

Em síntese, visualiza-se que o Estado brasileiro atende, paulatinamente, à lógica capitalista, sendo mínimo para as políticas públicas e máximo para o capital. Nesse sentido, o Estado tem buscado fundamento em uma estrutura jurídica que legitime suas ações, baseado na premissa de que este se configura constitucionalmente como democrático e de direito, fazendo com que a validade de suas reformas encontre amparo nas leis. Assim, as políticas públicas têm sido reflexo dos interesses sustentados pelo Estado, concretizadas via normas jurídicas.

Isso significa que, valendo-se da coercibilidade e do caráter cogente da lei, os últimos governos brasileiros vêm tentando, de várias formas, desvirtuar os próprios direitos explicitados, na Constituição originária, dando cena ao fortalecimento da economia neoliberal de mercado, mesmo que, para tanto, seja preciso negar a Carta Política Fundamental. Na prática, sob a ótica política vêm realizando um processo de reforma constitucional, camuflado pelas emendas constitucionais e sob o entendimento jurídico passamos por um processo de crise constitucional, ainda sob a análise da doutrina.

Marilena Chauí (1988) chamava a atenção para o fato de que, em geral, estamos habituados a constatar o autoritarismo somente por meio de suas manifestações melhor expressas e notadas, tais como “[...] o uso da força, a repressão, a censura, a invasão e esquecemos que há outra forma mais sutil de exercê-lo no mundo capitalista: é a idéia da racionalidade que comanda a legitimação da autoridade autoritária.” (p.49). Ao pensamento de Chauí acrescentaríamos, também, a sutileza dos eufemismos deflagrados nas espécies normativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] não interessa o que diz o rei (se no jogo não há juiz, não há jogada fora da lei), não interessa o que diz o ditado, não interessa o que o Estado diz:

Nós falamos outra língua! Moramos em outro país!

(Humberto Gessinger, 1990)

Gessinger, na composição de sua autoria intitulada “o exército de um homem só”, discorre sobre a forma como o Brasil, historicamente, atende a interesses externos na materialização de suas políticas públicas e apresenta sua indignação, ao declarar que não interessa o que dizem os países imperialistas, nem as políticas que o Estado brasileiro vem adotando, nessa linha de atendimento. Deve-se, acima de tudo, respeitar a soberania interna e negar a submissão a interesses mercantis que, se necessário, ferem leis brasileiras, como a Constituição Federal. Afinal, “falamos outra língua” que não a inglesa, por exemplo, e “moramos em outro país”, com suas idiossincrasias, e que, por isso, deve olhar para o seu povo, enquanto sujeito de direitos, enquanto elemento constitutivo do Estado democrático de direito, para além de uma perspectiva meramente economicista, leia-se capitalista.

O estudo realizado teve por objetivo central analisar o papel do Estado brasileiro na formulação de políticas públicas para a educação superior, tendo como marco de referência a Constituição Federal de 1988 e as normas pós-constitucionais, até o ano de 2006. A intenção foi a de examinar em que medida essas normas têm sido violadoras dos preceitos constitucionais, almejando atender ao projeto de Estado capitalista neoliberal.

Tomamos como ponto de partida a instituição Estado, visando conhecer sua origem, conceitos e relações com a ciência do direito, tendo o escopo de compreender como o modelo de Estado adotado pelos governos é refletido nas políticas públicas por ele exaradas. Nesse sentido, percebemos que se vem postulando, em termos legais, um Estado democrático de direitos, mas, na prática, há, na verdade, um Estado ditador de deveres, que toma por referência ideológica aquele para a consecução deste. Assim, o modelo de Estado brasileiro tem sido reflexo das políticas econômicas ordenadas, em escala mundial, atendendo as

variações sofridas pelo capitalismo e suas crises estruturais que demandam estratégias de superação.

Um dos principais focos desse estudo esteve direcionado às políticas públicas formuladas para a educação superior, entendendo-as como a forma pela qual o Estado orienta e concretiza suas ações de governo. Assim, o Brasil tem seguido as orientações advindas de organismos internacionais, linearmente, priorizando o ajuste fiscal em detrimento das políticas públicas sociais. Em resposta ao nosso problema de pesquisa a concepção de Estado e universidade segue a lógica capitalista neoliberal, materializada por intermédio de normas jurídicas constitucionais e infra-constitucionais.

No atual estágio de evolução capitalista, o Estado assume um papel importante, uma vez que é o responsável pela materialização do atendimento da lógica neoliberal; para tanto, lesiona os direitos historicamente conquistados e constitucionalmente assegurados. Abandona sua supremacia, no campo interno e no externo – enquanto Estado-nação; prioriza o campo de atuação econômica e suprime seu papel de guardião dos direitos sociais básicos, demonstrando, assim, a primazia do interesse privado sobre o público.

Conforme observamos, o Estado brasileiro desenvolveu-se num panorama histórico de submissão aos interesses de exploração capitalista. No plano legal, tal submissão teve início, ainda na colonização, via Regimento dos Governadores Gerais e, posteriormente, pela primeira Constituição do Império do Brasil, outorgada e praticada pelo regime centralizador monárquico. Nessa esteira, tivemos ainda, antes da Carta Magna atual, um total de quatro Constituições, das quais duas foram outorgadas, mas as que assim não o foram acabavam por representar interesses das classes dominantes em cada contexto histórico no qual tiveram origem.

A contextualização histórica realizada nos possibilitou entender o quanto o modelo mercantil-gerencial do Estado capitalista exerce ingerência sobre as legislações que regulamentam a educação superior brasileira.

Sem dúvida, conforme constatamos, neste estudo, os períodos de ditadura vivenciados, no país, foram aqueles que mais representaram desrespeito às instituições jurídicas, à separação dos poderes, aos princípios federativos e mais se valeram do uso da norma da forma mais repressiva e coercitiva que pudesse ter alcance. Tudo isso acabou originando

diversos problemas de ordem não apenas econômica, mas, essencialmente, social, culminando em forte mobilização nacional para a instauração, no plano legal, de uma nova ordem social, na qual prevalecesse o instituto da democracia.

Assim, o processo de redemocratização iniciado, em 1974, com o presidente Ernesto Geisel (1974-1979), encerrou-se na Constituição Federal de 1988, que, no plano legal, restabeleceu o regime democrático, no país.

O texto original da Constituição, aprovada em 5 de outubro de 1988, tomou corpo em 245 artigos e 70 disposições transitórias, de caráter enciclopédico, por tratar de um campo vasto de assuntos, em razão do medo que assolou o país, na vigência do regime militar. Além disso, sua classificação rígida reflete o receio do legislador constituinte originário na realização desenfreada de emendas constitucionais, ao sabor do chefe do poder executivo. Sua função balizadora representa o fato de que ela própria serve de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas escalonadas. Todavia, muito diferente se encontra a Constituição, hoje vigente, daquela promulgada em seu texto original, posto que já conta com cinquenta e seis emendas... ou seriam remendos? Constitucionalistas, como Carvalho (2008), apontam que o Estado brasileiro vive uma crise constitucional-funcional pois, ao emendar a Carta Magna para não emperrar o funcionamento do sistema capitalista, fragiliza-a profundamente. Dessa forma, é retirada do próprio Estado a exclusividade do exercício de suas funções, transferindo-as a outros segmentos, em nome da *lex mercatoria*, para atender aos acordos de grandes agentes econômicos. Nessa perspectiva, a Constituição, de asseguradora de direitos, se converte em entrave econômico.

O texto original da Constituição Federal de 1988 representou o marco normativo ansiado pela sociedade brasileira, por ter sido fruto de uma luta histórica para assegurar no país a vigência da redemocratização, para a qual convergiram muitos interesses.. Em virtude disso, não há como negar o diferencial da atual Carta Magna, em relação às suas antecessoras, posto que sinalizava e postulava o futuro com olhares e possibilidades de exercício efetivo da cidadania.

Por outro lado, não podemos nos eximir de registrar o fato de que esta Carta não deixou de atender, desde o sua gênese, em alguns aspectos, ao ideário mercantil, especialmente no título que se refere à ordem econômica (Título VII).

Destarte, no texto promulgado da CF/88, são registrados muitos paradoxos, advindos dos diferentes interesses que transitavam pela Assembléia Nacional Constituinte (ANC). Assim, encontramos postulações altamente democráticas e defensoras da segurança jurídica dos direitos sociais em coexistência com interesses capitalistas. No confronto do texto da ANC com o texto atual, o caráter rígido da Constituição é um exemplo da segurança jurídica desejada em contraposição à possibilidade de adoção de medidas provisórias, em caso de relevância e urgência, e de decisão subjetiva do presidente, nos termos da EC nº 32, de 2001.

Nesse sentido, com amparo nos teóricos do direito constitucional, desvelamos, nesse estudo, como o Estado brasileiro tem atuado, no sentido de atender aos interesses capitalistas legislando contra a Lei Maior. Também, buscamos subsídios teóricos tanto para a análise dos artigos da Constituição referentes à educação superior, sob o prisma das categorias autonomia da universidade e financiamento da educação superior, para a técnica de análise legislativa de norma infraconstitucional.

Constatamos que, nas políticas públicas destinadas à educação superior, o Estado¹⁰⁸, via normas legais, desconsidera a luta pelos direitos sociais, os ideais de justiça e a segurança nas relações jurídicas, para a adoção de outros valores, tais como atendimento à lógica do mercado, desconstitucionalização de categorias importantes como a autonomia da universidade e o financiamento da educação superior, inexistência de limites entre os setores público e privado, darwinismo social, mercantilização universal etc.

Nesse sentido, o Estado capitalista neoliberal brasileiro, na materialização de suas políticas públicas educacionais, tem por fundamento:

1 – A diluição da fronteira entre o que é público e o que é privado, resignificando o sentido de privado, como se este pudesse conceber a educação como um bem social e um direito de todos. Tal indistinção acaba por transformar a educação superior em um potencial *niche* de mercado, em consonância com as orientações da Organização Mundial do Comércio.

¹⁰⁸ Conforme abordado no Capítulo 1, a concepção de Estado mencionada refere-se à concepção de Marx, segundo a qual o papel assumido pelo Estado é o de aparelho hegemônico do sistema capitalista, que se vale de uma super-estrutura política e jurídica a favor da classe burguesa que a utiliza para manter sua dominação.

2 – A desresponsabilização direta do Estado com o financiamento das políticas sociais, ao privatizar suas ações e assumir papel avaliador e regulador dos órgãos que desenvolvem as políticas públicas e privadas.

3 – A primazia da concepção neoliberal da educação superior, vista como um produto comercializado e comercializável, bem como um item estratégico na prateleira do setor que atua ofertando cursos, desobedecendo ao princípio constitucional de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. A universidade deve, assim, seguir a uma lógica meramente utilitarista.

4 – A adoção de um sistema de avaliação da educação superior com o escopo de credenciar o funcionamento das instituições, reforçando o papel assumido pelo Estado gerencial no contexto das reformas iniciadas nos anos noventa, de ente avaliador e regulador das ações que se passam na esfera social.

5 – O desrespeito à Constituição Federal de 1988, negando sua condição de lei suprema de uma República federativa, possibilitando que qualquer outra espécie normativa sobreponha-se ou contrarie o que nela está disposto.

6 – A adaptação do setor educacional aos moldes da economia global, na qual a educação torna-se uma mercadoria de grande valor, servindo de vitrine para o cumprimento de metas estabelecidas pelos organismos internacionais, constituídos por entidades financeiras como o Banco Mundial e o FMI – que, conforme visto, pregam o modelo de ajuste estrutural e de estabilização a partir de propostas como a redução do gasto público e a privatização direta ou indireta. Tais moldes têm sido adotados incondicionalmente pelos governos brasileiros por intermédio das legislações vigentes.

7 – A desconsideração, no plano legal, do que é inconstitucional, passando, assim, as leis a ser concebidas sem a participação da sociedade e impostas de forma autoritária, principalmente por meio de decretos, resoluções e medidas provisórias, almejando garantir a produção capitalista e, por consequência, o lucro.

8 – Um Estado máximo, para o capital, e mínimo, para as políticas públicas educacionais, que materializa sua ideologia neoliberal através da coerção imposta pelo alcance jurídico das normas, na esfera social.

9 – Que o papel da universidade seja minimizado, com o nítido fim de priorizar e transformar a educação superior em um campo de treinamento de mão-de-obra para fortalecimento do sistema econômico, focada, principalmente, no mercado de trabalho.

10 – A defesa da abertura de mercados e tratados de livre comércio, redução do setor público e diminuição do intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado.

Para além dos fundamentos encontrados na atuação do Estado, mas com base em tais premissas, a análise realizada sobre as normas infraconstitucionais que interferem na autonomia das universidades nos possibilitou concluir que:

a) O art. 207, da CF, é uma norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Logo, de supremacia em relação às leis ordinárias. Mas as análises apontam para a fragilidade do conceito de autonomia, que passa a indicar a liberdade de interação com o mercado e a diversificação de fontes de financiamento. Na verdade, a autonomia universitária consiste, hoje, no poder conferido constitucionalmente à universidade, visando que a mesma possa gerir seu próprio ordenamento, porém, dentro da esfera da competência que lhe é atribuída pelo Estado, de forma lícita e jurídica. Mas seu sentido passa a ser ressignificado como autonomia para interagir livremente com o mercado, na captação de recursos.

b) Na perspectiva reguladora, as universidades perdem seu poder de legislação sobre assuntos que lhe são próprios e recebem a intervenção de forma drástica, inclusive na escolha de seus dirigentes, o que possibilita não apenas a intervenção como também o controle e o comando das ações internas, assegurado no plano legal.

c) A LDB, de projeto democrático, teve seu conteúdo esvaziado e foi aprovada na perspectiva de atender aos interesses mercantis, privados e reguláveis pelo Estado, essencialmente na educação superior.

d) As leis que regularam o sistema de avaliação, como a do Provão e a do SINAES, instituíram uma concepção de avaliação tal qual a concebida pelo Banco Mundial para impor as reformas educacionais aos países da América Latina: controladora e reguladora do sistema com vistas à restrição da autonomia e à redução dos custos. A tendência reguladora, forte nos anos 1990, subordina a autonomia das universidades à prescrições externas.

e) O SINAES atinge o objetivo de regular e ajustar a educação superior brasileira, dando amparo legal a uma política de reforma da educação superior realizada de forma antidemocrática e inconstitucional, principalmente no que se refere ao princípio da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e ao de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

A autonomia universitária, conforme visto no perfil histórico das Constituições brasileiras, passou por sorte e revezes. Em sua maioria, as Cartas Magnas se ocuparam do controle e da limitação das ações das universidades, representando um projeto que sinalizava o confronto travado entre o Estado e a universidade, até ser reconhecida, por meio de uma reação dos movimentos sociais à opressão, como princípio da autonomia universitária, no texto constitucional de 1988.

Nossa compreensão foi a de que a autonomia constitucional é diametralmente oposta à concepção de autonomia do Estado neoliberal. A única semelhança conceitual que encontramos, no campo da autonomia, está entre as ações implementadas pelo Estado brasileiro e as defendidas pelos organismos internacionais. Daí decorrem as tentativas de desconstitucionalização, ou emenda ao art. 207, tendo por escopo assegurar respaldo jurídico na Lei Maior para o que já vem sendo posto em prática, conforme visto nas leis analisadas no presente estudo.

No que concerne à análise realizada sobre as normas infraconstitucionais que incidem sobre o financiamento da educação superior, tecemos as seguintes considerações:

I – O papel do Estado no financiamento da educação apresentou avanços e retrocessos, de acordo com os interesses assumidos por cada governo, que refulgem desde a primeira vinculação de impostos, na Carta de 1934, e sua supressão, na CF seguinte (1937), para a posterior vinculação, em 1946, pós-ditadura Vargas, seguida de seu expurgamento, na Carta de 1967, da ditadura militar, somente vindo a ser vinculada novamente por meio da Emenda Constitucional nº 24, de 1983.

II – A CF/88 recepcionou a manutenção da vinculação anterior relativa aos estados e municípios em 25% , mas majorou a obrigação da União de 13 para 18% das receitas provenientes da arrecadação de impostos.

III – As medidas legais adotadas pós-CF/88 atendem a premissa neoliberal de privatização da educação superior, com base no argumento de Friedman (1984), de que os indivíduos talentosos, mas sem recursos financeiros, não devem ser excluídos do acesso à formação profissional de nível superior, devendo-lhes ser concedidos empréstimos financeiros, públicos ou privados, para que, posteriormente, quando inseridos no mercado de trabalho possam arcar com o pagamento de seu curso. Isso representaria, nesse entendimento, os frutos de sua valorização como capital humano.

IV – A adoção de mecanismos como as três espécies normativas analisadas, referentes ao Programa de Crédito Educativo, que sugerem, de forma camuflada, a privatização da universidade, vez que o não financiamento do sistema federal de ensino superior público em detrimento ao financiamento da rede privada sinaliza para o sucateamento das IFES, que se obrigam a buscar junto ao mercado outras fontes de financiamento.

V – As fontes de financiamento constitucionalmente asseguradas passam a ser desconsideradas, quando se instalam mecanismos de burla, como é o caso da vigente Desvinculação das Receitas da União (DRU), que retira, previamente, 20% da arrecadação de impostos pela União, antes que sejam repassados os 18% previstos para o financiamento da educação.

VI – A lei do ProUni “rasga” a CF/88, ao declarar abertamente o repasse de recursos públicos para IES privadas de natureza jurídica lucrativa.

Em síntese, constatamos, neste estudo, que o Estado brasileiro vem sistematicamente o financiamento da educação superior de modo condicionado à existência de marcos jurídicos estatais, em cada contexto histórico, que o norteia. No caso, é notória a adoção do modelo capitalista neoliberal.

É mister registrar que a teoria de Reale (1984), sobre a relação entre Estado e Direito (fato, valor e norma), nos possibilitou compreender que a ação do Estado brasileiro tem se pautado na mediação necessária entre o seu fato poder que interfere nas normas jurídicas, tendo por base o valor capitalista adotado, postulado e seguido. Assim como, em Marx (2005), compreendemos que as relações de produção vigentes servem de alicerce para os

rumos a serem tomados pela relação entre o direito e o Estado, uma vez que este se vale daquele para assegurar à classe detentora dos meios de produção a dominação econômica.

Em concordância com o que defende o Movimento Docente, organizado no ANDES-SN, é urgente e necessário romper com esse modelo educacional imposto e construir uma outra proposta de educação, com vistas a conhecer os problemas e encontrar formas de superá-los, objetivando o aperfeiçoamento das instituições em busca de um padrão unitário de qualidade¹⁰⁹, de acordo com o que é estabelecido, na Constituição Federal, no que diz respeito à educação superior.

Desde Sarney, até Lula da Silva, a orientação seguida é exatamente a mesma. A partir da análise realizada, foi possível comprovar, ainda, o quanto, especialmente a partir dos anos 1990, as espécies normativas acerca da educação superior são formuladas de modo a atender a cartilha de orientações e as reformas propostas pelos organismos internacionais. Lima (2004) rememora, por exemplo, o discurso do presidente Lula da Silva que esclarece que sua direção política seria a de subordinação aos organismos internacionais, reiterando que os contratos firmados no governo anterior – FHC – deveriam ser cumpridos, tendo em vista não “perder a credibilidade dos mercados internacionais” em seu governo:

[...] a premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo [...]. Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos. (SILVA *apud* LIMA, p.28).

Registramos, ainda, que, no governo Lula, não conseguimos chegar a existência de um marco normativo para as políticas públicas da educação superior. O que encontramos, na verdade, foi uma profusão de espécies normativas, em sua maioria direcionadas ao atendimento da lógica de mercado.

¹⁰⁹ Trata-se da Proposta do ANDES-SN (2003, p.27) que consiste na “redefinição do próprio projeto de política educacional de nível superior [...] a partir do poder normativo e fiscalizador do Estado de um *padrão unitário de qualidade para a universidade brasileira* que elimine as distorções e o autoritarismo e assegure uma produção cultural e científica verdadeiramente criadora conforme as aspirações da sociedade brasileira” Cujos princípios orientadores residem em um ensino público, gratuito, democrático, laico e de qualidade para todos; autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; democratização interna e liberdade de organização; indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e condições de trabalho dos docentes.

As orientações advindas do Estado, através das legislações infraconstitucionais, sufocam a verdadeira função social da universidade. Para Chauí, “a instituição universitária não pode furtar-se à referência à democracia como uma idéia reguladora.”. A autora também nos chama a atenção para o fato de que, na lógica de mercado, existem noções que são implantadas, no bojo da universidade, idéias acríticas e pouco reflexivas, como a de *sociedade do conhecimento* e a de *educação permanente ou continuada*. A sociedade do conhecimento é regida pela lógica do mercado e trabalha com a informação, distanciando-se do desenvolvimento autônomo da universidade bem como de sua condição de instituição social comprometida com a vida de suas sociedades e das relações de democracia.(CHAUÍ, 2003, p. 5).

Entendemos, portanto, a universidade como uma instituição social que manifesta, de forma bem delimitada e precisa, como se encontra estruturada e como funciona a sociedade na qual ela se insere. Essa relação entre a universidade e a sociedade, por sua vez, explica a idéia de que aquela é uma prática social concebida no reconhecimento público de sua legalidade, bem como no de sua legitimidade, assim como daquilo que lhe é conferido como função.

Se o Estado democrático e de direito, fruto de uma luta histórica pela redemocratização no país, representado por sua Constituição Federal, tem sido abandonado e esquecido pelos governantes, é necessário que instauremos uma luta pelo Estado que desejamos, cuja base esteja na sociedade civil, conforme apresentou Marx. Um Estado que represente os interesses da Nação brasileira e não o de organismos internacionais que almejam fazer do mundo e de nossas vidas mercadorias.

É preciso que direcionemos nossos esforços por uma educação superior essencialmente pública, verdadeiramente autônoma e plenamente financiada pelo Estado de forma a assegurar sua qualidade. Diante do exposto, buscamos na própria Constituição uma válvula de escape, que possibilite a reversão desse quadro de atentados contra o Estado efetivamente democrático e de direitos, via controle de constitucionalidade.

A educação superior, como política pública se insere no ramo do direito público, que, por sua vez, prima pela supremacia do interesse público sobre o interesse privado. O que venha a negar esse princípio basilar do direito administrativo público é ilegal. Para além disso, normas que ferem a supremacia da Constituição, que é a única lei que confere validade

ao sistema jurídico da federação, devem ser expurgadas do ordenamento jurídico, uma vez que o que é arbitrário não deve ser legal.

Cabe a nós a provocação ao poder judiciário, e cabe a este poder julgar se as políticas públicas, emanadas do Estado brasileiro, via normas infraconstitucionais, lesam a Constituição Federal, para assim agir em defesa da supremacia da Constituição e do postulado Estado democrático de direito.

Outra constatação auferida no estudo foi a de que o Estado brasileiro adota a formulação jurídica monista, para segundo a qual Estado e direito correspondem a uma mesma realidade, compondo uma identidade, sendo o direito não uma conquista social, mas mero conjunto de normas estatais somente ao Estado vinculadas. Assim, o direito serve a sociedade, desde que esteja moldado conforme os interesses seguidos pelo Estado, pois são, os dois, realidades inseparáveis. Nesse sentido, discursos em defesa da premissa de que toda manifestação dos governantes é legítima, quando está conforme o direito, são decantados e inculcados.

Ocorre que um Estado de direitos que nega a dimensão democrática é uma ditadura. O que implica inferir que nem toda manifestação do fato poder estatal, assegurado em uma norma, representa um valor legítimo.

As funções do Estado não podem se converter em funções de dominação.

Amaral (2003, p. 203) questiona-se sobre “[...] o que planejam nossos dirigentes para inserção do Brasil no contexto mundial? Estariam eles conformados com uma posição subalterna do país perante as nações mais desenvolvidas? Teria havido uma rendição pura e simples por parte deles?”.

Gessinger (1990) responde que não podemos concordar com isso, nosso país é muito diverso para admitir essa homogeneidade de pensamento único. Não precisamos renunciar nossa soberania.

Por fim, entendemos que os direitos sociais declarados precisam ser respeitados no plano interno, pois não foi em vão que a CF/88 postulou uma série de direitos sociais, dentre eles o direito social à educação.

Para Chauí (1989, p.20),

A prática de declarar direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos devam ser reconhecidos por todos. A declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político, afirma sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político.

Como não são consenso social e nem têm caráter notório, os direitos são declarados para que possam ser reconhecidos e materializados, mas não desrespeitados ou negados.

Entendemos, em síntese, que nosso estudo apresenta uma significativa contribuição para o campo das políticas públicas educacionais, visto que possibilita reflexões sobre a forma pela qual o direito público subjetivo à educação, assegurado no texto constitucional, vem sendo negado sistematicamente e de forma sucessiva pelos governos pós CF/88 que assumiram um modelo de Estado neoliberal.

“Nada termina se fala de coisa que anda” é uma frase que lemos em algum lugar de nossa formação acadêmica, embora não tenhamos conseguido resgatar sua autoria, finalizamos com ela, tendo em vista reconhecer não apenas as limitações desse estudo, seja pela concepção de mundo e sociedade que carregamos, seja pela impossibilidade de alcance do movimento histórico e da conseqüente evolução epistemológica, o que possibilita novas e diversas análises.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil: 1500-1889**. São Paulo: EDUC, 1989.

AMARAL, Nelson Cardoso do. **Financiamento da educação superior: Estado X mercado**. São Paulo: Cortez: Piracicaba (SP): EDUNIMEP, 2003.

ANDES SINDICATO NACIONAL (ANDES-SN). **As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior**. Brasília (DF): ANDES-SN, agosto de 2007. (Cadernos ANDES, n. 25)

_____. **A contra-reforma da educação superior: uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo Lula**. Brasília (DF): ANDES-SN, agosto de 2004. (2004a) Publicação do Grupo de Trabalho de Política Educacional, disponível em: http://www.andes.org.br/publicacoes/caderno_andes_gtpe.pdf

_____. **Confira a posição do ANDES-SN sobre a Autonomia Universitária**. Brasília (DF): ANDES-SN, Clipping, 30 mar 2004 (2004b). Versão *online*, disponível em: <http://www.andes.org.br/Clipping/Andes/contatoview.asp?key=2451>

_____. **Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira**. 3. Ed. atual. Rev. Brasília: ANDES-SN, outubro de 2003. (Cadernos ANDES, n. 2)

_____. **A Diretoria da ANDES-SN discute com a Sociedade Brasileira questões relacionadas à autonomia e novas propostas de financiamento ao ensino superior**. Nota ao MD e à Sociedade. Brasília, 19 fev 1999. Disponível em: http://www.ufrn.br/servicos/auto_andes.html

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (ADUFPA). **Reforma da educação superior ou destruição da universidade pública?** Cadernos ADUFPA (s.n.), Belém (PA), outubro de 2004.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas (SP): Autores Associados, 2004.

BASTOS, Aurélio Wander. **O Ensino jurídico no Brasil**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998.

BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. Buenos Aires: J. Lajoane y Cia, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra (PT): Coimbra Editora, 1994.

CARVALHO, Cristina Helena A. de. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): Ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: SILVA JR, J. R. da, OLIVEIRA, J. F. de, MANCIBO, D. (Org.). **Reforma Universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas (SP): Alínea, 2006.

_____. Agenda neoliberal e a política pública para o ensino superior nos anos 90. In: Reunião Anual da ANPED, 27, 2004, Caxambu (MG). **Anais eletrônicos**. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/27/inicio.htm>. Artigo disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t114.pdf>.

_____. **Reforma universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do ensino superior privado no Brasil (1964-1984)**. 2002. Dissertação (mestrado em Economia) - Instituto de Economia–UNICAMP. Campinas (SP), 2002.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do Estado e da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CATANI, A. M.; GILIOLI, R. S. P. O PROUNI na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. **Linhas Críticas**, Brasília (DF), v. 11, n. 20, p. 55-68, jan-jun. 2005.

CATANI, Afrânio; OLIVEIRA, João. A educação superior. In: OLIVEIRA, R. P; ADRIÃO, T. **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2007.

_____. **Educação superior no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2002.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **As feições da privatização do público na educação superior brasileira: o caso da UFPA**. Tese (Doutorado em Educação). 2005. Faculdade de Educação – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte (MG): 2005.

CHESNAIS, François. **Mundialização: o capital financeiro no comando**. Outubro, São Paulo, n. 5, p. 7-28, out. 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito público: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1996.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas (SP), v. 25, n. 88, p. 677-701, Especial, out. 2004.

CORTES, Bianca Antunes. Financiamento da Educação: salário-educação e suas dimensões privatizantes. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 4, 408-423, out/dez 1989.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Lisboa: Clássica, 1982.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 11.ed. São Paulo: Forense, 1991.

CUNHA, Luis Antonio C. R. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

_____. **A Universidade temporã: o ensino da colônia à era Vargas**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

DE PAULA, Maria de Fátima. A perda da identidade e da autonomia da universidade brasileira no contexto do neoliberalismo. **Revista Eletrônica do Grupo ALEPH – Formação dos Profissionais da Educação**. Faculdade de Educação da UFF. Ano II, n. 9, fev/mar. 2006. Disponível em: [HTTP://www.uff.br/aleph/textos_em_pdf/a_perda_da_identidade_da_universidade.pdf](http://www.uff.br/aleph/textos_em_pdf/a_perda_da_identidade_da_universidade.pdf). acesso em: dez. 2007.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 1988.

DIAS, JEAN CARLOS. **O Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Método, 2007.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, Especial, p. 703-725, out. 2004.

DOURADO, Luiz Fernando. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, especial, p.234-252, set. 2002.

DUGUIT, Leon. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Ícone, 2006.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2006.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Da universidade “modernizada” à universidade disciplinada: Atcon e Meira Mattos**. São Paulo: Cortez, 1991.

FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 3. ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2005. (Coleção Memória da Educação).

FERRAZ, Anna Cândida da C. A Autonomia universitária na Constituição de 05.10. 1988. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. Edição Especial, set. 1998. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Com a colaboração de Rose D. Friedman. Apresentação de Miguel Colasuonno. Tradução de Luciana Carli. Revisão sobre a edição de 1982 e tradução do prefácio de 1982 de Nestor Deola. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

GESSINGER, Humberto. O Exército de um homem só. In: **Álbum Engenheiros do Hawaii “O Papa é Pop”**, 1990.

HAYEK, Friedrich. **Os Fundamentos da liberdade**. Brasília: EDUNB, 1983.

HOBSBAWN, Eric J. **A Era dos extremos: o breve século XX. 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estados e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas (SP), v.21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HUMBOLDT, Wilhelm von. **Os limites da ação do Estado**. Rio de Janeiro: Liberty & Topbooks, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEHER, Roberto. Para silenciar os campi. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, Especial, p. 867-891, out. 2004.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Método, 2005.

LIMA, Carlos Alberto F. Estado, financiamento público e crise. In: SILVA, M. A. da; SILVA, R. B. (Org.). **A idéia de universidade**: rumos e desafios. Brasília: Líber, 2006.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Financiamento da educação superior brasileira nos anos de neoliberalismo. In: SILVA JR, J. R. da; OLIVEIRA, J. F.de; MANCEBO, D. (Org.). **Reforma Universitária**: dimensões e perspectivas. Campinas (SP): Editora Alínea, 2006.

_____. Reforma universitária do governo Lula: o relançamento do conceito de público não-estatal. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **Reforma universitária do governo Lula**: reflexões para o debate. São Paulo: Xamã, 2004.

LINHARES, Maria Yedda (org.). **História geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Escritos políticos. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Global, 1981.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social”. De um prussiano. (Primeira Edição: *Vorwärts*, n. 63, sete de agosto de 1844). **Revista Praxis**, Belo Horizonte, n. 5, 1995. Tradução de Ivo Tonet. (Projeto Joaquim de Oliveira). Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1844/08/07.htm>

MARINHO, Luiz. Prouni é passo para democratizar o ensino. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 fev. 2005. Opinião, Tendências/Debates, p. 3. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2802200509.htm>.

MARTINS, André Silva; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A proposta de autonomia universitária do governo Lula. In: NEVES, L.M.W. (Org.). **Reforma universitária do governo Lula**: reflexões para o debate. São Paulo: Xamã, 2004.

MARTINS, Paulo Sena. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília (DF), n. 203/204/205, 2004. Versão *online*, disponível em: <http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2004/feb/tetxt2.htm>

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Natureza e regime jurídico das autarquias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MÉSZÁROS, Istiván. **A educação para além do capital**. Prefácio de Emir Sader. São Paulo: Boitempo, 2005.

MINTO, Lalo Watanabe. **As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão**. Campinas (SP): Autores Associados, 2006.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 4. ed. Coimbra (PT): Coimbra, 1990.

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil: contos & descontos**. 2.ed.. Ceilândia (DF): Idéia, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Jurídico Atlas, 2004.

MULLER, Pierre. **A análise das políticas públicas**. Traduzido por Agemir Bavaresco, Alceu Ferraro. Pelotas (RS): Educat, 2002.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Xamã, 2007.

OTRANTO, Célia Regina. Desvendando a política da Educação Superior no governo Lula. **Universidade e Sociedade**, Brasília (DF), ano XVI, n. 38, p. 19-25, jun. 2006a.

_____. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. In: SILVA JR, J. R. da; OLIVEIRA, J. F. de; MANCEBO, D. (Org.). **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas (SP): Alínea, 2006b.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado**. São Paulo: Xamã, 2000.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. São Paulo: Saraiva, 1983.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Educação superior, direito e Estado**: na lei de diretrizes e bases (Lei n. 9.394/96). São Paulo: EDUSP: FAPESP, 2000.

_____. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: EDUSP, 1994.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1984.

RESCIA, Ana Paula; GENTILINI, João Augusto. **Dez anos de LDB**: contribuições das políticas públicas em educação no Brasil. Araraquara (SP): Junqueira & Marin, 2007.

SANTOS FILHO, João. Neoliberalismo: lógica do irracionalismo. Ensaio sociológico sobre o neoliberalismo. **Espaço Acadêmico** [revista eletrônica], ano 1, nº 6. nov. 2001. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/006/06joao.htm>

SCHWARTZMAN, Simon. A autonomia universitária e a constituição de 1988. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 12 dez. 1988, Caderno A, Opinião, p. 5. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/cont88.htm>

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. Campinas (SP): Autores Associados, 2007.

_____. **A nova lei da educação**. LDB: trajetória, limites e perspectivas. Campinas(SP): Autores Associados, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24 ed.. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 89-91.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis da. **A contradição entre o público e o privado, e as modalidades da dimensão estatal**. [s.l.; s.n.], 2006. [mimeo].

_____. **Pragmatismo e populismo na educação superior**: nos governos FHC e Lula. São Paulo: Xamã, 2005.

_____. **Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudanças na produção**. São Paulo: Cortez: Bragança Paulista (SP): USF-IFAN, 2001.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

SOUZA, Paulo Nathatanael P de. **Estrutura e funcionamento do ensino superior brasileiro**. São Paulo: Pioneira, 1991. Disponível em: <http://www.universia.com.br/materia/imprimir.jsp?id=23>.

TEIXEIRA, Elisabeth. **As três metodologias: acadêmica, da ciência e da pesquisa**. São Paulo: Vozes, 2001.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1998.

VIEIRA, Sophia Lerche. **Política educacional no Brasil**. Brasília: Líber, 2007.

WOOD, Ellen Meiksins. Imperialismo dos EUA. Hegemonia econômica e poder militar. **Crítica Marxista**, n.19, p. 49-61, out. 2004.

DOCUMENTOS JURÍDICOS E OUTROS DOCUMENTOS OFICIAIS CONSTITUIÇÃO

BRASIL. **Constituições Brasileiras**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: set. 2007.

BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.** Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**
mc32.htm

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000.** Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 11, de 30 de abril de 1996.** Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc11.htm

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 10, de 04 de março de 1996.** Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm

_____. _____. **Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994, de 01 de março de 1994.** Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm

_____. (Constituição, 1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Exarada em 24 de janeiro de 1967, com vigência a partir de 15 de março de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: set. 2007.

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983.** Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda

resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Publicada no D.O.U, de 5 de dezembro de 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc24-83.htm.

_____. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm

_____. (Constituição, 1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: set.2007.

_____. (Constituição, 1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: set. 2007.

_____. (Constituição, 1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: set. 2007.

_____. (Constituição, 1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: set. 2007.

_____. (Constituição, 1824). **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao24.htm. Acesso em: set.2007.

LEIS

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a **Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004**, e dá outras providências. Publicada no DOU de 14.1.2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm

_____. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. (conversão da MPv nº 147, de 2003). Publicada no DOU de 15.4.2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm.

_____. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Publicada no DOU de 24.3.99. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm. **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**

_____. **Lei nº 9.394/96,** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as **Diretrizes e Bases da Educação Nacional:** Publicada no DOU de 23.12.96, Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm

_____. **Lei nº 9.288, de 1º de julho de 1996.** Altera dispositivos da Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, que institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Publicada no DOU de 2/7/96. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9288.htm

_____. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Altera dispositivos da lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Publicada no DOU de 25.11.95 (Ed. Extra). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm

_____. **Lei nº 9.112, de 10 de outubro de 1995.** Dispõe sobre a exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados. Publicada no DOU de 11.10.95. Retificada em 18.10.95. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9112.htm

_____. **Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992.** Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Publicada no DOU de 26.6.92. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8436.htm

_____. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Publicada no DOU de 25.7.91. Republicada em 11.4.96 e 14.8.98. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm**

_____. **Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.** (Lei da Anistia). Concede anistia e dá outras providências. Publicada no DOU de 28.8.79. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6683.htm

_____. **Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976.** (Lei Falcão). Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de

maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Publicada no DOU de 2.7.76. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6339.htm

_____. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Publicada no DOU de 29.11.68. Retificada em 3.12.68. Revogada pela lei n 9394, de 1996, com exceção do art. 16, alterado pela lei nº 9.192, de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5540.htm

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** (LDB). Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Publicada no DOU de 27.12.61. Retificada em 28.12.61. Revogada pela lei n 9394, de 1996, com exceção dos arts. 6 a 9, alterados pela lei nº 9.192, de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm

MEDIDAS PROVISÓRIAS

BRASIL. **Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004.** Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Convertida na Lei nº 11.096, de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm

_____. **Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/m1827_99.htm

DECRETOS

BRASIL. **Decreto nº 5773, de 09 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Publicado no DOU de 10.5.2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm

_____. **Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001.** Publicado no DOU de 10.7.2001, Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 5773, de 09 de maio de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860.htm

_____. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997.** Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de

20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Publicado no D.O.U de 20.8.1997. Revogado pelo Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306.htm

_____. Decreto-lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969.

_____. Decreto nº 62.024, de 1967

_____. Decreto nº 1.303, de 8 de novembro de 1934. criação de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior.

_____. Decreto nº 19.398/1930. Instituiu juridicamente o governo provisório que lhe deu origem (Governo Vargas).

_____. Decreto nº 6.283, de 25 de janeiro de 1934. Deu origem à Universidade de São Paulo (USP).

_____. Decreto nº 22.579, de 27 de março de 1933

_____. Decreto nº 20.158 de 30 de junho de 1931- tratava da organização do ensino comercial.

_____. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, instituindo o Estatuto das Universidades Brasileiras.

_____. Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925. Reforma João Luis Alves [também conhecida como Lei Rocha Vaz ou Luís Alves Rocha Vaz]

_____. Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920. Cria a Universidade do Rio de Janeiro

_____. Decreto nº 11.530, de 10 de março de 1915. Reforma Carlos Maximiliano.

_____. Decreto nº 8.659, 5 de abril de 1911. Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental.

_____. Decreto nº 8.661, de 5 de abril de 1911. Reforma Rivadávia.

_____. Decreto nº 3.914, de 26 de janeiro de 1901. Regulamento para o Ginásio Nacional.

_____. Decreto nº 3.890, de 01 de janeiro de 1901. Código de Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário.

_____. Decreto nº 1387, de 28 de abril de 1854. Reforma Luis Pedreira.

_____. Decreto nº 1386, de 28 de abril de 1854.

ATOS INSTITUCIONAIS

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

OUTROS DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior. 1985. **Uma nova política para a educação superior**. Relatório final.

SÍTIOS NA INTERNET

ANDES Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN). <http://www.andes.org.br>

Conselho Federal de Economia. <http://www.cofecon.org.br>
http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1281&Itemid=1

Dicionário de Economia *Online* [1]. <http://dicionario-de-economia.portalmidis.com.br/>
<http://dicionario-de-economia.portalmidis.com.br/i/o-que-e-indexacao.htm>

Dicionário de Economia *Online* [2]. http://www.notapositiva.com/dicionario_economia/
http://www.notapositiva.com/dicionario_economia/taxacambio.htm

Ministério da Educação. <http://portal.mec.gov.br/index.php> Acesso em: mar. 2007.

Presidência da República. <http://planalto.gov.br> Vários acessos: mar., abril, 2007.

Revista Espaço Acadêmico. <http://www.espacoacademico.com.br>

Tribuna do Norte *Online*. www.tribunadonorte.com.br/noticia.php?id=59651

Tribunal Superior Eleitoral. <http://www.tse.gov.br>
http://www.tse.gov.br/institucional/centro_memoria/historia_tse/lei_falcao.html

WorkPédia – Dicionário *Online* da Língua Portuguesa. www.workpedia.com.br

ANEXO 1

Normas jurídicas relativas à Educação Superior no Brasil

NORMA JURÍDICA	DISPÕE SOBRE	CATEGORIA
Constituição Federal de 1988	Organização da República Federativa do Brasil	Autonomia e Financiamento
Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005	Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei 10891 de 9 de julho de 2004, e dá outras providências	Autonomia e Financiamento
Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004	Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES	Autonomia
Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001	Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências	Autonomia
Lei nº 9536, de 11 de dezembro de 1997	Regulamenta o parágrafo único do art. 49 da Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996 (transferência de alunos de curso superior).	Autonomia

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)	Diretrizes e bases da educação brasileira, estabelecendo princípios gerais e objetivos da educação superior.	Autonomia
Lei nº 9.288, de 1º de julho de 1996	Altera dispositivos da Lei 8436, de 25 de junho de 1992, que institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes.	Autonomia e Financiamento
Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995	Altera dispositivos da lei 5540 de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários	Autonomia
Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994	Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências.	Autonomia e Financiamento
Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994	Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.	Autonomia
Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992	Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes.	Financiamento
Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.	Autonomia
Decreto nº 3554, de 7 de agosto de 2000	Dá nova redação ao § 2º do art. 3º do Decreto nº 3276, de 6 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica.	Autonomia
Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999	Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na área de educação básica e dá	Autonomia

	outras providencias	
Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998	Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto 2494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o disposto no art. 80 da Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996 (Ensino à Distância).	
Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998	Regulamenta o Art. 80 (Ensino à Distância) da LDB (Lei 9394/96)	Autonomia
Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997	Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória 1477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.	Autonomia
Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996	Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior.	Autonomia
Medida provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999	Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.	Financiamento
Medida provisória nº 1.549-28, de 14 de março de 1997	Acrescenta o § 5º, art. 3º, a lei 8948/94	Autonomia e Financiamento
Resolução CNE/CES nº 1, de 28/01/02	Estabelece normas para revalidação de diplomas de graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior	Autonomia
Resolução CNE/CES nº 10, de 11/03/02	Dispõe sobre o credenciamento, transferência de mantença, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, normas e critérios para supervisão do ensino superior do sistema federal de educação superior	Autonomia

Resolução CNE/CES nº 23, de 5/11/02	Dispõe sobre o credenciamento de universidades e centros universitários do sistema federal de educação superior	Autonomia
Resolução CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002	Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível Superior.	Autonomia
Resolução CES nº 2, de 3 de abril de 2001	Dispõe sobre os cursos de pós-graduação stricto sensu oferecidos no Brasil por instituições estrangeiras, diretamente ou mediante convênio com instituições nacionais.	Autonomia
Resolução CES nº 1, de 3 de abril de 2001	Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação.	Financiamento
Resolução CES nº 3, de 5 de outubro de 1999	Fixa condições de validade dos certificados de cursos presenciais de especialização.	Autonomia
Resolução CES nº 2, de 19 de maio de 1999	Dispõe sobre a plenificação de licenciaturas curtas por faculdades e faculdades integradas do sistema federal de ensino.	Autonomia
Resolução CP nº 1, de 30 de setembro de 1999	Dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação, considerados os Art. 62 e 63 da Lei 9.394/96 e o Art. 9º, § 2º, alíneas “c” e “h” da Lei 4024/61, com a redação dada pela Lei 9131/95.	Autonomia
Resolução CES nº 1, de 27 de janeiro de 1999	Dispõe sobre os cursos seqüenciais de educação superior, nos termos do art. 44 da Lei 9394/96.	Autonomia
Resolução nº 3, de 20/07/98	Dispõe sobre a alteração de turnos de funcionamento de cursos das instituições de educação superior não-universitárias	Autonomia
Resolução nº 2, de 07/04/98	Estabelece indicadores para comprovar a produção intelectual institucionalizada, para fins de credenciamento, nos termos do art. 46 do art. 52, inciso I, da lei 9394/96	Autonomia
Resolução CES nº 5, de 13 de agosto de 1997	Dispõe sobre a autorização para o prosseguimento das atividades dos cursos na área de saúde, criados e	Autonomia

	implantados por universidades credenciadas, no período compreendido entre a data da vigência da Lei 9394, de 20/12/96, e do Decreto 2207, de 15/4/97.	
Resolução CES nº 3, de 13 de agosto de 1997	Dispõe sobre o registro de diplomas nos dois primeiros anos de vigência da Lei 9394/96.	Autonomia
Resolução CES nº 2, de 13 de agosto de 1997	Fixa prazo para adaptação dos estatutos e regimentos das instituições de ensino superior do sistema federal de ensino à Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996	Autonomia
Resolução CES nº 1/97, de 26 de fevereiro de 1999	Fixa condições para validade de diplomas de cursos de graduação e de pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado, oferecidos por instituições estrangeiras, no Brasil, nas modalidades semi-presenciais ou à distância.	Autonomia
Resolução CNE/CES nº 2, de 19 de agosto de 1996	Fixa normas para autorização de cursos presenciais de pós-graduação lato sensu fora de sede, para qualificação do corpo docente, e dá outras providências.	Autonomia
Resolução CNE/CES nº 1, de 19 de agosto de 1996	Fixa condições para que os estabelecimentos isolados de ensino superior vinculados ao sistema federal de ensino, de acordo com a demanda e as necessidades locais e regionais, possam aumentar ou reduzir em até 25% o número de vagas iniciais de seus cursos.	Autonomia
Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004	Regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES, instituído na Lei 10.861 de 14 de abril de 2004.	Autonomia
Portaria MEC nº 1.466, de 12 de julho de 2001	Critérios e procedimentos para a autorização de cursos fora de sede por universidades.	Autonomia
Portaria MEC nº 1.465, de 12 de julho de 2001	Critérios e procedimentos para o	Autonomia

	processo de credenciamento de instituições de educação superior do sistema federal de ensino.	
Portaria MEC nº 301, de 7 de abril de 1998	Normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância.	Autonomia
Portaria MEC nº 1.787, de 26 de dezembro de 1994 (alterada pela Portaria Ministerial nº. 643/98) (alterada pela Portaria Ministerial nº 4194/2004)	Dispõe sobre a autorização e o reconhecimento de cursos sequenciais de ensino superior. Institui o Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros - Celpe-Bras	Autonomia