

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC/SP

Ilton Garcia da Costa

Constituição e Educação.  
Autonomia universitária e a presença do Estado nas instituições  
de ensino superior particulares.

DOUTORADO EM DIREITO

SÃO PAULO  
2010

Ilton Garcia da Costa

Constituição e Educação.

Autonomia universitária e a presença do Estado nas instituições  
de ensino superior particulares.

Tese apresentada à Banca Examinadora da  
Pontifícia Universidade Católica de São  
Paulo, como exigência parcial para obtenção  
do título de Doutor em Direito, Direito do  
Estado, sob a orientação da **Prof<sup>a</sup>. Doutora  
Maria Garcia**

SÃO PAULO

2010

Banca Examinadora

---

---

---

---

---

## DEDICATÓRIA

A DEUS, pela proteção

À Professora MARIA GARCIA, pelos exemplos de vida e ensinamentos.

Aos meus Mestres, por iluminar os caminhos.

Aos meus Pais, pela alegria.

A Sonia, minha esposa e aos meus filhos, Nicolas e Sthefano, pela compreensão e desafio.

Aos amigos, pelo incentivo.

## Resumo

O presente estudo tem como cerne analisar a Constituição e a Educação no que se refere à autonomia universitária e à presença normativa e diretiva do Estado nas instituições de ensino superior, em especial nas particulares.

A ação do Estado pode, através de normas, limitar a autonomia universitária em instituições particulares, fato que norteia e fundamenta o presente estudo.

Para delimitar esta interferência, foram analisados os instrumentos normativos a iniciar pela Constituição Federal, seguida pela Lei de Diretriz e Bases da Educação além de outras legislações, segundo a perspectiva da Educação Superior.

No desenvolvimento do estudo, inicialmente se cotejou a Constituição Federal no que diz respeito à Educação e seus inter-relacionamentos. Sequencialmente é analisada a Educação, como um bem necessário e fundamental à justiça social, à efetivação de políticas públicas direcionadas à qualidade do ensino superior, a Lei de Diretrizes e Bases no que tange ao ensino superior, em especial ao ensino oferecido por instituições particulares, comparações entre a oferta de ensino superior particular em relação ao ensino superior público e, por fim, a ação diretiva do Estado na Educação Superior e sua interferência na autonomia universitária.

A autonomia universitária foi analisada pelo prisma do pluralismo pedagógico, da liberdade de escolha e das ações que objetivam a qualidade e a excelência do Ensino Superior.

O estudo identificou a necessidade da ação diretiva do Estado no ensino superior particular para garantir a qualidade, porém com parâmetros que serão considerados no trabalho, além de corroborar a necessidade e a indispensabilidade da autonomia universitária no ensino e nas universidades, sejam elas públicas ou particulares.

## Palavras Chave

Constituição, Educação, Ensino, LDB Lei de Diretrizes e Bases, Superior, Estatal, Particular, Privada, Instituições, Escola, Direito, Justiça Social, Políticas Públicas, Diretiva, Interferência, Autonomia Universitária, Fundamental, Estado.

## **ABSTRACT**

The present study focuses on analyzing the Constitution and Education concerning the independence of universities and the normative and directive presence of the central government in universities, especially the private ones.

The acts of the central government may, by means of norms, limit the independence of private universities, a fact that has inspired and founded the present study.

In order to establish such interference, normative instruments have been analyzed, starting with the Federal Constitution, followed by the Law of Directives and Bases in Education, and including other legislation, from the perspective of Higher Education institutions.

As the study developed, first the Federal Constitution was examined with respect to Education and their inter-connections. Next, Education was analyzed as a necessary and fundamental asset to achieve social justice, enforce public policies to ensure the quality of Higher Education; then the Law of Directives and Bases was examined regarding Higher Education, particularly education provided by private institutions, then the study compares the number of private versus public Higher Education institutions and, finally, the study looks into the central government's directive action in Higher Education and how it interferes with the independence of universities.

The independence of universities has been analyzed from the point of view of pedagogical pluralism, freedom of choice and the actions meant to improve quality and bring excellence to Higher Education.

The study has identified the need for directive action on the part of the central government on private Higher Education institutions to ensure quality, although within some parameters contemplated in this paper, and has confirmed the inescapable need for the independence of universities, whether public or private.

## **Key Words**

Constitution, Education, LDB Law of Directives and Bases, Higher, Public, Private, Institutions, University, Right, Social Justice, Public Policies, Directive, Interference, Universities Independence, Fundamental, Central Government.

## SUMÁRIO

	Introdução.....	1
1	A Constituição Brasileira de 1988 e a Educação.....	5
2	Justiça Social e Educação, axioma necessário.....	27
3	Políticas Públicas na Educação Superior.....	49
4	A LDB Lei de Diretrizes e Bases na Educação Superior.....	72
5	Educação Particular alternativa à Educação Estatal.....	96
6	Ações Diretivas do Estado na Educação Superior Particular a e Autonomia Universitária .....	114
	Conclusões.....	132
	Bibliografia.....	138

## Introdução

O presente estudo tem por objetivo analisar as ações diretivas do Estado nas instituições de educação superior (IES) particulares e a autonomia universitária, com fundamentos na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases e nas políticas públicas, como fator determinante na qualidade do ensino superior, ações que são atividades inerentes às funções estatais, assim como seus limites e suas necessidades, para que o Estado atinja seus objetivos fundamentais na direção da dignidade da pessoa humana, da justiça social e do desenvolvimento pessoal e nacional.

A educação cumpre papel fundamental na estabilidade social sendo, esta estabilidade social, a facilitadora da governabilidade, logo, na Constituição Federal, o constituinte, ao prever o direito à Educação, teve como corolário o desenvolvimento social e econômico, visto que a educação é o primado fundamental da condição da pessoa humana no convívio social. Dessa forma, considerando esses fundamentos, é que o estudo se desenvolve.

Com efeito, a Constituição no Título I, Dos Princípios Fundamentais, indica que a República Federativa do Brasil, Estado Democrático de Direito, tem entre seus fundamentos, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, objetivando construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento, reduzir as desigualdades e promover o bem de todos.

Considerando esses fundamentos e os direitos e garantias fundamentais, direitos e deveres individuais e coletivos e os direitos sociais, no art. 6º da Constituição, temos entre os direitos sociais, o primeiro deles referindo-se à Educação.

No capítulo e seção específica da Constituição que trata da Educação, posicionado topograficamente mais adiante na Constituição, encontramos logo no início

a educação como direito de todos e dever do Estado e da Família e ainda, nesta mesma seção, a indicação da autonomia universitária e que o ensino é livre à iniciativa privada.

O Estado deve prover a todos a condição de uma educação e ensino que forneçam subsídios para que cada pessoa, respeitadas as individualidades e as diferenças, possa buscar o seu auto-desenvolvimento e a inserção na sociedade em condições satisfatórias.

A obrigação do Estado de oferecer educação, uma demanda social obtida a partir da luta pelo bem comum, historicamente no Brasil, em função da escassez de recursos generalizada, não possibilitou o atendimento exclusivamente pelo Estado da demanda.

Consequentemente a esta insuficiência do Estado e também, em função de outros fatores sociais, a educação foi disponibilizada à sociedade também por entidades que não Estado.

Com efeito, na época da colonização, a educação foi preconizada pelos jesuítas e não pelo governo, muito embora naquela época os governantes não se envolvessem de uma forma ampla em atividades educacionais.

O Estado, em seu processo evolutivo, em função de demanda social, passou a oferecer a educação para a sociedade, inclusive como forma de buscar a estabilidade e o desenvolvimento

Necessário se faz considerar que muito embora seja um dever do Estado a oferta da educação e considerando a escassez de recursos, assim como o próprio processo evolutivo na formatação da educação e ensino, o Estado Brasileiro atual constitucionalizou a educação e especificamente indicou a possibilidade da iniciativa privada ter sua participação.

A hipótese no presente trabalho, é que a educação particular é uma necessidade para que o Estado atinja seu objetivo de maneira mais efetiva e breve na construção da dignidade da pessoa humana e na promoção do bem de todos.

É também hipótese a necessidade do pluralismo da ação educacional em contraponto ao monopólio governamental da visão educacional.

A premissa obrigatória e necessária é que a educação e ensino, oferecidos pela iniciativa privada devam ser qualificados, quantificados e controlados e nestes quesitos a ação estatal é um fundamento.

E ainda, deve-se considerar a premissa de que a titularidade para a exigência e para a aferição da qualidade da educação no ensino é uma obrigação legítima do Estado.

Estas premissas estão atreladas à autonomia universitária que também deve e pode ser exercida pela iniciativa privada.

O ensino superior tem o papel fundamental no processo educacional e de ensino, pois assume a função de formar pessoas e formadores para a sociedade, sendo esta também premissa do trabalho.

O Estado, para levar a efeito a educação para todos, não pode prescindir da iniciativa privada, em especial no ensino superior, assim como dos diversos atores sociais.

A Constituição Brasileira de 1988 é cristalina em tratar a amplitude da Educação no artigo 205, como veremos no capítulo seguinte.

Com alicerce nos fundamentos da dignidade da pessoa humana, no bem comum, no desenvolvimento individual e coletivo, nos valores sociais, todos indicados na Constituição Brasileira e na certeza que a Educação é o veículo que possibilita essas realizações, é que se desenvolve o presente trabalho.

## Capítulo 1

### A Constituição Brasileira de 1988 e a Educação

Para o convívio social harmonioso, a pessoa humana tem, como condição necessária, a educação que possibilita a plenitude do desenvolvimento do indivíduo na sociedade, visando exercer a cidadania e proporcionar a capacitação para o mundo do trabalho..

Essa necessidade precisou, por sua vez, ao longo dos tempos, de um cuidado especial do Estado , vez que o próprio Estado alicerça-se nessas condições para justificar sua existência em atender suas finalidades.

Na história e através das diversas evoluções, as Constituições passaram a tratar o tema da Educação, de forma expressa, considerando-o questão substantiva para o desenvolvimento da pessoa e da sociedade.

Para efeitos desse capítulo, o tratamento dado à questão educacional é delimitado à Constituição de 1988, tanto pela questão temporal, como pelo fato de a atual Constituição indicar claramente a direção do dever de Estado com a Educação.

A Constituição de 1988, tratou com especial interesse a questão da Educação e topograficamente indicou sua importância no Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II, Dos Direitos Sociais e posteriormente no Título VIII, Da Ordem Social, Capítulo III, seção I, Da Educação em artigos específicos.

Com efeito, no artigo 1º., inciso III, determina como fundamento do Estado Brasileiro a dignidade da pessoa humana e esta dignidade somente pode ser atingida na sociedade, caso cada uma e todas as pessoas tenham uma formação educacional suficiente para o convívio social.

A educação, no sentido amplo, possibilita a demanda da pessoa humana pelas liberdades individuais e sociais, pois oferece e garante a condição tanto de poder ir, vir e permanecer, em um mundo cada vez mais interdependente, quanto aquelas previstas no artigo 5º. da Constituição Federal, relativamente aos direitos e deveres individuais.

Nos direitos sociais, a questão da educação topograficamente é apontada em primeiro lugar. No artigo 6º. está: “São direitos sociais a “educação””; sendo esta a primeira indicação, enquanto os demais direitos sociais aparecem a seguir no artigo.

Com efeito, essas indicações iniciais e genéricas não ficam sem o aprofundamento em sessão específica da Constituição, sessão esta iniciada no artigo 205 da Constituição<sup>1</sup>.

**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.

A Educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, é o cerne da questão, pois de um lado temos o Estado e de outro a Família, esta existência e correlação é fundamental para que se atinjam os objetivos propostos pela Constituição, a saber: o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Alexandre de Moraes<sup>2</sup> escreve:

“A Constituição Federal proclama que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser 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. Assim como previsto na constituição anterior, é competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV).

O conceito de educação, conforme ensina Celso de Mello,

“é mais compreensivo e abrangente que o da mera instrução. A educação objetiva propiciar a formação necessária aos desenvolvimentos das aptidões, das potencialidades e da personalidade do educando. O processo educacional tem por meta: (a) qualificar o educando para o trabalho; e (b) prepará-lo para o exercício consciente da cidadania. O acesso à educação é uma das formas de realização concreta do ideal democrático”,

devendo a qualidade do ensino ser analisada a partir dos fatores internos e avaliação e dos externos, pela análise da compatibilidade com a necessidade e os padrões da comunidade.”

De fato, a educação é o axioma para o pleno desenvolvimento da pessoa e somente nessa condição é possível o exercício da cidadania.

Educação também significa a educação escolarizada, ou seja, um processo conhecido como ensino e aprendizado, um interrelacionamento de um preceptor e um receptor de ensinamentos, sendo a escola o veículo para que essa ação educacional se concretize.

Nesse sentido, Bulos<sup>3</sup> aponta:

---

<sup>1</sup> Constituição da República Federativa do Brasil – 1988.

<sup>2</sup> Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, p.786.

<sup>3</sup> Uadi Lammêgo Bulos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 1298.

“no art. 205, a palavra *educação* significa *educação escolarizada*, isto é, o processo formal, regular ou escolar de ensino.

Três motivos justificam a opção do constituinte:

- oficializar a escola como a instituição principal do processo ensino/ aprendizagem;
- promover o preparo e a capacitação profissionais, insurgindo daí a importância dos serviços prestados pela escola; e
- deixar a educação informal como a última possibilidade de fomento ao desenvolvimento intelectual do homem, pois ela nem sempre alcança os mesmos resultados do ensino regular.”

A pessoa só vai se sentir cidadã em condições de igualdade com outras e em especial para o mundo do trabalho, quando sua escolarização for minimamente compatível com as exigências, eliminando assim, o sentimento de inferioridade ou incapacidade para o exercício da plena cidadania.

No artigo 206 constata-se o aprofundamento da educação quando indica os princípios pelos quais o ensino será ministrado.

No Artigo 206, *in verbis* :

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

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

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

III – pluralismo de 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;

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.

**Parágrafo Único.** A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com efeito, ao se referir à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, o constituinte indicou que a iniciativa privada também pode estar presente na educação, admitindo neste ponto, que a rede oficial não seria capaz de atender à demanda por ensino sozinha, se contrário fosse, teria se firmado a universalização do ensino público.

Analogamente, ao inserir o inciso VII que informa a garantia de padrão de qualidade, o constituinte indicou a necessidade de padrão que aponta para parâmetros, ou seja, medição de qualidade. Medir significa comparar, por consequência, tornaram-se necessários alguns instrumentos de aferição de qualidade, surgindo o chamado “provão” e o “ENADE”, para sinalizar à sociedade estas diferenças. Em especial estes instrumentos estabelecerão medidas de comparação com instituições de ensino superior particulares.

Sobre esse artigo assevera Alexandre de Moraes<sup>4</sup>:

“O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios (CF, art. 206):

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

- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber. A *arte de cátedra* é um direito do professor, que poderá livremente exteriorizar seus ensinamentos aos alunos, sem qualquer ingerência administrativa, ressalvada, porém, a possibilidade da fixação do currículo escolar pelo órgão competente;

- pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. O texto constitucional proclama a liberdade de ensino à iniciativa privada, desde que observe as normas gerais de educação nacional. Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, “os serviços de educação, seja os prestados pelos Estado, sejam os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser desenvolvidos pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização”;

- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

- 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, com piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal;

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

- garantia de padrão de qualidade;

- a EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, estabeleceu que a lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Neste momento, convém ressaltar dois princípios norteadores das ações na área do ensino, especialmente os incisos II e VII do Art. 206 da C. F., que tratam da

---

<sup>4</sup> Alexandre de Moraes, op. cit., p. 786 e 787.

liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber e o inciso VII que versa sobre a garantia de padrão de qualidade.

As premissas indicadas no inciso II do Art. 206 da C.F. serão plenas na medida em que a indicação do inciso VII no mesmo artigo de fato se concretizar, pois os padrões de qualidade são necessários para a melhor qualificação.

Sobre a liberdade de ensino, Manuel Gonçalves Ferreira Filho<sup>5</sup> afirma o seguinte:

“Ainda entre várias formas de liberdades de expressão do pensamento está a liberdade de ensino, isto é, poder o mestre ensinar aos seus discípulos o que pensa, não podendo ser coagido a ensinar o que os outros pensam ser correto. A Constituição reconhece expressamente a liberdade de comunicação de conhecimento no exercício do magistério”.

Efetivamente a qualidade do ensino irá determinar tanto a melhor qualificação, quanto a efetiva cidadania, pois um Estado justo e solidário necessita de um claro discernimento dos atores sociais e a correta atuação de cada pessoa, individual ou coletivamente.

Ora, o pleno desenvolvimento necessita de liberdade para aprender e ensinar e isto só será possível se a universidade tiver autonomia aliada à liberdade de cátedra, institutos que desde a Idade Média possibilitaram à sociedade a evolução do conhecimento.

A autonomia das universidades está expressa no art. 207, conforme vemos a seguir, *in verbis* :

**Art. 207.** As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e

obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§1º. É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§2º. O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

A autonomia didático-científica que obedece à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, remete à questão educacional escolarizada, aos pressupostos de ensino como primeira vertente, pesquisa como uma segunda vertente e por fim extensão.

O art. 207. eleva a autonomia universitária do *status* anterior, constante em lei ordinária para um novo *status* à constitucionalização. Esta autonomia prevista no art. 207 refere-se também à autonomia administrativa, de gestão financeira e patrimonial.

Sobre a autonomia, Luiz Alberto David Araújo<sup>6</sup> escreve:

Outro princípio importante no sistema educacional brasileiro, agora previsto no art. 207, é o que constitucionaliza a autonomia universitária. Embora já existisse em lei ordinária, a Constituição Federal de 1988 elevou tal princípio à categoria de norma constitucional, determinando que as universidades gozem de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, em obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Segundo Nina Ranieri, ``diversamente dos demais órgãos da administração descentralizada, a universidade pública detém a capacidade legislativa em matéria didática, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, na esfera de seu peculiar interesse``. Tal

---

<sup>5</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*, p.258.

<sup>6</sup> Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior, *Curso de Direito Constitucional*, p. 491 e 492.

autonomia, contudo, não quer dizer total independência, pois ``a qualidade e a relevância do ensino e da pesquisa produzidas na universidade configuram a essência do limite institucional da autonomia. Os parâmetros constitucionais, por sua vez, estabelecem os seus limites jurídicos``.

Ainda sobre o mesmo art. 207, Elias de Oliveira Mota<sup>7</sup> escreve:

A autonomia universitária não se confunde com soberania ou liberdade para se desrespeitar as leis; é, antes, um poder jurídico inerente à condição de ser de uma universidade. Pode ela ser definida como *``a faculdade que dispõe uma instituição de ensino superior de organizar-se juridicamente, mediante transferência de poder pelo Estado que lhe assegura a competência decisória de se governar, fixando suas regras internas, a partir de suas próprias normas e regulamentos``*.

A autonomia assim compreendida, implica três aspectos fundamentais e indissociáveis:

- 1) o acadêmico propriamente dito, ou didático-científico;
- 2) o administrativo; e
- 3) o de gestão financeira e patrimonial.

Por conseguinte, podemos identificar também três tipos de autonomia totalmente integradas, que podem ser assim conceituadas:

1) a autonomia didático-científica significa *``exercício de liberdade na condução de políticas e concepções pedagógicas, em relação à produção, organização, sistematização e transmissão de conhecimentos que deverá ser assegurada pelo poder que deve ter a universidade para fixar seus objetivos pedagógicos, científicos, artísticos e culturais, no pleno exercício de todos os atos que lhe são inerentes como instituição de educação superior``*. Essa autonomia implica, pois, a liberdade de criar cursos, planejar e executar seus currículos, conteúdos programáticos, avaliações e aulas presenciais ou a educação à distância;

---

<sup>7</sup> Elias de Oliveira Motta, *Direito Educacional e Educação no Século XXI*, p. 176 e 177.

2) a autonomia administrativa pode ser sintetizada como sendo a capacidade de auto-organização e a liberdade de produção de suas próprias normas para a escolha de seus dirigentes e para a administração de seus recursos humanos, materiais e patrimoniais, o que inclui desde a seleção e contratação de professores até o planejamento de seu desenvolvimento e a elaboração de seu orçamento.

3) A autonomia de gestão financeira e patrimonial é a competência para gerir tanto os seus recursos (que podem vir do poder público, de instituições mantenedoras privadas, de organizações privadas e de serviços prestados pela própria universidade) quanto o seu patrimônio, de acordo com as regras e procedimentos traçados internamente, o que exige liberdade para elaboração e execução de seu orçamento.

Agiu, pois, coerentemente o Poder Constituinte ao consagrar, em mandamento constitucional, a autonomia das universidades de forma ampla, pois ela é uma decorrência lógica de outro princípio, o da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber. Deixar-se a autonomia para ser definida apenas em lei ordinária seria uma incoerência, em primeiro lugar, pois ela faz parte dos próprios direitos e liberdades fundamentais. Em segundo lugar, seria deixá-la ao sabor dos interesses que dominassem temporariamente o Governo, o qual poderia estendê-la ou restringi-la de acordo com sua vontade, já que, se tivesse maioria no Congresso Nacional, facilmente aprovaria quaisquer alterações que realmente quisesse.

As garantias constitucionais definidas e necessárias para que a educação se efetive estão presentes no artigo 208 de Constituição.

Com efeito, o dever do Estado será efetivado na medida que a inclusão de todos seja possível em especial no ensino fundamental. Por isto mesmo, a Constituição define o ensino fundamental como obrigatório e gratuito. Nesse quesito não se excluiu a possibilidade do ensino fundamental ser particular e por consequência pago. O que a Constituição fez, foi definir como obrigação do Estado disponibilizar a

todos o ensino gratuito, de maneira que nenhuma criança seja privada da alfabetização e inserção na sociedade em condições genéricas de igualdade.

O artigo 208 *in verbis*:

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

I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;

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

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§1º. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou a oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§3º. Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

Todos devem ter acesso ao ensino fundamental, por isso o inciso I desse artigo informa que devem também ter acesso aqueles que não o tiveram na idade própria, ou seja, adultos que não frequentaram o ensino fundamental. Essa ação é executada através do chamado EJA, Ensino de Jovens e Adultos.

O Estado tem o dever e o cidadão pode e deve exigir do Estado o ensino, pois a própria Constituição é taxativa no dever do Estado.

Elias de Oliveira Motta escreve<sup>8</sup>:

“....., os Constituintes procuraram dar sentido efetivo aos princípios já enunciados e deixar clara a responsabilidade do Estado para com a educação. Nos deveres atribuídos, estão resumidos os serviços que a União, os estados membros e os municípios deverão prestar e que o cidadão tem direito a exigir do poder público.

Sem a definição desses deveres, e a explicitação de que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é um direito público subjetivo, o direito de todos à educação seria apenas letra morta a inspirar idealistas utópicos. São os deveres que dão substância real aos direitos sociais, possibilitando a sua eficácia.

A primeira garantia que nossa Constituição assegura para a efetivação do dever do Estado para com a educação é o ensino fundamental obrigatório gratuito, *“assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”*. Esta foi a fórmula encontrada para se endereçar o direito à educação fundamental a todas as idades e classes sociais. A redação anterior à Emenda Constitucional nº 14, de 1996, tornava o ensino fundamental

---

<sup>8</sup> Elias de Oliveira Motta, *Direito Educacional e Educação no Século XXI*, p. 181.

obrigatório também para os que a ele não haviam tido acesso na idade própria. A alteração feita eliminou essa obrigatoriedade”.

É mandamento constitucional a progressiva universalização do ensino médio gratuito, sendo que a Constituição ditou esta regra, porque o caminho natural daqueles que cursaram o ensino fundamental é cursar o ensino médio.

No ensino médio, o processo educativo inclui a possibilidade da qualificação para o trabalho, condição necessária para pessoas que querem ou precisam estar preparadas para o mercado. Essa qualificação é fundamental, pois permite a inserção em atividades profissionais de pessoas, em especial de jovens, em condições de apresentar resposta às necessidades da sociedade em constantes transformações. Essa formação no ensino médio responde a diversas demandas sociais.

Os jovens, foco principal do ensino médio profissionalizante, não excluindo dessa possibilidade o adulto que também pode se qualificar ou re-qualificar, encontram no ensino médio público ou privado as alternativas educacionais para inserção no mercado de trabalho com condições ideais, por isso as pessoas enquanto plenos detentores de direitos e deveres e em muitos países e inclusive no Brasil, buscam certa qualificação para o trabalho, no chamado ensino técnico ou ensino médio profissionalizante. Na Alemanha, por exemplo é o chamado ensino dual, onde o jovem tem a formação acadêmica em conjunto com a atuação profissional em campo, em uma empresa, que inclusive na maioria das vezes é quem é a provedora da escola, passando ao final por exames que contemplam o acadêmico e o profissional, onde os examinadores são oriundos não apenas da escola, mas também da empresa ou da área profissional. .

O ensino infantil não contemplado de forma específica na Constituição inicialmente, teve na Emenda Constitucional n. 53 de 2006, o tratamento adequado, que elevou ao *status* constitucional o ensino infantil, creche e pré-escola, que deve ser ministrado às crianças de até cinco anos.

No ensino em níveis mais elevados, ou seja no ensino superior , a oferta do período noturno regular complementa as diretrizes para efetivação dos deveres do Estado.

O artigo 209 será tratado de forma mais abrangente no capítulo Educação Particular alternativa à Educação Estatal.

O artigo 210 trata da fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental. Natural a preocupação do constituinte, afinal, em um país como o Brasil, de dimensões continentais, é necessária a padronização ainda que mínima para evitar desigualdades insuperáveis, assim como permitir o respeito aos valores regionais e nacionais.

O artigo 210 “*in verbis*”:

**Art. 210.** Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§1º. O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

§2º. O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Sobre os currículos e conteúdos mínimos como exigência estatal, Elias de Oliveira Motta assevera<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup> Elias de Oliveira Motta, *Direito Educacional e Educação no Século XXI*, p. 191

A preocupação dos Constituintes de 1988 com os valores culturais e artísticos nacionais e regionais ficou patente neste dispositivo, o qual dá a regra geral para a manutenção da unidade do ensino nacional: a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental. Desta forma procurou-se garantir, por todo o território nacional, uma formação básica comum e, ao mesmo tempo, respeitar as características regionais.

A palavra “regionais”, aqui deve ser entendida em um sentido amplo, referindo-se, portanto, não apenas aos valores regionais propriamente ditos, ou seja, do Norte, do nordeste, do Centro-Oeste, do Sudeste e do Sul, como também aos valores de cada unidade da Federação e até aos micro-regiões dos estados membros.

Assim, fica clara a competência da União, respeitados os valores regionais, para legislar e dispor sobre o currículo do ensino fundamental das escolas públicas e privadas do País. Isso significa que tal currículo deverá ser composto de, no mínimo, duas partes. A primeira, de caráter nacional, será definida pelo Governo Federal. A segunda será de competência dos governos estaduais e dos municípios, e nela, poderão ser incluídas matérias, disciplinas e atividades com características típicas da localidade ou do estado.

Cada escola, por seu regimento, pode também incluir conteúdos de interesse local no currículo. Ao mesmo tempo, cada professor pode e deve respeitar os valores culturais e artísticos regionais, incluindo, no conteúdo programático de suas aulas, aspectos para ressaltá-los, mas não pode omitir-se em relação aos conteúdos mínimos traçados para garantir a unidade da educação nacional.

O ensino religioso facultativo, contemplou a liberdade de credo permitindo a opção por uma vertente ou outra conforme a posição de cada um e, quando aplicado ao ensino fundamental para crianças, propiciou aos pais a decisão se deve a criança frequentar esta ou aquela vertente religiosa.

É também verdade que, caso a escola não tenha possibilidade de disponibilizar um educador adequado à religião de uma ou mais crianças, possa ser criado um constrangimento e o aluno se sentir estigmatizado por não ser adepto da religião que a maioria ali professa ou assistir aulas de cuja orientação religiosa diverge.

Quanto à língua portuguesa, obrigatória na matriz curricular, apenas confirma nossa unidade linguística, ou preserva e resguarda o fator de integração nacional, mais ainda, obriga que essa seja a língua vigente, fato bastante apropriado, pois o Brasil é um país plural, com diversas correntes de imigrantes, cada qual com sua cultura, mas o Constituinte preservou um bem maior, que é a identidade nacional e não proibiu que uma segunda, terceira ou quarta língua seja ensinada.

Prudentemente, o Constituinte preservou as comunidades indígenas, que em seus próprios locais podem também ensinar suas línguas originárias, como componentes curriculares obrigatórios. Nada mais justo, pois quando ocorreu a colonização, os indígenas já estavam presentes no território brasileiro. O ensino da língua indígena própria da cada tribo, só é possível em seus respectivos *habitates* naturais.

Motta, ao abordar o ensino de língua em comunidades indígenas e o ensino religioso, afirma<sup>10</sup>: .

“Cabe-nos, no entanto, ressaltar que esse respeito à cultura indígena só é possível nas suas comunidades ou tribos, onde o ensino seja ministrado por professores especializados ou indígenas. Nenhum silvícola que se matricule no ensino regular fundamental da rede pública ou privada pode exigir que ele seja ministrado em sua língua, pois, ao se matricular, estaria o indígena manifestando seu interesse (ou o de seus pais) na sua integração em outra civilização, devendo, portanto, adaptar-se ao ensino em língua portuguesa.

Quando ao ensino religioso, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, mas será facultativa a matrícula. A Constituição de 1988 manteve, assim, a tradição brasileira de tolerância religiosa, não podendo nenhum aluno ser compelido a assistir às aulas de religião, seja esta qual for. Além da característica de não compulsoriedade, o ensino religioso deve ser ministrado de acordo com a confissão religiosa manifestada pelo aluno, se capaz, ou pelos pais ou responsáveis.”

A Constituição optou pela neutralidade quanto à questão religiosa, permitindo a frequência facultativa, mas preservou a questão da língua indígena.

Quanto à organização, os entes da administração devem praticar a colaboração em seus sistemas de ensino.

O artigo 211 “*in verbis*”:

**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.

§2º. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§3º. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

---

<sup>10</sup> *ibidem*, *Direito Educacional e Educação no Século XXI*, p. 192

§4º. Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§5º. A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Com efeito, os entes da administração pública, têm o dever de colaborar entre si, sendo a União responsável pela equalização de oportunidades, atuando na função redistributiva e supletiva para atender a padrões mínimos de qualidade.

Sobre a colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, escreve Motta<sup>11</sup>

“Dessa forma, a União continuou tendo função integradora e coordenadora, capaz de estabelecer mecanismos de canalização de recursos para as áreas mais deficientes, podendo, portanto, influir para a melhoria da qualidade do ensino e colaborar para suprir deficiências financeiras das regiões, estados e municípios, objetivando reduzir as desigualdades que, atualmente, ainda são enormes.

A ação assistencial da União, que pode atender a qualquer parte do território nacional, não significa qualquer interferência em detrimento da autonomia dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, pois os únicos limites para esta autonomia são os próprios princípios constitucionais e as leis federais que fixem as diretrizes e bases da educação nacional, como a LDB.

Assim estabelecendo, os Constituintes respeitaram os princípios de flexibilidade e integração que devem ter os currículos e os conteúdos programáticos a serem ministrados pelos professores, permitindo aos estados liberdade para adaptá-los às suas peculiaridades, atualizá-los, e variá-los de acordo com as especificidades e variedades da realidade física, social, cultural e econômica de cada um deles, desde que

---

<sup>11</sup> ibidem, *Direito Educacional e Educação no Século XXI*, p. 195.

respeitadas as normas gerais nacionais que objetivam certa homogeneidade e respeito a traços culturais comuns do povo brasileiro.”

Os Estados e Municípios , dentro de seus planos de desenvolvimento educacional, definirão as formas de colaboração que efetivaram visando a universalização do ensino obrigatório.

As aplicações mínimas em Educação estão prevista no artigo 212 da Constituição Federal conforme vemos a seguir “*in verbis*”:

**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 de 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.

Os Constituintes de 1988, confirmaram que o melhor investimento que o Estado pode fazer é em Educação, em especial no ensino fundamental , objetivando construir base sólida para o desenvolvimento nacional. Necessário se fez, definir mínimos obrigatórios, de forma a não restarem dúvidas e questionamentos.

Escreve Elias Motta<sup>12</sup>

“Os percentuais mínimos que cada esfera administrativa do poder deverá destinar ao ensino estão bem claros (mínimo de 18% para a União, e de 25% para os estados, o distrito Federal e os municípios), mas lei federal poderá ampliar a porcentagem que é de responsabilidade da União, da mesma forma como, por meio da legislação estadual se poderá aumentar a quota mínima do estado membro. É evidente que os municípios também poderão aumentar o percentual mínimo que lhes foi imposto por nossa Lei Maior. Alguns estados e vários municípios já ampliaram seus percentuais.

No entanto, na realidade, alguns municípios e até estados, ainda não cumprem o mínimo exigido constitucionalmente. Provavelmente, com as novas regras constitucionais (Emenda Constitucional nº 14, de 1996) e infraconstitucionais, esta situação deverá ser corrigida a partir de 1997.

Diz ainda o art. 212, em seu § 1.º, que não será considerada, para efeito do cálculo do percentual, como receita do governo que a transferir, a parcela da arrecadação de impostos transferido pela União aos estados, ao Distrito federal e aos municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios. Mas permite, no § 2º, que os recursos aplicados na forma do art. 213 sejam considerados. Assim, as verbas de bolsas de estudos para o ensino fundamental e médio destinadas às entidades

filantrópicas, comunitárias ou confessionais, sem fins lucrativos, poderão ser consideradas.”

No artigo 213 os Constituintes definiram que os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas, no entanto incluíram a possibilidade de recursos também serem dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Com isso, abriram a possibilidade de bolsas de estudos, quando não existirem vagas na rede pública de ensino na localidade onde o educando residir.

O artigo 214 trata do plano nacional plurianual de Educação. Este plano destina-se a prever e planejar o que pode e deve ser feito pelo Estado, visando atender aos ditames apontados no próprio artigo.

Os Constituintes, com este artigo, tentaram evitar descontinuidade e desordenamento nas ações, que devem ser praticadas na área educacional pelo Estado. Mais ainda, diversas ações, mesmo bem intencionadas, sem uma clara articulação, podem resultar em fracasso e desperdício de preciosos recursos públicos, tanto pelo falta de continuidade como pela falta de objetividade conjugada.

O artigo 214 ‘*in verbis*’:

**Art. 214.** A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

---

<sup>12</sup> *ibidem*, *Direito Educacional e Educação no Século XXI*, p. 199.

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Com efeito, erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino entre outros ditames, é muito mais exequível se for proposto e acompanhado de um plano que considere todas as diversidades nacionais presentes.

Sobre o artigo, Elias de Oliveira Motta escreve<sup>13</sup>:

“ é um balizamento para a ação, é a explicitação de uma política. Planejar é prever o que pode e deve ser feito; é fixar objetivos claros , viáveis e adequados ao orçamento possível para um determinado tempo, inclui também a definição dos meios mais eficazes para se concretizar a ação e atingir os objetivos.

Fazer um plano nacional de educação é planejar o desenvolvimento educacional para os próximos anos. É importante lembrar que qualquer plano governamental é obrigatório para o setor público, no entanto, deve ser apenas indicativo para o setor privado, como garante a própria Constituição.

Com efeito, a Constituição e os Constituintes, colocaram a Educação em patamares de importância, e não resta dúvida ao governante quanto às suas responsabilidades e ao comprometimento com políticas públicas para com a Educação.

---

<sup>13</sup> Ibidem, *Direito Educacional e Educação no Século XXI*, p. 202.

## Capítulo 2

### Justiça Social e a Educação, axioma necessário.

A Justiça Social se faz presente através da possibilidade de acesso da pessoa humana aos processos educacionais, seja no âmbito da família, seja no ensino formal estatal ou particular.

A sociedade plural deve oferecer condições e fatores que permitam à pessoa encontrar seu espaço, posicionar-se e especialmente possibilitar a cidadania e a inserção no mundo do trabalho, ditames presentes na Constituição Federal.

Pode-se afirmar que tanto a inserção como a intenção de inserção nessa sociedade plural e no mundo do trabalho só se viabiliza através da educação.

Não basta dizer que é necessária a educação, mais do que isto, é preciso que a sociedade através do Estado crie condições de acessibilidade a esta educação e ao ensino formal.

Para equacionar essa problemática, estão presentes algumas relações biunívocas necessárias e entrelaçadas, quais sejam: Educação e Sociedade, Sociedade e Estado, Estado e Constituição, Constituição e Educação.

A Constituição Brasileira, prega a justiça social, a cidadania e a dignidade da pessoa humana; contudo estes ideais só se viabilizam com um processo educacional efetivamente consistente e tanto maior será a velocidade no atingimento desses pressupostos, quanto maior for a ação do Estado também nessa direção.

Tal é a importância da educação que na Declaração Universal de Direitos Humanos, ela vem de forma explícita, indicando a educação no sentido do ensino, conforme o Art. XXVI. *in verbis* :

Art. XXVI.

1 - Todo o homem tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnica profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

2 – A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

3 – Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

Com efeito, a educação aqui indicada desde os graus elementares até a instrução superior é uma formação orientada para as liberdades fundamentais e o desenvolvimento da pessoa humana.

Sobre o direito à educação presente na Declaração da ONU, temos em Alceu de Amoroso Lima<sup>14</sup>:

“A primeira observação que ocorre, neste ponto, é que o documento não faz menção da distinção já hoje clássica entre educação e instrução. Aquela diz respeito à formação integral qualitativa da personalidade humana. Esta à sua formação intelectual quantitativa. Entende-se, portanto, que o termo instrução empregado no texto, abrange os dois aspectos do ensino e do seu aproveitamento. A palavra

educação, aliás, não é empregada em qualquer parte do documento. Está, portanto, naturalmente compreendida no conceito de instrução, que abrangerá tudo aquilo que a arte acrescenta à natureza para a formação completa do ser humano. Aliás, o item 2 deste artigo, que examinaremos posteriormente, esclarece perfeitamente esse conceito integral de instrução, como sendo o que se acrescenta aos dotes inatos do ser humano, no plano físico, intelectual, social e moral, para a formação completa da personalidade.

O que o texto afirma categoricamente, como regra geral e fundamental, é a **universalidade do direito** a essa formação integral, complementar dos dotes nativos. Esse princípio é tão evidente - ``todo homem tem direito à instrução`` - que parece à primeira vista dispensável a sua inserção. Na realidade histórica, porém, é tão outra a experiência social que se pode até falar em princípio revolucionário, no sentido de uma contradição absoluta contra costumes inveterados. A instrução, por muito tempo, foi considerada um privilégio das camadas superiores da sociedade. Como um direito social. Não como um direito natural. Ligada a um determinado **status** da vida social e não à própria natureza humana. Foi-lhe mesmo atribuída certa potencialidade negativa e mesmo corruptora, quando aplicada indistintamente a qualquer membro da sociedade. Daí os empecilhos à instrução das classes trabalhadoras e das mulheres. Foi apenas na medida em que uma e outras foram sendo emancipadas que o princípio da **generalidade da instrução a todos** os membros da sociedade veio pouco a pouco prevalecendo. Hoje em dia praticamente não se discute **o princípio**. Nem por isso a situação da realidade social mudou como deve mudar. E como exige que mude a aplicação honesta e completa do princípio aos casos particulares. Grande parte, e, mesmo, podemos dizer, a maior parte do corpo social, na maioria dos países do mundo – e particularmente nos países subdesenvolvidos ou apenas em via muito imperfeita ainda de desenvolvimento, como o nosso – não beneficia de modo algum ou de modo extremamente precário, da aplicação prática desse princípio. É letra morta. E isso devido ao conformismo com que aceitamos a rotina como sendo tradição e esta como um direito e uma lei da natureza. ``Sempre foi assim``. A instrução universal é uma utopia. `` Teorias

---

<sup>14</sup> Alceu Amoroso Lima, *Os Direitos do Homem e o Homem sem Direitos*, p.140 a 142.

subversivas`. ``Igualdade impraticável``, são frases que se ouvem a cada passo, quando se tenta **democratizar** realmente a educação, levando-se a instrução a todas as camadas sociais, sem distinção de sexo, raça, nacionalidade, situação econômica e social.

Essa situação é que constitui a grande barreira para a implantação da justiça social nesse plano educativo. Que é, aliás, fundamental e cuja ausência cria um círculo vicioso que impede todo progresso social efetivo. Volta-se mais uma vez ao drama da coexistência social da pobreza e da riqueza, do qual tanto menos se fala quanto mais constitui a trama sobre a qual repousam todas as instituições e os costumes da vida social. Os pobres não tem condições naturais de se instruírem se não forem amparados pela coletividade. Não se instruindo permanecem numa situação de inferioridade irremediável em relação aos ricos. E estes, naturalmente, deterão com isso os comandos da vida social e a posse da maior parte dos seus bens. E com isso manterão a maior parte da sociedade numa situação de dependência e de inferioridade indefinida. É um círculo vicioso que explica o surto crescente das revoluções sociais. A discriminação no plano da instrução-educação é um fator determinante de discriminação no plano econômico. E este, por sua vez, no daquele. Para sair desse círculo infernal, impõe-se tanto uma ação no plano da economia e da política, como no plano educativo. Isto é, enquanto não for efetivamente **aplicado** o princípio da universalidade do direito à instrução, como formula com tanta clareza a Declaração dos Direitos, viveremos em uma sociedade de privilégios injustos e não de direitos e deveres se esforçando por passarem das fórmulas teóricas às aplicações concretas. Daí, a exigência prática, que o texto logo acrescenta ao princípio geral, da **gratuidade** do ensino ``pelo menos nos graus elementares e fundamentais``."

O processo educação-instrução é que vai permitir às pessoas o desenvolvimento e as reduções das desigualdades. Essa redução não será possível, se passar ao largo das questões econômicas e políticas, fruto da demanda gerada.

Com efeito, a vida social baseada em conceitos de Justiça Social tem a Educação como corolário necessário, pois através da educação é que as pessoas podem atingir as condições necessárias mínimas.

Sobre a Justiça Social temos em Silvio de Salvo Venosa<sup>15</sup>:

“A chamada *justiça social*, assim referida nos últimos tempos mormente por influênciam Igreja, repousa na necessidade de proteção aos menos aquinhoados de bens, os com hipossuficiência, como indivíduos e como nações. Na justiça social devem estar presentes os princípios de proteção e critérios para uma melhor distribuição de riquezas. Essa hipossuficiência, contudo, modernamente não deve ser vista unicamente sob o prisma material: deve ser melhor protegido, com instrumentos jurídicos, também aquele que se mostra juridicamente mais fraco, perante o que se apresenta forte no esquema judicial, como ocorre com o consumidor perante o fornecedor de produtos e serviços e o administrado perante o Estado ou a Administração. A Constituição Federal apresenta inúmeras normas buscando essa justiça social no planos da seguridade social, saúde, previdência social, educação, cultura e esportes. Quanto mais acentuada a preocupação do ordenamento com esses fenômenos, maior será a solução e o alcance social do Estado. Também será, de certa forma, na maioria das oportunidades, uma justiça distributiva, quando a seletividade reside, por exemplo, na capacidade contributiva do contribuinte de impostos. De qualquer forma, o que se pretende com essa denominada justiça social é evoluir no sentido de traduzir uma concepção mais ampla de justiça que transcenda os simples direitos individualistas, dando ênfase à responsabilidade solidária dos membros da sociedade e do Estado para os menos favorecidos.”

Analogamente, à justiça social, a preocupação com a educação transcende ideologias e pensadores, como apontado por Karl Marx<sup>16</sup>, considerando-se a circunstância de seu tempo:

---

<sup>15</sup> Silvio de Salvo Venosa, *Introdução ao Estudo do Direito: primeiras linhas*, p.219.

<sup>16</sup> Karl Marx e Friedrich Engels, *Textos sobre Educação e Ensino*, p.68.

“Por educação entendemos três coisas:

- 1) Educação intelectual.
- 2) Educação corporal, tal como a que se consegue com os exercícios de ginástica e militares.
- 3) Educação tecnológica, que recolhe os princípios gerais e de carácter científico de todo o processo de produção e, ao mesmo tempo, inicia as crianças e os adolescentes no manejo de ferramentas elementares dos diversos ramos industriais.”

Nesse mesmo diapasão, a educação da mesma forma anda em conjunto com o mundo do trabalho, como vemos novamente em Karl Marx.<sup>17</sup>

“Esta combinação de trabalho produtivo pago com a educação intelectual, os exercícios corporais e a formação politécnica elevará a classe operária acima dos níveis das classes burguesa e aristocrática.

O emprego de crianças e adolescentes de nove a dezoito anos em trabalhos noturnos ou em indústrias, cujos efeitos sejam nocivos à saúde deve ser severamente proibido por lei.”

Ainda, a educação deve ter seus objetivos indicados e assegurados nas formulações legais, nesse sentido escreve Marx<sup>18</sup>

“Toda crítica deve ser dirigida contra a legislatura que promulgou uma lei provisória, que ostentando o pretexto de cuidar da instrução das crianças, não contém nenhum dispositivo que assegure a consecução desse objetivo.”

Justiça Social e Educação, deveres do Estado, nem sempre foram obtidas de forma pacífica e por espontaneidade do poder vigente; necessárias se fizeram, ao longo do tempo, lutas para se obter essa evolução.

Novamente em Marx temos:<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> id. *Textos sobre Educação e Ensino*, p.69.

<sup>18</sup> ibidem. *Textos sobre Educação e Ensino*, p.69.

“Em resposta às medidas fiscais que tinham por finalidade privar os pobres de acesso ao ensino superior e frente às medidas disciplinares que pretendiam submetê-los às decisões discricionais dos agentes de polícia, em 1861, os estudantes protestaram enérgica e unanimemente, primeiro em suas assembléias, depois na rua até alcançarem manifestações importantes. A Universidade de São Petersburgo foi fechada durante algum tempo; os estudantes foram presos ou exilados. Esta política do Governo conduziu os estudantes para as sociedades secretas, cujos membros, em grande número, foram enviados à prisão, ao exílio ou à Sibéria. Outras sociedades foram caixas de socorro para dar aos estudantes pobres meios para prosseguirem seus estudos. As mais sérias haviam decidido não dar ao Governo nenhum pretexto para suprimir estes pequenos círculos organizando sua caixa e sua gestão. Estes pequenos círculos administrativos foram uma oportunidade para discutir simultaneamente questões políticas e sociais. As idéias socialistas haviam penetrado de tal maneira na juventude escolar russa, composta em sua maioria por filhos de camponeses e gente pobre, que ela sonhava já com sua aplicação prática e imediata. Este movimento se generalizava progressivamente nas escolas, enviando à sociedade russa uma juventude pobre, saída da plebe, instruída e penetrada pelas idéias socialistas. A alma teórica deste movimento era Tchernychevsky, hoje em dia na Sibéria...”

Essa busca pela Justiça Social vai de encontro ao bem comum, que na modernidade é almejado pelos estados democráticos e nações que tem no seu bojo um sistema jurídico que por sua vez está delimitado exatamente de acordo com este pressuposto de bem comum..

Neste sentido, sinaliza Meirelles Teixeira<sup>20</sup>:

“Esses direitos podem sofrer, e sofrem, em todos os sistemas jurídicos, restrições ou limitações mais ou menos extensas, de acordo com os interesses do Bem Comum, mas essa sua *limitação* pelo Estado

---

<sup>19</sup> *ibid*, *Textos sobre Educação e Ensino*, p.93 e 94.

apresenta certas características especiais: a) *somente se admitem como exceção; o Estado somente pode penetrar em seu âmbito em extensão mensurável, em princípio, isto é, sem atingir ou destruir a sua essência*; e c) essa limitação só poderá levar-se a efeito mediante processo regulado, que, como regra, é o da *lei*, norma geral e impessoal de conduta. Nesse sentido, podem ser considerados “absolutos”, porque em certa medida impõe-se de modo absoluto, ao acatamento de ordem jurídica positiva.”

A Educação, como necessidade humana e a sua conseqüente normatização através da Constituição e legislações infra-constitucionais, traduz a forma do homem conviver em sociedade com regras, que permitam a qualificação educacional pessoal e a estabilidade necessária a qualquer sociedade.

Em setembro de 2005 na Apelação Cível n. 409763-5-1-00 na 1ª Vara de Jaú, Estado de São Paulo tendo o Ministério Público como Apelante o Promotor Valter Foletto **Santin** escreve sobre a importância da educação:

“A importância do serviço público de educação vem enaltecida em inúmeras disposições constitucionais, tanto que previu o acesso ao ensino fundamental, qualificado pela obrigatoriedade e gratuidade, inclusive prevendo responsabilidade da autoridade competente por não-oferecimento ou a sua oferta insuficiente e irregular pelo Poder Público (art. 208, CF), numa inegável atitude de política pública indeclinável, tanto que considerou o acesso ao ensino como direito público subjetivo (§ 1º). Há inúmeros outros dispositivos constitucionais tratando da educação, inclusive par fornecimento de ensino em nível médio e universitário.

O dever do Estado em relação à Educação era anterior à própria Constituição Federal, por força da Lei de Diretrizes e Base para o ensino de 1º e 2º graus (Lei 5.692/1971) e também foi logo incluído em diploma legal posterior, relativo à Criança e ao Adolescente (arts. 4º, 53 e seguintes, da Lei 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente),

---

<sup>20</sup> José Horácio Meirelles Teixeira, *Curso de Direito Constitucional*, p.694.

reiterado pela Lei 9.394/1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional.

O legislador preceitua que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (art. 1º, da Lei 9.394/1996)

A Educação sempre foi um fator importante na busca da efetivação da igualdade de todos os cidadãos, aumento de oportunidades e de crescimento social e intelectual. É um dos melhores instrumentos de inclusão social e redução das desigualdades próprias de um sistema capitalista ou neoliberal, em que as melhores condições e qualidade de vida são mais difíceis para a classe menos favorecida. O ensino público constitui-se numa tábua de salvação para alimentar o cidadão comum, provocando maior estímulo e esperança de dias melhores e mais confortáveis para si e sua família. Numa economia de mercado e globalização, a cultura e a alfabetização da população são fatores determinantes para o próprio desenvolvimento do país, sendo a Educação o melhor instrumento de disseminação de conhecimento e de cultura, no processo de socialização e aprendizagem. Deve ser uma das principais atividades governamentais e do administrador público consciente e interessado na transformação social, na mudança do dramático estado de coisas da sociedade brasileira.

O serviço público de Educação é prestado pelo Estado e pela sociedade, no cumprimento da obrigação compartilhada, prevista pelo constituinte, no art. 205 (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).

A iniciativa privada tem papel importante no fornecimento do serviço de Educação. Algumas entidades visam lucro nos serviços de formação educacional e outras, não. “

De fato, o direito à educação transcende o direito individual e se incorpora também aos direitos sociais, como obrigatoriedade, visto que a pessoa humana terá a instrução e educação transmitidas pela família, que pode ter melhores ou piores condições de oferecer subsídios necessários a uma formação educacional pessoal libertadora. Assim, para que essa educação atinja o mínimo de efetividade, necessária se faz a sua disseminação no ambiente social, oferecida pelo Estado ou Nação para que esse indivíduo tenha possibilidades de prosperar.

Em relação à questão, assevera Meirelles Teixeira <sup>21</sup>:

“Direitos sociais – são, como já vimos os direitos a prestações positivas do Estado, ou que este impõe a particulares, tendo em vista criar aquelas condições concretas para o exercício efetivos das liberdades: direitos à instrução, à educação, à formação profissional, ...”

O homem se liberta na medida em que se educa e pode, a partir da educação, atender aos anseios e expectativas próprias e da sociedade.

Notadamente a educação considera parâmetros individuais e coletivos, que em cada um reflete de maneira diferenciada e sua resposta na sociedade também é abrangente em função de tais parâmetros. A inserção e os resultados de cada indivíduo no mundo da educação respeitam as individualidades.

Sobre essa questão, afirma Renato Alberto Teodoro Di Dio <sup>22</sup>:

“Quanto ao conceito de igualdade de oportunidade na educação, é preciso salientar que, no caso, igualdade é equivalência e não identidade.

1. Igualdade é um limite a que se tende e não um alvo a que se chega. Como sucede com a linha do horizonte, à medida que se

---

<sup>21</sup> *ibid*, *Curso de Direito Constitucional id*, p.696.

avança, a aproximação do alvo é ilusória, porque, quanto mais se aperfeiçoam os métodos e se diversificam os atendimentos, de um lado, e quanto mais se conhece o aluno, de outro, diferenças mais sutis vão surgindo de modo a justificar providências de equalização mais sofisticadas.

2. Como a justiça – que seria iníqua se fosse aplicada cegamente a todos da mesma forma – a educação será “igual” na medida em que for diferente. A igualdade não deve existir no tratamento mas deve dirigir-se ao resultado. É por isso que o princípio da igualdade de oportunidade será satisfeito sempre que os alunos saiam da escola mais próximos um do outro do que entraram, em termos de realização de potencial.

3. Isso não quer dizer que todos devam, ao término de uma fase do processo educativo, ser capazes de fazer as mesmas coisas com o mesmo grau de perfeição. Se a homogeneização de desempenho e aptidões fosse o objetivo, haveria uma injustiça para os mais capazes.

4. Equalização de oportunidades significa apenas que as diferenças de desempenho não devem ser consequência do processo de ensino-aprendizagem nem devem ser função do nível sócio-econômico, da raça, do credo político ou da religião de cada um.

5. Parece-nos lícito afirmar que, dados os elementos genéticos insuscetíveis de aperfeiçoamento, o indivíduo tem direito a ser educado até o limite máximo de suas potencialidades. E, como a educação não pode alterar o quadro hereditário, deve agir na área representada pelos fatores ambientais: bio-psico-sociais”.

No quesito da igualdade de oportunidade e justiça social, encontramos em Carlos Alberto Vilar Estêvão<sup>23</sup>:

“Entretanto, os defensores e críticos do princípio da igualdade de oportunidades começaram a reivindicar, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, a interpretação deste princípio em termos de resultados ou de uma redistribuição que favorecesse os mais desprotegidos,

---

<sup>22</sup> Renato Alberto Teodoro Di Dio, *Contribuição à Sistematização do Direito Educacional*, p. 116 e 117.

<sup>23</sup> Carlos Alberto Vilar Estêvão, *Justiça e Educação*, p. 61.

ganhando a educação, então, uma nova frente, e mais ampla, de combate.

A exigência de igualdade de oportunidades e da democratização viria a impor assim, mais tarde, a instauração progressiva de um sistema unificado, atribuindo-se à escola o objectivo de conciliar a eficácia econômica e a justiça social, integrando designadamente o ensino profissional no modelo único, no pressuposto, aliás bastante arreigado, de que a unificação das estruturas e os mecanismos redistributivos são idênticos.”

O individual e o coletivo, as diferenças e as igualdades caminham lado a lado no processo educativo, construindo o bem comum e a justiça social necessária.

A justiça social e a possível segurança de um convívio social justo, é viável se a pessoa humana obtém conhecimentos mínimos das regras sociais de seu tempo, através dos processos educativos, que, conjugados à Constituição, determinam a educação como obrigatória e indiretamente influenciam a vontade do indivíduo, da família e da sociedade.

Considerando a pessoa humana e a sociedade como foco da educação, escreve Leonardo Pantaleão<sup>24</sup>:

“A educação, em regra, pode ser enfocada sob dois pontos de vista, da sociedade e do indivíduo. A sociedade procura perpetuar-se estendendo-se por suas aquisições culturais às gerações posteriores. Tem-se, então, um processo, social, na sociedade, e igualmente um fim, na transmissão.

A educação tem ocupado papel relevante na história das raças. Como processo individual, a educação procura estimular o crescimento e o desenvolvimento do indivíduo. Não se compreende desenvolvimento individual exceto a partir do momento em que o indivíduo entra na posse da herança social, da mesma forma que se torna inadmissível a

transmissão social sem transformações individuais. Tanto do ponto de vista da sociedade como do indivíduo, educação é estímulo de transformações.

William Francis Cunningham entende que o processo educativo, num primeiro momento, visa transformar as capacidades do homem em habilidades. A educação diz respeito a tudo aquilo que é objeto de aprendizado pelo ser humano, ou seja, tudo o que não decorre dos instintos propriamente ditos. O ser humano adulto, a rigor, não é dotado de instintos no sentido científico da palavra, ou seja, hábitos hereditários de comportamento não alterados pela aprendizagem.”

Com efeito, a educação interfere na dinâmica social possibilitando a coesão e a participação.

Em relação ao assunto, Jacques Delors<sup>25</sup> afirma:

“Para dar à educação o lugar central que lhe cabe na dinâmica social, convém, em primeiro lugar, salvaguardar a sua função de cadinho, combatendo todas as formas de exclusão. Há que conduzir, ou reconduzir, para o sistema educativo, todos os que dele andam afastados, ou que o abandonaram, porque o ensino prestado não se adaptava ao seu caso. Isto supõe a colaboração dos pais na definição do percurso escolar dos filhos e a ajuda às famílias mais pobres para que não considerem a escolarização dos seus filhos como um custo impossível de suportar.

O ensino deve, também, ser personalizado: esforçar-se por valorizar a originalidade, apresentando opções de iniciação às diversas disciplinas, atividades ou artes, confiando esta iniciação a especialistas, que possam comunicar aos jovens o seu entusiasmo e explicar-lhes as suas próprias opções de vida. Para criar modalidades de reconhecimento de aptidões e conhecimentos tácitos e, portanto, para haver reconhecimento social, é bom, sempre que possível, diversificar os

---

<sup>24</sup> Leonardo Pantaleão, *Fundações Educacionais*, p.188.

<sup>25</sup> Jacques Delors, *et al*, *Educação: Um Tesouro a Descobrir*, p. 56.

sistemas de ensino e envolver nas parcerias educativas às famílias e os diversos atores sociais”.

Essa sociedade que necessita da pessoa humana em condições de responder às demandas sociais, deverá também oferecer oportunidades para a realização desse objetivo.

O mundialmente conhecido “Relatório Delors”<sup>26</sup> aponta os quatro pilares da educação, quais sejam: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos, e aprender a ser, indicando o caminho para uma sociedade que procura condições ideais de desenvolvimento:

“A educação ao longo de toda a vida baseia-se em quatro pilares: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos, aprender a ser.

*Aprender a conhecer*, combinando uma cultura geral, suficientemente vasta, com a possibilidade de trabalhar em profundidade um pequeno número de matérias. O que também significa: aprender a aprender, para beneficiar-se das oportunidades oferecidas pela educação ao longo de toda a vida.

*Aprender a fazer*, a fim de adquirir, não somente uma qualificação profissional mas, de uma maneira mais ampla, competências que tornem a pessoa apta a enfrentar numerosas situações e a trabalhar em equipe. Mas também aprender a fazer, no âmbito das diversas experiências sociais ou de trabalho que se oferecem aos jovens e adolescentes, quer espontaneamente, fruto do contexto local ou nacional, quer formalmente, graças ao desenvolvimento do ensino alternado com o trabalho.

*Aprender a viver juntos* desenvolvendo a compreensão do outro e a percepção das interdependências – realizar projetos comuns e preparar-se para gerir conflitos – no respeito pelos valores do pluralismo, da compreensão mútua e da paz.

---

<sup>26</sup> Op. cit., p.56 e 57.

*Aprender a ser*, para melhor desenvolver a sua personalidade e estar à altura de agir com cada vez maior capacidade de autonomia, de discernimento e de responsabilidade pessoal. Para isso, não negligenciar na educação nenhuma das potencialidades de cada indivíduo: memória, raciocínio, sentido estético, capacidades físicas, aptidão para comunicar-se”.

O desafio é atender a esses quatro pilares numa sociedade cada vez mais complexa, cuja visibilidade pública individual de ações na sociedade em relação a fatos do cotidiano induzem à percepção de um questionamento constante em relação aos conceitos basilares da educação, tais como ética e justiça social.

Convencer os atores sociais de que somente a educação liberta, não é uma tarefa de fácil execução em todos os níveis sociais.

Essas dificuldades são apresentadas por Silvio de Salvo Venosa<sup>27</sup>:

“Diretores e Professores de escolas sentem na pele o vexame de educar. Ao tentarem conscientizar jovens e crianças sobre a necessidade de observância dos valores de respeito ao próximo e, sobretudo, ao patrimônio público, confessam um preocupante desapontamento. Afirmam ser grande o constrangimento suportado, após insistirem na necessidade de submissão às normas éticas, diante destas ponderações espantosas, que variam conforme a ocasião em que um escândalo repercute na mídia, formuladas pelos próprios alunos do segundo grau: onde estão ‘os anões do orçamento?’, o Cacciola do Banco Marca, acusado de lesar o Banco Central em mais de 500 milhões de dólares? Onde estão os políticos que desviam dinheiro público? Um ponto, em particular, porém, intriga toda a sociedade: se todo mundo considera determinada pessoa desonesta, tendo ele contra si até condenação criminal imposta em decisão do Tribunal de Justiça do Estado, como pode ainda candidatar-se a cargo eletivo?”

---

<sup>27</sup> Silvio de Salvo Venosa, *Introdução ao Estudo do Direito: primeiras linhas*, p.230.

Ao considerar as questões da insatisfação da sociedade com os desmandos praticados por representantes de governos, verifica-se que é da natureza da ação educacional, através de suas instituições em especial das universidades, apresentar os diversos questionamentos às condutas inadequadas, sendo os estudantes, em muitas ocasiões, reprimidos. Constata-se que o nascedouro da maioria dos questionamentos é o ambiente educacional, até por conta da função educacional, da autonomia de cátedra e da possibilidade de cada ator em questionar e se perguntar sobre determinadas políticas governamentais.

Essa contribuição da universidade é referida na obra de Cristovam Buarque<sup>28</sup>:

“A universidade ajudou a humanidade a dar um dos maiores de seus passos, ao conseguir fazer o pensamento sair dos dogmas da revelação divina e descobrir a possibilidade da certeza das descobertas científicas. Mas isso, graças à dúvida em relação às explicações dogmáticas das religiões e dos mitos. A certeza passou a ser uma constante procura, atravessando as teorias e sistemas descritos pela ciência, mas sempre produzida por uma dúvida de passagem entre um e outro momento.

O ensino universitário tem-se dado sobretudo pela transmissão das certezas. As dúvidas parecem ser desenvolvidas no exterior, e penetram na universidade depois de solucionadas em uma nova certeza que os professores transmitem aos alunos, e estes mostram ter aprendido, repetindo-a nas provas.

A transgressão exige um método novo. Só a constante prática da dúvida permitirá o avanço do conhecimento. É preciso contestar todas as teorias, todas as formulações e premissas, na busca de novos conhecimentos. E esta contestação deve estar no método de pesquisa, de ensino e de avaliação.”

---

<sup>28</sup> Critovam Buarque, *A Aventura da Universidade*, p. 133.

Com efeito, o processo educacional desemboca naturalmente nos questionamentos e na evolução social através dos tempos e importantes mudanças ocorrem a partir de movimentos originados nas universidades, que contribuem inquestionavelmente para o conhecimento e da percepção da vontade da sociedade.

Relativamente a essa movimentação escreve Cristovam Buarque<sup>29</sup>:

“Em muitos momentos da história da universidade, originou-se dos movimentos corporativos, a grande força de mudanças. A universidade medieval era uma instituição dirigida pelas corporações nela envolvidas, especialmente a dos alunos. O saber era um objetivo basicamente de aspiração pessoal. Os verdadeiros interessados na universidade eram os alunos, e não a sociedade, o país, a população. Por isso as universidades eram mantidas pelos interessados, alunos, professores, príncipes e cardeais, que a elas se dedicavam pessoalmente.

A universidade contemporânea não pode ser outra vez governada corporativamente. Sua função transcende o câmpus, pois toda a população e mesmo mundo inteiro têm interesses nela e é dependente de suas atividades, e, igualmente importante, ela é mantida com recursos externos aos seus alunos, professores e funcionários. Por isso, a universidade que é administrada corporativamente trai sua função contemporânea e nega sua própria existência.

Mesmo assim, devem-se aos movimentos corporativos os grandes avanços da universidade brasileira nos últimos anos – especialmente aos movimentos dos professores em sua luta pela democracia, condição fundamental para que a universidade exerça corretamente suas funções, voltada para o mundo inteiro.

Foram as associações de professores que conseguiram eliminar as ditaduras e iniciar propostas de revisão das universidades. E necessita-se delas para continuar este trabalho. Lamentavelmente, está

---

<sup>29</sup> ibid, A Aventura da Universidade p. 134.

sendo difícil passar do tempo em que as associações lutavam contra as ditaduras externas sobre a universidade para um novo momento em que tais associações sirvam de elementos de mudanças nos objetivos e estrutura das universidades”.

A evolução social em direção à justiça social, em sua intrínseca relação com a educação é representada por um conjunto de forças que envolve não só a questão do ensino especificamente, mas também a Família e o Estado.

Relativamente à educação, Bárbara Freitag<sup>30</sup> escreve:

“Quanto à conceitualização de educação e sua situação num contexto social, existe, em quase todos os autores, concordância em dois pontos:

1. A *educação* sempre expressa uma doutrina pedagógica, a qual implícita ou explicitamente se baseia em uma filosofia de vida, concepção de homem e sociedade;
2. Numa realidade social concreta, o processo educacional se dá através de instituições específicas (família, Igreja, escola, comunidade) que se tornam porta-vozes de uma determinada doutrina pedagógica.

Essa posição foi primeiramente sistematizada por Émile Durkheim, que não especifica os conteúdos educacionais, mas que parte do conceito do homem egoísta que precisa ser moldado para a vida societária. As novas gerações apresentam uma flexibilidade para assimilar, internalizar e, finalmente, reproduzir os valores, as normas e as experiências das gerações mais velhas. O processo educacional é mediatizado basicamente pela família, mas também por instituições do Estado como escolas, universidades”.

---

<sup>30</sup> Barbara Freitag, *Escola, Estado e Sociedade*, p. 33 e 34.

A Justiça Social expressa-se através da educação e não se restringe ao chamado ensino fundamental: agrega a possibilidade de atendimento à pessoa em seus diversos níveis. Dessa forma é possível falar em educação infantil, educação básica ou fundamental, educação para o ensino médio, educação de jovens e adultos e educação do ensino superior.

Com efeito, o desenvolvimento da pessoa humana, exige uma ação do Estado nos diversos níveis educacionais no que se refere à chamada educação formal, oferecida e controlada pelo Estado.

O início da inserção social se dá através da educação infantil, que já neste nível deve ter profissionais devidamente qualificados e efetivamente capacitados para o atendimento das necessidades desta fase do desenvolvimento.

A educação infantil, refletida no ensino infantil, irá marcar de forma indelével cada um dos que por esta fase passar, assim, podemos entender que este norteador deve ser o melhor possível.

Uma criança, por sua inexperiência, não possui ainda mecanismos de auto-defesa, portanto, será facilmente manipulável para o bem ou para o descaminho. Quem irá determinar essa questão serão os profissionais da educação que poderão melhor desempenhar seu papel, quanto melhor for sua qualificação.

Que profissional é este? É aquele devidamente preparado e que preferencialmente atingiu o ensino superior. Preferencialmente, pois a diversidade de condições no Estado Brasileiro, não pode prescindir eventualmente daqueles profissionais que ainda não concluíram o ensino superior, quando esses estão localizados em regiões longínquas desprovidas de professores já graduados, por outro lado, não é o caso de homologar o despreparo, para isso o Estado deve ter políticas públicas adequadas.

Concluído o ensino infantil, entra-se no ensino fundamental, como o próprio nome diz, para que a pessoa possa minimamente obter uma inserção na sociedade considerando a diversidade de exigências da atualidade.

O ensino fundamental reza o artigo 208, I da Constituição, é obrigatório e com oferta inclusive gratuita, ditame, este, presente também nas Constituições Estaduais e Municipais.

Com efeito, o ensino fundamental vai municiar o educando no contexto social e fornecer bases para o desenvolvimento de cada um com possibilidades, ainda que não plenas, de escolha para seus caminhos educacionais ou de convívio.

O ensino fundamental é responsabilidade dos três entes da Federação, quais sejam, União, Estados e Municípios, tal sua importância para o cidadão e para o Estado.

A presença desses entes objetiva uma conjugação de ações, cujo destino final é apontado no artigo 3º da Constituição e seus incisos, especialmente no que tange a construir uma sociedade, livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento e promover o bem de todos.

O ensino médio, por sua vez, conforme artigo 208, II da Constituição, deve seguir para a direção da progressiva universalização da gratuidade e cumprir sua função de formação para também agregar o caminho da preparação para o trabalho através do ensino profissionalizante.

Dessa forma, duas vertentes necessárias estão presentes no ensino médio: uma relativa à formação geral e outra segundo a escolha do próprio educando, existindo a possibilidade de uma preparação associada a uma vertente profissional.

O ensino médio direcionado a essas duas vertentes não elimina, ou inibe o ensino superior, pelo contrário, conduz a pessoa ao aprofundamento, à especialização e à formação adequada para as diversas exigências necessárias ao atendimento das demandas da sociedade. Mais ainda, o ensino superior permite a qualificação que, dependendo da especialidade, somente neste nível atinge profundidade adequada.

A educação superior, conforme a Lei 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases – LDB, em seu artigo 43, II, define entre suas finalidades a de formar pessoas nas diferentes áreas de conhecimento, aptas para a inserção em setores profissionais, participação no desenvolvimento da sociedade e colaboração na sua formação contínua.

Este legado indicado pela Lei, combinado com a Constituição, conduz ao caminho inevitável de que a educação superior tem a função de graduar formadores, ou seja, preparar aqueles que irão ser os profissionais da educação e estes quanto mais bem preparados, melhores respostas darão à sociedade.

Por outro lado, este profissional não carrega consigo apenas a formação da educação superior e sim, toda a carga de formação pessoal, educacional e profissional, sempre agregada a sua experiência de vida e de convívio familiar.

Paulo Freire<sup>31</sup> escreve:

“Às vezes, ou quase sempre, lamentavelmente, quando pensamos ou nos perguntamos sobre a nossa trajetória profissional, o centro exclusivo das referências está nos cursos realizados, na formação acadêmica e na experiência vivida na área da profissão. Fica de fora como algo sem importância a nossa presença no mundo. É como se a atividade profissional dos homens e das mulheres não tivesse nada que ver com as suas experiências de menino, de jovem, com seus desejos,

---

<sup>31</sup> Paulo Freire, *Política e Educação*, p. 79 e 80.

com seus sonhos, com seu bem-querer ao mundo ou com seu desamor à vida. Com sua alegria ou com seu mal-estar na passagem dos dias e dos anos.

Na verdade, não me é possível separar o que há em mim de profissional do que venho sendo como homem. Do que estive sendo como menino do Recife, nascido na década de 20, em família de classe média, acossada pela crise de 29. Menino cedo desafiado pelas injustiças sociais como cedo tomando-se de raiva contra preconceitos em trono do sexo e da mulher.

Como não perceber, por exemplo, que de minha formação profissional faz parte bom tempo de minha adolescência em Jaboatão, perto do Recife, em que não apenas joguei futebol com meninos de córregos e de morros, meninos das chamadas classes menos afortunadas, mas também com eles aprendi o que significava comer pouco ou nada comer.”

A educação, um conjunto de esforços, das famílias, do Estado e da sociedade, somadas à experiência pessoal, somente poderá cumprir sua finalidade de atender à justiça social se o ensino e a educação forem de qualidade nos diversos campos e níveis.

À educação e ao ensino cabe o papel de permitir e viabilizar o desenvolvimento da pessoa, enquanto ser social, em sentido mais amplo, possibilitando o pleno desenvolvimento humano, a solidariedade, o preparo para a cidadania e qualificação para o trabalho, ou seja, a justiça social.

## Capítulo 3

### Políticas Públicas na Educação Superior.

As políticas públicas aplicadas à educação superior representam a marca fundamental para que justiça social seja atingida sem desvios de caminhos movidos por interesses que transcendem a questão da liberdade que cada cidadão só obtém pela via da educação, liberdade de escolha consciente sobre seus caminhos na sociedade que a cada instante exige mais de cada um e de todos.

As ações na educação superior, necessitam de políticas públicas articuladas objetivando o processo constante de melhoria de qualidade do ensino, pois só assim será possível reduzir o prazo para se chegar a um país mais justo e solidário, permitindo a cada pessoa estar apta a compartilhar o desenvolvimento e o bem comum.

A educação é entendida com um conjunto de forças e esforços da sociedade e do Estado, que deve cobrar e efetivar políticas públicas cuja meta seja a melhoria da qualidade do ensino e neste sentido buscar a consolidação da justiça social e a universalização do ensino com qualidade. Desta forma temos em especial algumas políticas públicas que, por sua característica, estão ligadas e em certa medida têm potencial de resposta concreta à melhoria do ensino até porque este foi fundamento para a qual foram criadas. Em especial temos duas políticas públicas específicas; são elas o FUNDEB, legislação e política aplicada ao ensino fundamental e o SINAES, legislação e política aplicada ao ensino superior.

Uma política destinada ao formador e a outra destinada ao formando, atores que devem ser qualificados adequadamente de maneira a poder efetivamente

apresentar respostas à sociedade, relativamente aos anseios e expectativas que são depositadas na formação e na qualificação educacional. .

O FUNDEB se insere no contexto da autonomia porque vai viabilizar a inserção no mercado de trabalho dos egressos do ensino universitário nacional especialmente porque a educação básica é a principal receptora de alunos que obtiveram formação em instituições de ensino superior particulares e esses são os professores que representam a grande maioria dos profissionais, que obtendo formação superior de qualidade, estarão mais bem preparados para ensinar nos níveis fundamentais.

A sigla FUNDEB é a junção das iniciais letras de: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação, fundo este de natureza contábil, instituído pela Emenda Constitucional n 53 de 19 de dezembro de 2006, regulamentada pela Medida Provisória 339, de 29 de dezembro de 2006, tendo sua implementação no início de 2007, quando foi sancionada a Lei 11.494, que dispõe sobre o funcionamento e organização do novo fundo que, por sua vez, teve base no anterior fundo chamado FUNDEF, com previsão de efetivação gradual alcançando a plenitude em 2009, instante que o fundo deve abranger todo o universo de alunos do ensino presencial da educação básica, momento em que os percentuais de aplicação de receitas destinadas deveriam atingir o patamar de vinte por cento de contribuições vinculadas para este fim.

Sobre o progresso legislativo e seus reflexos encontramos em César Callegari<sup>32</sup>:

“A nova legislação traz progressos concretos, quanto à gestão financeira dos Fundos, no âmbito de cada ente federado, na medida em que impõe limites que impedem que vultosos recursos da educação mantenham-se estéreis — quando consideradas suas finalidades

---

<sup>32</sup> César Callegari, *FUNDEB – Financiamento da Educação pública no Estado de São Paulo*, p. 12

inerentes —, como aconteceu, frequentemente, durante a vigência do FUNDEF.

O FUNDEB, ao fazer do aluno matriculado uma espécie de "unidade monetária", converte-se em mecanismo indutor de expansão quantitativa do atendimento educacional. Repete, nesse aspecto, a experiência do FUNDEF, que também operava segundo o princípio "mais matrículas, mais dinheiro". Há, por consequência, uma tendência a que se ampliem as vagas nos níveis e modalidades que, atualmente, encontram cobertura insuficiente. Exemplos particularmente marcantes são as creches, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. Tal expansão deverá estimular o mercado de trabalho para profissionais da educação, pois serão exigidos mais professores e mais profissionais de apoio.

O problema da lógica que faz corresponder recursos apenas às matrículas é que não se oferecem estímulos ao desempenho voltado à qualidade na educação. Ficam, pois, postergados os requerimentos para que diminua o número de alunos por sala de aula e o número de turnos diários nas escolas; se aumentem os incentivos à valorização dos profissionais da educação e se promova a fixação de professores em suas escolas. Essas são medidas que impactam de forma positiva a qualidade do ensino e da aprendizagem.”

Na Constituição de 1988, ficou determinado que vinte e cinco por cento das receitas dos impostos e transferências para os Estados, Municípios e Distrito Federal estariam vinculados à educação. A Emenda Constitucional nº 14/96 determinou que sessenta por cento desse recurso deveriam ser vinculados ao ensino fundamental, desta forma, sessenta por cento de vinte e cinco por cento é igual a quinze por cento que seriam passados para o antigo FUNDEF e o parâmetro de distribuição era o número de alunos do ensino fundamental atendidos em cada uma das redes.

A Emenda nº 53/2006, modifica esta forma de aplicação de recursos, alterando os volumes para vinte por cento e ampliando a base para o número de alunos matriculados na educação pública básica, desta maneira, os municípios recebem

recursos de acordo com o número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental. No caso dos Estados membros, a base é o ensino fundamental e ensino médio, incluindo, em ambos casos, os alunos matriculados no EJA, Ensino de Jovens e Adultos, que não tiveram o ensino na idade recomendada, tudo isto levando em consideração o censo escolar do ano anterior feito em março.

César Callegari apresenta de forma esquemática esta composição quanto à origem dos recursos no montante de vinte por cento <sup>33</sup>:

“O FUNDEB no âmbito de cada Estado abrange, conjuntamente, o governo estadual e todos os governos municipais, na condição, ao mesmo tempo, de provedores e beneficiários dos recursos que constituem esse Fundo e que o mesmo Fundo distribui proporcionalmente às respectivas na educação básica pública, observadas as prioridades no atendimento que lhes impõem a Constituição Federal (artigo 211): os Estados atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e no ensino médio; os Municípios atuarão, prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.”

“Representação esquemática da captação e da distribuição de recursos do FUNDEB”

<b>Governo do Estado</b>		<b>Municípios</b>
ICMS		ICMS
FPE		FPM
IPI/ Exportação		IPI/ Exportação
LC n 87/96		LC n 87/96
IPVA		IPVA
ITCMD		ITR
<b>Recursos Entregues</b>		<b>Recursos Entregues</b>

**FUNDEB de âmbito Estadual:**  
**Capta e distribui recursos de e entre Estados e Municípios, a distribuição processada proporcionalmente às respectivas matrículas na educação básica.**

<sup>33</sup> ibidem. *Financiamento da Educação pública no Estado de São Paulo*, p. 59 e 60.

<b>Recursos Recebidos</b>		<b>Recursos Recebidos</b>
Educação Básica Estadual		Educação Básica Municipal
<b>Governo do Estado</b>		<b>Municípios</b>

“No âmbito de cada Estado, os recursos que o FUNDEB distribui ao Governo do Estado e a cada um dos seus Municípios constituem no âmbito de cada um desses entes federados (Estado e Município caso a caso), um FUNDEB individualizado de cada qual. Com base nos FUNDEBs, assim individualizados, em âmbito estadual, é que se fará a gestão da aplicação dos recursos, recebidos individualmente, na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e cargo de cada um deles.”

Em complementação a esses recursos, conforme a legislação, os valores a serem repassados pela União corresponderam a quatro e meio bilhões de reais em 2009 e a partir de 2010, dez por cento do total do Fundo, valores esses a título de complementação sempre que o valor mínimo para cada aluno não for alcançado no âmbito estadual individualmente.

O Fundo é de natureza contábil e não é considerado Federal, Estadual ou Municipal: é formado por recursos provenientes dos três entes federativos, ou seja, União, Estado e Município, participando o Banco do Brasil, como agente financeiro, pois o banco recebe o recurso em conta específica para cada ente. Com isto, é possível o acompanhamento dos recursos pela população, atendendo, assim, ao princípio da transparência.

Os créditos dos recursos são realizados de forma automática e igualitária, tendo como base o número de alunos matriculados, conforme censo e em favor dos Estados e Municípios, considerando os alunos da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos, não importando a

localização, seja em zona rural, urbana indígena ou quilombola e também a idade dos alunos, respeitados os ditames do artigo 211 Constituição, §§ 2º e 3º. .

A questão da distribuição de recursos, é efetivada de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica conforme o último censo escolar apurado e os valores podem variar de acordo com a atividade econômica, pois decorrem da arrecadação tributária.

Relativamente ao cálculo dos valores a serem repassados, escreve César Callegari<sup>34</sup>

O valor a ser repassado resulta do montante arrecadado. Ou seja, as variações nos valores dos repasses decorrem das variações dos valores arrecadados. Como a arrecadação das receitas que compõem o Fundo, por sua vez variam, em função do comportamento da própria atividade econômica, as oscilações de valores são comuns e, normalmente, não são significativas. De qualquer modo, o valor arrecadado, a ser distribuído às contas específicas do Estado e seus Municípios, em uma determinada Unidade Estadual, é multiplicado por um coeficiente de distribuição de recursos, calculado para vigorar em cada ano, em cada Estado e em cada Município, obtendo-se, com esse cálculo, o valor devido a cada governo proveniente daquele montante de recursos a ser distribuído. Esse procedimento é repetido a cada vez que se tem um valor a ser distribuído.

Quanto à utilização dos recursos, eles devem ser direcionados no mínimo em sessenta por cento anualmente para remuneração dos profissionais ligados ao magistério e os outros no máximo quarenta por cento podem ser aplicados em ações ligadas à educação básica, tais como, treinamento, qualificação, desenvolvimento, atualização dos profissionais, ações de manutenção e investimentos em equipamentos para melhoria da qualidade de ensino, como equipamentos de informática, laboratórios,

---

<sup>34</sup> Ibidem. *Financiamento da Educação pública no Estado de São Paulo*, p. 130

mobiliário entre outros. Estas utilizações são consideradas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme legislação.

Sobre a aplicação dos recursos, ou seja a utilização no âmbito do ensino, encontramos em César Callegari <sup>35</sup>:

Os recursos do FUNDEB devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição (os Municípios devem utilizar recursos do FUNDEB na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados no ensino fundamental e médio), sendo que o mínimo de 60% desses recursos deve ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo), e a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública. É oportuno destacar que, se a parcela de recursos para remuneração é de no mínimo 60% do valor anual, não há impedimento para que se utilize até 100% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério.

Essa dinâmica de repasses de recursos que considera o número total de alunos matriculados no ensino básico para estabelecer o respectivo valor a ser creditado na conta exclusiva do FUNDEB no Banco do Brasil, estabelece a lógica econômica pela qual, quanto mais alunos matriculados, mais recursos serão repassados para o ente da federação, levou, especialmente os municípios, a estimular a matrícula de alunos, gerando eficiência para a utilização desta política pública.

Recomendável seria que, além de considerar o número de alunos matriculados, fosse também considerado o número de alunos que concluem os cursos.

---

<sup>35</sup> ibidem. *Financiamento da Educação pública no Estado de São Paulo*, p. 136

Assim sendo, o ente federado, estabelecerá políticas de retenção e estímulo à conclusão dos cursos, visto que, na prática muitos dos matriculados não o concluem.

O FUNDEB, como política pública, conforme Emenda Constitucional tem prazo de quatorze anos a partir de sua promulgação; desta forma, esta ação estará completada em 2020.

O SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, instituído pela Lei 10.861 de 14 de abril de 2004, tem como finalidade a melhoria da qualidade da educação superior.

Sobre os pilares da qualidade presente no SINAES, assevera Ilton Garcia da Costa <sup>36</sup>:

“É finalidade do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior a melhoria da qualidade, a orientação para expansão de sua oferta, o aumento permanente da eficácia institucional e efetividade acadêmica e social promovendo o aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais por meio da valorização da missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

A qualidade deve ser atendida de uma forma ampliada, sendo que esta preocupação representa uma constante na formação da pessoa humana, como agente social, não apenas nos dias atuais e para o ensino superior, mas também ao longo dos tempos e para os diversos níveis de ensino.

A qualidade, que é objeto da Lei, inclui necessariamente a exigência de qualificação adequada dos professores. Não é sem razão que estabelece percentuais de doutores, mestres e especialistas para

---

<sup>36</sup> *Revista de Direito e Política*. p. 116.

atuarem como professores em universidades ou instituições de ensino superior.

Esse sistema de avaliação implementado deve abranger as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes, assegurando o caráter público dos procedimentos, assim como dos dados e resultados dos processos avaliativos.

A avaliação institucional deve ser interna e externa, visando contemplar análise global e integrada do compromisso social, das atividades, das finalidades e responsabilidades sociais de cada instituição, assim como de seus cursos.

Deve ainda, a avaliação, respeitar a identidade e a diversidade de cada instituição e curso, contando a avaliação com a participação dos docentes, discentes, corpo técnico-administrativo e sociedade civil.

Conforme o exposto, as avaliações contemplam instituições, cursos e desempenho dos estudantes, cada qual com uma visão, objetivo e dimensões que são obrigatórias quando são estabelecidas.

Para a avaliação institucional, ou seja, avaliação da IES (Instituição de Ensino Superior), as dimensões obrigatórias são materializadas nos documentos chamados PDI (Projeto de Desenvolvimento Institucional) e o PPI (Projeto Pedagógico Institucional) que devem considerar a missão e visão do futuro da instituição, a política para o ensino e pesquisa, o estímulo à produção acadêmica, as políticas de ensino, a responsabilidade social considerando a contribuição para a inclusão social e o desenvolvimento econômico e social, a comunicação e ação junto à sociedade, as políticas de pessoal, considerando a carreira dos docentes e corpo técnico administrativo, a organização, funcionamento e gestão da instituição.

A avaliação institucional deve ainda considerar o funcionamento e a representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com mantenedores, considerar a adequação da infra-estrutura, com especial atenção para

bibliotecas e recursos de informática, auto-avaliação institucional, políticas de atendimento aos discentes, sustentabilidade financeira considerando a continuidade na oferta de ensino.

A avaliação externa *in loco* e auto-avaliação são elementos essenciais, sendo aplicados conceitos com cinco níveis para cada conjunto de dimensão, sendo diversos atributos para cada dimensão e atualmente é utilizada a escala numérica de um a cinco, com o valor cinco representado a maior pontuação.

Quanto aos cursos, as avaliações seguem, em certa medida, o que ocorre com aquelas da IES, com o objetivo de identificar as condições de ensino do curso oferecido aos discentes, com foco na organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações físicas.

Nas avaliações, o documento essencial é o PPC (Projeto Pedagógico do Curso) que apresenta a coerência entre os objetivos institucionais quanto à missão e visão da IES com o que se propõe no curso.

O perfil do corpo docente deve atender aos parâmetros estabelecidos para a composição mínima percentual de doutores e mestres, critério este que tem o claro objetivo de induzir indiretamente sua qualificação.

A visita de comissão de especialistas na respectiva área de conhecimento é obrigatória. Estes especialistas em geral *ad hoc* irão *in loco* confirmar e constatar as informações que compõem o processo de autorização ou renovação de autorização do curso e verificar a conformidade com o PPC.

Quanto à avaliação externa, em SINAES: Concepção à Regulamentação destaca-se<sup>37</sup>:

---

<sup>37</sup> SINAES: *Da Concepção à Regulamentação*. p. 112

“As Comissões de Avaliação Externa serão constituídas pela Conaes para cada instituição/área/curso, variando o formato e o número de membros conforme os perfis institucionais. Para uma instituição complexa, é recomendável a constituição de várias comissões, atendido o critério de áreas de conhecimento. Para instituições de pouca complexidade, poderá ser suficiente uma ou duas comissões, a critério da Conaes.

As Comissões devem orientar suas atividades pelos critérios estabelecidos pelo Sinaes. Assim, é imprescindível que sigam os lineamentos comuns e estejam acordadas com os objetivos gerais desse sistema, levando em conta as funções articuladas de regulação e avaliação educativa.

Os *procedimentos metodológicos da avaliação externa* devem conter uma boa margem de liberdade. Entretanto, para garantir uma certa coerência no desenho global da avaliação, é importante assegurar alguns pontos, como os seguintes:

a) análise crítica dos relatórios e materiais produzidos na auto-avaliação e demais documentos da instituição que tenham interesse para a avaliação institucional. Esses materiais devem estar disponíveis pelo menos um mês antes da visita dos avaliadores externos;

b) análise das principais instalações da IES, das faculdades e órgãos (laboratórios, bibliotecas, salas de aula, hospitais, departamentos, seções administrativas, campos experimentais, áreas de lazer, restaurantes, etc.);

c) entrevistas com autoridades, conselhos, professores de distintas categorias, diretores, coordenadores, estudantes, técnicos, ex-alunos, empregadores, setores da população mais envolvidos e outros, a critério dos avaliadores externos;

d) elaboração de um relatório, contendo as principais idéias que obtiveram acordo entre os membros da comissão externa. A redação final e definitiva do relatório da comissão externa deve ser feita em um tempo máximo de um mês após a visita. Esse relatório deve conter os juízos de

valor a respeito das atividades e condições reais de trabalho da IES/faculdade/área/curso e as propostas e sugestões para a superação das dificuldades e fragilidades institucionais. Não deve apresentar somente uma visão descritiva da situação avaliada; deve oferecer também uma pauta de políticas para a transformação da instituição. Ao final da visita, a Comissão externa discutirá com os membros da comunidade interna e externa as linhas gerais de suas observações; e

e) o envio do relatório para a Conaes, contendo análise detalhada e fundamentada da instituição/área/curso em todas as dimensões avaliadas e indicando explicitamente as recomendações a serem encaminhadas aos órgãos superiores pertinentes, relativamente a ações de supervisão e regulação, quando e conforme couberem. Esse relatório desempenha um papel de grande importância: não só fornece as bases para informação da população, como também assessora o MEC e suas diversas instâncias (CNE, SESu, Inep, Capes e Semtec) relativamente às funções de supervisão, regulação e demais políticas de ES.”

O outro instrumento de avaliação é o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, onde é aferido o desempenho dos alunos de determinado curso, com relação à evolução dos conhecimentos e às competências dos discentes para compreender os temas relacionados à profissão e à área de conhecimento, ligados à atualidade e à realidade.

O ENADE veio substituir instrumento semelhante anteriormente aplicado conhecido popularmente como Provão, com a diferença que no Provão a avaliação era aplicada aos alunos concluintes da graduação e anualmente, enquanto no ENADE, a avaliação é trienal e aplicada a alunos do primeiro e do último ano do curso de graduação.

A avaliação de desempenho é expressa em conceito escalado em cinco níveis e é componente curricular obrigatório, embora constando do histórico escolar apenas a regularidade quanto à obrigação e não o desempenho efetivamente, sendo

que cada aluno recebe a informação individualizada de seu resultado e a média nacional atingida, sendo vetada a divulgação do escore individual.

O desempenho de cada instituição é disponibilizado para a imprensa em geral, que acaba criando o *ranking* comparativo, o qual induz as IES a melhorarem sua qualidade de ensino, para inclusive divulgarem este desempenho acima da média, com instrumento de marketing institucional de cada IES, mas muitas vezes esta divulgação não ocorre de maneira clara, podendo conduzir ao erro.

Por vezes, instituições alardeiam que seu desempenho no ENADE foi o melhor ou acima da média, porém nem sempre esclarecem que a ocorrência está situada em um ou outro curso específico, gerando a impressão que toda a instituição teve tal desempenho o que não representa a verdade, mas por outro lado, essa ação acaba indiretamente ajudando a melhoria de qualidade e o comprometimento com a evolução em especial pela instituição particular, pois esta, por motivos óbvios, tem que apresentar respostas qualitativas ao mercado.

Para coordenar e supervisionar o SINAES foi instituído o CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, órgão ligado ao Ministério da Educação cujas atribuições abrangem propor e avaliar os mecanismos de avaliação de cursos, de instituições e de estudantes, analisar e estabelecer as comissões de avaliação, recomendar às instâncias competentes melhorias, formular propostas para o desenvolvimento e recomendações para instituições de educação superior com base nos processos avaliativos.

Deve ainda o CONAES articular-se com os sistemas estaduais de educação, buscando estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior.

A responsabilidade pela realização das avaliações das instituições superiores, dos cursos de graduação e do desempenho de estudantes é do INEP –

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, órgão ligado ao Ministério da Educação.

Os resultados das avaliações, sejam dos cursos ou das instituições serão disponibilizados e tornados públicos pelo Ministério da Educação conforme anteriormente mencionado.

Com base nestes resultados e se os mesmos forem considerados insatisfatórios, o Ministério da Educação estabelecerá protocolo de compromisso com a instituição para diagnóstico de suas condições, ações corretivas a serem adotadas visando superar as dificuldades constatadas, com a indicação de prazos e metas para ações a serem implementadas, com a criação pela instituição de comissão de acompanhamento.

O descumprimento das ações e metas no todo ou em parte poderá ensejar aplicação de penalidades que vão da suspensão temporária da abertura de processo seletivo para o curso, à cassação da autorização de funcionamento da instituição ou do curso.

Complementarmente aos instrumentos já mencionados, as instituições de ensino superior devem constituir a CPA - Comissão Própria de Avaliação com objetivo de formalizar e executar avaliações internas.

A comissão deve abordar várias dimensões internas como questões pedagógicas, corpo docente, instalações, bibliotecas, laboratórios, áreas de convivência entre outros quesitos, utilizando parâmetros estatísticos que identifiquem pontos fortes e pontos fracos, permitindo que os pontos fracos sejam atacados e os fortes reforçados, sempre em prol da melhor qualidade de atendimento à comunidade acadêmica e, por consequência, da sociedade.

Sobre a auto-avaliação, temos em SINAES: Da Concepção à Regulamentação<sup>38</sup>:

“A auto-avaliação será realizada pela comunidade acadêmica interna, com a colaboração da comunidade externa, tanto de outras IES quanto de setores da sociedade organizada. Deve contar com ampla participação da comunidade interna, a quem, segundo decisões e normas estabelecidas institucionalmente, cabe definir o objeto, procedimentos, objetivos e usos do processo avaliativo, para compreensão e aprofundamento dos compromissos fundamentais da IES, levando em conta os lineamentos gerais e o roteiro básico elaborado pela Conaes. Dessas ações resultará um conjunto estruturado de informações que permita uma imagem global dos processos sociais, pedagógicos e científicos da instituição e, sobretudo, identifique as causalidades dos problemas, as possibilidades e as potencialidades para melhorar e fortalecer a instituição. A ênfase deve ser dada aos processos de ensino, pesquisa e extensão, sempre que possível de forma integrada, mas tendo em vista a concepção de formação e de responsabilidade social nos termos definidos pelo Projeto Pedagógico Institucional (PPI). Também em função da formação e da responsabilidade pública é que devem ser avaliadas a gestão e a infra-estrutura.

A auto-avaliação institucional deve ter, portanto, um caráter educativo, de melhora e de auto-regulação. Deve buscar compreender a cultura e a vida de cada instituição em suas múltiplas manifestações. As comparações devem ser, sobretudo, internas, devendo ser evitados os rankings e classificações pelas notas, menções e distintos códigos numéricos, alfabéticos e outros. Todos os dados essenciais e pertinentes e as apreciações e críticas devem ser consolidados em relatórios, os quais, uma vez discutidos e aprovados pela comunidade, tornam-se documentos oficiais e públicos. Esses relatórios devem dar conta do desenvolvimento da avaliação institucional em sua vertente interna, combinando levantamento e organização de dados e apreciações valorativas, e constituir uma parte importante do material a ser examinado na avaliação externa, a ser realizada por comissões designadas pela Conaes. Quanto mais ampla e dedicada a participação

---

<sup>38</sup> SINAES: *Da Concepção à Regulamentação*, p. 108

dos atores universitários, mais significativo poderá ser o processo de auto-avaliação em termos educativos. A auto-avaliação é, dessa forma, um processo social e coletivo de reflexão, produção de conhecimentos sobre a instituição e os cursos, compreensão de conjunto, interpretação e trabalho de transformação.”

A CPA tem atuação autônoma no que concerne aos diversos órgãos da instituição inclusive e, em especial, em relação à direção e aos órgãos colegiados. Isso faz sentido, na medida em que, ao executar a avaliação, com certeza vai detectar pontos que não agradam a todos e tem por obrigação, sinalizá-los.

A avaliação, ao considerar elementos qualitativos e quantitativos, gera informações para a sociedade com o objetivo de produzir resultados na direção da melhoria da qualidade. Revela também outras questões importantes.

Nessa direção assevera José Dias Sobrinho em obra organizada por Dilvo Rlstoft <sup>39</sup>:

“A avaliação da educação superior é um terreno complexo. Não há muitos entendimentos sobre o que deve ser a educação superior (suas funções, suas formas, seus objetivos e filosofias), conseqüentemente, tampouco sobre a avaliação. Que é avaliação, qual, para qual sociedade: as dificuldades e contradições são de caráter epistemológico, político, técnico, ético, etc. Toda epistemologia está banhada em visões de mundo, toda visão de mundo justifica e induz comportamentos, na vida privada e na pública, e busca a construção de um certo tipo de sociedade, um certo tipo de futuro. Toda avaliação opera com valores, nenhuma avaliação é desinteressada e livre das referências valorativas dos distintos grupos sociais. Toda avaliação se funda em alguns princípios, está de acordo com determinadas visões de mundo e busca produzir certos efeitos, ainda que esses pontos de partida, ideologias e objetivos nem sempre estejam claramente explicitados.”

---

<sup>39</sup> *Avaliação Participativa: Perspectivas e Desafios*, p. 15

Algumas tendências permeiam a avaliação, entre elas aquela que considera a educação como bem público, dessa forma direcionado à formação crítica, autônoma do cidadão, e outra que se apresenta com visão econômica.

Essa questão é abordada na obra organizada por Dilvo Ristoff, no texto de Jose Dias Sobrinho nos termos seguintes <sup>40</sup>:

“Segue-se um breve exame de duas tendências gerais de pensamento que por fim interferem nas opções de avaliação que a cada uma correspondam. É preciso insistir que não se tratam de formas fechadas de entender a realidade, como se a realidade fosse monolítica e singular, tampouco as opções se fazem mecanicamente e livres das experiências de vida dos sujeitos.

Para aqueles que concebem uma instituição educativa como constitutiva da República e instrumento da democracia, a formação tem sentido de cidadania plena, em suas dimensões privadas e públicas. Nesse caso, as instituições educativas destinam-se a produzir conhecimentos e a formar cidadãos autônomos para a vida social e os processos de construção de nações livres e desenvolvidas.

Coerente com essa concepção de educação como bem público, a avaliação estará voltada à melhoria da formação da consciência crítica, do fortalecimento da autonomia dos sujeitos históricos e da identidade nacional, da produção de conhecimentos que interessam à população em geral, enfim, da promoção dos significados públicos e sociais da educação. Em outras palavras, nessa perspectiva, a avaliação é um instrumento para melhorar o cumprimento da responsabilidade social da educação superior, isto é, basicamente, um processo que ajuda a promover o avanço do conhecimento e a formação de cidadãos, tendo em vista o desenvolvimento e o fortalecimento da sociedade democrática. A avaliação terá como postulado básico o questionamento, a problematização e a produção de sentidos, muito mais que as medidas, as quantificações e as racionalizações explicativas. Longe de abolir as

---

<sup>40</sup> ibidem, *Avaliação Participativa: Perspectivas e Desafios*, p. 19

incertezas e os problemas, essa perspectiva assume as contradições e a complexidade como significados essenciais da realidade social.

Para outros, segundo outra ideologia, a referência não é a sociedade e o social, e sim a economia e o sucesso individual. Aí a instituição educativa é considerada uma empresa e a formação inscreve-se no amplo mercado dos negócios e dos interesses de lucro, produzindo o benefício individual e não o bem comum. A educação, nesse caso, está em função do lucro, das redes mercantis interdependentes, da competitividade e dos interesses dos indivíduos. Nessa perspectiva, a avaliação assume os postulados da medida, da seleção, da comparação e da racionalização, em função do aumento da competitividade e da gestão eficiente.

Para uns e outros, a avaliação, então, será bem diferente. Porém, antes de seguir adiante é importante registrar que a crítica ao economicismo não significa que a educação superior não deva colaborar para o fortalecimento da economia. O problema não está em ela fortalecer a economia, produzir eficiência, desenvolver capacidades empreendedoras, aumentar as competências gerenciais. Essas são funções importantes que a educação superior não pode depreciar e denegar. O problema está no fato de que as práticas economicistas e os efeitos que produzem não são empreendidos na direção do bem comum e da elevação espiritual e material de toda a sociedade, e, sim, como tendência, em benefício de indivíduos e grupos e em detrimento da maioria.”

Claro está que, para as instituições de ensino particular, as avaliações têm o viés social e o viés econômico, porém não é possível generalizar, afirmando que as instituições, ao utilizarem a visão econômica, estão focando apenas e exclusivamente o lucro e o benefício de indivíduos ou grupos. Na realidade, a avaliação vai deixar claro se as instituições apresentam ou não uma resposta positiva e concreta de suas ações educacionais para a sociedade.

O sistema de avaliação objetiva a constante melhoria do ensino, por consequência, a qualidade do ensino e é nessa direção que os instrumentos

implementados pelo SINAES estão apontados. É possibilitar a comparação, a reflexão sobre os resultados obtidos e dar transparência à efetivação da política institucional ou pública.

Sobre a avaliação da educação e seus objetivos, novamente na obra organizada por Dilvo Ristoff, assevera José Dias Sobrinho <sup>41</sup>:

“O grande objetivo de avaliação educativa é melhorar a educação. Como a construção da qualidade educativa é sempre social, a avaliação também deve ser um processo que requer a participação ativa da comunidade educativa em processos de comunicação e de reflexão conjuntos, que são sempre muito ricos de significação formativa. Então, utilizando-se, sempre que necessário, os procedimentos de quantificação, de medida e verificação, como pontos de sustentação, mas não se limitando a isso, a avaliação educativa deve alimentar as reflexões e debates sobre o valor dos processos e dos produtos e sobre as causalidades e as possibilidades de superação dos problemas.

Toda avaliação há de cumprir uma função reflexiva. Mas, a avaliação tem também função de controle; não o controle que se quer passar como sendo a totalidade da avaliação, mas como exigência de rigor, precisão e transparência. As significações das práticas sociais, como é o caso da avaliação, ultrapassam sempre as possibilidades das explicações, pois são sempre dinâmicas e plurais. Mesmo assim, explicar é ainda um nível relativamente simples, uma vez que toma por objeto os fragmentos de uma dada realidade.

Nenhuma realidade cabe em suas explicações, mesmo porque são sempre moventes. Avaliar não se resume a explicar, esclarecer, comparar. Entretanto, toda compreensão precisa passar pelas explicações.”

Os processos de avaliação devem abranger diversas dimensões da realidade a ser avaliada, sejam direcionadas aos indivíduos, às instituições, aos

---

<sup>41</sup> ibidem. *Avaliação Participativa: Perspectivas e Desafios*, p. 27

resultados do processo ensino aprendizagem ou mesmo ao reflexo que o processo de ensino causa junto à sociedade.

A utilização de diversos instrumentos e dimensões da avaliação e suas articulações são contempladas no texto SINAES: Da Concepção à Regulamentação <sup>42</sup>:

“A complexidade da educação superior, tanto na dimensão institucional quanto na do sistema, requer a utilização de múltiplos instrumentos e a combinação de diversas metodologias. Por exemplo, não cabe mais discutir as falsas aporias do quantitativo e do qualitativo ou do objetivo e do subjetivo, mas, sim, utilizar os diversos instrumentos e as distintas perspectivas metodológicas de forma combinada, complementar e de acordo com as necessidades de análise e julgamento. Da mesma forma, o objeto não deve ser fragmentado, a não ser por razões de análise e desde que seja posteriormente recomposto em esquemas de compreensão global. Em outras palavras, pelas diferentes práticas, os processos avaliativos em seu conjunto precisam instituir um sistema de avaliação em que as diversas dimensões da realidade avaliada - instituições, sistema, indivíduos, aprendizagem, ensino, pesquisa, administração, intervenção social, vinculação com a sociedade, etc. - sejam integradas em sínteses compreensivas. Obviamente, uma concepção central de avaliação deve assegurar a coerência conceitual, epistemológica e prática, bem como os objetivos dos diversos instrumentos e modalidades.

De modo especial, esse sistema deve articular duas dimensões importantes: a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, credenciamento, descredenciamento, transformação institucional, etc., funções próprias do Estado.

---

<sup>42</sup> SINAES: *Da Concepção à Regulamentação*. p. 89

Essa concepção procura articular a avaliação interna à avaliação externa, a comunidade acadêmica com membros da sociedade, as instâncias institucionais com as nacionais e internacionais. Igualmente importante é ressaltar que um sistema de avaliação como o aqui proposto opera com as idéias da solidariedade e da cooperação intra e interinstitucional, e não com a ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual. Não menos importante é destacar que esse sistema se vincula à idéia de educação como bem social, e não como mercadoria. Em outras palavras, a avaliação assim entendida ajuda a construir uma concepção de educação superior socialmente comprometida em seus objetivos e funções.”

Com efeito, a avaliação é revestida por questões técnicas e políticas, pois é instrumento de poder, desta forma deve ser efetivada dentro de critérios éticos que possibilitem sua legitimidade enquanto política pública.

Em SINAES: Da Concepção à Regulamentação, a questão da legitimidade é abordada.<sup>43</sup>:

“A avaliação não é só uma questão técnica. É também um forte instrumento de poder. Sua dimensão política e ética ultrapassa largamente a sua aparência técnica, muitas vezes apresentada como se fosse neutra. Dada a sua centralidade nas reformas, as avaliações são objeto de disputas. As questões técnicas podem ser tecnicamente respondidas, porém, não os sentidos éticos e políticos que envolvem as concepções de Educação Superior, de sociedade e conseqüentemente de avaliação. A avaliação precisa ter uma legitimidade técnica, assegurada pela teoria, pelos procedimentos metodológicos adequados, pela elaboração correta dos instrumentos e por tudo o que é recomendado numa atividade científica. Entretanto, por mais importantes que sejam o rigor e os procedimentos científicos em avaliação, estes não sustentam a noção para que a avaliação possa ser considerada uma ciência e tampouco assegura que seus resultados tragam certezas auto-evidentes, embora se espere que produzam uma visão crível e coerente.

A avaliação precisa ter também legitimidade ética e política, assegurada pelos seus propósitos proativos, respeito à pluralidade, participação democrática e também pelas qualidades profissionais e cidadãos de seus atores. É, portanto, a concepção democrática de educação e de avaliação que confere aos processos avaliativos um grande sentido de legitimidade ética e política. A legitimidade ética e política tem a ver com a autonomia efetivamente assumida na perspectiva da responsabilidade pública e passa pela construção dos processos de avaliação como espaços sociais de reflexão.

Os processos de avaliação movem-se dentro de um marco ético, em que devem estar garantidos alguns critérios: liberdade no debate argumentativo, negociação, solidariedade (cooperação), equidade (tratamento justo e adequado), compromisso com o conhecimento, com os valores socialmente distinguidos e com a responsabilidade pública.”

A avaliação indica o perfil institucional e de cursos, assim como o do egresso; considera diversos aspectos que devem ter uma coerência entre si e por consequência identifica os pontos a serem melhorados ou estimulados.

As políticas públicas devem ter a finalidade objetiva de promover a justiça social, em especial aquelas aplicadas à educação, para formar profissionais.

Devem também formar em especial para o trabalho no ensino, pois os profissionais do ensino são quem irá preparar as gerações futuras, quanto a sua postura frente à sociedade. Nestes profissionais estão depositadas responsabilidades superiores a outras presentes em diferentes áreas, que igualmente são importantes para construção de uma sociedade justa e solidária conforme é preconizado pela Constituição Federal.

A sociedade e a família têm delegado aos profissionais da educação cada vez mais a responsabilidade para com a formação, especialmente a formação inicial, ou seja no ensino infantil e fundamental. É com esses profissionais que nossos infantes

---

<sup>43</sup> idem, p. 96

vão construir sua auto-estima e postura diante da sociedade com a qual terão que conviver.

## Capítulo 4

### A LDB Lei de Diretrizes e Bases e a Educação Superior

A Educação Superior, abrange a graduação, a educação profissional e tecnológica, os cursos sequenciais, a extensão e a pós graduação, que por sua vez compreende a especialização, o pós *lato sensu*, o mestrado conhecido como pós *stricto sensu* e o doutorado, cada curso com suas especificidades e exigências para ingresso, com os respectivos pré requisitos.

Apontada a abrangência, passamos às finalidades consideradas na LDB para o ensino superior que são apresentadas em sete incisos do artigo 43 da lei. Entre as principais delas temos o estímulo à criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, formar diplomados nas diversas áreas de conhecimento, aptos à inserção em setores profissionais, incentivar o trabalho de pesquisa e o desenvolvimento da ciência e tecnologia, promover a divulgação do conhecimento.

O legislador, ao formular as finalidades da educação superior, teve clareza cristalina com vemos a seguir, nos incisos do artigo 43, *in verbis* :

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

Ao apresentar, junto ao Ministério de Educação e Cultura, o plano de desenvolvimento institucional, as instituições de ensino superior definem as finalidades a que se propõem, sejam elas universidade, centro universitário ou faculdades integradas ou isoladas. Nesse documento é possível verificar a amplitude e densidade que as instituições desejam dar a suas finalidades.

Quanto à abrangência do ensino superior, o artigo 44 inciso II da LDB informa que o acesso à graduação deve ocorrer para quem tenha concluído o ensino médio ou equivalente e tenha sido classificado em processo seletivo.

O processo seletivo veio substituir o concurso vestibular que era a sistemática de acesso anterior à LDB.

Sobre o processo seletivo, assevera Celso da Costa Frauches <sup>44</sup>:

Substituiu-se "concurso vestibular", previsto na Lei 5.540, por "processo seletivo". O concurso vestibular, nos moldes estabelecidos pela Lei n° 5.540, de 1968, foi ignorado pela Lei 9.394. Este inciso não remete a nenhuma regulamentação do processo seletivo, pelo Poder Público. O MEC, contudo, por sua Secretaria de Educação Superior e pela Câmara de Educação Superior do CNE, resolveu criar normas, procedimentos e critérios para os processos seletivos, por intermédio de pareceres e portarias. O Programa de Avaliação Seriada (PÁS), adotado pela UnB, por exemplo, não na ser implantado, caso fossem seguidas as normas do MEC. As IES, especialmente as universidades e os centros universitários, ignoraram as normas fixadas pelo MEC e procuraram – e estão, ainda, buscando - adotar normas próprias, flexíveis e compatíveis com o espírito desta lei. Uma das poucas exigências cumpridas - um dos absurdos das normas - é a publicação do edital do processo seletivo no Diário Oficial da União.

O Parecer CES/CNE n°98/99 procura regulamentar os processos seletivos para acesso a cursos de graduação de universidades, centros universitários e instituições isoladas de ensino superior, com o objetivo de definir grandes parâmetros para a política de acesso ao ensino superior. *Tal parecer, segundo decisão do plenário do CNE, deverá ser levado em consideração quando o INEP cumprir uma das suas finalidades, revistas na Lei 9.448/97, qual seja a de definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de acesso ao ensino superior.*

A Portaria n° 971/97 estabeleceu, em seu art. 1º, q ue as IES deverão tornar público, "até o dia 30 de outubro de cada ano, por meio de catálogo, as condições de oferta dos cursos, quando da divulgação dos critérios de seleção de novos alunos". O parágrafo único lista as informações que devem fazer parte do catálogo anual das IES.

A Portaria n° 1.120/99 torna obrigatória a publicação, na íntegra, pelas ÍES, dos editais de abertura de processo seletivo para ingresso em cursos de graduação, dispondo, em seu art. 2º, quais as informações

---

<sup>44</sup> LDB anotada e comentada. p. 50.

mínimas que devem ser contempladas nesse ato. A Portaria SESu/MEC nº 1.449/99, em seu art. 1º, determina que os editais de abertura de processo seletivo, para ingresso em cursos de graduação, deverão ser publicados no Diário Oficial da União (Diário Oficial - Seção 3).

A Portaria nº 391/2002 define novas normas para o processo seletivo, revogando a Portaria nº 2.941/2001. Esta portaria determina, em síntese, que os processos seletivos para ingresso nas IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino, deverão seguir as determinações do Parecer nº 98/99, tornando obrigatória uma prova de redação em língua portuguesa, de caráter eliminatório, segundo normas explicitadas no edital de convocação do processo seletivo. Em qualquer caso será eliminado o candidato que obtiver nota zero na prova de redação.

A existência de processo seletivo garante que o ingresso de alunos respeite em certa medida os critérios de mérito, especialmente para os cursos cuja concorrência para o ingresso é acirrada. De fato, algumas carreiras apresentam forte demanda por vagas nas instituições de ensino, enquanto outras apresentam ociosidade, porém a garantia de acesso à educação superior deve ser uma meta e um dever do Estado, no sentido de criar condições de acesso a amplos segmentos da sociedade.

Relativamente ao acesso, Elias de Oliveira Motta escreve <sup>45</sup> :

As universidades e as instituições isoladas de educação superior, com essas finalidades amplas, e com a garantia constitucional de autonomia para as universidades públicas e privadas, têm o amparo legal para exercerem relevante papel não só na formação de profissionais de nível superior, em número e em qualidade exigidos pelo nosso processo de crescimento econômico, como também no desenvolvimento das ciências, das artes e da tecnologia, bem como no aperfeiçoamento de nossa elite pensante, proporcionando ao País as condições intelectuais básicas para o aperfeiçoamento político de nossa sociedade e para a implementação de estruturas que ofereçam novas oportunidades

---

<sup>45</sup> *Direito Educacional e Educação no Século XXI*. p. 370.

individuais com equidade e possibilitem novos caminhos para a consolidação da justiça social.

Para deixar de ser uma estrutura excludente e elitista - passível de ser enquadrada no esquema de reprodução das desigualdades sociais teoricamente esboçado por BOURDIEU e PASSERON - as instituições de ensino superior precisam, com urgência, de ajuda externa a elas. Essa ajuda deveria vir, especialmente, dos poderes públicos, para possibilitarem o acesso dos estudantes mais carentes financeiramente que demonstrem condições intelectuais para continuar seu aperfeiçoamento e para exercer, futuramente, uma profissão de nível superior. Mais do que nunca, é responsabilidade dos Poderes Públicos tornar realidade a garantia constitucional prevista no inciso V do art. 208.

Os processos seletivos, quanto a seus resultados, devem ser tornados públicos com a divulgação dos resultados em relação nominal dos classificados e o cronograma para as matrículas respeitados os critérios para preenchimento das vagas constantes do edital.

A sistemática de aplicação do processo seletivo tem sofrido significativas alterações, quando aplicada a cursos cuja demanda é pequena e a disponibilidade de vagas ofertadas pelas instituições é bastante ampla, especialmente nos grandes centros.

Nestes grandes centros urbanos, as universidades particulares, aplicam processos seletivos clássicos, ou seja, provas em data marcada onde todos os inscritos fazem as provas, mas adotam também algumas inovações, entre elas o processo seletivo com hora marcada, onde o futuro aluno marca qual dia e hora deseja fazer a avaliação e em muitas o resultado do ENEM ( Exame Nacional do Ensino Médio) também é usado como critério.

As universidades públicas federais em um esforço para contribuir com a melhoria do ensino, passaram também a utilizar como critério de seleção os resultados

obtidos pelo estudante em provas do ENEM, o que de certa forma exige que o desempenho do aluno nestas provas seja o melhor possível, para possibilitar a obtenção de vaga nas carreiras mais procuradas. Esse caminho vem sendo seguido pelas demais universidades públicas.

As instituições de ensino superior públicas ou privadas podem ministrar cursos superiores com variado grau de abrangência ou especialização conforme preconiza o artigo 45 da LDB.

São os objetivos institucionais indicados na missão e o perfil de cada instituição que irão determinar o tipo de oferta que será disponibilizada.

Ao comentar a regulamentação do artigo, Celso da Costa Frauches escreve <sup>46</sup>:

“O art. 7º do Decreto nº : 3.860/2001, classifica as iES do Sistema Federal de Ensino, quanto à sua Organização acadêmica em:

- universidades;
- centros universitários; e
- faculdades integradas;
- faculdades;
- institutos ou
- escolas superiores.

O Decreto nº 3.276, de 6/12/99, que dispõe sobre a formação, em nível superior, de professores para educação Básica, prevê a existência de institutos superiores de educação, regulamentado na resolução CP/CNE nº 1/99, com base no Parecer CP/CNE nº 115/99. Ver, também, o Decreto nº 3.860/2001.

Existem, ainda, os centros de educação tecnológica, que ministram cursos de nível superior (ver Decreto nº 2.406/97).

---

<sup>46</sup> LDB Anotada e Comentada. p. 56.

O Parecer CES/CNE nº 1 366/2001 , que deu causa à Resolução CES/CNE nº 1 0/2002, pretende classificar os "Variados graus de abrangência ou especialização" a partir dos objetivos institucionais de cada IES. "Esses objetivos são extremamente variados - reconhece o parecer -, podendo incluir:

- oferta de ensino de graduação em uma ou múltiplas áreas, envolvendo um ou mais objetivos educacionais tais como: formação geral ou especializada; formação profissional voltada para o mercado de trabalho; formação acadêmica e em pesquisa;

- oferta de formação pós-graduação lato ou stricto sensu;

- oferta de cursos seqüenciais e de extensão;

- desenvolvimento de atividades práticas e de pesquisa integradas à formação em nível de graduação, como instrumento para preparação de profissionais críticos e aptos ao permanente auto-desenvolvimento intelectual;

- desenvolvimento de pesquisas voltadas para o desenvolvimento regional;

- desenvolvimento de pesquisas nas áreas tecnológicas, básica e humanística, destinadas promover o avanço do conhecimento em campos específicos do saber, em colaboração com a comunidade científica e intelectual internacional;

- prestação de diferentes serviços à comunidade de acordo com sua competência e capacidade;

- diferentes combinações destes e de outros objetivos".

Diz, mais, que:

O perfil ou missão institucional definido pelas instituições - continua o parecer – deverá permitir sua classificação em um dos

*diferentes tipos de estabelecimentos de ensino superior previstos pela legislação. A avaliação deverá respeitar o perfil ou missão definido pelas próprias instituições.*

E traça o perfil de cada tipo de IES:

- *Universidades são caracterizadas como instituições de excelência, que articulam ensino, pesquisa e extensão de maneira indissociável. Como condições para cumprir esses objetivos devem apresentar elevada porcentagem de docentes com titulação acadêmica e efetiva produção intelectual institucionalizada, nos termos da Resolução CES/CNE 2/97 e do que dispõe a LDB, além da prática investigativa que se associa ao ensino de graduação de alta qualidade, observados também os dispositivos legais referentes ao percentual mínimo de professores em regime de tempo integral, entendido como a obrigação de prestar quarenta horas semanais de trabalho, na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais destinado a estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação. As universidades devem, ainda, desenvolver atividades de extensão relevantes para o contexto social no qual se inserem.*

- *Centros universitários deverão comprovar elevada qualidade no ensino, o que deve incluir não só uma infra-estrutura adequada, mas titulação acadêmica do corpo docente ou relevante experiência profissional na respectiva área. Deverão comprovar, também, a inserção de práticas investigativas na própria atividade didática, de forma a estimular a capacidade de resolver problemas e o estudo autônomo por parte dos estudantes, assim como o constante aperfeiçoamento e atualização do corpo docente. Estágios supervisionados, prestação de serviços à comunidade, levantamentos bibliográficos e elaboração autônoma ou em grupos de trabalhos teóricos ou descritivos sobre temas específicos, com orientação docente, são todas práticas necessárias a um ensino de alta qualidade.*

- *Dos demais estabelecimentos, orientados basicamente para o ensino e para a formação de profissionais para o mercado de trabalho, não se exigirão produção científica, existência de cursos de pós-graduação, nem percentuais mínimos de titulação acadêmica do corpo*

*docente. A presença de atividades práticas e estágios, de professores com experiência profissional, entretanto, deverão constar da avaliação, assim como as condições de infra-estrutura e de regime de trabalho do corpo docente.”*

A autorização, reconhecimento, credenciamento e reconhecimento das IES terão prazos limitados, sendo a renovação destes atos possíveis após regulares e periódicos processos de avaliações, conforme preconiza o artigo 46 da LDB.

Com efeito, para que as políticas públicas ocorram e sejam efetivas com relação à qualidade, eficácia e eficiência na educação, é necessário que se façam avaliações periódicas por comissões externas especialmente designadas para este fim, assim como por um conjunto de instrumentos, cada qual devidamente normatizado.

A respeito do artigo 46 de LDB, Elias de Oliveira Motta escreve <sup>47</sup>:

O art.46 trata da autorização (que é, inclusive, uma exigência do inciso II do art. 209 da Constituição Federal) e do reconhecimento de cursos, bem como do credenciamento de instituições de educação superior, dando continuidade ao sistema credencialista tradicional e reforçando-o ao estabelecer que, a partir da publicação da Lei, todos terão prazos limitados e só serão renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

Acabou-se, portanto, a característica anterior de efetividade *ad eternum* para os reconhecimentos e para os credenciamentos, e ficou claro que tanto o reconhecimento quanto a autorização referem-se, exclusivamente, a cursos, enquanto o credenciamento é para instituições, sendo que, a partir de agora, repetimos, haverá avaliações periódicas.

A LDB faz, pois, uma distinção clara entre reconhecimento e credenciamento. O credenciamento é um ato de natureza constitutiva, pelo qual se atribui uma qualidade específica às instituições que ainda

---

<sup>47</sup> *Direito Educacional e Educação no Século XXI*. p 380

não tenham sido credenciadas, mas que preencham OS requisitos necessários para tal. É, portanto, um símbolo da qualidade que identifica as organizações aptas a atuarem na área educacional e que deve ser, por determinação da Lei, renovado periodicamente, o que criou a figura do recredenciamento.

O reconhecimento é um ato de natureza declaratória, ou seja, uma declaração de que a autorização já existente para o funcionamento de um curso está confirmada. É, portanto, o registro oficial e público que garante ter qualidade aceitável um determinado curso. O reconhecimento também deve ser renovado periodicamente.

Não há mais, portanto, como se falar em reconhecimento de universidades, mas apenas em credenciamento ou recredenciamento.

Também, comentando as implicações do artigo 46 da LDB, Celso da Costa Frauches assevera <sup>48</sup>:

Antes da edição desta lei o MEC já estava reconhecendo cursos por prazo determinado. O art. 49 da Lei nº 5.540/68, previa que "as universidades e os estabelecimentos isolados reconhecidos ficam sujeitos à verificação periódica" e o § 2º do art. 2º do Decreto-lei nº 464/69, estabelecia que o reconhecimento dessas IES "deverá ser renovado periodicamente, de acordo com as normas fixadas pelo Conselho Federal de Educação". O Parecer CES/CNE nº 443/2000, ao analisar o processo de renovação de reconhecimento do curso de Direito da Universidade Gama Filho, do Rio de Janeiro (RJ), registra que a SESu/MEC, ao encaminhar os processos de reconhecimento de cursos de graduação ao CNE, recomenda o seguinte critério para a renovação de reconhecimento, ou sua revogação: Conceito final CI - revogação do ato de reconhecimento; Conceito final CR – renovação pelo prazo de três anos; Conceito CR em um dos grupos de indicadores - reconhecimento pelo prazo de quatro anos; Conceito CB ou CMB - reconhecimento pelo prazo de cinco anos. Este parecer, todavia, não chegou a ser aplicado

---

<sup>48</sup> *LDB anotada e comentada*. p. 58

regularmente, não sendo seguido em diversos atos de reconhecimento de cursos de graduação.

O Decreto nº 3.860/2001 estabelece normas gerais para o credenciamento e recredenciamento de IES. a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores e a avaliação institucional e de cursos. A Resolução nº 10/2002 dispõe sobre o credenciamento de IES do sistema federal de ensino e dá outras providências e a Resolução nº 23/2002 sobre o : rec redenciamento de universidades e centros universitários do sistema federal de educação superior (Ver Parecer CES/CNE nº267/2002).

A Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995, altera os artigos 6º, 7º, 8º e 9º da Lei nº 4.024 e dá outras providências, sendo recepcionada por esta lei. A Lei 9.131 criou o Conselho Nacional de Educação, disciplinando 3 sua competência, atribuições e composição, e as 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", incluindo os exames nacionais de curso (provão).

As portarias ministeriais, a seguir referenciadas, disciplinaram, até a publicação da Resolução CES/CNE nº 10/2002, o credenciamento dos diversos tipos de instituições de ensino superior: 637/97 , {credenciamento de universidades - ver, também, a Portaria MEC nº 2.040/97), 639/97 (credenciamento de centros universitários - ver, também, a Portaria nº 2.041/97) e 640/97 (credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores): Portaria nº 641/97 (autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento); Portaria nº 877/97 (reconhecimento de cursos de graduação e/ou suas habilitações). Ver Portarias 1741/99 e 69/2000.

A portaria nº 1.466/2001 disciplina a criação de cursos superiores fora de sede, para universidades. Os cursos fora de sede autorizados funcionarão em localidade e em endereços determinados. circunscritos à unidade da federação da sede. indicada expressamente

na publicação do ato ministerial de autorização (*revoga a Portaria n° 752, de 2/7/97*).

Com efeito, a avaliação pode resultar em duas principais vertentes. De um lado se considera que tudo está conforme a legislação e a orientação, restando às instituições manterem as práticas já adotadas. Por outro lado, identificam-se as deficiências que devem ser saneadas em certo tempo, sob pena de a instituição sofrer punições que envolvem desativação do curso, suspensão temporária da possibilidade de ingresso de novas turmas, suspensão temporária das prerrogativas da autonomia universitária e em casos extremos ocorre seu descredenciamento.

Efetivamente, as notícias de punições exemplares têm sido escassas frente às diversas ocorrências de falta de adequação das instituições às exigências propaladas.

Se pouco, em termos efetivos, se verifica em relação às punições, por outro ângulo é importante constatar que as instituições particulares têm empregado um esforço enorme para sanar suas deficiências e, sendo instituições particulares, quando punidas recebem este ato de forma imediata com reflexos quase automáticos no corpo discente que é efetivamente o maior prejudicado. Estes alunos são os realmente prejudicados e tentam reverter o quadro. No outro extremo temos as instituições públicas, que embora, muitas sejam consideradas ilhas de excelência, apresentam também em alguns cursos, níveis elevados de deficiência na qualidade, considerando os parâmetros normais e sistematizados de avaliação, conforme publicações disponibilizadas pelo INEP, porém nesses casos quem efetivamente foi ou é punido? Estas instituições por serem públicas, por terem o próprio Estado como mantenedor, tem os gestores eventualmente punidos, porém esta punição é apenas moral, obrigando o eventual faltoso a se aposentar precocemente. Ora, isto é punição? Ela ocorre tão somente na qualidade da formação dos discentes.

A consequência é a pergunta: Então, o que fazer ? A resposta é quase óbvia: avaliar, tornar público os resultados, atuar no sentido da correção, seja na

instituição particular ou pública. A punição é uma medida extrema que, sendo pontual, pouco contribui para a educação como um todo, apenas demonstra a ineficiência do sistema. O melhor caminho é o que deve ser seguido, qual seja: avaliar, identificar e corrigir, antes de chegar ao extremo.

Para padronizar e evitar variações inadequadas de tempo para o ensino e curso de instituição para instituição, o ano letivo regular para as instituições de ensino superior deve ter no mínimo 200 dias letivos, conforme estipulado no artigo 47 da LDB,.

Anteriormente o mínimo de dias letivos era de 180 dias. A LDB ampliou-o para 200 e isto causou impacto na formulação do calendário escolar, incrementando o compromisso com a qualidade.

Essa alteração de dias letivos é abordada por Celso da Costa Frauches <sup>49</sup>:

O art. 7º do Decreto-lei nº 464/69, fixava o mínimo de "180 dias de trabalho escolar efetivo, não incluindo tempo reservado a exames". A duração mínima, anual, de duzentos dias letivos, deve conduzir a alterações nos módulos semestrais ou anuais. Nos regimes de matrícula por disciplina ou seriados semestrais, por exemplo, quando a duração mínima anual era de 180 dias letivos, os módulos semestrais eram compostos por quinze semanas, resultando na unidade de crédito de quinze horas-aula. Daí resultava a duração de 300 horas-aula semestrais, para os cursos noturnos (4 h/a por dia x 5 dias na semana = 20 h/a semanais x 15 semanas = 300 h/a ou 90 dias letivos). Para cumprir este artigo, os módulos semestrais, para os cursos noturnos que ministram quatro horas aula por noite, de segunda à sexta-feira (o antigo Conselho Federal de Educação fixava em 4 h/a o número máximo de aulas por noite), devem a ter a duração mínima de dezoito (quando utilizados os sábados) ou vinte semanas, quando forem utilizados somente cinco dias na semana, "excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver".

---

<sup>49</sup> ibidem, *LDB anotada e comentada*, p 61

O Conselho Federal de Educação, desde que passou a fixar a duração dos cursos superiores em horas-aula, decidiu que a duração da hora-aula seria, sempre, de cinquenta minutos, tanto no período noturno como no diurno. Surgiram, entretanto, alguns conflitos entre as normas do CFE, sobre a duração da hora-aula noturna, e as decisões da Justiça do Trabalho, particularmente no Estado de São Paulo. Em alguns dissídios coletivos, a Justiça do Trabalho decidiu que cinquenta minutos é a duração da hora-aula diurna, a noturna é de quarenta minutos.

Neste mesmo artigo 47, § 1º da LDB, buscando dar transparência e municiar de informações os alunos e a comunidade, foi determinado que antes do período letivo, deve a instituição informar os programas dos cursos, os componentes curriculares, duração, requisitos, recursos disponíveis, critérios de avaliação, qualificação dos professores, estando a instituição obrigada a cumprir as condições de oferta.

Essa obrigação e dever de informar, nem sempre são devidamente atendidos, por isto, muitas e muitas vezes, os discentes ficam inconformados com os cursos e instituições, para os quais tinham uma certa expectativa e ao confrontarem com a realidade da instituição, verificam não corresponder aos seus desejos.

Por outras ocasiões, o informado não corresponde ao real, especialmente no que tange aos programas de cursos, onde os conteúdos indicados não coincidem com aqueles ministrados, ou quando o professor informado como titular da disciplina não corresponde àquele que a leciona, ocorrendo a substituição por parte das instituições particulares em especial com base no critério custo. O aluno se matricula numa expectativa de qualidade de docentes, mas esta qualidade só está presente nas propagandas da instituição.

Elias Motta de Oliveira ao comentar o artigo 47, § 1º, escreve <sup>50</sup>:

---

<sup>50</sup> ibidem, *Direito Educacional e Educação no Século XXI*, p. 384

A LDB manda também que, antes do início de cada período letivo, as instituições deverão prestar aos interessados, as seguintes informações:

- 1) os programas dos cursos;
- 2) os componentes curriculares;
- 3) duração dos cursos e carga horária de cada componente curricular;
- 4) requisitos para a matrícula;
- 5) qualificação dos professores;
- 6) recursos disponíveis; e
- 7) critérios de avaliação.

O conjunto dessas informações, em cada instituição, deverá ser apresentado como um catálogo. A matéria parece simples, mas deverá ser objeto de regulamentação para que haja certa uniformização e facilidade de comparação.

As condições previstas nessas informações, de acordo com o § 1º do art. 47, deverão ser cumpridas, obrigatoriamente, pelas escolas, o que dá aos estudantes o direito de exigí-las tanto administrativa quanto judicialmente. O não cumprimento das condições divulgadas, no caso das instituições de ensino superior privadas, pode ensejar motivo para que o usuário dos serviços prestados pela instituição invoque, na defesa de seus direitos, também o Código de Defesa do Consumidor.

Celso da Costa Frauches aponta a regulamentação do artigo 47, § 1º, da LDB conforme a seguir <sup>51</sup> :

---

<sup>51</sup> *ibidem*, LDB anotada e comentada. p.63. <sup>52</sup> Elias de Oliveira Motta. *Direito Educacional e Educação no Século XXI*, p. 387

O Decreto nº 3.860/2001 dispõe, em seu art. 15, que, anualmente, antes de cada período letivo, as instituições de ensino superior tornarão públicos seus critérios de seleção de alunos de acordo com as orientações do Conselho Nacional de Educação. Na mesma ocasião, as IES deverão tornar públicas.

I - a relação nominal dos docentes e sua qualificação, em efetivo exercido;

II - a descrição dos recursos materiais à disposição dos alunos, tais como laboratórios, computadores, acesso às redes de informação e acervo das bibliotecas;

III - o elenco dos cursos reconhecidos e dos cursos em processo de reconhecimento;

IV - os resultados das avaliações do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta dos cursos superiores, realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP; e

V - o valor dos encargos financeiros a serem assumidos pelos alunos e as normas de reajuste aplicáveis ao período letivo a que se refere o processo seletivo.

O § 2º do art. 15 diz que "o não-cumprimento do disposto no parágrafo anterior, bem assim a publicação de informação inverídica, constituem deficiências para os fins do § 1º do art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996".

A Portaria nº 971/97 define o conteúdo das informações que devem integrar o catálogo anual das IES, a ser editado até 30 de outubro. Ver Portaria INEP nº 125/97, que disciplina o meio de encaminhamento das informações exigidas pelo art. 3º da Portaria 971/97.

Com efeito, a transparência e a divulgação de elementos essenciais para cada curso permitem à comunidade a desejável comparação, salutar em seu propósito,

mas que na prática nem sempre acontece, gerando o descompasso entre o propalado e o efetivamente disponibilizado.

O artigo 48 da LDB trata da questão dos diplomas, quanto à condição de validade, registro e conceito, regulamentando a emissão para que tenham validade nacional, comprovando a formação e capacitação do seu detentor para o exercício profissional também em território nacional. Cabe ressaltar que em certas atividades profissionais a atuação só é possível para aqueles possuidores de diploma de ensino superior.

Relativamente aos diplomas, Elias de Oliveira Motta escreve <sup>52</sup>:

“As normas gerais sobre diplomas estão contidas no art. 48. Diplomas são documentos de validade nacional, que também podem ser reconhecidos internacionalmente, expedidos por estabelecimentos de ensino superior, que servem para comprovar capacitação para o exercício profissional na área abrangida pelo currículo cursado pelo seu portador. No entanto, para terem validade nacional como prova da formação recebida por seu titular, os diplomas, em primeiro lugar, devem ser de cursos superiores devidamente reconhecidos, e, em segundo lugar, precisam ser registrados. Somente as universidades podem efetuar os registros dos diplomas por elas próprias expedidos. O § 1º do art. 48 exige que as instituições não universitárias efetuem o registro dos diplomas que expedirem em universidades indicada pelo Conselho Nacional de Educação.

As universidades públicas brasileiras, respeitando os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação, poderão revalidar os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras, desde que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente. A Lei, aqui, discriminou as universidades da rede privada, apesar de elas possuírem excelentes condições para efetuar a tarefa determinada pelo § 2º do art. 48.

Este tipo de discriminação não ocorreu no parágrafo seguinte (3º), o qual determina que as universidades que pos suas cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior, poderão reconhecer os diplomas de Mestrado e de Doutorado, expedidos por universidades estrangeiras.

Este tratamento igual, dado pelo § 3º do art. 48 a todas as universidades, justifica-se, pois tanto os cursos e programas de mestrado e de doutorado das universidades públicas quanto os das privadas passam pelo crivo rigoroso da avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior-CAPES, do MEC, não havendo, portanto, motivo para qualquer discriminação.”

Os diplomas na década de 60 deveriam ter seu registro nas chamadas universidades oficiais, sendo que as particulares não podiam efetua-lo. Com a legislação de 1996, esta questão foi superada.

A modificação de metodologia de registros dos diplomas é tratada por Frauches<sup>53</sup> :

“Restabelece tratamento igual entre universidades federais ou estaduais e as universidades privadas e municipais. Pelo art. 27 da Lei n 5.540/68, somente as universidades federais ou estaduais registravam os seus próprios diplomas; os diplomas expedidos pelas demais (particulares ou municipais) eram registrados por "universidades federais", segundo o § 1º desse mesmo artigo ou por "universidades oficiais", de acordo com o art. 9º do Decreto-lei n 464/69.

O Parecer CES/CNE nº250/2002, homologado, que reex aminou, por solicitação do ministro da Educação, o Parecer CES/CNE 155/2002, deliberou estender aos centros universitários a autonomia para registrarem os diplomas por eles expedidos, com o seguinte Voto:

Em face do exposto, a Comissão manifesta-se no sentido de que quanto ao registro de diplomas, nada impede que a medida, por seu

caráter desburocratizante, seja adotada desde logo, tendo em vista as exigências relativas à organização administrativa feitas para que uma instituição seja credenciada como centro universitário. Com relação à extensão da autonomia para a criação de cursos fora de sede, a matéria deverá ser objeto de estudo e deliberação desta Câmara em parecer específico.

O Parecer CES/CNE nº 287/2002, em reconsideração ao Parecer CES/CNE nº 771/2001, que trata do prazo para registro de diplomas expedidos por instituições de ensino superior não-universitárias, objeto da Portaria MEC 322/99, determina que:

"... o registro de diplomas expedidos por instituição não-universitária seja realizado por universidades que:

1. ofereçam curso de pós-graduação *stricto sensu* cujos conceitos sejam iguais ou superiores a 3;

2, ofereçam curso de graduação cujas condições de oferta sejam iguais ou superiores a CB para 50% ou mais dos cursos oferecidos e cujo desempenho no ENC seja igual ou superior a C para, também, 50 % ou mais dos cursos avaliados.

No caso em que não houver instituição que atenda a estes requisitos na mesma unidade da Federação da instituição não-universitária, a mesma poderá registrar seus diplomas na unidade da Federação mais próxima."

O Parecer CES/CNE nº 576/99 esclarece dúvidas quanto a registro de diplomas por universidades particulares, dispondo que, "tendo agora a competência para efetuar o registro de diplomas, as universidades poderão fazê-lo mesmo que o aluno tenha concluído o curso antes da vigência da Lei nº 9,394/96. O que deve ser considerado, na presente situação, é a data em que o diploma será registrado uma vez que, só a partir do registro, o mesmo passará a ter validade nacional como prova da formação recebida pelo seu titular"

---

<sup>53</sup> Celso da Costa Frauches. *LDB anotada e comentada*. p 64

O artigo 52 da LDB, define que as universidades são instituições de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa e de extensão com características especiais, como a produção intelectual institucionalizada tanto no foco cultural quanto científico, abarcando temas relevantes regionais ou nacionais.

No artigo 52, II ficou definido que o quadro de professores contratados pelas universidades deve respeitar em sua composição a proporção de um terço do corpo docente com formação acadêmica de mestres e doutores e outro terço em regime de trabalho em tempo integral.

Com efeito, esta determinação, em um primeiro momento gerou uma grande procura por programas de mestrado e doutorado, por parte de docentes que já estavam no ensino superior e por aqueles que queriam ingressar. Nesta fase, muitas instituições particulares criaram estímulos para capacitação de seu docentes, em geral na forma de apoio financeiro como bolsas de estudos ou pagamento complementar de horas aula para aqueles que estivessem cursando mestrado e doutorado.

Passado este momento inicial, verificou-se que nos grandes centros urbanos a quantidade de titulados mestres e doutores em especial em algumas áreas do conhecimento, preencheu demanda, porém a deficiência de professores especialmente doutores ainda prevalece em regiões mais distantes dos grandes centros.

Outro efeito deste mandamento legal, foi a busca de maior qualificação dos docentes do ensino superior, com reflexos na melhoria da qualidade de ensino, visto que, muitas instituições particulares em especial, privilegiavam os custos em detrimento da qualidade e qualificação, contratando professores que não tinham preparo adequado para ministrar aulas.

O atendimento a estas duas proporções teve como consequência de um lado o aumento de custos, questão particularmente relevante para as instituições privadas e de outro lado, muitas vezes para atender à equação, atribuir aulas dentro dos parâmetros de forma a permitir o equilíbrio econômico financeiro. Muitas vezes em um curso ocorre a preferência por professores apenas titulados, mas com pouca experiência, seja profissional ou acadêmica, ficando professores de alta competência e dedicação fora das salas de aulas.

Um exemplo clássico desta inconsistência entre a norma e a prática no quesito dos terços em especial na questão do tempo integral é o que ocorreu na área do Direito, onde muitos advogados, promotores, procuradores, juizes e profissionais atuantes e renomados que militavam na educação com objetivo de efetivamente contribuir com seus conhecimentos e exemplo de vida para iluminarem os caminhos de muitos jovens ou ingressantes na área, foram obrigados a deixar a cátedra e as salas de aulas, pois ou não tinham disponibilidade para lecionar muitos dias, ou não estavam dispostos aos estafantes trabalhos de professor por mais de um dia por semana.

Com efeito, em curso com quantidade pequena de turmas, a combinação dos professores com tempo integral e professores com baixa dedicação é quase impossível de ser atendida.

É importante ressaltar que a baixa dedicação, em termos de horas aula, não é sinônimo de falta de comprometimento com a qualidade, nestes casos citados anteriormente, pelo contrário, muitos profissionais que deixaram o ensino causaram defalques consideráveis para a qualidade dos cursos.

Sobre a exigência de mestres e doutores, Elias de Oliveira anota <sup>54</sup>:

---

<sup>54</sup> Elias de Oliveira Motta. *Direito Educacional e Educação no Século XXI*, p. 390

Na votação dos três incisos do art. 52, tanto na Câmara como no Senado, obteve-se fácil consenso em relação ao I, mas forte polêmica surgiu em relação ao II, que, na redação original dada pelo Senador Darcy Ribeiro, exigia maioria dos docentes com mestrado e doutorado. No Plenário do Senado Federal, uma Emenda do Senador Antônio Carlos Magalhães incluiu os especialistas (graduados com curso de especialização de mais de 360 horas/aula) entre os mestres e doutores, alegando a impossibilidade de as universidades estaduais e particulares, e até mesmo algumas federais, cumprirem a exigência de mestrado e doutorado em apenas oito anos. Na Câmara dos Deputados, o Relator da matéria, Deputado José Jorge, após ouvir representantes das partes interessadas, lideranças partidárias e o próprio MEC, fez uma fusão dos dispositivos do Projeto do Senado com os do Projeto da Câmara e deu ao incisos II e III a sua redação final.

Desta forma as universidades deverão ter um número mínimo razoável de mestres e doutores (um terço do corpo docente), sendo desejável que o ultrapasse, sempre que possível, na busca do nível de excelência dos serviços educacionais e de outros que presta à sociedade.

Quanto ao tempo integral, a exigência mínima de um terço do corpo docente também nos parece de acordo com nossa realidade, pois, desta forma, como defende Cláudio de Moura Castro, "o equilíbrio entre professores com preparo essencialmente acadêmico e os profissionais calejados no ofício será respeitado. Serão valorizados os arquitetos que obtêm êxito em seus escritórios de arquitetura, os engenheiros que militam nas fábricas, os advogados que freqüentam os tribunais e os administradores que administram. Para eles, o tempo integral é uma castração profissional que prejudica os alunos, a não ser que sua escola consiga uma maneira de dar-lhes oportunidade de exercício dentro de suas funções (como os médicos que clinicam em hospitais universitários)"

A análise desse dispositivo (art. 52) deve ser feita em conjunto com o § 2º do art. 88 da LDB, que determina o prazo de oito anos para que as universidades cumpram o disposto nos incisos II e III do art. 52.

Na realidade, oito anos é um prazo longo o bastante para que as universidades adaptem-se à previsão de um terço de seus docentes com nível de mestrado ou doutorado e um terço com regime de trabalho de tempo integral, ou seja, de quarenta horas semanais, pois algumas delas já ultrapassaram essas exigências mínimas feitas pela LDB.

Objetivando atingir e até mesmo superar os mínimos exigidos pelo art. 52, bem como incentivar o aperfeiçoamento de seu corpo docente e motivá-lo para a melhoria da qualidade do ensino e para aumento de sua produção científica, diversas instituições isoladas e universidades já estão oferecendo o valor mensal correspondente a vinte horas-aula a mais para os professores com frequência em cursos ou programas de mestrado ou doutorado.

Comenta também o artigo 52, III, Celso C. Frauches <sup>55</sup>:

O Decreto nº 2.306/97, em seu art. 19, concedeu o prazo de um ano, contado da publicação desta lei, para as universidades apresentarem, à SESu/MEC, plano de cumprimento do disposto neste artigo e seus incisos, para os efeitos do disposto no art. 88, § 2º. Este mesmo decreto, em seu art. 10, fixou em 40 horas semanais o regime de tempo integral, "nele reservado o tempo de pelo menos 20 horas semanais, destinado a estudos, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação". O Decreto nº 2.306/97 foi revogado pelo Decreto nº 3.860/2001 que, em seu art. 9º, manteve a mesma conceituação de tempo integral: "entende-se por regime de trabalho docente em tempo integral aquele que obriga a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais destinado a estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação". O INEP, nos manuais de avaliação institucional, para centros universitários, e das condições de ensino para cursos de graduação, para todas as IES, aceita como tempo integral a jornada de 36h semanais, em virtude da CLT limitar a 6h diárias a jornada de um professor em um mesmo estabelecimento de ensino.

---

<sup>55</sup> Celso da Costa Frauches. *LDB anotada e comentada*, p 70.

O § 2º do art. 88 concede prazo de oito anos para que as universidades cumpram as exigências dos incisos II e III.

Ainda no artigo 52, Parágrafo único, foi possibilitada a criação de universidades especializadas, ou seja, aquelas focadas em apenas um campo do saber. Esta inovação deixou caminho aberto para a implementação de universidades que, sem perder o caráter universal, estão direcionadas em primazia para um campo do conhecimento.

A complexidade do conhecimento atual inviabiliza a possibilidade de excelência e qualidade de ensino e pesquisa nos diversos ramos de conhecimento, portanto a lei reconheceu o que já ocorre no exterior, onde as universidades também são implementadas por especialidade.

Essa especialização permite às universidades particulares que concentrem investimentos e esforços em uma determinada área do conhecimento, obtendo resposta para a sociedade com maior velocidade e qualidade.

O artigo 53 da LDB trata da autonomia universitária, assunto que será tratado mais adiante neste trabalho e os artigos seguintes inseridos no capítulo da Educação Superior referem-se a questões relacionadas às universidades públicas.

O ensino superior é o caminho natural para a qualificação de profissionais habilitados a responderem à demanda da sociedade e do mundo do trabalho, no que tange a suprir a necessidade de pessoas qualificadas que possibilitem o desenvolvimento sustentado, criando lideranças esclarecidas que coletivamente garantem o bem comum e a prosperidade.

## Capítulo 5

### Educação Particular alternativa à Educação Estatal

O Estado seria capaz de atender à demanda da sociedade por ensino superior, em uma sociedade que clama por tantas e diversas prioridades? A Educação é um direito social que está em primeiro plano na Constituição de 1988, educação em um sentido amplo, portanto é um bem necessário e fundamental para o ser humano e para a sociedade.

A educação, o ensino são livres à iniciativa privada, atendidos os requisitos apontados na Constituição. Ora, se a Constituição admite a atuação da iniciativa privada simultaneamente à atuação do Estado no ensino, é porque de um lado não tem rede suficiente para atender à demanda social em todos os níveis e em especial no ensino superior e de outro possibilita a livre escolha das pessoas quanto às instituições de ensino que desejam frequentar. É bem verdade que, por questões econômicas em alguns casos ou em outros por conta da qualidade, as instituições públicas de ensino superior são bastante procuradas, mas no ensino fundamental, em especial nos grandes centros, esta lógica não prevalece. .

No campo real, serão analisadas a capacidade do Estado em atender à demanda por educação com um todo e a necessidade de atuação da iniciativa privada como força complementar e indispensável para o pleno atendimento de metas constitucionais.

A educação particular, efetivada através da iniciativa privada é indispensável ao Estado Brasileiro, seja pela falta de recursos suficientes, seja pelas eventuais especificidades de demanda que a sociedade apresenta.

A constatação dessa necessidade deve ser sustentada por base sólida de números.

A sequência de tabelas com dados disponibilizados pelo MEC – Ministério de Educação e Cultura através do INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, que é apresentada neste capítulo, permite análise, destituída de ideologia político partidária, sobre a problemática, e tão somente apresentando uma situação concreta e atual.

### **Número de Instituições de Educação Superior - 2008**

	Total	Capital	Interior
Brasil	2.252	811	1.441
Pública	236	82	154
Federal	93	54	39
Estadual	82	28	54
Municipal	61	.	61
Privada	2.016	729	1.287
Particular	1.579	575	1.004
Comum/Confes/Filant	437	154	283

Fonte: MEC/INEP/DEED

A quantidade de instituições de ensino superior no Brasil é de 2.252 conforme dados do INEP, base 2008, com uma proporção esmagadora de instituições particulares, ou seja, praticamente temos para cada instituição pública dez instituições particulares, com evidente capilaridade proporcionada pelas instituições privadas no interior.

As instituições privadas em número de 1287, contra uma quantidade de 154 de públicas localizadas no interior, demonstram que, caso o Estado quisesse atender o interior implementando instituições públicas em todos os lugares que estão presentes as instituições privadas, seria necessário grosso modo, oito vezes o investimentos hoje direcionado ao ensino superior. Seria o ideal que o Estado atendesse este contingente de demanda, mas em quanto tempo isto ocorreria e que

custo social e em que tempo isto seria viabilizado, são perguntas que tem que ser respondidas por qualquer política pública minimamente consistente.

A próxima tabela, Número Total de Funções Docentes – 2008, apresenta o mercado de trabalho atual para profissionais do ensino superior, tanto público quanto privado.

### Número Total de Funções Docentes - 2008.

	Total	Tempo Integral	Tempo Parcial	Horista
Brasil	338.890	132.382	69.187	137.321
Pública	119.368	91.608	18.756	9.004
Federal	66.122	56.758	8.561	803
Estadual	44.870	33.075	8.604	3.191
Municipal	8.376	1.775	1.591	5.010
Privada	219.522	40.774	50.431	128.317
Particular	137.097	23.388	28.899	84.810
Comum/Confes/Filant	82.425	17.386	21.532	43.507

Fonte: MEC/INEP/DEED

A quantidade de profissionais docentes envolvidos com ensino superior público, apresenta números relativos à dedicação de seus profissionais em uma relação inversamente proporcional à dedicação de profissionais relacionados ao ensino superior privado.

Com efeito, temos em 2008 um total de 91.608 docentes em dedicação com tempo integral à docência, 18.756 profissionais com dedicação em tempo parcial e por fim 9.004 profissionais horistas. Nas instituições particulares encontramos exatamente o inverso, ou seja, 40.774 profissionais docentes com dedicação em tempo integral, 50.431 profissionais com dedicação em tempo parcial e 128.317 profissionais docentes atuando como horistas.

Claro está, que as instituições públicas procuram contratar profissionais com maior dedicação ao ensino, enquanto as particulares procuram profissionais ligados ao mercado de trabalho, portanto aptos a contribuir com suas experiências profissionais, mas, em contra partida, com menor disponibilidade de tempo dedicado à cátedra.

Essa consideração não é absoluta, mas representa certa maioria de situações e tem um fundamento econômico evidente. Enquanto o Estado tem capacidade econômica teoricamente superior deve imputar no orçamento estas despesas para viabilizar, ou seja: primeiro cria a despesas e depois vai buscar a receita, a iniciativa privada tem que gerar receitas para viabilizar qualquer investimento ou comprometimento econômico.

No quesito formação acadêmica, verificamos no quadro abaixo que as instituições públicas contratam mais doutores do que as instituições privadas, proporcionalmente.

#### **Número Total de Funções Docentes (em exercício e afastados), por Organização Acadêmica e Grau de Formação, 2008.**

	Total	Sem Graduação	Graduado	Especialização	Mestrado	Doutorado
Brasil	338.890	97	36.012	100.419	121.548	80.814
Pública	119.368	77	14.212	18.570	34.159	52.350
Federal	66.122	56	9.012	6.662	18.000	32.392
Estadual	44.870	21	4.609	8.813	12.843	18.584
Municipal	8.376	-	591	3.095	3.316	1.374
Privada	219.522	20	21.800	81.849	87.389	28.464
Particular	137.097	15	13.580	57.260	52.805	13.437
Comun/Confes/Filant	82.425	5	8.220	24.589	34.584	15.027

Fonte: MEC/INEP/DEED

Aqui, a provável questão é econômica, visto que a contratação de doutores é sabidamente mais onerosa e como existe a obrigatoriedade de plano de

carreira para as instituições superiores, tal plano não faz sentido sem diferenciação entre os profissionais e suas formações.

No passado, quando planos de carreira não eram obrigatórios, era comum encontrar nas instituições particulares, profissionais docentes doutores, recebendo o mesmo valor hora aula de especialistas, em um claro desprezo pela formação acadêmica mais aprofundada, por parte dos mantenedores.

O reflexo desta atitude em relação à formação profissional para os profissionais da educação superior, no passado, era o estímulo à falta de interesse por uma formação mais aprofundada. No presente, a qualificação é uma das metas daqueles que pretendem sobreviver no meio acadêmico.

O próximo quadro apresenta os números de profissionais em exercício em contra posição ao quadro anterior que apresenta o número de profissionais em exercício na profissão somados com os afastados.

### **Número Total de Funções Docentes em Exercício - 2008.**

	Total	Sem Graduação	Graduado	Especialização	Mestrado	Doutorado
Brasil	321.493	86	33.702	96.004	114.537	77.164
Pública	111.894	71	13.721	17.704	30.783	49.615
Federal	61.783	54	8.793	6.313	16.015	30.608
Estadual	42.042	17	4.360	8.409	11.562	17.694
Municipal	8.069	-	568	2.982	3.206	1.313
Privada	209.599	15	19.981	78.300	83.754	27.549
Particular	131.017	11	12.724	54.785	50.565	12.932
Comun/Confes/Filant	78.582	4	7.257	23.515	33.189	14.617

Fonte: MEC/INEP/DEED

Cotejando os números verificamos que temos 6,2 % de profissionais ligados às instituições públicas afastados de suas atividade docentes, enquanto 4,5 %

dos profissionais docentes ligados às instituições privadas também não estão atuando no ensino. Pode se afirmar que, proporcionalmente, os profissionais das instituições públicas têm um número 30 % superior de afastamento em relação às instituições privadas.

O quadro apresentando a relação entre discentes e a função docente permite variadas análises conforme pode ser visto abaixo:

### **Relação Matrículas/Função Docente em Exercício – 2008.**

	Total	Universidades	Centros Universitários	Faculdades
Brasil	15,8	16,0	20,8	14,6
Pública	11,4	11,5	24,9	15,1
Federal	10,4	11,2	-	3,8
Estadual	11,7	11,5	-	13,9
Municipal	17,4	15,6	24,9	17,6
Privada	18,2	22,3	20,7	14,6
Particular	18,7	29,2	21,3	15,1
Comum/Confes/Filant	17,3	18,5	20,0	11,7

Fonte: MEC/INEP/DEED

O número de alunos por profissional docente no ensino superior apresenta relação de 18,2 alunos por professor no ensino superior particular e 11,4 por professor no ensino superior público, arredondando, podemos dizer que um professor do ensino superior particular cuida de 7 alunos a mais do que um professor do ensino superior público.

Não se pretende aqui discutir o que é melhor ou pior, o que se pode constatar intuitivamente é que um profissional ao cuidar de um número menor de alunos tende a possibilitar a eles uma melhor preparação acadêmica e maior condição de competitividade no mundo do trabalho.

Deste plano, passamos ao montante de cursos de graduação presenciais existentes no país atualmente (base 2008).

O quadro abaixo indica um total de 24.719 cursos devidamente autorizados e em funcionamento, com distribuição infra tabelada:

### **Número de Cursos de Graduação Presenciais – 2008.**

	Total	Capital	Interior
Brasil	24.719	8.732	15.987
Pública	6.772	1.931	4.841
Federal	3.235	1.467	1.768
Estadual	2.897	449	2.448
Municipal	640	15	625
Privada	17.947	6.801	11.146
Particular	11.588	5.135	6.453
Comun/Confes/Filant	6.359	1.666	4.693

Fonte: MEC/INEP/DEED

As instituições particulares tem 17.947 cursos de graduação, contra um total de 6.772 cursos superiores ministrados em instituições públicas.

Os números apontam para uma maior capilaridade das instituições particulares, atendendo discentes de forma mais próxima a seus domicílios, viabilizando os estudos sem que o aluno tenha que se locomover ou, quando isto acontece, o deslocamento é menor do aquele que ocorreria se a instituição fosse pública, como consequência do número menor de unidades por ela oferecida.

Para políticas públicas adequadas é necessário saber quantos ingressantes temos no ensino superior, quantos destes são concluintes do ensino médio e quantos são aqueles que buscam uma maior qualificação educacional.

O quadro abaixo identifica esta questão.

### **Número Total de Ingressos nos Cursos de Graduação Presenciais – 2008.**

	Total	Vestibulares	Outros Proc.Selet	Outras Formas
Brasil	1.873.806	1.359.600	146.219	367.987
Pública	352.615	275.595	31.718	45.302
Federal	186.043	139.231	22.884	23.928
Estadual	126.820	108.017	3.896	14.907
Municipal	39.752	28.347	4.938	6.467
Privada	1.521.191	1.084.005	114.501	322.685
Particular	1.031.220	783.030	65.660	182.530
Comun/Confes/Filant	489.971	300.975	48.841	140.155

Fonte: MEC/INEP/DEED

O ingresso nas instituições públicas é de fato menor que nas particulares pelo simples motivo que a oferta de vagas no ensino público é menor do que aquelas do ensino particular. O meio mais procurado e disponibilizado para o ingresso é o vestibular tradicional com algumas inovações em especial nas instituições particulares que recentemente em função da concorrência por alunos, tem disponibilizado até vestibular com hora marcada.

Por outro lado o ingresso nas instituições particulares é quase cinco vezes maior que nas públicas e isto naturalmente em função do número bem menor de vagas, por estas, oferecidas.

No que diz respeito aos vestibulares, estes têm sofrido alterações que desembarcam em outras formas de processo seletivo ou forma de ingresso, sejam com o aproveitamento do resultado do ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio ou de estudos quando o ingressante já freqüentou outro curso totalmente ou parte dele.

No diapasão do ingresso temos a relação de vagas oferecidas em relação aos candidatos inscritos, conforme o quadro a seguir:

**Número de Vagas Oferecidas, Candidatos Inscritos e Ingressos por Vestibular e Outros Processos Seletivos, nos Cursos de Graduação Presenciais – 2008.**

	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos
Brasil	2.985.137	5.534.689	1.505.819
Pública	344.038	2.453.661	307.313
Federal	169.502	1.357.275	162.115
Estadual	116.285	1.021.361	111.913
Municipal	58.251	75.025	33.285
Privada	2.641.099	3.081.028	1.198.506
Particular	1.930.047	2.212.186	848.690
Comun/Confes/Filant	711.052	868.842	349.816

Fonte: MEC/INEP/DEED

Se cotejarmos este quadro com o anterior, para a quantidade de ingressos aqui apontados são consideradas apenas as formas de ingresso por vestibular ou outro processo seletivo, sem considerar os ingressantes contabilizados através de outras modalidades.

Com efeito, proporcionalmente, comparando este quadro a outro anteriormente apresentado verifica-se também uma procura mais acentuada por instituições públicas, isto faz sentido, pois além de serem gratuitas, a proporção aluno

professor também é favorável sem considerar que em muitos cursos as instituições públicas apresentam excelência que as particulares não conseguem atingir.

A procura por instituições públicas tem uma relação de 7,1 inscrições por vaga existente, enquanto nas instituições particulares a relação é de 1,1 inscrições por vaga.

A relação existente entre vagas e ingresso no ensino superior tem certas particularidades pois, o preenchimento das vagas existentes no ensino superior público ocorre na quase totalidade, ou seja, das vagas oferecidas, praticamente mais de 90% são preenchidas, enquanto no ensino superior particular, apenas 45% das vagas oferecidas são preenchidas.

Esta situação evidencia a existência de uma oferta de vagas superior à demanda apresentada. Isto ocorre porque em alguns casos, as instituições particulares devido à regulamentação e para terem uma reserva de vagas possível, solicitam ou estabelecem número de vagas muito superior ao que pretendem preencher ou que a demanda exige.

As públicas municipais divergem neste quesito das estaduais e federais, pois o preenchimento das vagas oferecidas ocorre em uma proporção bem inferior às aquelas, em função de que muitas não subsidiam totalmente os custos para o aluno.

As inscrições por vagas apresentam também diferenças entre as públicas, onde a relação candidato por vaga nas instituições estaduais é de 8,7, seguida pelas federais que apresentam o índice de procura de 8,0 inscritos por vaga existente e nas municipais esta relação é de 1,3 inscritos por vaga existente. Neste quesito as instituições públicas municipais se parecem com as particulares porque nas privadas a relação é quase 1,2 inscrito por vaga. No entanto, cabe ressaltar que o ingresso nas municipais é maior que nas particulares.

No quadro abaixo essas relações são apresentadas de forma elucidativa, onde podemos verificar de forma bastante clara estas proporções.

**Relação Candidatos Inscritos/Vaga Oferecida, por Vestibular e Outros Processos Seletivos, nos Cursos de Graduação Presenciais - 2008.**

	Vestibular e outros Processos Seletivos	Vestibular	Outros Processos Seletivos
Brasil	1,9	1,9	1,4
Pública	7,1	7,3	5,4
Federal	8,0	8,3	6,2
Estadual	8,8	8,8	7,5
Municipal	1,3	1,2	1,6
Privada	1,2	1,2	0,8
Particular	1,1	1,2	0,8
Com/Conf/Fil	1,2	1,3	0,8

Fonte: MEC/INEP/DEED

Demonstra o quadro seguinte que nem todas as vagas oferecidas são preenchidas em especial nas instituições particulares. Este fato tem algumas vertentes que devem ser consideradas, a primeira é o questionamento apresentado anteriormente sobre a oferta além da necessidade real, a outra é se os discentes têm capacidade econômica para pagar.

Recentemente foi estabelecida a política pública do FIES – Financiamento para Educação Superior do Governo Federal, além de outras na esfera estadual e municipal. Neste modelo, o Estado subsidia e assume a mensalidade dos estudantes junto à instituição particular, através de compensação tributária e o aluno pagará o financiamento após o término do curso com juros subsidiados.

Este movimento tem permitido o ingresso de um contingente maior de alunos no ensino superior, especialmente favorecendo as famílias com rendas insuficientes para arcar com os custos da educação superior quando a vaga é oferecida pelas instituições particulares.

**Relação Ingressos/Vaga Oferecida, por Vestibular e Outros Processos Seletivos, nos Cursos de Graduação Presenciais, por Organização Acadêmica – 2008.**

	Vestibular e outros Processos Seletivos	Vestibular	Outros Processos Seletivos
Brasil	0,5	0,5	0,5
Pública	0,9	0,9	0,8
Federal	1,0	1,0	0,9
Estadual	1,0	1,0	0,8
Municipal	0,6	0,6	0,6
Privada	0,5	0,5	0,4
Particular	0,4	0,4	0,4
Com/Conf/Fil	0,5	0,5	0,4

Fonte: MEC/INEP/DEED

As matrículas em cursos de graduação, no quadro apresentado a seguir, demonstram a abrangência do ensino superior particular no que se refere ao atendimento à demanda.

O ensino superior particular tem praticamente 3 vezes mais alunos matriculados do que as instituições públicas, quando se verifica o número total de matriculados.

As matrículas se concentram nas capitais que respondem por aproximadamente 45% do total, evidenciando a necessidade da interiorização do sistema de ensino superior.

As instituições federais concentram suas matrículas nas capitais, enquanto que as demais instituições, tem uma pulverização melhor de suas vagas entre interior e capital, conforme os números abaixo demonstram.

### **Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais - 2008**

	Total	Capital	Interior
Brasil	5.080.056	2.318.204	2.761.852
Pública	1.273.965	531.015	742.950
Federal	643.101	401.457	241.644
Estadual	490.235	127.062	363.173
Municipal	140.629	2.496	138.133
Privada	3.806.091	1.787.189	2.018.902
Particular	2.448.801	1.276.620	1.172.181
Comun/Confes/Filant	1.357.290	510.569	846.721

Fonte: MEC/INEP/DEED

O contingente maior de alunos do ensino superior está no ensino noturno conforme se verifica no quadro a seguir, sendo 37% do contingente matriculado no ensino diurno e o restante 63% no ensino noturno.

### **Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais - 2008.**

	Total	Diurno	Noturno
Brasil	5.080.056	1.900.443	3.179.613
Pública	1.273.965	793.181	480.784
Federal	643.101	476.509	166.592
Estadual	490.235	276.792	213.443
Municipal	140.629	39.880	100.749
Privada	3.806.091	1.107.262	2.698.829
Particular	2.448.801	636.319	1.812.482
Comun/Confes/Filant	1.357.290	470.943	886.347

Fonte: MEC/INEP/DEED

As instituições públicas têm seus matriculados em maior número no período diurno ou seja 62% aproximadamente e 38% matriculados no ensino noturno.

As instituições particulares têm uma situação inversa, ou seja, 30% estão matriculados no ensino diurno e 70% no ensino noturno.

É evidente que as particulares atendem à grande massa de estudantes que estudam e trabalham, portanto estudando à noite e pagando seus próprios estudos com produto de seu trabalho.

Com efeito, a responsabilidade por ensino de qualidade e o controle para a existência dessa qualidade devem estar presentes em todos os momentos.

O número de concluintes é um dado relevante na medida que oferece a possibilidade de verificar se o índice de desistência é elevado ou não e quais as medidas ou políticas que podem ser adotadas para reduzir estes índices.

#### **Número de Concluintes em Cursos de Graduação Presenciais – 2008.**

	Total	Capital	Interior
Brasil	800.318	345.291	455.027
Pública	187.758	72.250	115.508
Federal	84.036	55.574	28.462
Estadual	78.879	16.318	62.561
Municipal	24.843	358	24.485
Privada	612.560	273.041	339.519
Particular	375.001	183.957	191.044
Comun/Confes/Filant	237.559	89.084	148.475

Fonte: MEC/INEP/DEED

O número de alunos concluintes pelo sistema privado é três vezes e meia maior do que na rede pública.

Esta constatação aponta que as instituições privadas atendem e representam uma força inquestionável no ensino superior com forte representatividade na formação e qualificação de estudantes, oferecendo o triplo de profissionais para o mercado de trabalho, elementos tão necessários para o desenvolvimento sustentável do país.

Outra questão que se apresenta é a origem do maior contingente de egressos do ensino superior, sendo que grande parte deles são do ensino noturno, como revela a tabela abaixo:

**Número de Concluintes em Cursos de Graduação Presenciais, por Turno -2008.**

	Total	Diurno	Noturno
Brasil	800.318	284.697	515.621
Pública	187.758	119.531	68.227
Federal	84.036	64.031	20.005
Estadual	78.879	49.374	29.505
Municipal	24.843	6.126	18.717
Privada	612.560	165.166	447.394
Particular	375.001	85.217	289.784
Comun/Confes/Filant	237.559	79.949	157.610

Fonte: MEC/INEP/DEED

Com efeito, dos números apontados verifica-se que, enquanto o ensino superior público forma mais alunos no período diurno, a rede privada o faz no ensino noturno. As instituições públicas graduaram 119.531 alunos do diurno contra 68.227 do noturno, enquanto as instituições de ensino privado formaram 165.166 alunos no período diurno, contra 447.394 alunos no ensino noturno, dados estes levando-se em consideração o ensino presencial em 2008.

Conforme anteriormente referenciado, as instituições particulares atendem principalmente a um público de discentes que precisam trabalhar para sustentarem seus estudos, fato este conjugado com a necessidade de qualificação para poderem conseguir a tão almejada ascensão social que eticamente só pode ser atingida pela via da educação.

Devido à extensão territorial e à dificuldade de acesso a centros educacionais conjugados com as evoluções e facilidades que a tecnologia vem propiciando à sociedade com a evidente redução de custos e com o advento da Internet, o ensino à distância vem apresentado significativa evolução no atendimento à demanda por ensino superior conforme o quadro abaixo;

**Cursos de Graduação à Distância - Vagas Oferecidas, Candidatos Inscritos, Ingressos por Vestibular e Outros Processos Seletivos, Outras Formas de Ingressos, Matrículas e Concluintes – 2008.**

	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos – Processo Seletivo	Outras Formas de Ingressos	Matrículas	Concluintes
Brasil	1.699.489	708.784	430.259	32.834	727.961	70.068
Pública	254.477	313.880	183.238	2.621	278.988	8.175
Federal	27.817	128.345	24.165	975	55.218	1.598
Estadual	156.623	163.908	156.118	12	219.940	5.573
Municipal	70.037	21.627	2.955	1.634	3.830	1.004
Privada	1.445.012	394.904	247.021	30.213	448.973	61.893
Particular	873.267	252.376	158.102	25.095	292.025	48.631
Com/Conf/Fil	571.745	142.528	88.919	5.118	156.948	13.262

Fonte: MEC/INEP/DEED

Os números apresentam uma evidência intuitiva que aponta para o fato de que intenção não tem correspondência com dedicação, ou seja, matricular-se no ensino não corresponde à persistência em acabar o curso, desta forma se verifica um alto índice de evasão no ensino à distância, pois este exige uma disciplina ferrenha de quem por ele opta.

Não se pode desconsiderar que, como a implementação dos cursos de graduação à distância é recente do ponto de vista da popularização e que, teoricamente, os números possuam alguma distorção por conta da maior demanda atual, tenhamos eventual dissintonia da proporção entre matriculados e concluintes.

O fato é que o ensino superior à distância veio para ficar e se multiplicar, até porque em um país com tantas necessidades e demandas em regiões tão distantes e de difícil acesso, a solução mais evidente é o ensino à distância, como alternativa ao ensino presencial.

Com efeito, o Estado, ao tratar na Constituição Federal da questão da participação da iniciativa privada na educação, normatizou esta presença reconhecendo a importância da iniciativa privada na educação, em especial, na educação superior.

O Estado constitucionalizou seu dever com o ensino básico, mas não se obrigou da mesma forma com o ensino superior, porém ao estabelecer que este pode ser oferecido pela iniciativa privada, abriu a porta para esta participação nos diversos níveis educacionais e o ensino particular, constatando a impossibilidade do atendimento da demanda pelo Estado, preencheu este espaço.

Os números não deixam qualquer sombra de dúvida de que a atuação da iniciativa privada no ensino superior é imprescindível, sob pena de obrigar o Estado a investimentos monumentais para então conseguir atender ou oferecer condições para que todos egressos do ensino médio tenham a possibilidade do ingresso em instituição pública.

Liberar o ensino à iniciativa privada, por outro lado, não significa que o Estado está se eximindo da responsabilidade de regulamentar e atuar na direção de sua qualidade e de fato o Estado não está se furtando desta responsabilidade, quando estabelece sistemas de avaliação de qualidade e divulga estes resultados e a metodologia utilizada.

De fato, a disponibilização do ensino superior pela iniciativa privada é uma alternativa para o Estado e para a sociedade, pois o Estado Brasileiro, além de um

eventual dirigismo, não apresenta condições de atender a todas as demandas da sociedade por vagas em Instituições Superiores, com educação de qualidade e capilarizada, conforme demonstram os números e estatísticas aqui apresentados e analisados.

## Capítulo 6

### Ação Diretiva do Estado na Educação Superior Particular e Autonomia Universitária

O Estado, ao procurar atender os objetivos determinados pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, prevê ações e interferências nas instituições de educação superior (IES) em especial nas particulares buscando manter a qualidade de ensino necessária e esperada.

Estas interferências ocorrem através de normas regulatórias que, em muitas situações, implicam ações que buscam parametrizar ou criar diretrizes que apontem para o aumento da qualidade do ensino e dos operadores do ensino. Este movimento, quando tratado tecnicamente, trilha o correto caminho, porém quando eventualmente se torna ideológico na implementação por alguma motivação do governante, pode conduzir a sociedade para caminhos distantes daqueles pregados na Constituição, quais sejam, a dignidade da pessoa humana, os valores do trabalho e da livre iniciativa e a construção de uma sociedade livre e solidária.

Neste ponto temos a pergunta: Pode o Estado através de ação diretiva interferir na autonomia universitária das instituições de ensino superior particulares?

A resposta a essa pergunta apresenta diversas considerações com o necessário cotejo da legislação vigente. Combinando o artigo 206, 207 com o 209 da Constituição Federal, é assegurado que, as universidades têm liberdade de ensinar com pluralismo de idéias, gozam de autonomia didático científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as

normas gerais da educação, autorização e avaliação de qualidade efetivada pelo Poder Público.

A LDB, em seu artigo 3º e incisos, prescreve que o ensino deve ser ministrado com base em diversos princípios, entre eles, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar, o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, o respeito à liberdade e o apreço à tolerância, a coexistência de instituições públicas e privadas, a garantia de padrão de qualidade e ainda a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais, enquanto o artigo 53 da LDB, assegura a autonomia às universidades

A liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, pilares da educação, é comentada por Luís Alberto David Araújo<sup>56</sup>:

“Como decorrência das liberdades previstas no inciso II do art. 206, temos o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, pois somente por meio de várias opções pedagógicas pode, tanto quem oferece como quem recebe o ensino, escolher o que melhor lhe atende, e a coexistência de escolas públicas e privadas, o que descarta tanto o monopólio estatal (que cercearia as liberdades já consagradas) como a atuação exclusiva da iniciativa privada (o Poder Público não pode fechar os olhos para o ensino, mormente o fundamental, já que este é ao mesmo tempo um direito do indivíduo e um dever do Estado).”

Nesse mesmo diapasão sobre a liberdade de ensino praticado pelas universidades e suas fronteiras, escreve Mônica Mansur Linhares<sup>57</sup> :

“Se, no âmbito da educação superior, o objetivo primordial é a formação do homem para o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, para a sua capacitação profissional e aperfeiçoamento cultural, além da capacitação para o saber sistêmico e

---

<sup>56</sup> Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, *Curso de Direito Constitucional*, p.490.

<sup>57</sup> Mônica Mansur Linhares, *Autonomia Universitária no Direito Educacional Brasileiro*, p.62.

cidadania a Universidade necessita, então, da mais ampla liberdade para poder realizar tais finalidades.

Indaga-se assim: Quais as fronteiras dessa liberdade? Que espécies de liberdades são esta Liberdade para pensar, para aprender, para ensinar. Por outro lado, quem vivência o cotidiano da Universidade deve respirar essa liberdade com a crença na sua autonomia.

A autonomia é entendida, pois, como conceito e princípio que se identifica com a própria essência da instituição, fundamento básico que legitima o seu próprio modo de ser.

É, portanto, inconcebível imaginar o desenvolvimento da Universidade sem os pressupostos da liberdade, pois o que se encontra no cerne do instituto da independência universitária é a liberdade de ensinar, de investigar ou, no dizer do próprio texto constitucional, "liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber", conforme dispõe o art. 206, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Assim sendo, a concepção da universidade como centro de cultura e de produção do conhecimento, na sua missão de formação profissional em nível superior e de difusão de pesquisa com a finalidade de responder aos anseios da sociedade, tem, como pressuposto, e liberdade cultural, política e econômica. E, assim considerando a autonomia universitária, também do ponto de vista institucional cruza-se com a liberdade.

Ora, sem autonomia, a Universidade poderá ser tudo: uma ilustre casa de estudos, um centro de formação científica profissional, ou até mesmo um centro de pesquisa ou de formação técnica, mas jamais uma Universidade."

Com efeito, a liberdade não caminha sem autonomia e na área educacional este princípio é fundamental para que os discentes possam obter o melhor dos ensinamentos com pluralidade de idéias, de tal forma que possam construir sua percepção da sociedade, ver suas contradições, realidades e verdades possíveis, como

conduzi-las e qual trilha é correta ou incorreta, do ponto de vista do momento e das circunstâncias presentes em dado fenômeno.

A autonomia universitária, enquanto mandamento constitucional, é tratada por Nima Ranieri <sup>58</sup>:

“O art. 207 é norma que se inclui na categoria das regulamentáveis: embora operante, porque íntegra e cheia quanto ao bem jurídico que agasalha, comporta dados não constantes de seu enunciado, que se revelem úteis à sua implementação.

Esse procedimento pode ser exemplificado pelo decreto n° 29 598, de 2 de fevereiro de 1989 (Diário Oficial do Estado de São Paulo, 03.02.89, Seção 1:1), baixado pelo governador do Estado de São Paulo, no intuito de viabilizar a autonomia das universidades estaduais paulistas, e cujo art. 2º fixa que as liberações mensais de recursos do Tesouro paulista para aquelas universidades devem respeitar o percentual global de 8,4% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), quota parte do Estado no mês de referência.”

A autonomia didático pedagógica presente na LDB em relação às universidades, sejam elas públicas ou particulares é contemplada por Elias de Oliveira Motta <sup>59</sup>:

“Os legisladores, preocupados com a autonomia didático-científica das universidades, desceram em detalhes a respeito, para garantir que caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, respeitados os limites [.....].

Essas competências, com as do dispositivo anterior e as que se referem especificamente às universidades públicas, e que constam do §

---

<sup>58</sup> Nima Ranieri, *Autonomia Universitária*, p. 108.

<sup>59</sup> Elias de Oliveira Motta, *Direito Educacional e Educação no Século XXI*, p. 394

1º do art. 54, resumem a autonomia, que faz dessas instituições, sejam elas públicas ou privadas, um *locus* criativo de ensino, pesquisa e extensão, com reflexão crítica e com estruturas pedagógicas e administrativas voltadas para o desenvolvimento científico e tecnológico e para os interesses maiores da sociedade.

No entanto, é importante lembrar aqui que a LDB, no artigo 53, trata da autonomia sem distinguir os dispositivos que são aplicáveis só às universidades públicas e os que são específicos das universidades da rede privada. Subentende-se, portanto, que todos os dispositivos são aplicáveis aos dois tipos de universidades. Mas, aqui, há necessidade de esclarecer que as instituições de ensino particulares, tradicionalmente, não têm personalidade jurídica própria. Cada uma delas pertence a uma entidade mantenedora. Dessa forma, compete às mantenedoras, a contratação e a dispensa do pessoal das universidades, inclusive dos professores. Na realidade, o que os estabelecimentos de ensino superior fazem é selecionar o seu pessoal, incluindo o docente, e propor a sua contratação ou dispensa, pois todo ato que exige a assinatura dos representantes legais das escolas superiores é de responsabilidade dos dirigentes das respectivas mantenedoras, inclusive o de representá-las em juízo e fora dele, assinar contratos, escrituras, convênios, orçamentos, alterações orçamentárias, prestações de conta, balanços etc. Todavia, com a anuências das entidades que as mantêm e com o reforço das determinações do art. 53, as universidades deverão assumir maiores responsabilidades de decisão, por meio de seus conselhos de ensino e pesquisa, em todas as áreas que, direta ou indiretamente, dizem respeito à autonomia didático-científica.”

A Constituição determina que as universidades gozem de autonomia e, sobre a questão, escreve Nina Ranieri <sup>60</sup>:

“A leitura equivocada dessas expressões poderia sugerir certo conteúdo programático no enunciado. A precisão dos termos, contudo, afasta a falácia: “as universidades gozam de autonomia [...]” e

---

<sup>60</sup> *ibidem*, *Autonomia Universitária*, p. 110.

"obedecerão ao princípio [...]". Os verbos são imperativos e cheios, como já referido.

É certo que a palavra "princípio" é ambígua e pode ser tomada em mais de um sentido.

Em sua acepção própria traduz idéia de origem, começo, causa primária (Aurélio, 1986:1993), sendo esta a idéia que está presente na expressão "princípio da autonomia universitária" a designar não um princípio constitucional ou uma norma constitucional de princípio (norma programática), mas um princípio, digamos, "universitário", ou mesmo, de "direito educacional" por ser inerente à atividade universitária, e não à ordem jurídica, no sentido de elemento de orientação axiológica para compreensão do sistema jurídico nacional<sup>54</sup>.

É bom que se fixe, portanto, que a autonomia é causa primária da atividade universitária e que é nesse sentido que deve ser feito o uso da expressão "princípio da autonomia universitária".

O vocábulo "princípio" comporta, de outra parte, o significado de preceito, regra (Aurélio, loc. cit.), sendo este o sentido alçado à expressão "princípio da indissociabilidade" empregada no texto do art. 207, e que equivale a dizer: "é obrigatório que as universidades se organizem de forma que ensino, pesquisa e extensão não se dissociem".

Estamos, pois, diante de um modelo cogente, inserido em comando constitucional que impõe comportamento certo e determinado.

No que concerne ao conteúdo do art. 207, não há, pois, que se lhe atribuir natureza de "princípio informador" ou "norma programática".

Ainda sobre a autonomia didático-científica nas Universidades e pluralismo de idéias e a liberdade de ensino, assevera Mônica Mansur Linhares <sup>61</sup>:

---

<sup>61</sup> Mônica Mansur Linhares, *Autonomia Universitária no Direito Educacional Brasileiro*, p. 130.

A palavra didática vem do grego Didaktikós, que significa um conjunto de técnicas e teorias relativas à transmissão do conhecimento. Empregada em associação ao termo autonomia (direção própria daquilo que lhe é próprio), a autonomia didática pode significar direção própria do conjunto de técnicas do ensino oferecido, implicando, no dizer de Nina Ranieri, o reconhecimento da competência da Universidade.

A autonomia didático-científica apresenta, assim, um caráter principal, que confere à Universidade - sob a égide do pluralismo de idéias, e do direito à liberdade de ensino – o reconhecimento de sua competência para definir a relevância do conhecimento a ser transmitido e, sobretudo, a forma de sua transmissão.

O artigo 53 da Lei de Diretrizes e Bases LDB, ao tratar da autonomia universitária assegura às universidades a possibilidade de que elas venham criar, organizar e extinguir cursos em sua sede, obedecendo às normas gerais, desta forma, deverá um novo curso ter sua criação submetida aos conselhos superiores da universidade e, uma vez aprovado, poderá existir mediante apreciação do projeto pedagógico do curso (PPC) em consonância com o plano de desenvolvimento institucional (PDI), documentos que devem estar depositados no MEC.

Sobre o PDI, escreve Mônica Mansur Linhares<sup>62</sup> :

“Como instituição social e encarregada de ministrar a Educação, a Universidade deve promover e incentivar sua própria integração na comunidade na qual se insere, ou seja, sua crescente participação na sociedade e pleno desenvolvimento da pessoa e o seu preparo para trabalho, para a vida em sociedade e para a cidadania, com o compromisso amplo da responsabilidade social, na busca de solução, quer de problemas de âmbito local, quer de âmbito estadual ou nacional, inclusive no enfrentamento dos problemas mundiais.

Deve-se considerar que cada Universidade, cumprindo seu papel de responsabilidade social, necessitará, por exigência da legislação de

---

<sup>62</sup> Ibidem, *Autonomia Universitária no Direito Educacional Brasileiro*, p.71.

ensino, possuir um Plano de Desenvolvimento Institucional, denominado PDI, documento este que conduz à responsabilidade da instituição, prevendo e dimensionando o grau de abrangência das funções indissociáveis, como ensino, pesquisa e extensão, atribuídas constitucionalmente às instituições de ensino superior. Também no plano acadêmico não se pode falar em exercício da autonomia sem a existência deste Plano.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é, portanto, vital para o exercício efetivo da Autonomia da Universidade. Esse documento inclui o diagnóstico do estado da instituição, retratando os aspectos positivos e negativos da sua estrutura e do seu funcionamento, as dependências físicas, laboratórios, biblioteca, sistema administrativo, governo, cursos e programas, professores, alunos e funcionários, equipamentos, comunicação interna e marketing externo, integração com a comunidade, regimes de trabalho do pessoal e nível de satisfação de alunos e professores.”

O projeto e o plano é que vão construir e identificar a intensidade com que estes cursos se interrelacionam com a sociedade, no atendimento às necessidades e demandas.

A universidade tem autonomia para fixar currículos de cursos observado as diretrizes curriculares nacionais (DCNs). Ocorre que as DCNs definem qual o mínimo de horas para cada curso e as instituições, em especial as particulares, quando consideram o quesito custo como principal, estabelecem o currículo mínimo exigido para aquela área de conhecimento, ou seja programam o mínimo de horas para os cursos.

A legislação não determina o máximo de horas para cada curso, apenas o mínimo. Cursos que devem apresentar diferenciais conforme é preconizado pelo MEC, ou que devem contemplar especificidades regionais, deveriam acrescentar certo número de horas no conteúdo programático para atender este quesito, desta forma

efetivamente possibilitar a qualidade de ensino, conjugada com atendimento social às demandas regionais.

Atender às demandas regionais com profissionais devidamente qualificados para o mundo do trabalho é uma das funções das instituições de ensino superior, desta forma por exemplo, um curso implementado no Estado do Mato Grosso deve contemplar necessidades regionais que são diferentes das necessidades de um no Rio de Janeiro, por isto, o eventual aumento de quantidade de horas nos currículos para atender essa demanda é necessário se a instituição realmente almeja oferecer cursos de qualidade e diferenciados.

No exercício da autonomia devem as universidades estabelecer programas e projetos de pesquisa e extensão. Não só possuem autonomia no sentido de optar por projetos mais alinhados aos compromissos e metas e objetivos de cada instituição, como têm o dever de estabelecer esses programas, pois o mandamento constitucional é cristalino quando determina que as universidades obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

É natural que esses programas devam estar em consonância com a vocação apresentada pela instituição. Devem também atender ou buscar resolver os problemas ou necessidades regionais. Ao focar o regional não está a instituição limitada a este parâmetro, poderá ela tratar de qualquer questão necessária à sociedade. Para ser coerente, o programa ou projeto de pesquisa ou extensão deve ser condizente com o PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional e o PPC – Projeto Pedagógico do Curso de cada universidade.

A implementação de projetos de pesquisas na universidade carece de fontes de financiamento mais fartos, em função de diversos motivos, entre os quais podemos citar a falta de tradição das universidades em obterem financiamentos privados, escassez de recursos de origem pública, o emaranhado legislativo para o

financiamento privado, a falta de incentivo para particulares que queiram investir ou mesmo doar recursos para pesquisas nas universidades.

Pode a universidade fixar o número de vagas para ingressantes no ensino superior de acordo com a capacidade institucional no exercício de sua autonomia. O que se observa, especialmente nos grandes centros urbanos e nas universidades particulares é que a oferta é bem superior à demanda, gerando desta forma a sensação teórica de ociosidade.

Na realidade, o que ocorre é uma disponibilização de vagas que antecipadamente se sabe não serão preenchidas, desta forma, de um lado precarizando os níveis de exigências nos processo seletivos, de outro exigindo que sejam disponibilizados instrumentos de nivelamento para os discentes ingressantes no ensino superior e que não tiveram a preparação adequada para suportar as exigências deste grau de ensino. Esta situação não é necessariamente ruim, pois permite o ingresso de um contingente maior no ensino superior e de certa maneira permite o acesso a todos. Isto não justifica a inércia institucional com relação a oferecer programas de nivelamento tão necessários a esses discentes.

Elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos é também um quesito da autonomia universitária.

Sobre a autonomia administrativa, escreve Nina Ranieri<sup>63</sup>:

A liberdade de ensinar e de pesquisar supõe a existência de plano geral de ação, no qual estejam discriminados meios e formas de consecução daquelas atividades.

É por intermédio da autonomia administrativa, possibilidade de auto-organização, que as universidades decidem quanto à regulamentação de suas atividades-fim.

---

<sup>63</sup> Nina Ranieri, *Autonomia Universitária*, p. 123.

A autonomia administrativa, portanto, é instrumento, decorrência e condição da autonomia didático-científica, e pressuposto da autonomia de gestão financeira patrimonial. Consiste basicamente no direito de elaborar normas próprias de organização interna, em matéria didático-científica e de administração de recursos humanos e materiais; e no direito de escolher 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.

A propósito da capacidade de elaborar normas próprias, é preciso que se fixem, desde logo, os efeitos jurídicos decorrentes dessa competência.

Ao elaborar ou reformar seus estatutos a universidade está construindo ou modificando normas que definem sua ação de forma regulamentada, facilitando o controle e a gestão.

A autonomia administrativa é tratada por Mônica Mansur Linhares que assevera<sup>64</sup>:

A autonomia administrativa consiste no poder de autodeterminação e autonormação (capacidade de elaborar normas) relativo à organização interna da Universidade, ao funcionamento de seus serviços e patrimônios próprios, especialmente em matéria acadêmica didático-científica e de administração de recursos humanos e materiais. Pode abranger também o estabelecimento da disciplina do pessoal docente, a definição de carreira, os requisitos de ingresso, a admissão e a nomeação dos docentes.

Para que ocorra o desenvolvimento da Universidade é necessário que ela seja dotada de instrumentos que viabilizem a

organização interna de seus poderes. Assim, a autonomia administrativa deve ser desenvolvida no Estatuto e no Regimento Geral das Universidades.

O Estatuto e o Regimento Geral da Universidade são, com efeito, instrumentos normativos que se revelam da maior importância, tendo em vista a alta complexidade da organização de uma universidade que necessita administrar, concomitantemente, as atividades de ensino e pesquisa que lhes são pertinentes, os laboratórios, as bibliotecas, os hospitais, e outros departamentos.

Esses instrumentos normativos — Estatuto e Regimento Geral -, quando são aprovados e expedidos pelos órgãos universitários competentes, constituem-se como a legislação básica da Universidade e seus conteúdos concretizam o exercício de sua autonomia. Em razão dessa importância, são plenamente reconhecidos pela doutrina da ciência jurídica.

No caso das universidades particulares, esta autonomia administrativa acaba tendo o viés que o mantenedor deseja, uma vez que, sendo o detentor dos recursos, poderá direcionar a linha didático pedagógica de acordo com seus interesses ou eventualmente na direção apenas do enfoque financeiro, brindando os cursos com melhores resultados econômicos, aos quais serão oferecidas condições mais adequadas que a outros, que eventualmente podem ter uma necessidade social maior.

A interferência neste quesito pode esporadicamente também ocorrer quando uma universidade brasileira tem participação de capital estrangeiro. Neste caso a orientação didático pedagógica pode, em certas ocasiões receber influências. Estas influências podem ser produtivas ou negativas dependendo das prioridades do investidor.

É evidente que o Estado deve interferir no sentido de preservar a orientação didático pedagógica de acordo com os parâmetros do bem comum, do

---

<sup>64</sup> Ibidem, *Autonomia Universitária no Direito Educacional Brasileiro*, p.133.

desenvolvimento, da solidariedade, entre outros previstos na Constituição Federal. Instrumentos e base legal para a interferência existem.

As universidades poderão firmar acordos, convênios e contratos. Esta autonomia visa possibilitar a troca de experiências acadêmicas entre instituições, sejam elas nacionais ou estrangeiras.

Os convênios são instrumentos muito úteis para as universidades, pois através deles professores de uma universidade podem colaborar com outras, assim como os alunos. Esse procedimento também permite o desenvolvimento de projetos em conjunto entre pesquisadores de distintos lugares.

Com a diversidade de conhecimento e a especialização cada vez mais aprofundada, somente a soma de esforços de cientistas, que é regulamentada principalmente por convênios, permite a evolução consistente do conhecimento. O exemplo clássico é o desenvolvimento do genoma humano, quando diversos países, em convênios multilaterais, possibilitaram aos cientistas de diversas partes do planeta que estudassem o problema conjuntamente e contribuíssem para o mapeamento. É necessária a autonomia universitária para viabilizar este tipo de ação conjunta excluindo-se, é obvio, as interferências externas.

Um item da autonomia que apresenta dificuldade entre a norma e a prática é a questão das doações, em especial de entidades privadas ou pessoas físicas, conforme anteriormente referenciado.

A contratação de professores e o plano de carreira são também tratados dentro da autonomia. Esse quesito apresenta certos contratempos nas instituições particulares, pois a LDB define que caberá aos órgãos colegiados decidir dentro do orçamento disponível, contratar e estabelecer o plano de carreira. Ocorre que na grande maioria das instituições particulares os colegiados são praticamente

homologatórios da decisão dos mantenedores em relação especialmente ao plano de carreira.

Celso da Costa Frauches <sup>65</sup>, escreve suas considerações sobre a questão dos planos de carreira conforme a seguir:

“Este é um dispositivo polemico, na medida em que confia aos "colegiados de ensino e pesquisa" a competência de "garantir a autonomia didático-científica das universidades". Os estatutos, todavia devem disciplinar os recursos ao colegiado máximo da universidade ou pedido de reexame do reitor, quando as decisões contrariarem a legislação, o estatuto e demais normas vigentes. Planos de carreira docente, por exemplo, envolvem compromissos econômico-financeiros que terão de ser assumidos pela mantenedora. Não é cabível um conselho de ensino, pesquisa e extensão decidir a respeito, sem homologação da mantenedora.”

A autonomia universitária se apresentou como uma inovação ao ser constitucionalizada, muito embora em tempos anteriores, já tenha sido tratada na legislação pátria.

Assevera Mônica Mansur Linhares <sup>66</sup>:

“A Constituição de 1988 inovou ao consagrar, em seu artigo 207, a Autonomia Universitária.

Na verdade, o que ocorreu foi a constitucionalização de um preceito anteriormente já explicitado na legislação infraconstitucional - legislação ordinária de ensino, efetivada na Reforma Francisco Campos pelo Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931 -, que em seu artigo 9º confere às universidades o direito de estabelecer o seu próprio Estatuto e transitar nos limites de sua autonomia, trazendo uma nova dimensão e um novo alcance jurídico ao enunciado da autonomia em apreço.

---

<sup>65</sup> Celso da Costa Frauches, *LDB anotada e comentada*, p. 86

<sup>66</sup> Mônica Mansur Linhares, *Autonomia Universitária no Direito Educacional Brasileiro*, p. 137.

A autonomia universitária foi também concessão legal, definida pela Lei nº 4.024, de 20.12.61 - conhecida como a 1ª Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - e, posteriormente, pela Lei nº 5.540, de 28.11.1968. Hoje, porém, essa autonomia universitária é garantia constitucional, norma de eficácia plena, que independe, portanto, de lei, para ser aplicada, o que constitui, indiscutivelmente, um marco inovador na história do Direito Constitucional Brasileiro, em matéria do Direito à Educação, consagrado esse como direito fundamental pelo constituinte de 1988.

Por conseqüência, toda e qualquer lei, decreto, regulamento ou portaria que disponha sobre normas relativas à universidade não poderá restringir ou fragilizar a autonomia dessa instituição, e será, neste caso, norma absolutamente inconsistente, devendo ser expelida do mundo jurídico, por vício de inconstitucionalidade.

Esclareça-se, entretanto, que, do ponto de vista jurídico-constitucional, a autonomia universitária não é absoluta, e deve ser exercida dentro dos limites que a própria Constituição estabelece. Do mesmo modo, quando a Constituição não estabelece limites, a lei não pode fazê-lo (nem mesmo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - atualmente, Lei nº 9.394, de 20.12.1996 - LDB), sob pena de ser fulminada pela eiva da inconstitucionalidade a ser declarada pelo Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, a autonomia universitária, como apresentada na Constituição, não é absoluta, pois deve seguir os parâmetros definidos na legislação vigente e é aí que a atuação do Estado poder ocorrer no sentido de interferir ou direcionar a Educação para além das fronteiras dos princípios de liberdade e autonomia.

Ao Estado compete autorizar, avaliar e regular a atuação das universidades. Neste ponto, em relação às universidades particulares é necessário explicar que a composição da instituição apresenta dois entes sendo um a mantenedora que tem CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas), registro civil,

razão social, sócios ou acionistas, faz investimentos, paga impostos, recebe mensalidades enfim, cuida da gestão econômica e financeira, o outro ente é a mantida, que vem a ser a instituição de ensino, a universidade, que por ato do MEC, tem a autorização para funcionar, sofre avaliação e precisa apresentar qualidade em seus cursos: é a destinatária da regulação.

A entidade mantida é que tem autonomia em relação ao ensino, desta maneira, quanto maior for a sintonia entre mantida e mantenedora, melhor será o desempenho acadêmico da instituição.

A LDB, regula a atividade de ensino das mantidas, instituições que devem obedecer as DCNs – Diretrizes Curriculares Nacionais, não importando a vontade do mantenedor. Naturalmente, sendo o provedor, a ele cabe a decisão de financiar ou incentivar uma ou outra área do conhecimento, ensino ou pesquisa e nesta vertente poderá privilegiar um segmento em detrimento de outro de acordo com seus interesses.

Muitos setores corretamente consideram um bem estratégico a Educação e por isso devem se ater aos princípios maiores presentes na Constituição Federal, como o bem comum, o desenvolvimento educacional nacional e a preparação para o mundo do trabalho, evidentemente focados na realidade e necessidade nacional, regional ou local.

Dessa maneira os objetivos das universidades devem estar sintonizados com estes princípios e não com outros somente destinados a atender ao detentor do capital, quando este tem como foco apenas o lucro ou a lucratividade com objetivo de remunerar o investimento.

A questão autonomia e qualidade do ensino superior deve ser superlativa, não podendo ter como único objetivo a rentabilidade econômica, mas sim ser mais ampla resolvendo os problemas de formação e qualificação adequada de nossos

quadros de discentes e docentes, pois este darão base ao crescimento e desenvolvimento sustentável.

As instituições de ensino superior não podem atuar de forma especulativa na educação e balizar seus interesses apenas nos resultados econômicos; devem atuar de maneira a atender com excelência e qualidade irreparáveis no ensino.

A excelência e qualidade máxima devem ser a meta das instituições particulares de ensino superior, até porque, como vimos em capítulo anterior, a participação da iniciativa privada na educação superior é acima de 70 % dos matriculados, em especial no ensino noturno. Este contingente necessita de todos os esforços, para que o objetivo de ensino de excelência seja perseguido.

Analogamente às ações das mantenedoras interferindo nas universidades mantidas, o Estado, através de atos regulatórios, pode interferir nas universidades particulares à revelia da autonomia universitária definida na Constituição Federal e na LDB – Lei de Diretrizes e Bases.

Com efeito, o Estado através de seus agentes, ao regular a atividade de ensino e pesquisa não pode estar eivado de política partidária e ideologias estranhas à Constituição a nortear sua ação diretiva.

Os representantes do Estado, ou seja o governante que tem um mandato limitado no tempo, não pode, sob o manto da qualidade e excelência, emitir normas que atendam a uma ideologia partidária ou orientação que destoe do mandamento constitucional, pois a educação, além de ser um bem essencial para a pessoa e para o Estado deve ser tratada com políticas públicas de Estado e não como políticas de governo, seguindo interesses momentâneos.

O exagero normativo ou o direcionamento da norma para interesses com viés político partidário deve ser rechaçado a todo custo em sua ação quando direcionado ao sistema educacional, em nome da proteção a liberdades individuais e coletivas.

Colocar no contexto educacional questões ideológicas partidárias, para direcionar a necessária ação regulatória, é extrapolar as competências legais delegadas ao agente público, que deve orientar sua ação na direção do bem comum.

A interferência do Estado na autonomia universitária, não pode ir além do efetivo controle de qualidade do ensino, para que seja possível que os princípios da pluralidade de orientação educacional, liberdade e autonomia estejam presentes nas políticas educacionais aplicadas às universidades em consonância com a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases.

## Conclusões

A Constituição Federal determina como fundamento do Estado a dignidade da pessoa humana, proclama a Educação como direito de todos, dever do Estado, da Família, em colaboração com a sociedade.

O ensino tem como princípios a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, pluralismo de idéias e a garantia do padrão de qualidade no ensino.

A educação formal será ministrada por instituições públicas ou privadas observadas as normas gerais aplicáveis a cada nível e suas peculiaridades.

As universidades, instituições de nível superior, gozam da autonomia universitária, obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O ensino superior deve preparar e fornecer condições para o ingresso de pessoas qualificadas no mercado de trabalho e também preparar docentes que atuarão nas instituições de ensino, com especial atenção para os que militarão no ensino fundamental.

Ao oferecer ensino de qualidade e acesso à educação, o Estado estará atendendo às suas principais funções, quais sejam: a justiça social, a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a busca do bem comum.

As políticas públicas destinadas às instituições de ensino superior devem ter principalmente dois focos: um direcionado aos formadores e outro aos formandos, tendo, assim, condições de objetivar controles de qualidades junto àquelas para

verificar o agregado educacional obtido ao se estruturar um curso. Essa política é explicitada e praticada também através dos exames de cursos que identificam o desempenho dos estudantes.

A política direcionada aos financiamentos da educação básica é necessária, sendo aplicada através da transferência de recursos para os municípios e a eficácia de resultados e deve ser avaliada através de índices e cumprimento de metas. No entanto, falta clareza aos governantes municipais quanto às possibilidades de aplicações destes recursos e seu direcionamento apresenta distorções que poderiam ser sanadas através da qualificação sistemática destes agentes.

A educação superior conta com o SINAES, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, cujas principais funções são a melhoria da qualidade do ensino orientado para a expansão da oferta, o aumento permanente da eficácia e eficiência promovendo o aprofundamento dos compromissos das instituições com a responsabilidade social, realizando a promoção de valores democráticos e respeitando as diferenças pessoais, institucionais e regionais confirmando e reafirmando a autonomia.

A necessária avaliação institucional dos cursos de graduação considera, para seu fim, três dimensões que são: organização didático pedagógica, perfil do corpo docente e condições das instalações físicas de cada instituição.

Para efetivar as avaliações são necessários instrumentos, tais como plano de desenvolvimento institucional, que abarca em seu conteúdo as finalidades, objetivos, missão, visão, responsabilidades sociais, áreas de atuação, inserção regional, além das políticas de ensino, pesquisa e extensão de cada instituição, o projeto pedagógico que contempla a concepção do curso, finalidades, objetivos, perfil dos docentes, estrutura curricular, flexibilizações, sistema de avaliação, perfil dos egressos, entre outros quesitos.

A avaliação deve contar com o relatório da comissão permanente de avaliação interna que, através de pesquisas, identifica os pontos fortes e fracos da instituição, orientando as áreas internas e os colegiados para os quais as demandas mais urgentes se apresentam relacionadas à instituição ou aos cursos.

A avaliação externa, procedimento de vital importância no quadro geral da avaliação, é efetivada *in loco* por professores avaliadores externos nomeados pelo MEC. Essa comissão confirma a veracidade entre os projetos e documentos e a prática real estabelecida na instituição e nos cursos.

Soma-se aos processos avaliativos, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, prova que constata a evolução do estudante e estabelece parâmetros médios de desempenho.

As políticas públicas de avaliação somadas a outras referentes às instituições de ensino superior, são de importância inquestionável para a melhoria da qualidade.

A LDB, ao incorporar os mandamentos constitucionais, novamente define os princípios que norteiam a Educação, tais como, igualdade de acesso, liberdade de aprender e ensinar, pluralismo de idéias, coexistência de instituições públicas e privadas, valorização do profissional, garantia do padrão de qualidade, entre outros.

O legislador corretamente dedicou um capítulo à Educação Superior, onde detalha e parametriza as ações, sejam elas determinações orientativas ou definições de políticas públicas a serem seguidas.

Contempla também a LDB a questão do ingresso no ensino universitário, dos atos de autorização, reconhecimento, credenciamento, recredenciamento, regulação e transparência no ensino superior.

O ensino superior deve formar o quadro de profissionais de nível superior e as universidades devem ter em seu corpo docente um terço de professores mestres e doutores e também um terço deles em regime de dedicação em tempo integral, objetivando assegurar a qualidade e o comprometimento destes profissionais com a Educação.

A autonomia universitária e a possibilidade de universidades focadas em um dado ramo do conhecimento, acertadamente figurou nos artigos da LDB.

Considerando a autonomia universitária e a imprescindibilidade da iniciativa privada na educação superior, o trabalho confirma essa necessidade para ser possível o atendimento à demanda social por ensino superior, além da harmoniosa coexistência das instituições públicas e privadas.

Com efeito, analisando os números disponíveis no MEC/INEP, constata-se que mais de 70 % dos discentes estão matriculados em instituições particulares de ensino superior, que se firmam, como imprescindíveis.

Da mesma fonte se extrai que, do mercado profissional de professores, com um contingente maior que 330.000 pessoas, dois terços estão atuando na iniciativa privada, comprovando a necessidade de um padrão de qualidade.

Ao considerar a oferta de vagas, as discrepâncias encontram-se similares, mas cabe ressaltar que a demanda por vagas nas instituições públicas é bem maior que nas instituições privadas, com razões provavelmente fundadas no baixo poder aquisitivo da maioria dos interessados.

Cotejando esses dados, verifica-se a impossibilidade do Estado prescindir do ensino privado e identifica-se a importância e a dimensão do ensino superior particular. Constata-se também que existe sim a necessidade de regulamentação, avaliação e acompanhamento por parte do Estado, em relação às instituições

particulares pois, caso contrário, poderiam ocorrer o descontrole e a queda de qualidade tão necessários ao ensino superior e às universidades.

Com efeito, a ação diretiva do Estado, através da normatização, dos processos avaliativos que efetua junto às instituições particulares, é imprescindível.

Interferências na autonomia universitária através da edição de normas aplicáveis à Educação, em especial nas universidades particulares, podem ocorrer se direcionadas estritamente aos princípios de liberdade de ensinar, ao pluralismo de idéias e aos princípios constitucionais consagrados.

A autonomia universitária e a liberdade de ensinar e aprender devem caminhar juntas, para permitir que as universidades cumpram seu papel de formar cidadãos preparados para o mundo do trabalho, com liberdade e discernimento suficientes para optarem pela melhor escola e escolha segundo sua formação e princípios.

A liberdade de escolha do currículo de um curso deve levar em conta o atendimento às necessidades locais ou regionais, de maneira que o discente adquira conhecimentos suficientes e direcionados ao seu futuro profissional.

A autonomia da universidade em criar cursos e estabelecer números de vagas deve estar em consonância com a demanda.

A interferência do Estado na gestão didático pedagógica das universidades, deve considerar tão somente critérios técnicos.

A autonomia deve ser exercida para melhorar e ampliar a qualidade do ensino, direcionado para formação adequada e de excelência dos profissionais que obtiveram diploma de curso superior.

A interferência do Estado não pode ocorrer motivada por interesses de governantes ou agente público que deseja impor sua convicção político partidária ou ideológico partidária, em detrimento da autonomia universitária, da liberdade, do pluralismo de idéias ou em discordância com a Constituição Federal.

Para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que viabilize a igualdade entre seus cidadãos, o pleno desenvolvimento do educando, a qualificação para o trabalho e a preparação para a cidadania, é necessária a Educação, um direito fundamental da pessoa humana, assim como a autonomia universitária e a ação diretiva dos Estados direcionada ao controle de qualidade do ensino, respeitados os limites constitucionais.

## Bibliografia

ADORNO, Theodor W. *Educação e Emancipação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

\_\_\_\_\_. *Textos escolhidos*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. Ver. e atual, São Paulo: Saraiva, 2007.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

AZEVEDO, Sílvio Murilo de Melo. *Introdução à filosofia do direito*. Teixeira de Freitas: Fundação Francisco de Assis, 2007.

BARBOSA, Rui. *Reforma do Ensino Secundário Superior*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1942.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 17ª Ed., São Paulo: Saraiva, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil vol 9*, São Paulo: Saraiva, 1998.

BICUDO, M. A . Viggiani. *Fundamentos éticos da educação*. São Paulo: Ed. Cortez, 1982.

BOAVENTURA, Edivaldo M. *Pela causa da educação e cultura*. Bahia: Secretaria da Educação e Cultura da Bahia, 1985.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade; por uma teoria geral da política*. 11ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987.

BOFF, Leonardo. *Ética da Vida*. Brasília: Editora Letraviva, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*. Brasília, OAB Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. *Ciência Política*. 13ª Ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRAGA, Ryon; MONTEIRO, Carlos. *Planejamento estratégico sistêmico para instituições de ensino*. São Paulo: Hoper, 2005.

BUARQUE, Cristovam. *A Aventura da Universidade*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CALLEGARI, César. *FUNDEB Financiamento da Educação Pública no Estado de São Paulo*. São Paulo: Ground, APEOESP, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *O Problema da Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos*. Coimbra: Almedina, 1974.

CAPPELLETTI, Isabel Franchi. *Análise crítica das políticas públicas de avaliação*. São Paulo: Editora Articulação Universidade/Escola, 2005.

CARVALHO, Marta M. Chagas de. *A Escola e a República*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CHALITA, Gabriel. *O Poder. Reflexões sobre Maquiavel e Etienne de La Boétie*. 3ª ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

CHIMENTI, Ricardo Cunha [et al.]. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

COOMBS, Philip. *A Crise Mundial da Educação*. Porto Alegre: Ed. Perspectiva, 1986.

COSTA, Ilton Garcia da. *Direito Educacional e a Formação no Ensino Jurídico*. Revista de Direito e Política do IBAP Instituto Brasileiro de Advocacia Pública. São Paulo: IBAP, Vol 8 : 109-122, 2006.

CUNHA, Luiz A., *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Ed. Cortez.

CUNHA, Paulo Ferreira da. *Direito constitucional geral: uma perspectiva luso-brasileira*. São Paulo: Método, 2007.

DELORS, Jacques, *et al.* *Educação: Um Tesouro a Descobrir* – 9ª ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2004.

DEWEY, John. *Experiência e Educação*. Rio de Janeiro: Cia. Ed. Nacional, 1938.

DI DIO, Renato Alberto Teodoro. *Contribuição à Sistematização do Direito Educacional*. Taubaté: Editora Universitária, 1982.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à ciência do direito*. 11ª Ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

DRUCKER, Peter F. *A Revolução Invisível: Como o Socialismo Fundo-de-Pensão Invadiu os EUA*. São Paulo: Pioneira, 1997.

\_\_\_\_\_. *Sociedade Pós Capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1999.

DUARTE JR., João Francisco. *Fundamentos Estéticos da Educação*. São Paulo: Ed. Cortez, 1981.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDES, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991.

ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar. *Justiça e educação: a justiça plural e a igualdade complexa na escola*. São Paulo: Cortez, 2001.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. *A pesquisa em educação e as transformações do conhecimento*. Campinas, SP: Papirus, 1995.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramon. *La autonomia universitaria: ámbito y límites*. Madrid: Civitas, 1982.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Teoria da norma jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional: Liberdade de fumar, privacidade, estado, direitos humanos e outros temas*. Barueri, SP: Manole, 2007.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 4ª Ed., São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 19ª. ed., São Paulo: Saraiva, 1992.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Política e Direito*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

FRAUCHES, Celso da Costa; FAGUNDES, Gustavo M. *LDB anotada e comentada e reflexões sobre a educação superior*. Brasília: Ilape, 2005.

FREIRE, Paulo. *Política e educação: ensaios*. 6ª. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREITAG, Barbara. *Escola, Estado e Sociedade*. 7ª ed. Ver. São Paulo: Centauro, 2005.

GADOTI, Moacir. *Historia das Idéias Pedagógicas*. São Paulo: Editora Ática, 2004.

GARCIA, Maria. *Desobediência civil: direito fundamental*. 2ª. ed. rev. at. e aum. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_, Maria. *Limites da ciência: a dignidade da pessoa humana: a ética da responsabilidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_, Amorim, José Roberto Neves. *Estudos de direito constitucional comparado*. Rio de Janeiro: Elsevier 2007

JOÃO PAULO II, *Carta Encíclica “Solicitududo Rei Socialis*. São Paulo: Paulinas, 2000.

\_\_\_\_\_. *Carta Encíclica “Laborem Exercens”*. São Paulo: Salesiana Dom Bosco, 1982.

JUSTEN Filho, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005

KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª Ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral do Direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

LAMA, Dalai. *Uma Ética para o Novo Milênio*. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2000.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado – 12ª Ed.*, São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMA, Alceu Amoroso. *Os Direitos do Homem e o Homem sem Direitos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1974.

LINHARES, Mônica Mansur. *Autonomia Universitária no Direito Educacional Brasileiro*. São Paulo: Editora Segmento, 2005

MARCUSE, Herbert. *Cultura e sociedade*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1998.

MARX, Karl, Friedrich Engels. *Textos sobre Educação e Ensino*. Trad. de Rubens Eduardo Frias. 5ª. Ed, São Paulo: Centauro, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3ª Ed., São Paulo: Malheiros, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18ª Ed., São Paulo: Malheiros, 1993.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

- MONTEIRO, A. Reis. *O direito à educação*. Lisboa: Ed. Livros Horizonte, 1999.
- MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. 24ª Ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21ª Ed., São Paulo: Atlas, 2007.
- MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.
- MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito Educacional e Educação no Século XXI*. Brasília: UNESCO, 1997.
- NALINI, Jose Renato.( Coord.). *Formação Jurídica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.
- NIETZSCHE, Frederico. *A genealogia da Moral*. Lisboa: Guimarães & Cia Editores, 1983.
- NISKIER, Arnaldo; NATHANAEL, Paulo. *Educação, estágio & trabalho*. São Paulo: Integrare Editora, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Novos rumos da educação brasileira*. João Pessoa: Editora A União, 1999.
- NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *Manual da Monografia Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 1997.
- PANTALEÃO, Leonardo (organizador). *Fundações Educacionais*. São Paulo: Atlas, 2003.
- PERRENOUD, Philippe. *Dez novas competências para ensinar*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.
- PIO XI. *Carta Encíclica Quadragesimo Anno*. São Paulo: Paulinas, 2001.
- PUGLIESI, Márcio. *Teoria do Direito*. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Por Uma Teoria do Direito / Aspectos Micro-Sistêmicos*. São Paulo: Editora SRS, 2006
- RANIERI, Nina. *A educação superior na Constituição/88*. São Paulo: EDUSP, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Autonomia universitária*. São Paulo: Edusp, 1994.

REALE, Miguel. *Fontes e Modelos do Direito: para um novo paradigma hermenêutico*. São Paulo: Saraiva, 1994.

RIBAS, Tomás R. *El proceso de enseñanza-aprendizaje del derecho*. Buenos Aires – Argentina: Editorial Hammurabi SRL, 2000.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes; BERARDI, Luciana Accorsi (coords.). *Poder local e processo legislativo municipal na Constituição de 1988*. São Paulo: IOB Thomson, 2007.

RISTOFT, Dilvo - Organizador. *Avaliação Participativa: perspectivas e desafios*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, 2005.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Pensando o ensino do direito no século XXI: diretrizes curriculares, projeto pedagógico e outras questões pertinentes*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

ROSANVALLON, Pierre. *A Crise do Estado-Providência*. Trad. Joel Pimentel de Ulhoa. Goiania: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle Judicial da Segurança Pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SHIMURA, Sérgio Seiji. *Tutela Coletiva e sua Efetividade*. São Paulo: Método Editora, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ª Ed., ver., São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Roberto Baptista Dias da. *Manual de Direito Constitucional*. São Paulo: Manole, 2007.

SINAES – *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação* [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira]. 4ª Ed., Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de (coord.). *Responsabilidade social das empresas*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2007.

TEIXEIRA, Anísio. *O ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TEMER, Michel. *Democracia e cidadania*. São Paulo: Malheiros, 2006.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 2007.

VINCENTI, Luc. *Educação e liberdade: Kant e Fichte*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994.

WEBER, Max. *Sobre a Universalidade*. São Paulo: Ed. Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. *Ciência e Política: Duas Vocações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília – UnB, São Paulo: Cultrix, 1983.