

Universidade Metodista de Piracicaba
Faculdade de Direito

Guilherme Perez Cabral

**A Configuração Jurídica da Liberdade Educacional às
Instituições Privadas de Educação Superior no Brasil:
Similaridades com o *Neoliberalismo Educacional* do Banco
Mundial (1988 – 2002)**

Piracicaba

2008

Universidade Metodista de Piracicaba
Faculdade de Direito

Guilherme Perez Cabral

**A Configuração Jurídica da Liberdade Educacional às
Instituições Privadas de Educação Superior no Brasil:
Similaridades com o *Neoliberalismo Educacional* do Banco
Mundial (1988 – 2002)**

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do título de **Mestre em Direito** à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Luís Mialhe

Piracicaba

2008

A Configuração Jurídica da Liberdade Educacional às Instituições Privadas de Educação Superior no Brasil: Similaridades com o *Neoliberalismo Educacional* do Banco Mundial (1988 – 2002)

Guilherme Perez Cabral

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jorge Luís Mialhe
Orientador

Prof. Dr. Rui Décio Martins

Profa. Dra. Angélica Lucía Carlini

*Para meus pais, Carlinhos e Marilda, que me deram vigor e disposição para caminhar sozinho.
Para Luluzinha, a mulher que eu amo, ponto firme de luz, que me ampara, conforta-me e ilumina, nesta longa noite, as trilhas complexas, escuras e incertas da minha caminhada.*

Agradecimentos

À minha família: aos que estão aqui, entre os quais incluo, é claro, Hermes e Ângela, que sempre me trataram como um filho; e aos que já partiram, meus avôs Nêne e Bitão;

À Dra. Edna e demais amigos da PUC-Campinas, pelo apoio e incentivo.

Ao Prof. Mialhe, pelas lições e oportunidades; ao Prof. Rui, pela grande atenção; e à Profa. Angélica, pela incessante ajuda, desde a construção do projeto até a defesa da dissertação;

Ao Pe. David e ao Prof. José Maria Paiva, pessoas iluminadas.

Nosso Tempo

*Este é tempo de partido,
tempo de homens partidos.*

*Em vão percorremos volumes,
viajamos e nos colorimos.
A hora pressentida esmigalha-se em pó na rua.
Os homens pedem carne. Fogo. Sapatos.
As leis não bastam. Os lírios não nascem
da lei. Meu nome é tumulto, e escreve-se na pedra.*

*Visito os fatos, não te encontro.
Onde te ocultas, precária síntese,
penhor de meu sono, luz
dormindo acesa na varanda?
Miúdas certezas de empréstimo, nenhum beijo
sobe ao ombro para contar-me
a cidade dos homens completos.*

*Calo-me, espero, decifro.
As coisas talvez melhorem.
São tão fortes as coisas!
Mas eu não sou as coisas e me revolto.
Tenho palavras em mim buscando canal,
são roucas e duras,
irritadas, enérgicas,
comprimidas há tanto tempo,
perderam o sentido, apenas querem explodir...*

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar a configuração jurídica da liberdade educacional às instituições privadas de educação superior no Brasil, a partir da promulgação da vigente Constituição Federal (1988), até 2002, quando terminou o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Sob a perspectiva dessa modalidade de estabelecimento educacional, o mencionado instituto jurídico será estudado em dois de seus prismas: a livre iniciativa e a liberdade acadêmica. Tal análise será efetivada observando-se as similaridades de sua configuração com as concepções expostas em documentos de política elaborados, no período, pelo Banco Mundial, identificadas como paradigma do *neoliberalismo educacional*.

PALAVRAS CHAVES: Direito Educacional; Instituições Privadas de Educação Superior; Liberdade Educacional; Banco Mundial; Neoliberalismo.

ABSTRACT

It is intended, with this study, to analyse the legal configuration of educational freedom at private institutions of higher education in Brazil, from the promulgation of the current Constitution (1988), to 2002, when the mandate of President Fernando Henrique Cardoso ended. From the perspective of this type of educational institution, the mentioned legal institute will be studied in two of his prisms: the academic freedom and free enterprise. This analysis will be done paying attention in the similarities of their configuration and the ideas outlined in the World Bank's policy documents, prepared during this period, identified as paradigm of educational neo-liberalism.

KEYWORDS: Educational Law; Private Institution of Higher Education; Educational Freedom; World Bank; Neo-liberalism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
I. A LIBERDADE EDUCACIONAL ÀS IES PRIVADAS	21
1. UM CONCEITO DE EDUCAÇÃO E DE EDUCAÇÃO SUPERIOR	22
2. OS INTERESSES ENVOLVIDOS NA EDUCAÇÃO	25
3. AS PRETENSÕES DO ESTADO E DO EDUCANDO E A NATUREZA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO.....	26
3.1. <i>As Pretensões Estatais e a Educação Instrumental dos Fins do Estado.....</i>	26
3.2. <i>As Pretensões dos Educandos e o Direito à Educação</i>	27
3.3. <i>A Natureza Pública da Educação</i>	29
4. AS PRETENSÕES DA SOCIEDADE CIVIL E A LIBERDADE EDUCACIONAL ÀS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	30
4.1. <i>A Liberdade em Relação ao Estado: Uma Concepção Liberal-burguesa</i>	30
4.2. <i>A Liberdade em Relação ao Capital: Uma Concepção Educacional Emancipatória</i>	31
4.3. <i>Liberdade Educacional às Instituições Privadas de Educação Superior.....</i>	32
5. A CONFIGURAÇÃO JURÍDICA DA LIBERDADE EDUCACIONAL ÀS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR	33
II. O DIREITO INTERNACIONAL DA EDUCAÇÃO	35
1. O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS	36
2. DIREITO INTERNACIONAL DA EDUCAÇÃO	38
3. SÍNTESE DO DIREITO INTERNACIONAL DA EDUCAÇÃO.....	42
3.1. <i>Os Objetivos da Educação.....</i>	42
3.2. <i>O Direito Social à Educação</i>	45
3.3. <i>A Efetividade da Educação Superior: Disponibilidade, Acessibilidade, Relevância e Qualidade.....</i>	51
3.4. <i>Liberdade Educacional.....</i>	56
3.5. <i>A Liberdade Educacional como Instrumento para o Desenvolvimento da Educação Superior.....</i>	60
3.6. <i>A Racionalidade Emancipatória no Direito Internacional da Educação</i>	62
III. O NEOLIBERALISMO E O BANCO MUNDIAL	64
1. AS “DÉCADAS DE CRISE” E A HEGEMONIA NEOLIBERAL	66
2. O PARADIGMA NEOLIBERAL.....	68
2.1. <i>A Expansão da Esfera do não-Estado.....</i>	69
2.2. <i>A Racionalidade Lucrativa e Concorrencial.....</i>	71
2.3. <i>A Concepção Neoliberal da Educação de Milton Friedman</i>	74

2.4. O "Consenso de Washington" e os Diferentes "Neoliberalismos"	77
3. O BANCO MUNDIAL E SUA ATUAÇÃO JUNTO AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	79
3.1. O Banco Mundial.....	79
3.2. O Papel do Banco Mundial na Implementação Neoliberal e o Sentido de suas Políticas Sociais.....	85
IV. A POLÍTICA EDUCACIONAL DO BANCO MUNDIAL.....	89
1. A POLÍTICA EDUCACIONAL DO BANCO MUNDIAL NA DÉCADA DE 1970	90
2. OS PRINCIPAIS DOCUMENTOS DE POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR 1988 - 2002	93
2.1. "Educação Superior: As Lições Derivadas da Experiência" (1994).....	93
2.2. "Prioridades e Estratégias para a Educação: Exame do Banco Mundial" (1995)	95
2.3. "Construir Sociedades do Conhecimento: Novos Desafios para a Educação Superior" (2002).....	97
3. A EDUCAÇÃO SUPERIOR PARA O BANCO MUNDIAL: UMA PROPOSTA EDUCACIONAL NEOLIBERAL	100
3.1. O Estado Mínimo	102
3.2. A Sociedade Civil: Autonomia e Competição	111
3.3. Os Objetivos de Qualidade, Pertinência e Equidade.....	113
3.4. A Concepção do Banco Mundial: Uma Proposta de Neoliberalismo Educacional.....	116
V. A LIBERDADE EDUCACIONAL ÀS IES PRIVADAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	119
1. O CENÁRIO LEGADO PELO REGIME MILITAR.....	120
1.1. As Tendências da "Reforma Universitária".....	120
1.2. Os Resultados da "Reforma Universitária".....	125
2. CONSTITUIÇÃO DE 1988: A INCORPORAÇÃO DO CONFLITO EM MATÉRIA EDUCACIONAL	127
2.1. As Forças Atuantes no Campo Educacional no Processo Constituinte	127
2.2. A Incorporação do Conflito.....	129
3. A ATUAÇÃO DO ESTADO E A CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO UM SERVIÇO PÚBLICO	133
3.1. As competências legislativas e materiais no campo da educação.....	134
3.2. O Dever Estatal e o Direito Social à Educação Superior.....	138
3.3. O Interesse Estatal na Educação Superior.....	140
3.4. A Educação Superior como um Serviço Público	141
4. A LIBERDADE EDUCACIONAL E A CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO UM SERVIÇO PÚBLICO NÃO PRIVATIVO.....	143
4.1. Princípios Gerais da Liberdade Educacional.....	143
4.2. A Livre Iniciativa.....	143
4.3. A Liberdade Acadêmica	146

4.4. <i>A Educação como Serviço Público Não-privativo e a Liberdade Educacional às IES Privadas</i>	148
VI. A RECONFIGURAÇÃO DO ARCABOUÇO JURÍDICO-EDUCACIONAL: DE JOSÉ SARNEY A ITAMAR FRANCO	151
1. O CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO: O INÍCIO DAS REFORMAS NEOLIBERAIS E AS PROPOSTAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR	154
1.1. <i>O Governo de José Sarney</i>	154
1.2. <i>O Governo de Fernando Collor de Mello</i>	156
1.3. <i>O Governo de Itamar Franco</i>	158
1.4. <i>A Direção Política da Reorganização da Educação Superior</i>	161
2. A LEGISLAÇÃO LEGADA PELO REGIME MILITAR.....	162
2.1. <i>Os Fundamentos Constitucionais para a Reforma Universitária</i>	162
2.2. <i>A Liberdade Educacional na Reforma Universitária</i>	166
3. A LIBERDADE EDUCACIONAL ÀS IES PRIVADAS (1988 A 1994).....	175
3.1. <i>A Livre Iniciativa</i>	175
3.2. <i>A Liberdade Acadêmica</i>	177
4. AS ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA LEGAL E A DISCUSSÃO DA NOVA LEI DE DIRETRIZES E BASES .	178
4.1. <i>As Alterações na Estrutura Legal</i>	178
4.2. <i>O Projeto de Lei de Diretrizes e Bases: O Poder Legislativo como Campo Privilegiado de sua Formulação</i>	179
VII. A RECONFIGURAÇÃO DO ARCABOUÇO JURÍDICO-EDUCACIONAL NO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	185
1. O PROJETO DE REFORMA NEOLIBERAL.....	186
1.1. <i>A Reforma do Estado</i>	186
1.2. <i>A reforma da educação superior</i>	189
2. A RECONFIGURAÇÃO JURÍDICA DA EDUCAÇÃO NACIONAL: OS PRINCIPAIS ATOS LEGAIS.....	190
3. A PRESENÇA ESTATAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	194
3.1. <i>As atribuições da União</i>	195
3.2. <i>O Estado Mantenedor</i>	200
3.3. <i>A Avaliação e Regulação no Sistema Federal de Ensino Superior</i>	201
3.4. <i>A Equidade</i>	207
4. AS IES PRIVADAS.....	208
4.1. <i>A Classificação das IES segundo a Categoria Administrativa e a Atividade Empresarial na Educação</i>	208
4.2. <i>A Regulação das IES segundo a Organização Acadêmica</i>	211
4.3. <i>Os Cursos Superiores</i>	214

4.4. Os Sentidos das Classificações.....	216
5. A LIBERDADE EDUCACIONAL ÀS IES PRIVADAS.....	217
5.1. A Livre Iniciativa.....	217
5.2. A Liberdade Acadêmica.....	218
5.3. A Privatização da Educação Superior.....	220
VIII. A LIBERDADE EDUCACIONAL ÀS IES PRIVADAS NO BRASIL: SIMILARIDADES COM AS CONCEPÇÕES DO BANCO MUNDIAL.....	222
1. A LIBERDADE EDUCACIONAL <i>EM RELAÇÃO AO ESTADO</i>	223
1.1. O ESTADO MÍNIMO.....	225
a) O Fomento à Iniciativa Privada e a Liberdade de Organização.....	225
b) A Redefinição do Papel do Estado.....	226
c) O Resultado da Política do Estado Mínimo.....	228
1.2. A LIBERDADE EDUCACIONAL NO ÂMBITO DA SOCIEDADE CIVIL BURGUESA AMPLIADA.....	229
1.3. O ENFOQUE RESTRITO DE QUALIDADE, PERTINÊNCIA E EQUIDADE.....	229
2. A RACIONALIDADE NEOLIBERAL E O <i>TOTALITARISMO DO CAPITAL</i>	231
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	235
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	237

INTRODUÇÃO

A educação brasileira, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi objeto de um profundo processo de reorganização jurídica, o qual afastou as normas e estruturas vigentes sob égide da ordem constitucional anterior, instituídas em grande parcela durante o regime militar (1964 a 1985).

Coube a esse novo ordenamento jurídico, dentre outras tarefas, a função de reformar a educação superior nacional, proporcionando-lhe instrumentos para a superação de graves problemas concernentes a sua extensão, equidade, pertinência e qualidade. Trata-se de dificuldades cuja presença em sistemas de educação superior de todo o mundo levou à afirmação de uma *crise* e da necessidade de uma reforma do setor de âmbito global¹.

A reestruturação da legislação coincidiu, por outro lado, com a retomada no mundo capitalista do paradigma liberal, denominado, então, *neoliberalismo*. Tal concepção adquiriu força como resposta à crise econômica de nível global, característica das “décadas de crise” do final do “breve século XX”², a qual, afetando de maneiras e níveis diferentes todas as partes do mundo, atingiu de forma mais severa os países menos desenvolvidos (como o Brasil).

¹ Observa-se o reconhecimento da “crise da educação superior”, em termos muito semelhantes, nos documentos do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO (nesse sentido: Banco Mundial. **La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, 1994; UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação**, Paris, 1998. Disponível em http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030620161930/20030623111830/. Acesso em 05/05/2008).

² HOBBSAWN, Eric. **A Era dos Extremos: O Breve Século XX 1914 a 1991**. Trad. Marcos Santarrita. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Nessa obra, o historiador inglês faz a divisão do século XX, “ou seja, os anos que vão da eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914) ao colapso da URSS” (1989), em três períodos: a) a Era das Catástrofes, de 1914 até depois da Segunda Guerra Mundial, na qual “uma crise econômica mundial de profundidade sem precedentes pôs de joelho até mesmo as economias capitalistas mais fortes” b) a Era do Ouro, que segue a primeira, estendendo-se até o início dos anos 70, “anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social”; c) as Décadas de Crise, que seguem até o “fim do século” (décadas de 1970 e 1980), uma nova era de decomposição, incertezas e crise (p. 15 e 16).

Em confronto com a concepção de Estado *social interventor*³, o *neoliberalismo*, confirmando o núcleo originário do ideal liberal clássico, caracterizou-se como uma doutrina da defesa intransigente da liberdade individual, com a ampliação da esfera da sociedade civil burguesa: uma liberdade, enfim, *em relação ao Estado*. Propugnou, nesse sentido, o Estado *mínimo*, com a limitação de atuação, funções e poderes do poder político⁴ e a efetivação de um livre mercado global, em que o “uso conveniente da concorrência” conduziria ao desenvolvimento econômico e social⁵.

Nesse movimento de reorganização neoliberal do capitalismo, destacou-se, no âmbito específico dos países em desenvolvimento, a atuação do Banco Mundial, organismo da Organização das Nações Unidas que, juntamente com o Fundo Monetário Internacional, formava a “armadura internacional do mundo capitalista”⁶.

Nas décadas de 1980 e 1990, o Banco, mediante programas de financiamento e de ajuste estrutural, trabalhou para assegurar a efetivação nos Estados mais pobres das concepções do neoliberalismo, reunidas no marco do “Consenso de Washington”⁷.

Suas recomendações, abarcando todos os campos da atuação do Estado, atingiram também a esfera da educação. Nesse sentido, a instituição elaborou uma série de documentos de política, destacando-se, dentro da temática da educação superior, as publicações: *Prioridades e Estratégias para a Educação: Exame do Banco*

³ O Estado social interventor foi hegemônico no período que Hobsbawm denominou a “Era do Ouro”, iniciado após o término das Guerras Mundiais, em 1945.

⁴ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 17.

⁵ HAYEK, Friedrich A. **O Caminho da Servidão**. Trad. De Leonel Vallandro. 2ª ed. São Paulo: Globo, 1977, p. 35; CORRAGIO, José Luis. *Propostas do Banco Mundial para a Educação: Sentido Oculto ou Problemas de Concepção*. Trad. Mônica Corullón. In DE TOMASSI, Livia, WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC-SP, 1996, p. 82.

⁶ MELLO, Celso Albuquerque D. **Curso de Direito Internacional Público**. 13ª ed. rev. e atual. Renovar: Rio de Janeiro, 2001, p. 679.

⁷ STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**. A promessa não-cumprida de benefícios globais. Trad. Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 2002, p. 43 e 85; SOARES, Maria Clara Souto. *Banco Mundial: Políticas e Reformas*. In TOMASSI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC-SP, 1996, p. 23.

Mundial (1995), *Educação Superior: Lições Derivadas da Experiência* (1994) e *Construindo Sociedades do Conhecimento: Novas Mudanças para a Educação Superior* (2002)⁸.

Dessa forma, conforme amplamente discutido em pesquisas no campo da Educação⁹ e como pretende-se demonstrar neste trabalho, o Banco concebeu um sistema de educação superior que pode ser caracterizado como um paradigma do neoliberalismo educacional: um modelo que propugnou a limitação da esfera e papel do Estado e a institucionalização de uma racionalidade competitiva e lucrativa.

Assim, no momento de reestruturação jurídica educacional no Brasil, lado a lado com a reorganização do capitalismo mundial, propõe-se, no presente trabalho, a análise, no contexto da educação superior, do principal valor defendido pela corrente neoliberal: a liberdade. Pretende-se, nesse sentido, verificar sua construção jurídica na esfera da sociedade civil burguesa, personificada nas instituições de educação superior (IES) privadas.

Focar-se-á no período que se inicia com a promulgação da Constituição Federal (1988) e se finda com o término do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi nesse corte histórico de total reformulação da educação nacional que se

⁸ Banco Mundial. **Prioridades y Estrategias para la Educación**. Examen del Banco Mundial. Washington, 1996; BIRD/Banco Mundial. **La Enseñanza Superior**. Las Lecciones Derivadas de la Experiencia. Washington, 1995; Banco Mundial. **Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education**, Washington, 2002. Versão em espanhol: Banco Mundial. **Construyendo Sociedades del Conocimiento**: nuevos retos para la educación terciaria. Washington, 2003.

⁹ Nesse sentido: CORRAGIO, José Luis. *Propostas do Banco Mundial para a Educação: Sentido Oculto ou Problemas de Concepção*. Trad. Mônica Corullón. In DE TOMASSI, Lívia, WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC-SP, 1996; DIAS, Marco Antonio Rodrigues. *Dez Anos de Antagonismo nas Políticas sobre o Ensino Superior em Nível Internacional*. In **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial; SGUISSARDI, Valdemar. **O Banco Mundial e a Educação Superior**: revisando teses e posições? Universidade e sociedade, Brasília, DF, v. 10, n. 22, p. 66-77, 2000 (disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1111t.PDF>, acesso em 28/02/2008); SOARES, 1996.

concretizou a reforma neoliberal do Estado brasileiro, impulsionada na gestão de Fernando Collor de Mello e intensificada com Fernando Henrique Cardoso¹⁰.

Dessa forma, constitui o problema central da pesquisa a análise da configuração do instituto jurídico da liberdade educacional às IES privadas, entre 1988 e 2002, observando-se, para tanto, suas similaridades com as concepções educacionais do Banco Mundial.

Para a compreensão do instituto, partir-se-á, tendo-os sempre vista, de três diferentes *interesses* envolvidos na educação, os quais, em última análise, remetem ao antagonismo analisado por Bobbio¹¹ entre o Estado e sociedade civil (não-Estado):

- De um lado, a) o interesse do *Poder Público* em promover a educação, para a formação de recursos humanos destinados ao exercício das funções públicas e privadas necessárias ao desenvolvimento social e econômico; e b) o interesse da coletividade de ser educada, e, na qualidade de *educanda*, atualizar suas potências. A tais pretensões, pela sua magnitude, vincula-se o reconhecimento da educação como um serviço público e como um direito social. Isso pode ser acompanhado, por conseguinte, de uma série de atribuições do Poder Público na prestação e regulação da atividade educacional, que, por sua vez, pode levar à ampliação da esfera do Estado, característica do paradigma *social interventor*.
- De outro lado, contrapondo-se a tal atuação estatal ampliada, o interesse dos membros da *sociedade civil* de promover a educação, para a consecução de seus fins próprios e infinitos. Exige, para tanto, *liberdade educacional*, uma liberdade no sentido liberal burguês, *em relação do Estado*, à qual corresponde o Estado *mínimo neoliberal*.

Sendo assim, a configuração jurídica da liberdade educacional será estudada como resultado da composição desses interesses em conflito, e, diante da prevalência

¹⁰ SILVA JR., João dos Reis e SGUISSARD, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior do Brasil: Reformas do Estado e Mudanças na Produção**. Bragança Paulista: EDUSF, 1999, p. 27.

de um ou outro, da forma como definidos o âmbito de atuação do Estado e o espaço da sociedade civil.

Ademais, considerando o ponto de vista dos estabelecimentos educacionais privados, representativos dos interesses da *sociedade civil promotora da educação*, será a liberdade educacional trabalhada sob dois prismas:

- a *livre iniciativa*, ou seja, a liberdade do particular de manter um estabelecimento, prestando serviços educacionais, com reconhecimento do Estado; e
- a *liberdade acadêmica*, isto é, a prerrogativa da comunidade acadêmica, reunida na escola pública ou privada, de dirigir e organizar o processo educativo.

Desse modo, no âmbito de uma reflexão sobre os fundamentos histórico-sociais do instituto jurídico da liberdade educacional às IES no Brasil, o presente trabalho, partindo da análise da pertinência da associação entre as concepções Banco Mundial e o neoliberalismo na educação, possibilita importantes reflexões sobre a educação no final do século XX. Tais reflexões envolvem: a solução de matiz neoliberal e a partir da proposta de Estado mínimo para a *crise mundial da educação superior*; a forma como, no cenário capitalista neoliberal, configurou-se a liberdade *em relação ao Estado* no campo, de natureza fundamentalmente pública, da educação; as conseqüências da configuração do instituto com a prevalência dos interesses da sociedade civil burguesa em detrimento da esfera de atuação estatal; e, por fim, a compatibilidade entre os valores *emancipatórios* e *humanistas* que deveriam permear a educação, dentro da própria tradição do iluminismo e do liberalismo, e uma liberdade educacional eivada de racionalidade *lucrativa* e *concorrencial* no formato neoliberal.

A construção do trabalho efetivar-se-á, então, na seqüência abaixo.

No Capítulo I, *A Liberdade Educacional às IES Privadas*, serão conceituadas a educação e a educação superior e analisados os potenciais interesses nelas

¹¹ BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**. Para uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 33.

envolvidos. A partir disso, será construído o significado da liberdade educacional às IES privadas e indicado como será apreendida a configuração jurídica desse instituto.

No Capítulo II, será analisado *O Direito Internacional da Educação*, definindo seu campo específico e sintetizando-o, com destaque ao quadro jurídico da educação superior no qual se insere a liberdade educacional às IES privadas.

No Capítulo III, *O Neoliberalismo e o Banco Mundial*, estudar-se-ão, num primeiro momento, as principais características do paradigma neoliberal. Em seguida, será analisada a instituição Banco Mundial, verificando sua composição, características e objetivos, e definindo seu papel na implementação do neoliberalismo.

No Capítulo IV, *A Política Educacional do Banco Mundial*, serão pesquisadas as tendências dos principais documentos produzidos no corte histórico pesquisado. Efetuar-se-á, então, uma síntese da concepção educacional do Banco Mundial no âmbito da educação superior, observando sobre sua configuração no sentido do *neoliberalismo educacional*.

Verificado o panorama histórico e ideológico mundial, a legislação internacional sobre a educação superior e a concepção educacional do Banco Mundial, será iniciada a reflexão acerca da reorganização da educação brasileira e, dentro dela, do instituto jurídico da liberdade educacional às IES privadas.

No Capítulo V, *A Liberdade Educacional às IES Privadas na Constituição Federal de 1988*, após a verificação do contexto histórico da educação brasileira, estudar-se-á de que modo foi solucionado no texto constitucional o conflito de interesses no campo educacional. Dessa forma, será analisada como se configuraram, num cenário jurídico de educação como um *serviço público não privativo*, a esfera do Estado e, correlacionada a esta, a liberdade educacional às IES privadas.

A trajetória da reorganização da educação superior, no corte histórico pesquisado estará dividida em dois momentos, analisados separadamente. No Capítulo VI, *A Reconfiguração do Arcabouço Jurídico-educacional: de José Sarney a Itamar Franco*, será estudado o período de 1988 a 1994. Constituiu fase de estagnação da educação superior, na qual as estratégias políticas para o setor mostraram-se debilitadas¹², e a estrutura jurídica nacional, em linhas gerais, limitou-se a conjugar a nova Constituição e a legislação legada pelo regime militar.

Nesse capítulo, será estudado, num primeiro momento, o contexto histórico e os projetos políticos para a educação superior. Em seguida, focar-se-á na configuração assumida pelo ordenamento educacional, com destaque à liberdade educacional às IES privadas, atentando-se, ainda, às discussões legislativas em torno de uma nova LDB.

No Capítulo VII, *A Reconfiguração do Arcabouço Jurídico-educacional no Governo de Fernando Henrique Cardoso*, analisar-se-á o período de 1995 a 2002. Nele se verificou uma política educacional clara, bem articulada e efetivamente implementada, com substanciais alterações legislativas – destacando-se, dentre outras a serem analisadas, a Lei nº 9.131/1995, que alçou ao nível legal um sistema avaliativo da educação superior; Lei de Diretrizes e Bases (nº 9.394/1996); a Lei 9.870/1999, que possibilitou a finalidade lucrativa na educação superior. Levou, assim, a uma nova etapa de extraordinário crescimento da educação superior brasileira.

Após o estudo da proposta de reforma do Estado e da educação superior brasileira no período FHC, apreciar-se-á, a partir da estruturação da presença estatal na educação superior e da organização das instituições de educação superior, a configuração da liberdade educacional às IES privadas.

Finalmente, no Capítulo VIII, *A Liberdade Educacional às IES privadas no Brasil: Similaridades com as Concepções do Banco Mundial*, a configuração jurídica da liberdade educacional às IES privadas será identificada com o *neoliberalismo*

¹² SILVA JR. e SGUISSARD, 1999, p. 235.

educacional propugnado pelo Banco Mundial. Nesse sentido, estará visualizada sob dois pilares: primeiro, a partir da limitação da atuação estatal e correspondente ampliação do espaço da sociedade civil burguesa, com grande extensão dos dois aspectos analisados (livre iniciativa e liberdade acadêmica); segundo, permeado pela racionalidade *concorrencial* e *lucrativa*, o que, porém, levou ao *totalitarismo do capital*.

Como metodologia de trabalho, utilizou-se uma abordagem *crítica* e *histórica* do objetivo enunciado.

Entende-se a análise *crítica* como uma tentativa de romper com o enfoque *simplificador*¹³ do direito, que o reduz a seu aspecto lógico-formal, restringe seu estudo à sua perspectiva interna, e o separa em disciplinas *hiperespecializadas*¹⁴.

Alinhando-se à proposta de Morin de apreender a realidade em sua *complexidade*,¹⁵ identificar-se-á no fenômeno jurídico sua pluralidade dimensional. Isso implica a possibilidade de uma reflexão sobre o direito, tanto a partir de uma

¹³ Conforme ensina Edgar Morin, a ciência e o pensamento ocidental cartesiano, e, nesse sentido, a forma de compreender a realidade a partir da modernidade, têm se desenvolvido com fundamento no paradigma da *simplificação*. Com a pretensão de revelar a ordem perfeita e impecável do cosmos, suas leis necessárias e absolutas, e abarcar e controlar a totalidade, esse paradigma atua por meio das seguintes operações lógicas: a) *disjunção*, separado o que está ligado; e b) *redução*, unificando o que está disperso. Produz, assim, uma visão mutiladora e unidimensional da realidade, que objetiva alcançar a simplicidade que estaria por trás de uma apenas aparente desordem, multiplicidade e confusão dos fenômenos (MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Trad. Dulce Matos. 2ª ed. Lisboa: Instituto Piaget, 1990, p. 16, 17, 86 e 87).

¹⁴ MORIN, Edgar. **Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro**. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 12ª ed. São Paulo: Cortez, Brasília: UNESCO, 2007, p. 41. Sob o princípio da *disjunção*, o direito se dividiu em áreas fechadas em si mesmas e que pouco conversam entre si, denominadas pelo nome do respectivo código: direito constitucional, direito civil, direito penal, etc.

¹⁵ Complexo, ensina Morin, significa “o que foi tecido junto”. Há complexidade, “quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo (como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o mitológico), e há um tecido interdependente entre o objeto do conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes, as partes entre si”. A complexidade é a união entre a unidade e a multiplicidade. O pensamento complexo aspira o conhecimento multidimensional. Sabe, porém, como ponto de partida, da impossibilidade do controle total do real, pretendido pela mentalidade simplificadora. Busca, assim, um pensamento aberto, reflexivo, auto-crítico, apto à auto-reforma, que se esforça por encontrar metapontos de vista e se preocupa em distinguir, mas sem fragmentar, e em conjugar, mas sem reduzir, apreendendo, do real, relações de ambivalência. É o pensamento que une e distingue, no lugar de reduzir e separar. Ao invés, portanto, da *redução* e da *disjunção*, propugna as operações da *distinção*, *conjunção* e *implicação* (MORIN, 1990, p. 08 a 10; 2007, p. 32, 38 e 46).

perspectiva lógico-formal, interna, como a partir de perspectivas externas, como fenômeno social, histórico, filosófico e político.

Buscar-se-á, nesse sentido, atentar-se também a essas perspectivas externas, por meio de uma reflexão sobre os pressupostos do direito, sobre as bases nas quais se assenta sua lógica, sobre sua origem histórica e sobre as relações materiais e os interesses que o condicionam e o manipulam. Enfim, além da leitura formal, deslocar-se-á desse “nível lógico interno para o processo de conhecimento externo (sociológico-histórico-político), em cujo espaço repensa e desmitifica a própria natureza da ordem legal reinante”¹⁶.

No contexto de um olhar crítico do direito, focar-se-á na reflexão *histórica*. Essa é entendida como forma de buscar entender os fenômenos jurídicos a partir de sua formação material no tempo, compreendendo-os como resultado de um passado que “não é um passado morto, mas um passado que, em algum sentido, está vivo no presente”¹⁷.

Dessa forma, ter-se-á como objetivo dialogar com o passado recente, verificando as respostas que anteriormente foram dadas a indagações ainda vigentes, para, assim, tentar projetar, descortinar possibilidades, horizontes para a solução de problemas educacionais atuais¹⁸.

¹⁶ WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 96.

¹⁷ COLLINGWOOD *apud* CARR, Edward H. **Que é História?** Trad. Lúcia Maurício de Alverga. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 57.

¹⁸ PAIVA, José Maria. Aula ministrada na disciplina “História da Educação: Teorias e Métodos” do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Educação – Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Piracicaba, 24/04/2007.

I. A LIBERDADE EDUCACIONAL ÀS IES PRIVADAS

A análise da configuração jurídica da liberdade educacional às instituições privadas de educação superior pressupõe a definição da extensão e do sentido dos termos envolvidos: educação, educação superior, instituições de educação superior (IES) privadas e liberdade educacional.

Ciente da dificuldade em se alcançar uma definição universal, haja vista os diversos enfoques científicos a partir dos quais os objetos podem ser observados, e considerando que “os conceitos e classificações são operativos em função da realidade a ser estudada”¹, buscar-se-á tão somente atribuir a tais termos um significado jurídico que permita seu tratamento sistemático.

Sendo assim, o presente capítulo pretende, inicialmente, chegar à aludida definição funcional prévia dos conceitos. A partir da conceituação ampla da educação e educação superior (Item 01), analisar-se-ão potenciais interesses nesta envolvidos (Item 02). Estes permitirão, após a afirmação da educação como um serviço público (Item 03), a construção do significado da liberdade educacional às instituições privadas de educação superior (no Item 04).

Por fim, considerando as implicações dos referidos interesses no tratamento normativo do processo educativo, trabalhará o Item 05 a forma como se efetiva e como pode ser apreendida a configuração jurídica da liberdade educacional às instituições privadas de educação superior.

¹ RANIERI, Nina. **Educação Superior, Direito e Estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: Edusp/Fapesp, 2000, p. 168.

1. Um Conceito de Educação e de Educação Superior

O vocábulo “educação” não é utilizado de maneira unívoca na legislação brasileira vigente no corte histórico pesquisado, não se observando, de forma geral, uma preocupação técnica com sua definição rigorosa e seu emprego.

Exemplificativa dessa equivocidade é sua utilização, na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases – LDB) ², como sinônimo de "ensino". No entanto, os termos são tomados com sentidos diversos no art. 24, IX, da Constituição Federal, segundo o qual cabe concorrentemente à União, Estados e Distrito Federal, legislar sobre “educação, cultura, ensino e desporto” (grifo nosso).

Reconhecendo-se a dificuldade de estabelecer a partir dos textos legais um conceito fixo, o vocábulo será empregado em sentido que não escape à legislação (portanto, jurídico) e que, valendo-se do auxílio da área da Educação, atenda aos objetivos da pesquisa.

Entender-se-á educação como um processo amplo de desenvolvimento das capacidades, das potencialidades físicas, intelectuais e morais do ser humano³.

Parte, assim, do reconhecimento do “inacabamento”, da “inconclusão” do homem, que “se sabe inacabado e por isto se educa”⁴. Encerra, então, uma “aprendizagem de vida”, implicando uma transformação que se opera no indivíduo, ser

² Pode ser observada na LDB a menção, de forma indistinta, às expressões "instituições de ensino" e "instituições de educação superior:

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: I - cursos seqüenciais (...) abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino... (grifo nosso);

Art. 45. A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior... (grifo nosso).

Art. 49. As instituições de educação superior aceitarão a transferência... (grifo nosso).

³ GARCIA, Maria. Aula ministrada no Curso de Especialização em Direito Educacional – Centro Extensão Universitária CEU. São Paulo, 25/02/2005.

⁴ FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. Trad. Moacir Gadotti e Lilian Lopes Martins. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 27 e 28.

vivente, ao assimilar, incorporar, fazendo suas novas realidades, novas experiências de vida⁵.

Engloba, nessa acepção, os processos de formação da pessoa que se efetivam de diversas formas em distintas instâncias da vida em sociedade, dentre as quais a escola. Coincide, dessa forma, com o disposto no art. 1º da LDB:

Art. 1º 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.

Assim definida, a educação pode ser compreendida como gênero que contém, como uma de suas espécies, a educação escolar ou formal, isto é, aquela desenvolvida em instituições próprias (a escola), e sistematizada, organizada e reconhecida pelo Estado.

Essa é a modalidade de educação objeto da reflexão no presente trabalho.

No contexto, então, da educação escolar, será focada a educação superior, entendida como o último estágio⁶ do processo educativo escolar, destinando-se, em rigor, ao educando com considerável maturidade intelectual, que, previamente, passou por um processo de formação básica⁷.

⁵ PAIVA, José Maria. Aula ministrada na disciplina “História da Educação: Teorias e Métodos” do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Educação – Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Piracicaba, 07/03/2007.

⁶ O que, destaca, não implica num caráter terminativo, tendo em visto a possibilidade de sempre aprender mais, no contexto da educação continuada, e, portanto, de extensão ilimitada. Como coloca Paulo Freire, o homem “é um ser na busca constante de ser mais” (FREIRE, 1979, p. 27)

⁷ Nesse sentido, observam-se as definições, trazidas por Ranieri, de Legendre (Dictionnaire Actuel de L'Éducation, 1993), para quem a educação superior designa “todo tipo de educação dispensada em instituições pós-secundárias permitindo, ao final dos estudos, a obtenção de grau, diploma ou certificado”, e de Good (Dictionaty of Education, 1973), para quem “é definida como a instrução oferecida a pessoas de considerável maturidade intelectual, previamente preparadas em escolas secundárias” (RANIERI, 20002, p. 169). A Declaração Mundial sobre Educação Superior: Visão e Ação (Paris, 1999), dispõe “A educação superior compreende todo tipo de estudos, treinamento ou formação para pesquisa em nível pós-secundário, oferecido por universidades ou outros estabelecimentos educacionais aprovados como instituições de educação superior pelas autoridades competentes do Estado”.

Como instrumentos para a efetivação da educação nesse nível superior – porém deste, evidentemente, não exclusivos – podem ser citados, em conformidade com a legislação⁸, o ensino/instrução, a pesquisa e extensão.

Por *ensino* ou *instrução* entende-se o processo de transmissão de conhecimentos, informações, esclarecimentos necessários à educação⁹. Constitui, nos termos do art. 1º da LDB, o instrumental predominante da educação escolar¹⁰.

Já a *pesquisa* pode ser definida como o processo de investigação científica, de produção do conhecimento.

Finalmente, a *extensão* pode ser tomada como o processo de socialização do conhecimento, levando aquilo que foi produzido e sistematizado no estabelecimento escolar à comunidade na qual está inserida.

Tais acepções, presentes mas não únicas na legislação brasileira, mostram-se funcionais ao trabalho, na medida em que permitem o estudo da liberdade educacional das IES privadas no contexto da “educação escolar”, definida de forma ampla, abrangendo, para a sua efetivação, os principais meios trazidos pelo ordenamento

⁸ Nesse sentido, citam-se, como exemplos:

a) art. 207 da Constituição Federal: "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" (grifo nosso).

b) art. 2º da Lei 5.540/68: "O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado" (grifo nosso).

c) Art. 43, LDB: "A educação superior tem por finalidade: I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; (...) 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; (...) 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" (grifo nosso).

⁹ GARCIA, 2005.

¹⁰ Art. 1º (...) § 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias

jurídico: a produção, a sistematização, a transmissão e a socialização do saber, traduzidas nas atividades-fim de ensino, pesquisa e extensão.

2. Os Interesses Envolvidos na Educação

Entendida a educação como meio para a atualização das potencialidades dos indivíduos, constitui, por conseguinte, instrumento para o desenvolvimento de todo o grupo social em que tais indivíduos estão inseridos.

Apresenta-se, assim, objeto de interesses concorrentes, nem sempre coincidentes. Neste sentido, coloca Agostinho Monteiro que:

a educação é objeto de várias pretensões de direito: dos pais, desde sempre, porque os filhos são seus; dos Estados, sobretudo desde o aparecimento do Estado-nação, porque os cidadãos são também seus e, em todo o caso, porque na educação está em jogo o Bem Comum; sem esquecer os interesses das religiões, ao longo dos tempos; e ainda – *at last but not at all the least* – o interesse dos próprios educandos, que começam por estar na mais absoluta dependência dos adultos. Esta concorrência de interesses é a questão mais sensível e decisiva do direito à educação¹¹.

Dessa forma, partindo-se da posição do autor citado, podem ser enumeradas, no momento final do “breve século XX”, três distintas esferas de pretensões de direito envolvidas na educação.

Primeiro, a pretensão do Estado, entendido, seguindo Bobbio, num sentido restritivo, como o sistema político e o conjunto de suas instituições, e, desta forma, como o “conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo”¹².

¹¹ MONTEIRO, Agostinho dos Reis. O pão do direito à educação.... **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, vol. 24, nº 84, set. 2003, p. 768.

¹² BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**. Para uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 33.

Trata-se do interesse na promoção da educação dos cidadãos, com vistas à promoção do desenvolvimento e à consecução dos objetivos estatais.

Os outros dois interesses remetem, por sua vez, à idéia de *sociedade civil*, compreendida, valendo-se também das lições de Bobbio, numa definição negativa em contraposição à de Estado, como o campo de relações que sobra uma vez bem delimitado o âmbito do Poder Público¹³. Constitui o espaço do não-Estado, ocupado pelas classes sociais e pelos diversos grupos representativos de seus interesses, no qual se desenvolvem seus conflitos de natureza econômica, social, ideológica, que ao Estado - cuja formação e constituição refletem este jogo de interesses - cumpre solucionar.

Nesse espaço social, identificam-se: a) a pretensão dos membros da sociedade civil, na qualidade de *educandos*, de receber a educação; e b) a pretensão dos particulares, isto é, dos membros da sociedade civil como promotores, responsáveis ou meramente interessados no processo educativo dos indivíduos. Esta remete às distintas motivações dos pais na educação de seus filhos, dos grupos religiosos na de seus fiéis, das organizações na de seus funcionários/membros, das escolas e dos professores na de seus alunos e de outros indivíduos e grupos sociais que buscam a educação de parcela ou da totalidade da população.

3. As Pretensões do Estado e do Educando e a Natureza Pública da Educação

3.1. As Pretensões Estatais e a Educação Instrumental dos Fins do Estado

O interesse do poder político em relação à educação decorre de seu caráter de meio indispensável à consecução das metas estatais.

¹³ BOBBIO, 2001, p. 34.

De fato, funciona o processo educacional como ferramenta fundamental à formação de pessoal para o atendimento das exigências do crescimento econômico, e, no campo político, para a tomada de decisões e determinação dos rumos do Estado.

Emerge, dessa forma, a concepção da educação, na perspectiva *ex parte principis*, como instrumento da ação política do Estado e de consecução de seus interesses e fins¹⁴. Por isso, é por ele mantida e dirigida e, caso possibilitada à iniciativa privada, por ele controlada¹⁵.

3.2. As Pretensões dos Educandos e o Direito à Educação

A segunda pretensão em relação à educação identificada é aquela dos membros da sociedade na qualidade de *educandos*. Consiste no interesse do indivíduo de receber a educação e, por meio da aprendizagem, desenvolver suas potencialidades físicas, intelectuais e morais.

Dirigindo-se ao Estado, assumiu historicamente a forma de um direito social.

Os direitos sociais - que incluem, além da educação, o direito à saúde, à assistência social, os direitos do trabalhador, entre outros - passaram pelo processo de positivação a partir do início do século XX¹⁶.

Seguem, assim, à 1ª geração de direitos humanos, formada pelos direitos de *liberdade*, proclamados “contra” o Estado Absolutista, com as revoluções liberais

¹⁴ Trata-se de concepção que foi sendo construída, no mundo ocidental, concomitantemente com a formação do Estado Moderno, a partir do século XVI, e em benefício de sua organização e fortalecimento. Neste sentido: MANACORDA, Mario Alighiero. **História da Educação**: da Antiguidade aos nossos dias. Trad. Gaetano Lo Monaco. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 270.

¹⁵ LUZURIAGA, Lorenzo. **História da Educação Pública**. Trad. Luiz Damasco Penna e J. B. Damasco Penna. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959, p. 23 e 24; SAVIANI, Dermeval. **A Nova Lei da Educação**: trajetórias, limites e perspectivas. 9ª ed. Campinas: Autores Associados, 2004, p. 03.

¹⁶ Citam-se como exemplos: a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Alemanha de 1919 (conhecida como Constituição de Weimar). SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

burguesas dos séculos XVIII e XIX. São, diante disso, classificados historicamente como direitos humanos de 2ª geração.

Sua configuração remete ao desenvolvimento da sociedade industrial liberal capitalista, na qual a classe operária que se formava, detentora apenas de sua força de trabalho, foi oprimida pelo poder econômico e político, nas mãos da burguesia, e submetida a condições materiais de vida e trabalho miseráveis e subumanas.

Surgem, de um lado, como fruto da pressão da grande parcela da população proletária em direção a uma igualdade material. De outro lado, como concessões do sistema capitalista, concretizadas para sua sobrevivência, ante o risco de seu aniquilamento¹⁷.

Como direito social, o direito à educação afirma-se no âmbito do Estado *social, intervencionista*, “que não considera a si estranho o modo pelo qual se desenrolam em seu âmbito as relações econômicas”¹⁸. Dessa forma, avança sobre a sociedade civil, condicionando, limitando a liberdade individual e provendo serviços públicos como educação e saúde.

Nesse sentido, remetendo a um direito social e exigindo uma resposta estatal para sua satisfação, a pretensão da coletividade *educanda* correlaciona-se com uma prestação positiva do Estado, como mantenedor educacional, ou, pelo menos, com uma atuação reguladora da educação prestada por particulares, para que ocorra com qualidade.

¹⁷ ROCHA, José de Albuquerque. O Estado em juízo e o princípio da isonomia. In RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **Lições Alternativas de Direito Processual**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1995, p. 95. Complementa o autor afirmando que o risco iminente de uma ruptura violenta do sistema exigiu a intervenção do poder público nos campos econômico e social tendentes a diminuir os contrastes e, por consequência, afastar os trabalhadores da via revolucionária, o que redundou na superação histórica da igualdade formal do Estado liberal absenteísta e no advento da igualdade substancial correspondente ao Estado social intervencionista (ROCHA, 1995, p. 95).

¹⁸ BOBBIO, 2001, p. 124.

3.3. A Natureza Pública da Educação

A importância dada à educação pelo Estado e pelos membros da coletividade, na qualidade de *educandos*, implica o reconhecimento de seu caráter público.

Decorre, assim, a natureza pública da educação da sua configuração como instrumento indispensável à consecução, ao mesmo tempo, dos objetivos estatais bem como dos fins próprios dos indivíduos e dos diversos grupos que formam a coletividade.

Especificamente no nível superior, esse caráter próprio da atividade educacional pode ser observado:

em face dos benefícios que produz, tais como disseminação do conhecimento superior, formação de pessoal habilitado às ocupações sociais mais complexas, formação de grupos dirigentes, geração de conhecimentos que contribuem para o crescimento e a produtividade e da competição do país, etc.¹⁹.

Trata-se de uma atividade pública em razão de seus fins²⁰ e não porque prestada pelo Poder Público. Mantém, portanto, tal natureza ainda que oferecida pela iniciativa privada.

Nesse sentido, justifica-se a intervenção estatal na educação, seja prestando-a diretamente, seja impondo restrições ou assegurando estímulos à prestação pela sociedade civil, sempre com vistas à consecução dos fins próprios e do respeito aos direitos dos cidadãos.

¹⁹ RANIERI, 2000, p. 41.

²⁰ RANIERI, 2000, p. 42.

4. As Pretensões da Sociedade Civil e a Liberdade Educacional às Instituições Privadas de Educação Superior

4.1. A Liberdade em Relação ao Estado: Uma Concepção Liberal-burguesa

Além dos interesses do Estado e dos *educandos*, pode ser identificada, na sociedade capitalista do final do século XX, a pretensão dos particulares de promover o processo educacional, para a consecução de seus fins infinitos.

Aludidos promotores da educação (pais, empresas, igrejas, etc.) requerem, uma vez que são distintas e incontáveis suas motivações, ampla margem de liberdade para decidir sobre a forma e conteúdo da educação a ser ministrada.

Assim, contrapondo-se aos limites impostos pelo Estado, seja para a consecução dos fins próprios, seja para a garantia do direito social à educação, a pretensão dos particulares deve ser entendida de forma intimamente vinculada à idéia de liberdade ou, mais especificamente, de *liberdade educacional*.

Tal liberdade pode ser apreendida no sentido da doutrina liberal burguesa, de *liberdade em relação ao Estado*, que significa a não-atuação estatal²¹.

Trata-se de concepção que remete às revoluções dos séculos XVIII e XIX por meio das quais a burguesia, em oposição ao regime absolutista e aos privilégios e vínculos de origem feudal, buscou a restrição do poder e da atuação estatal no âmbito da doutrina do liberalismo, “uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções”²².

²¹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo, Max Limonad, 2000, p. 157

²² BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 17.

Nesse momento ocorre a positivação do direito individual de liberdade, classificado historicamente como direito fundamental de 1ª geração. Efetivado "contra" o poder político, foi buscado no contexto do Estado *mínimo*, tido como aquele que se intromete o menos possível no campo de ação do indivíduo, deixando que a auto-regulação da sociedade possibilitasse seu desenvolvimento autônomo.

Nesse sentido, correlata a uma idéia burguesa de liberdade, com vistas à consecução de distintos fins, a pretensão da sociedade civil promotora da educação, em confronto com os interesses anteriormente citados, remete à diminuição da intervenção do Estado no setor.

4.2. A Liberdade em Relação ao Capital: Uma Concepção Educacional Emancipatória

No contexto da sociedade capitalista liberal, a saída do Estado e a limitação de sua intervenção, por um lado concretizam o ideal burguês de liberdade, mas, por outro, permitem o avanço irrestrito do capital e de sua racionalidade à esfera da educação.

Dessa maneira, o processo educativo, cujo fim é a atualização das potencialidades do homem e o desenvolvimento do grupo social, pode acabar pervertendo-se e transformando-se em mero meio à obtenção do lucro.

Assim, embora restringida a intervenção do Estado, a educação privada não se efetiva como uma educação livre:

Veja-se bem que não identifico educação privada e particular com educação livre. Livre, pela Constituição, é a iniciativa privada de oferecer educação. Mas tal educação privada está, entre nós, mais do que a pública, sujeitas a imposições alheias à própria educação. De modo geral, entretanto, as suas escravidões mais visíveis são, exatamente, ao preconceito e ao dinheiro. Quanto a este, a educação privada é, por excelência, uma educação barata. Precisa e tem de ser barata. Faz-se por isso mesmo rotineira, conservadora, hostil a inovações e experiências. Quanto ao preconceito, a escola privada faz-se escrava de

sua clientela. Ela está aí para satisfazê-la, para atendê-la, para obedecer-lhe²³.

Dessa forma, a preservação da educação como processo de desenvolvimento humano passa a exigir a preservação da liberdade num segundo sentido: a liberdade *em relação ao capital*.

4.3. Liberdade Educacional às Instituições Privadas de Educação Superior

As IES privadas personificam os membros da sociedade civil na promoção da educação superior. Trata-se de estabelecimentos cujo adjetivo “privada” remete à sua manutenção e direção pela iniciativa privada e “educação superior” indica suas atividades-fim potenciais (ensino, pesquisa e extensão) no degrau mais alto do processo educativo formal.

Na sociedade capitalista do final do século XX, a liberdade educacional no âmbito das IES privadas pode ser compreendida como a prerrogativa de promover a educação, decidindo sobre sua forma e conteúdo, com o mínimo de intervenção estatal: uma liberdade de prestação educacional, no sentido liberal-burguês, em relação ao Estado, que deve ser *mínimo*.

Do ponto de vista dos estabelecimentos privados, a liberdade educacional pode, ademais, ser entendida sob dois prismas principais: a livre iniciativa e a liberdade acadêmica.

A livre iniciativa configura-se como a liberdade dada à iniciativa privada, à esfera da sociedade civil, do não-Estado, de criar, manter e administrar estabelecimentos educacionais, com o reconhecimento estatal.

²³ TEIXEIRA, Anísio. **Um Anacronismo Educacional**. Revista Senhor. Rio de Janeiro. Ano 02, nº 01, 1960, p. 30, *apud* CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: EDUFF; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2005, p. 364.

Já a liberdade acadêmica encerra a prerrogativa conferida aos membros da comunidade escolar (professores, pesquisadores e alunos) - seja o estabelecimento público ou privado - de dirigir, organizar o processo educativo, definindo e implantando seu projeto acadêmico. Trata-se, portanto, de liberdade cuja titularidade recai sobre a comunidade acadêmica, reunida na escola, vista coletivamente.

Dentro desse prisma, é mais sensível o conflito, na sociedade liberal, entre o capital e a educação, a exigir a proteção da liberdade acadêmica em face daquele. Isso fica evidenciado notadamente na iniciativa privada com fins lucrativos, em que interesses acadêmicos acabam muitas vezes cedendo frente aos interesses do capital e maior lucro.

5. A Configuração jurídica da Liberdade Educacional às Instituições Privadas de Educação Superior

Foram identificados três interesses em relação à atividade educacional. De um lado, os interesses do Estado e da coletividade *educanda*, implicando o reconhecimento da natureza pública da educação e a indispensabilidade da presença do Estado no setor. De outro lado, a pretensão da sociedade civil promotora e prestadora de serviços educacionais, que, para tanto, requer liberdade em relação ao Estado, com a limitação da sua esfera.

Tais pretensões e o conflito que se estabelece por conta de suas diferenças em torno da intervenção estatal no setor, conduzem à dicotomia, analisada por Bobbio²⁴, entre Estado e não-Estado/sociedade civil. Esta, por sua vez, remete aos antagonismos entre presença estatal *versus* liberdade e entre dois paradigmas de atuação do poder político, característicos do "breve século XX": *interventor versus mínimo*.

Refletindo tais antagonismos na legislação, a configuração jurídica da liberdade educacional resulta da forma como as forças representativas dos distintos interesses se

compõem e da maneira como a atuação do Estado e a configuração do direito do educando foram definidas, diante da prevalência de um ou outro destes interesses em conflito.

O instituto jurídico da liberdade educacional às IES privadas deve portanto ser entendido como o reflexo no conjunto normativo nacional da composição das esferas do Estado e do não-Estado, resultante do conflito histórico-social de pretensões envolvidas na educação.

²⁴ BOBBIO, 2001, p. 33.

II. O DIREITO INTERNACIONAL DA EDUCAÇÃO

O ordenamento jurídico educacional estatal dá forma, de um lado, ao tema da liberdade educacional, que se opera em rigor em relação ao Estado e que se insere no campo dos direitos conquistados historicamente pela burguesia, os direitos humanos fundamentais de “1ª geração”. Por outro lado, configura o direito social à educação, classificado como de “2ª geração”, próprio do Estado intervencionista, que, como antítese da concepção liberal, diminui a esfera do não-Estado condicionando o exercício das liberdades individuais e provendo serviços públicos.

Dessa forma, trabalhando em diferentes níveis os direitos fundamentais, a regulamentação da educação por um determinado Estado, vincula-se às normas, por ele incorporadas, de direito internacional dos direitos do homem e, dentro deste, de direito internacional da educação.

Esse direito internacional da educação é constituído por um grande número de normas concernentes ao tema, dispersas “em mais de uma centena de instrumentos jurídicos em nível universal e regional” de direitos humanos, e pelos respectivos “*travaux préparatoires* (trabalhos preparatórios), jurisprudência, doutrina, mecanismos de proteção e implicações político-pedagógicas”¹.

A análise desse campo jurídico, referente à educação, apresenta-se de grande importância para os objetivos da presente pesquisa, o que se explica, fundamentalmente, por dois motivos.

Primeiro, porque a configuração jurídica da liberdade educacional às IES privadas no Brasil, na Constituição Federal de 1988 e a partir dela, relaciona-se necessariamente com as normas de direito internacional às quais o país se vinculou antes e no curso desse período, num contexto global de uma “soberania

¹ MONTEIRO, Agostinho dos Reis. O pão do direito à educação.... **Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, vol.24, nº 84, set. 2003, p. 767.

heterodeterminada”, resultante de uma “interdependência absoluta” entre os Estados². Segundo, porque o Banco Mundial, organismo vinculado à Organização das Nações Unidas, como à frente se analisará, embora possa valer-se de interpretações próprias da concepção neoliberal de Estado, não poderia, em princípio, fugir do direito construído sob os auspícios daquela organização.

Desse modo, no presente capítulo, após a definição, no contexto do direito internacional dos direitos humanos, do campo específico do direito internacional da educação e dos principais documentos jurídicos que o compõem (Itens 01 e 02), será realizada, no Item 03, uma síntese do tratamento da educação, com destaque à educação superior, nesta legislação internacional.

Tal análise permitirá o entendimento do quadro jurídico internacional no qual se insere a liberdade educacional das instituições privadas de educação superior e dos parâmetros, limites e fins dentro dos quais haveria de transitar.

1. O Direito Internacional dos Direitos Humanos

O direito internacional dos direitos humanos estabelece o conjunto de direitos que os seres humanos devem possuir para o desenvolvimento de suas potencialidades assim como o conjunto de mecanismos desses direitos protetivos³. Seu objeto centra nos direitos da pessoa humana, cujo exercício efetivo busca assegurar⁴.

Tem como fundamento a pessoa humana como “valor fonte” de todos os valores sociais, políticos e econômicos e alicerce último da ordem jurídica. Segue, nesse sentido, a formulação do imperativo categórico kantiano “Aja de tal modo que você trate

² GENRO, Tarso. A “Paz perpétua” no mundo atual. In: ROHDEN, Valério (Org.). **Kant e a Instituição da Paz**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, Goethe-Institut/ICBA, 1997, p. 239-240.

³ MELLO, Celso D. Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 1º vol. 13ª edição rev. e atual. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

⁴ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo, Max Limonad, 2000, p. 41 e 42.

a humanidade tanto em sua pessoa como na pessoa de todos os outros sempre e ao mesmo tempo como um fim, e jamais como simples meio”⁵.

Sua consolidação deu-se após a Segunda Guerra Mundial, como reação às atrocidades e às violações de direitos humanos cometidas pelos regimes totalitários nazi-fascistas⁶.

Concretiza-se a partir da criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, e da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Esse documento, somado ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), estrutura o direito internacional dos direitos humanos, inaugurando o sistema global de proteção destes direitos⁷.

Nas décadas seguintes, tais instrumentos, somados a outros já existentes à época⁸, passaram a coexistir com uma série de novos tratados de proteção dos direitos humanos, tanto de abrangência global como regional. Advieram, ainda, mecanismos protetivos oriundos de organismos especializados da ONU, entre os quais, destaca-se, a UNESCO⁹.

Todos esses documentos, salvaguarda dos direitos humanos e complementando-se uns aos outros, formaram "um *corpus* de regras bastante

⁵ Emmanuel Kant, *apud* NOUR, Soraya. Um Público Crítico: a condição da paz. **Impulso – Revista de Ciências Sociais e Humanas**. Emmanuel Kant (1804 – 2004). Piracicaba, v. 15, nº 38, set-dez 2004, p. 62.

⁶ PIOVESAN, 2000, p. 129; COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 52 a 54; LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Cia das Letras, 1988, p. 19, 117 e 118. Destaca esse último que, pressupondo que os seres humanos são descartáveis e supérfluos, os regimes nazi-fascistas negaram o valor atribuído pela tradição ocidental à pessoa humana.

⁷ PIOVESAN, 2000, p. 41, 42 e 161; MONTEIRO, 2003, p. 767; TRINDADE, José Damião de Lima. **História Social dos Direitos Humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2002, p. 191.

⁸ Nesse sentido, a Convenção da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965) e, no âmbito do continente americano, a Declaração Americana de Direitos e Deveres dos Homens (1948)

⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção Internacional dos Direitos Humanos**. Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 01 e 02.

complexo"¹⁰, de origens diversas (ONU e outras organizações internacionais), de distintos âmbitos de aplicação (global e regional) e de variáveis conteúdos e forças jurídicas “desde simples declarações até convenções devidamente ratificadas”¹¹

2. Direito Internacional da Educação

No âmbito do direito internacional dos direitos do homem, insere-se o direito internacional da educação.

Tal esfera disciplina as prerrogativas e mecanismos condizentes ao desenvolvimento pleno das potencialidades dos seres humanos – entre os quais, o direito social do cidadão à educação e o direito individual de liberdade educacional. Ao assegurar direitos dos indivíduos, instrumentaliza, ainda, o desenvolvimento e a consecução dos fins diversos do Estado e da sociedade civil.

Tratando da temática educacional, passando pelos seus objetivos e pelos direitos de natureza individual (liberdade educacional)¹² e social, destacam-se como principais dispositivos e instrumentos do direito internacional à educação de âmbito global:

- a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada por meio da Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral da ONU, em 10 de dezembro de 1948 (artigos XVIII a XX e XXVI)¹³;

¹⁰ TRINDADE, 1991, p. 03.

¹¹ TRINDADE, 1991, p. 03.

¹² Cabe destacar a inclusão, entre os dispositivos de direito internacional da educação, daqueles referentes ao direito de liberdade informadores do instituto da liberdade educacional, a saber: a liberdade de consciência, de manifestação do pensamento e de associação.

¹³ Observam-se controvérsias sobre sua força jurídica obrigatória e vinculante para os Estados. Para Flávia Piovesan, tal obrigatoriedade faz-se presente, na medida em que a Declaração constitui uma interpretação autorizada da palavra “direitos humanos”, constante da Carta da ONU, sendo, ainda, reforçada pelo fato de ter se transformado em princípio geral de direito e costume internacional (PIOVESAN, 2000, p. 151). Por outro lado, coloca Celso D. Albuquerque Mello que: “Declaração Universal dos Direitos Humanos não possui qualquer valor de obrigatoriedade para os Estados. Ela não é

- Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigos 18, 19 e 21). Adotado pela XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas (Resolução 2.200-A), em 16 de dezembro de 1966, foi ratificado pelo Brasil em 24/01/1992, tendo sido incorporado ao ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto nº 592/1992¹⁴;
- Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁵, adotado pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, ratificado pelo Brasil em 24/01/1992 e executado internamente em conformidade com o Decreto nº 591/1992. Trata da educação especificamente nos seus artigos 13¹⁶ e 14;
- Convenção sobre os Direitos da Criança de 1990 (Artigos 28 e 29). Adotada pela Resolução no L 44 (XLIV) da Assembléia Geral da ONU, foi ratificada pelo Brasil em 24/09/1990 e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 99.710 de 21 de novembro de 1990¹⁷.

um tratado, mas uma simples declaração, como indica seu nome. O valor é meramente moral. Ela indica as diretrizes a serem seguidas neste assunto pelos Estados” (MELLO, 2001, p. 823). Neste sentido, coloca J. Damião de Lima Trindade: “A Declaração de 1948 foi uma recomendação da Assembléia Geral da ONU aos Estados – um compromisso moral, embora solene, mas não uma lei” (TRINDADE, 2002, p. 191). Trata-se, porém, de questão que perde parte de sua relevância diante da posterior “juridicização” da Declaração (PIOVESAN, 2000, p. 160), efetivada com a elaboração dos Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que, desenvolvendo pormenorizadamente seu conteúdo (COMPARATO, 2001, p. 277), estruturam, junto com ela, o direito internacional dos direitos humanos.

¹⁴ Disponível no site: http://www2.mre.gov.br/dai/m_592_1992.htm. Acesso em 05/05/2008.

¹⁵ Disponível no site: http://www2.mre.gov.br/dai/m_591_1992.htm. Acesso em 05/05/2008.

¹⁶ O art. 13 constitui “a disposição mais extensa do Pacto”, “é o artigo de alcance mais amplo e mais exaustivo sobre o direito à educação do direito internacional dos direitos humanos”, conforme entendimento do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais manifestado na Observação Geral, nº 13, documento expedido em 1999, “com o objetivo de ajudar os Estados Partes a aplicar o Pacto” e que traz em seu bojo a interpretação do conteúdo normativo do citado dispositivo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Observação Geral nº 13.** Aplicação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O direito à educação (artigo 13 do Pacto). 21º período de sessões, 1999. U.N. Doc. E/C.12/1999/10. Disponível em: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/escgencom13.htm>, acesso em 16/01/2008; e <http://hei.unige.ch/humanrts/gencomm/epcomm13s.htm>, acesso em 05/01/2008).

Citado Comitê foi criado pelo Conselho Econômico e Social da ONU com a competência de examinar os relatórios que, nos termos do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, devem ser encaminhados pelos Estados Partes, como mecanismo de monitoramento e implementação dos direitos que contempla (PIOVESAN, 2000, p. 176).

¹⁷ Disponível em <http://www2.mre.gov.br/dai/crianca.htm>. Acesso em 05/05/2008.

Resultando de conferências realizadas no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e de outras organizações internacionais, observam-se, ainda:

- a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino de 1960, adotada pela Conferência Geral da UNESCO em 15 de dezembro de 1960, sendo ratificada pelo Brasil em abril de 1968 e promulgada por meio do Decreto nº 63.223/1968¹⁸;
- Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem. Foi adotada pelos participantes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, e organizada sob os auspícios de organizações vinculadas à ONU: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), contando, ainda, com a participação do Banco Mundial¹⁹.
- Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Trata-se de Declaração, resultado da “Conferência Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação”, convocada pela UNESCO e realizada em 1998 em Paris/França, tendo sido assinada por mais de 180 países²⁰.

¹⁸ Disponível em http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/convdiscensino. Acesso em 04/03/2008.

¹⁹ Disponível em http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm. Acesso em 05/01/2008.

²⁰ Disponível em http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030620161930/20030623111830/. Acesso em 05/05/2008.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos e a Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI, não contêm, em si, força jurídica obrigatória, característica de um Tratado Internacional. Isso não significa, contudo, que não tenham qualquer alcance. Com efeito, consubstanciam-se em declarações que extraem sua eficácia e se estabelecem como fontes do direito internacional à educação na medida em que, emanadas de conferências internacionais, organizadas por organismos vinculadas à ONU, com grande participação de Estados, reafirmam, interpretam e desenvolvem o sentido, conferem executoriedade e estabelecem medidas de concretização de regras internacionais já positivadas sobre o direito à educação, porém não efetivadas. Neste sentido, cabe destacar o entendimento expresso na Observação 13 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de que uma “interpretação contemporânea” do Art. 13, 1 do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais passa pela

Somam-se a tais instrumentos, no âmbito do continente americano, os seguintes dispositivos e documentos:

- Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948 (Artigos XII, XXXI). Foi aprovada na IX Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá, na Colômbia, em 1948²¹.
- Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 1948 (Artigo 49); Também aprovada na IX Conferência Internacional Americana, foi, posteriormente, objeto de reforma pelos Protocolos de Buenos Aires, em 1967, de Cartagena das Índias, em 1985, de Washington, em 1992, e de Manágua em 1993²². Sua promulgação, no Brasil, ocorreu por meio do Decreto nº 30.544/1952²³;
- Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San Jose da Costa Rica (artigos 12, 13 e 16). Foi adotado no âmbito da OEA em 22/11/1969, tendo sido promulgada pelo Brasil por meio do Decreto nº 678/1992²⁴.
- Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em relação à Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“protocolo de San Salvador”). Foi adotado pela Assembléia Geral da OEA, em San Salvador (El Salvador), em 1988, tendo sido, no Brasil, ratificado em 1996 e promulgado por meio do Decreto no 3.321/1999²⁵. Dispõe sobre educação no art. 13.

consideração, dentre outros textos que tem recebido amplo apoio em todas as regiões do mundo, da Declaração Mundial sobre Educação Para Todos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Observação Geral nº 13**. Parágrafo 5, 1999).

²¹ Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/instrumentos/direitosdevereshomem.html>. Acesso em 15/03/2008.

Trata-se de documento que, tal como a Declaração Universal dos Direitos Humanos pode ter sua eficácia obrigatória questionada, observando-se, por outro lado, o argumento de sua presença, no ordenamento jurídico internacional, com aludida força, a partir de sua positivação como costume internacional ou mesmo no contexto de Tratados e Convenções posteriores, como a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo de San Salvador.

²² TRINDADE, 1991, p. 341.

²³ Disponível em http://www2.mre.gov.br/dai/m_30544_1952.htm. Acesso em 05/05/2008.

²⁴ Disponível em <http://www2.mre.gov.br/dai/dhumanos.htm>. Acesso em 09/05/2008.

²⁵ Disponível em <http://www2.mre.gov.br/dai/dhumanos.htm>. Acesso em 09/05/2008.

3. Síntese do Direito Internacional da Educação

A partir dos documentos citados, o direito internacional da educação pode ser sintetizado, com destaque à educação superior, centrando-se nas seguintes matérias: 3.1) objetivos, os quais passam pelo desenvolvimento do indivíduo, do grupo social e do Estado; 3.2) configuração e os limites como direito social; 3.3) atributos para a efetividade no cumprimento de seus objetivos; 3.4) a liberdade educacional; 3.5) o fim, a função da liberdade educacional; e, finalmente, 3.6) a racionalidade que deve estar presente na sua promoção.

3.1. Os Objetivos da Educação

Reconhecem as normas de direito educacional internacional, como objetivos da educação, a promoção do pleno desenvolvimento da personalidade humana; o fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pelo meio ambiente; a compreensão, tolerância e amizade entre todos as nações e grupos étnicos e religiosos; a capacitação de todas as pessoas para subsistir com dignidade e para participar efetivamente e de forma responsável de uma sociedade livre e democrática; e, finalmente, auxiliar nas atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Nesse sentido, prevê o art. 13, parágrafo 1º, do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

Os Estados Signatários do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam que a educação deve ser orientada para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e deve fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam, ainda, que a educação deve capacitar a todas as pessoas para participar efetivamente numa sociedade livre, favorecer a compreensão a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos, e

promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz²⁶.

Tais objetivos amplos estendem-se, também, ao nível superior, cuja missão, conforme o art. 1º da Declaração Mundial sobre Educação Superior, é “educar, formar e realizar pesquisas”.

Especifica o dispositivo o fim de “educar e formar pessoas altamente qualificadas, cidadãos e cidadãs responsáveis, capazes de atender às necessidades de todos os aspectos da atividade humana”, assim como de uma educação “para a cidadania e a participação plena na sociedade com abertura para o mundo, visando construir capacidades endógenas e consolidar os direitos humanos, o desenvolvimento sustentável, a democracia e a paz em um contexto de justiça”.

Ademais, referindo-se ao conjunto das atividades-fim das instituições de educação superior, proclama o escopo de:

promover, gerar e difundir conhecimentos por meio da pesquisa e, como parte de sua atividade de extensão à comunidade, oferecer assessorias relevantes para ajudar as sociedades em seu desenvolvimento cultural, social e econômico, promovendo e desenvolvendo a pesquisa científica e tecnológica, assim como os estudos acadêmicos nas ciências sociais e humanas, e a atividade criativa nas artes.

²⁶ De forma bastante similar, prevêm, respectivamente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. XXVI, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 13 e a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino, art. V, alínea “a”

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

“2. Os Estados Partes neste Protocolo convêm em que a educação deverá orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e deverá fortalecer o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz. Convêm, também, em que a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista, conseguir uma subsistência digna, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades em prol da manutenção da paz”.

“Os Estados Partes na presente Convenção convêm em que: a) a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e ao fortalecimento do respeito aos direitos humanos e das liberdades fundamentais e que deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações. Todos os grupos raciais ou religiosos, assim como o desenvolvimento das atividades nas Nações Unidas para a manutenção da paz”.

Os objetivos da educação permitem observá-la sob três aspectos. Inicialmente, no seu sentido principal, do pleno desenvolvimento das potencialidades do homem, formando-o de maneira a permitir-lhe viver de forma digna, participando ativamente, nos campos político e econômico, da vida em sociedade. Dessa forma, consideram-se os três prismas essenciais da faceta múltipla da vida humana: pessoa-cidadão-trabalhador²⁷.

Em segundo lugar, num contexto de solidariedade, como instrumento promotor de uma convivência pacífica, amigável entre os homens, fundada no respeito à “dignidade inerente a todos os membros da família humana” e, desse modo, no respeito às diferenças culturais²⁸ e aos direitos humanos.

Finalmente, propiciando a formação de pessoal qualificado, a realização de pesquisas científicas e tecnológicas, a construção de capacidades endógenas, sob o ideal de paz, tolerância e respeito, conforma-se como um pressuposto do desenvolvimento social, econômico, político e cultural da sociedade e do Estado.

A educação, enfim, possui uma função social transformadora, que “deve almejar a criação de uma nova sociedade – não-violenta e não-opressiva – constituindo-se de indivíduos altamente motivados e íntegros, inspirados pelo amor à humanidade e guiados pela sabedoria e o bom senso”²⁹.

²⁷ HORTA, José Luiz Borges. **Direito Constitucional da Educação**. Belo Horizonte: Decálogo, 2007, p. 127.

²⁸ Cultura é entendida, aqui, como coloca José Maria Paiva, como a “forma de ser” de dado grupo social (PAIVA, José Maria, aula ministrada na disciplina “História da Educação. Teorias e Métodos – Programa de Pós-graduação Stricto Senso – Universidade Metodista de Piracicaba, 09/05/2007). Implica, ainda, a “teias de significados” que o homem teceu e à qual se encontra amarrado. (GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989, p. 13)

²⁹ Art. 6º, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

3.2. O Direito Social à Educação

Proclama o direito internacional o direito de toda pessoa à educação³⁰.

Configura-se, diante dos propósitos que são traçados à educação, um direito fundamental social, que não tem por objeto a mera instrução, ensino, formação para dada habilidade, profissão ou atividade. Visa, na realidade, a educação do ser humano de forma ampla³¹, que deve possibilitar o desenvolvimento integral das pessoas, respeitadas suas diferenças culturais, e, dessa forma, o desenvolvimento do gênero humano.

Consiste, assim:

por definição, direito a uma bem determinada qualidade de educação, a uma educação com qualidade ético-jurídica de direito do ser humano, isto é, cujas condições materiais, institucionais e pessoais respeitem todo o conteúdo normativo, devidamente interpretado, do direito à educação. Por outras palavras, direito à educação é direito a uma Educação de Direito, ou seja, a uma educação conforme ao Direito Internacional da Educação³².

A partir da enumeração nas normas internacionais, das ações e obrigações às quais os Estados se comprometem, estabelecem-se o conteúdo e extensão do direito social.

O tratamento da matéria é feito, em geral, dividindo-se o processo educacional formal em três níveis – primário, secundário e superior. Embora disciplinados em relação a seus atributos, esses níveis acabaram, num primeiro momento, não definidos, nos documentos que os mencionam, em termos de seus objetivos específicos.

³⁰ Nesse sentido, além do transcrito art. 13, parágrafo 1º do Pacto Internacional, podem ser citados: art. XXVI da Declaração Universal dos Direitos Humanos: " Todo ser humano tem direito à instrução"; art. XII da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem: " Toda pessoa tem direito à educação, que deve inspirar-se nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana".

³¹ COMPARATO, 2001, p. 356. No mesmo sentido, Paulo Freire coloca que: "transformar a experiência educativa em puro treinamento técnico é amesquinhar o que há fundamentalmente humano no exercício educativo: seu caráter formador". FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. Saberes necessários à prática educativa. 34ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 33.

³² Monteiro, 2003, p. 786.

Nesse sentido, prevê a Declaração Universal dos Direitos Humanos que a "A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito" (art. XXVI). Complementando-a, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dispõe que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício do direito à educação, os Estados-partes reconhecem entre outros pontos:

- a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos.
- b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.
- c) A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito (art. 13, no parágrafo 2º)³³.

Apenas com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e a Declaração Mundial sobre a Educação Superior, os fins específicos dos níveis educacionais receberam tratamento de forma mais detalhada, observando-se, em relação ao primeiro deles, a referência à educação "básica".

a) Educação Básica

A educação primária e secundária podem ser incluídas naquilo que a Declaração Mundial sobre Educação para Todos denomina educação "básica", entendida no sentido de "base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação"³⁴.

³³ Com redação praticamente idêntica, o art. 13, parágrafo 3º, do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Atribuindo, ainda, as mesmas características aos níveis de ensino: Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino (art. IV, "a"), a Convenção sobre os Direitos das Crianças (art. 28) e a Carta da Organização dos Estados Americanos (art. 49).

³⁴ Art. 1º, § 4º, Declaração Mundial Educação para Todos,

Educação Primária: Obrigatória e Universal

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos prevê a educação primária/fundamental como principal sistema de promoção da educação básica, fora da esfera familiar (art. 5º), encerrando o seu componente mais importante³⁵. Confere-lhe o objetivo de assegurar a satisfação das “necessidades básicas de aprendizagem”, as quais compreenderiam:

tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de satisfazê-las variam segundo cada país e cada cultura, e, inevitavelmente, mudam com o decorrer do tempo (art. 1º).

O direito internacional da educação atribui à educação primária as características da obrigatoriedade e da gratuidade, de modo a se tornar generalizada, universal – isto é, estender-se a toda população.

Assim, deve ser a todos plenamente acessível, podendo todos nela ingressar e permanecer, sem obstáculos discriminatórios, econômicos ou materiais. Constitui, dessa forma, a gratuidade requisito fundamental para a consecução da acessibilidade plena, afastando o obstáculo de ordem econômico³⁶.

³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Observação Geral nº 13**, Parágrafo 9º, 1999.

³⁶ O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao analisar, em sua Observação Geral nº 13 a aplicação do direito à educação, conforme o art. 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, coloca que o direito à prestação educacional, em todas as suas formas e níveis, deve abranger quatro características interrelacionadas: disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade. A disponibilidade se traduz na existência de instituições e programas em quantidade suficiente no âmbito do Estado, para o atendimento de toda a população. A acessibilidade implica na necessidade de que todos possam ter acesso às instituições e programas. Abrangeria, assim, três dimensões: a não-discriminação; a acessibilidade material, seja por meio da prestação em localização geográfica razoavelmente acessível, seja por via de tecnologias modernas (por exemplo, ensino a

E mais, sendo obrigatório, não há que se falar em opção de freqüentá-la, implicando o dever inafastável do Estado de propiciar vagas em escolas para todos aliado ao dever da família de assumir um papel de co-participação, matriculando os filhos e acompanhando seu desempenho, e de co-financiamento da educação, por meio do pagamento de impostos e, eventualmente, arcando com os custos correspondentes em caso de opção pelo estabelecimento privado³⁷.

Educação Secundária: Generalizada e Acessível a Todos

A educação secundária ou média compreende “a conclusão da educação básica e a consolidação dos fundamentos para o aprendizado ao longo da vida e o desenvolvimento humano”.³⁸

Como parte integrante da educação básica, deve tornar-se generalizada e possuir a característica acessibilidade a todos, pelos meios apropriados, em especial pelo progressivo oferecimento gratuito.

A gratuidade, porém, diferentemente do que ocorre em relação à educação primária, adquire um caráter programático, devendo, tão somente, ser progressivamente implementado. Desse modo, a acessibilidade pode sofrer limitação de caráter econômico, obstando, conseqüentemente, em certa medida, a generalização pretendida.

distância); e a acessibilidade econômica. Já a aceitabilidade significa que “a forma e a substância da educação, incluindo o currículo, os métodos de ensino, devem ser (...) relevantes, culturalmente apropriados e de boa qualidade”. Finalmente, a adaptabilidade indica que a educação deve ser flexível e, portanto, apta a se adaptar às sociedades em transformação, atendendo as necessidades individuais e sociais em distintos contextos culturais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Observação Geral nº 13**, 1999).

³⁷ HORTA, 2007, p. 125 e 147.

³⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Observação Geral nº 13**, Parágrafo 12, 1999.

Não se fala mais, ademais, em obrigatoriedade, outro elemento a dificultar o objetivo de generalização.

Compromisso Prioritário com a Educação Básica

O reconhecimento do direito à educação básica, a partir da metade do século XX contrastava, todavia, no final deste, com a realidade global, especialmente nos países não-desenvolvidos, em que persistia uma realidade de falta de acesso de grande parte da população³⁹. Nesse sentido, menciona a Declaração Mundial sobre Educação para Todos um quadro mundial “sombrio”, em que “mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário”⁴⁰.

Da preocupação com a ineficácia desse direito, resulta, no plano jurídico internacional, aludida Declaração Mundial.

Diante das graves deficiências apresentadas pela educação básica, no contexto mundial, firmaram os Estados, por meio de tal documento internacional, um compromisso global para a satisfação das necessidades básicas de educação. Com um enfoque abrangente, esse compromisso incluiu entre seus pontos centrais: a universalização da educação básica (art. 3º, parágrafo 1º); a promoção da equidade, assegurando a todos o acesso a uma aprendizagem com padrão de qualidade (art. 3º, parágrafo 2º); a atenção aos resultados efetivos da aprendizagem, “e não mais exclusivamente na matrícula, freqüência aos programas estabelecidos e preenchimento dos requisitos para a obtenção do diploma” (art. 4º); a ampliação dos meios e do raio da educação básica (art. 5º); e o fortalecimento de alianças, reconhecendo-se, ao lado da atuação do poder público, a necessidade do auxílio do setor privado (art. 7º), com a mobilização de recursos “financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários” (art. 9º).

³⁹ Declaração Mundial sobre Educação Para Todos, Preâmbulo.

⁴⁰ Declaração Mundial sobre Educação Para Todos, Preâmbulo.

b) Educação Superior: Acessível Segundo a Capacidade de Cada Um

A educação superior é definida na “Declaração Mundial sobre Educação Superior: Visão e Ação” como “todo tipo de estudos, treinamento ou formação para pesquisa em nível pós-secundário, oferecido por universidades ou outros estabelecimentos educacionais aprovados como instituições de educação superior pelas autoridades competentes do Estado”.

Atribui-lhe a legislação internacional a característica da acessibilidade a todos pelos meios apropriados, inclusive pela progressiva gratuidade, porém, de acordo com as capacidades de cada um.

Assim, diversamente do nível básico, a educação superior não necessita ser generalizada, mas eqüitativamente acessível a todos com base no mérito dos indivíduos. Isso deve ser avaliado com fundamento nos seus conhecimentos e experiências individuais⁴¹.

Acessível a todos, não pode ser objeto de restrições discriminatórias de determinados grupos. No entanto, o ingresso é condicionado ao mérito individual, o que implica em seletividade, “e, por via de consequência, classificação diante de número finito de vagas”⁴².

A acessibilidade pode, ademais, da mesma forma que na educação média, ser restringida por obstáculos de natureza financeira, observando-se apenas a menção acerca da implementação progressiva da gratuidade, em sentido, portanto, programático.

⁴¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Observação Geral nº 13**, Parágrafo 19, 1999.

⁴² RANIERI, Nina. **Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases** (Lei nº 9.394/96). São Paulo: Edusp/Fapesp, 2000, p. 241.

Nesse enfoque, a prestação educacional por particulares, atendendo às peculiaridades de determinados grupos sociais e culturais e exigindo contraprestação financeira (o que pode implicar em restrições à acessibilidade), não constitui, conforme prevê expressamente a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino, uma “discriminação”.

De fato, após enumerar como uma forma de discriminação⁴³ “instituir ou manter sistemas ou estabelecimentos de ensino separados para pessoas ou grupos de pessoas”, coloca referida Convenção, no artigo II, como ressalva:

A criação ou manutenção de estabelecimentos de ensino privados, caso estes estabelecimentos não tenham o objetivo de assegurar a exclusão de qualquer grupo, mas o de aumentar as possibilidades de ensino às que são proporcionadas pelo poderes públicos, se seu funcionamento corresponder a esse fim e se o ensino prestado se coadunar com as normas que possam ter sido prescritas ou aprovadas pelas autoridades competentes, particularmente para o ensino do primeiro grau.

De qualquer maneira, a previsão da “progressiva gratuidade” implica no dever estatal, não obstante a prioridade a ser atribuída ao ensino primário, de adotar medidas concretas para a implantação da educação superior – e média também – gratuito⁴⁴.

3.3. A Efetividade da Educação Superior: Disponibilidade, Acessibilidade, Relevância e Qualidade⁴⁵.

A educação superior insere-se no quadro positivado de um abrangente direito, que conduziria ao desenvolvimento pleno do homem - formando-o como pessoa, cidadão e trabalhador - e ao desenvolvimento econômico, político e cultural da sociedade e do Estado, sempre num contexto de respeito aos direitos humanos e convivência pacífica.

⁴³ No artigo I, o termo discriminação é definido como “qualquer distinção, exclusão, limitação ou preferência que, por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião pública ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, condição econômica ou nascimento, tenha por objeto ou efeito destruir ou alterar a igualdade de tratamento em matéria de ensino”.

⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Observação Geral nº 13**, Parágrafo 20, 1999.

⁴⁵ Trata-se de características a serem observadas em todos os níveis educacionais. Focar-se-á, todavia, na educação superior, objeto da presente pesquisa.

A efetividade desse nível educacional, idealmente preconizada pelo direito internacional como direito social dos cidadãos e como instrumento para o desenvolvimento da sociedade civil e do Estado, pressupõe atributos e características, sem as quais não se materializa. São eles a disponibilidade, a qualidade, a relevância e a igualdade de acesso e permanência (equidade)⁴⁶.

Coloca, porém, a Declaração Mundial sobre Educação Superior que, não obstante a grande expansão quantitativa verificada a partir da segunda metade do século XX⁴⁷, podia ser observado, no final do século XX, uma *crise mundial* do setor. Tal crise envolvia, essencialmente, desafios correspondentes à não observância, no plano fático, daqueles atributos citados: pequena abrangência do sistema, excluindo grandes parcelas da população; desigualdade de oportunidades de acesso e permanência; restrição orçamentária dos Estados; e baixos níveis de qualidade e de pertinência.

Ressalta, ainda, o documento, o contexto vigente de uma sociedade do conhecimento, em rápida transformação, dentro do qual a educação superior:

é confrontada, portanto, com desafios consideráveis e tem de proceder à mais radical mudança e renovação que porventura lhe tenha sido exigido empreender, para que nossa sociedade, atualmente vivendo uma profunda crise de valores, possa transcender as meras considerações econômicas e incorporar as dimensões fundamentais da moralidade e da espiritualidade.

Diante disso, propugna uma *ampla e profunda reforma da educação superior*, para a superação de todos os citados desafios⁴⁸.

⁴⁶ Características atribuídas no âmbito da “Declaração Mundial sobre Educação Superior: Visão e Ação”, bem como da Observação nº 13 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/ONU

⁴⁷ Cita no Preâmbulo que, na segunda metade do século XX, “o número de matrículas de estudantes em escala mundial multiplicou-se mais de seis vezes, de 13 milhões em 1960 a 82 milhões em 1995”.

⁴⁸ Prevê a Declaração como o objetivo da convocação da Conferência Mundial sobre Educação Superior, “prover soluções para estes desafios” e “colocar em movimento um processo de profunda reforma na educação superior mundial”.

Enfim, embora se estabeleça como prioridade a universalização da educação básica, é indispensável uma visão global do sistema educacional, reconhecendo-se a importância de medidas concretas para o desenvolvimento dos níveis superiores da educação – inseridas, então, no âmbito de uma necessária reforma para a superação da crise do setor.

a) Ampliação e Igualdade de Acesso

Prevê a Declaração Mundial sobre Educação Superior a existência de uma “demanda sem precedentes” por esse nível educacional, notadamente dos países não desenvolvidos. Assim, com vistas ao desenvolvimento cultural e socioeconômico endógeno, genuíno e sustentável, o setor deveria ser expandido de forma a abranger uma parcela maior da população, tornando-se suficientemente disponível⁴⁹.

Ademais, a fim de combater as grandes disparidades de oportunidades educacionais entre os países e dentro deles, tal ampliação haveria de ser acompanhada de medidas em favor da promoção da igualdade de acesso e permanência. A educação superior deveria se tornar acessível a todos, com base na capacidade e mérito, sem se admitir “qualquer discriminação com base em raça, sexo, idioma, religião ou em considerações econômicas, culturais e sociais, e tampouco em incapacidades físicas”⁵⁰.

É prevista, então, como medida apta a colaborar com a igualdade de oportunidades, a diversificação de instituições, incluindo públicas, privadas e instituições sem fins lucrativos, entre outras. A elas caberia oferecer “uma ampla variedade nas oportunidades de educação e formação: habilitações tradicionais, cursos breves, estudo de meio período, horários flexíveis, cursos em módulos, ensino a distância com apoio, etc”⁵¹.

⁴⁹ Preâmbulo, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

⁵⁰ Art. 3º, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

⁵¹ Art. 8º, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

No mesmo sentido manifesta-se o Conforme entendimento do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, para o qual, para que possa a educação superior responder às necessidades dos alunos em

b) Qualidade

A qualidade pode ser definida como a aptidão da educação superior para a consecução dos objetivos que lhe são próprios, descritos na legislação internacional. Deve, nesse sentido, ser compreendida no quadro geral da educação como o processo de desenvolvimento das capacidades do homem e do grupo social como um todo.

Trata-se, assim, de conceito “multidimensional”, devendo envolver “todas as suas funções e atividades: ensino e programas acadêmicos, pesquisa e fomento da ciência, provisão de pessoal, estudantes, edifícios, instalações, equipamentos, serviços de extensão à comunidade e o ambiente acadêmico em geral”⁵².

Dessa maneira, é reconhecida, para além da prestação do ensino, a importância das atividades de extensão e a pesquisa como “função essencial de todos os sistemas de educação superior”: quando “educação superior e a pesquisa são levadas a cabo em um alto nível dentro da mesma instituição obtém-se uma potencialização mútua de qualidade”⁵³.

Para a efetivação da qualidade, mostra-se vital o processo de avaliação, incluindo a auto-avaliação, pelo próprio estabelecimento e sua comunidade acadêmica, e a avaliação externa complementar, a partir de critérios estabelecidos com a participação dos “protagonistas” do processo educacional, respeitando-se sempre a diversidade cultural e regional⁵⁴.

diferentes contextos sociais, faz-se necessário que os projetos pedagógicos sejam flexíveis e as formas de ensino variadas, inclusive com a utilização de tecnologias de educação à distância (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/ONU, 1999, Parágrafo 18).

⁵² Art. 11, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

⁵³ Art.5º, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

⁵⁴ Art. 11, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

c) Relevância/Pertinência

Avaliada “em termos de ajuste entre o que a sociedade espera das instituições e o que estas realizam”, a pertinência/relevância implica a articulação da educação superior com a solução dos “problemas da sociedade e do mundo do trabalho”. Oriente-se, assim, por “objetivos e necessidades sociais”⁵⁵.

Deve, assim, contribuir para o desenvolvimento equilibrado e solidário⁵⁶:

Não se trata somente de adequar-se aos novos requerimentos da globalização, da sociedade do conhecimento e da informação, mas, ainda, de construir entendimentos sobre a concepção de uma educação que seja mais apropriada às realidades de cada um dos nossos países (...) As novas realidades que emergem no mundo globalizado exigem criatividade e reflexão, como condição de desenvolvimento da economia em particular e da sociedade em geral”⁵⁷.

Remete, portanto, à geração endógena de conhecimentos, capazes de interpretar e dar soluções às especificidades dos grupos sociais, por meio da pesquisa, e à sua transmissão e socialização, por meio do ensino e dos serviços de extensão voltados “para a eliminação da pobreza, intolerância, violência, analfabetismo, fome, deterioração do meio-ambiente e enfermidades”⁵⁸.

⁵⁵ Art. 6º, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

⁵⁶ A pertinência assegura, então, à educação superior, a “atratividade” – descrita pelos países europeus envolvidos no “Processo de Bolonha”, programa político-educacional que tem por objetivo a criação de um espaço europeu do ensino superior e cujo marco inicial é a Declaração de Bolonha, de 1999 (Documento disponível em http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/990719BOLOGNA_DECLARATION.PDF, Acesso em 19/09/2007) – numa perspectiva interna, ao mesmo tempo em que permite seja agregado conhecimento e qualificação aos bens e serviços produzidos internamente. Desse modo, não só reduz a “fuga de cérebros”, “perda de talentos científicos” (art. 16 da Declaração Mundial sobre Educação Superior), como garante, ao possibilitar o desenvolvimento tecnológico, econômico e social a empregabilidade dos cidadãos e a concretização de uma “estratégia econômica alternativa” como colocado por Arocena (AROCENA, Rodrigo. Las Reformas de la Educación Superior y los Problemas del Desarrollo em América latina. **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial, p. 930).

⁵⁷ DIAS SOBRINHO, José. **Dilemas da Educação Superior no Mundo Globalizado**. Sociedade do Conhecimento ou Economia do Conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005, p. 18.

⁵⁸ Art. 6º, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

O vínculo com o mundo do trabalho, por sua vez, não se limita “aos interesses das empresas”⁵⁹. De fato, por um lado, a educação superior deve “desenvolver habilidades empresariais e o senso de iniciativa (...) a fim de facilitar a empregabilidade de formandos e egressos”⁶⁰. Por outro lado, não pode descuidar do papel de formação cidadãos “bem informados e profundamente motivados, capazes de pensar criticamente e de analisar os problemas da sociedade, de procurar soluções aos problemas da sociedade e de aceitar responsabilidades sociais”⁶¹.

3.4. Liberdade Educacional

No âmbito dos direitos individuais reconhecidos pelo direito internacional dos direitos humanos, fundamentam e configuram a liberdade educacional as liberdades de consciência, de manifestação do pensamento e de associação.

As duas primeiras constituem faces da liberdade de pensamento, devendo ser consideradas de forma complementar. A liberdade de consciência tem um sentido interno, encerrando uma liberdade do foro íntimo⁶². Já a liberdade de manifestação de pensamento implica o direito de exprimir, por qualquer forma, aquilo que se pensa, expondo, assim, as idéias e opiniões até então restritas ao domínio da inteligência⁶³.

Tais liberdades implicam, conforme a legislação internacional, a “liberdade de ter ou adotar uma religião ou uma crença de sua escolha e a liberdade de professar sua religião ou crença, individual ou coletivamente, tanto pública como privadamente, por meio do culto, da celebração de ritos, de práticas e do ensino”⁶⁴; a “liberdade dos pais –

⁵⁹ DIAS, Marco Antonio Rodrigues. Dez Anos de Antagonismo nas Políticas sobre o Ensino Superior em Nível Internacional. **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial, p. 906.

⁶⁰ Art. 7º, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

⁶¹ Art. 9º, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

⁶² FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 26ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 292.

⁶³ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 241-242.

⁶⁴ Art. 18, parágrafo 1º, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. No mesmo sentido: art. XVIII, Declaração Universal dos Direitos Humanos, e art. 12, parágrafo 1º, Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica).

e, quando for o caso, dos tutores legais – de assegurar a educação religiosa e moral dos filhos que esteja de acordo com suas próprias convicções⁶⁵; e a “liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de sua escolha”⁶⁶

Sujeitam-se, apenas, a limitações previstas em lei, necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas e os direitos e as liberdades das demais pessoas⁶⁷.

Constituem, dessa forma, as liberdades de consciência e de manifestação do pensamento, fundamentos à liberdade de ensinar, aprender, pesquisar e ao pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, noções fortemente entrelaçadas à liberdade educacional.

Já a liberdade de associação relaciona-se ao direito educacional uma vez que, assegurada a qualquer fim lícito, garante a união de pessoas e de esforços para a prestação da educação.

Trata-se de um direito individual exercido coletivamente⁶⁸, que permite às pessoas se associarem “livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra

⁶⁵ Art. 18, parágrafo 4º, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. No mesmo sentido: art. 12, parágrafo 3º, Convenção Americana de Direitos Humanos.

⁶⁶ Art. 16, parágrafo 2º, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. No mesmo sentido: art. 13, parágrafo 1º, Convenção Americana de Direitos Humanos e art. XIX, Declaração Universal dos Direitos Humanos.

⁶⁷ Arts. 16 e 18, parágrafo 3º, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; arts. 12, parágrafo 1º, e 13, parágrafo 3º, Convenção Americana de Direitos Humanos.

⁶⁸ LAFER, 1988, p. 127. Inclui-se, na lição de José Afonso da Silva entre as "liberdades de expressão coletiva", em relação às quais afirma: "Temos direitos individuais, porque imputáveis aos indivíduos como tal, e não a uma coletividade de indivíduos. Consideramo-los de expressão coletiva, porque se eram direitos individuais, o eram em função de uma pluralidade de pessoas entre si vinculadas dentro de uma coletividade" (SILVA, 2002, p. 259).

natureza”⁶⁹. Sofre, também, restrições, “previstas em lei e que se façam necessárias, em um sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos a liberdades das demais pessoas”⁷⁰.

Emergindo de tais aspectos do direito individual de liberdade, a liberdade educacional é, então, inserida nos documentos referentes aos direitos econômicos, sociais e culturais, por ocasião do tratamento dos direito à educação.

Distinguem-se, nesse campo, como dimensões protegidas, além da liberdade de escolha da espécie da educação ministrada⁷¹: a livre iniciativa e a liberdade acadêmica.

a) A livre Iniciativa na Educação

A livre iniciativa na educação consubstancia-se na liberdade dos particulares de manter e administrar escolas.

É limitada, no direito internacional, pela exigência de observância: a) dos objetivos da educação; e b) das normas editadas pelo poder público, às quais, em última análise, cabe assegurar o cumprimento dos mencionados objetivos e resguardar os direitos e liberdades dos demais.

⁶⁹ Art. 16, parágrafo 1º, Convenção Americana de Direitos Humanos. No mesmo sentido: art. 22, parágrafo 1º, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

⁷⁰ Art. 16, parágrafo 2º, Convenção Americana de Direitos Humanos. No mesmo sentido, art. 22, parágrafo 2º, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

⁷¹ Trata-se do direito dos pais e tutores, em relação aos filhos e tutelados, e dos próprios educandos, quando já maiores/emancipados, de escolher a espécie da educação a ser recebida, em termos ideológicos e religiosos, de modo a atender às suas convicções. Pode ser vislumbrada sob dois prismas: a) a prerrogativa de matrícula em escola particular, desde que "satisfaçam as normas mínimas que o Estado estabeleça ou aprove em matéria de ensino" (art. 13, parágrafo 3º, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais); b) o direito ao recebimento de educação moral e religiosa – previsto, assim, tanto nas normas referentes aos direitos fundamentais individuais como nas normas de direitos fundamentais sociais (art. 13, parágrafo 3º, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. V, Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino; art. 13, parágrafos 4º, Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais).

Dispõe, nessa linha, o art. 13, parágrafo 4º, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que nada no disposto nos parágrafos anteriores (objetivos e princípios da educação e atributos dos diversos níveis educacionais)

se interpretará como uma restrição da liberdade dos particulares e entidades para estabelecer e dirigir instituições de ensino, com a condição de que se respeitem os princípios enunciados no parágrafo 1 (objetivos) e de que a educação oferecida nessas instituições se ajuste às normas mínimas que o Estado estabeleça⁷².

Assim, respeitada a legislação nacional e que tendo por objetivo "aumentar as possibilidades educacionais", tal prestação educacional em "estabelecimentos de ensino separados para pessoas ou grupos de pessoas", embora possa acarretar restrições à acessibilidade (notadamente de natureza econômica, diante da cobrança de mensalidades), não constitui uma discriminação (art. II, Convenção Contra Discriminação no Campo do Ensino).

b) A Liberdade Acadêmica

A liberdade acadêmica, embora não mencionada expressamente nos dispositivos analisados, constitui decorrência necessária dos objetivos atribuídos à educação, da liberdade de pensamento e de sua manifestação e do direito de associar-se e de manter e dirigir estabelecimentos escolares⁷³.

Trata-se da prerrogativa atribuída aos membros da comunidade acadêmica, reunida no estabelecimento educacional de, livremente e de forma individual ou coletiva, "buscar, desenvolver e transmitir o conhecimento e as idéias, mediante a investigação, a docência, o estudo, o debate, a documentação, a produção, a criação e os escritos"⁷⁴.

⁷² No mesmo sentido, art. 13, parágrafo 5º, Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador).

⁷³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Observação Geral nº 13**, Parágrafo 39, 1999.

⁷⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Observação Geral nº 13**, Parágrafo 39, 1999.

Consubstancia-se, ainda, na liberdade da comunidade escolar de dirigir e organizar o processo educativo no âmbito da escola e, portanto, na prerrogativa de autodeterminação, com vistas à promoção da educação⁷⁵.

Constitui, enfim, o necessário grau de auto-governo para a tomada de decisão em relação ao trabalho acadêmico, às normas, à gestão e às atividades conexas bem como para a eficácia dessas deliberações⁷⁶.

O exercício da liberdade acadêmica não significa, todavia, liberdade total. Deve ser compatibilizada com os objetivos da educação, os direitos e liberdades dos demais, desenvolvendo-se, ademais, num contexto de tolerância, não discriminação, atendendo, finalmente, as normas e diretrizes estatais⁷⁷.

Assim, se, de um lado, configura-se como um conjunto de direitos, por outro, implica em obrigações e “responsabilidade clara e transparente perante o governo, parlamentos, estudantes e a sociedade em geral”⁷⁸, aos quais deve a instituição escolar prestar contas⁷⁹.

3.5. A Liberdade Educacional como Instrumento para o Desenvolvimento da Educação Superior

A construção de uma educação superior abrangente, acessível, relevante e de qualidade, que concretize os objetivos que lhe foram atribuídos, possibilitando o desenvolvimento dos indivíduos, grupos sociais e Estado, exige um esforço conjunto de todos os protagonistas do processo educacional.

⁷⁵ RANIERI, Nina. **Autonomia Universitária**. Edusp: São Paulo, 1994, p. 33 e 34.

⁷⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Observação Geral nº 13**, Parágrafo 40, 1999.

⁷⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Observação Geral nº 13**, Parágrafo 39, 1999.

⁷⁸ Art. 13, Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação, Paris, 1999.

⁷⁹ Art. 2º, “e”, Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação, Paris, 1999.

Nesse sentido, entendido tal nível educacional como um serviço público, deve o Estado permanecer nele atuando, mantendo escolas, regulando sua prestação e investindo no setor⁸⁰. Por outro lado, deve-se reconhecer que o setor requer também a participação e recursos da iniciativa privada.

De fato, a legislação internacional assegura a livre iniciativa educacional, inserindo os estabelecimentos privados no conceito de “diversificação”, como forma de ampliar a igualdade de oportunidade, considerando-os elementos importantes para a solução “crise”⁸¹.

Para o desempenho de suas funções, tais atores particulares, ao lado do setor público, devem usufruir de liberdade acadêmica que permita a gestão institucional de modo a responder às necessidades da sociedade e garantir “uma ótima qualidade na educação, formação, pesquisa e prestação de serviços de extensão à comunidade”⁸².

Dessa maneira, a partir de uma leitura sistemática do direito educacional internacional, a liberdade educacional, trazida pelos Pactos e Declarações de Direito e reafirmada na Declaração Mundial sobre a Educação Superior, constitui, no contexto de uma educação superior em processo de reforma, meio para a efetivação dos objetivos desse nível educacional.

Enfim, trata-se de liberdade a ser exercida em função do desenvolvimento da educação superior com abrangência, qualidade, equidade, pertinência/relevância, e da consecução das finalidades a ela socialmente atribuídas, as quais devem passar pelos objetivos da educação positivados internacionalmente.

⁸⁰ Art. 14, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999. Prevê aludido dispositivo que “O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, de aumentar sua eficácia e de manter sua qualidade e relevância”.

⁸¹ Preâmbulo e artigos 8º e 14, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

⁸² Art. 2º, “e”, 9º e 13, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

3.6. A Racionalidade Emancipatória no Direito Internacional da Educação

Construído no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional da educação tem o homem como seu “valor fonte”.

É o que se verifica nos objetivos de pleno desenvolvimento da pessoa humana, de convivência pacífica, tolerante e, neste sentido, de desenvolvimento político, econômico, social e cultural, sob o princípio do primado do interesse superior do educando⁸³.

Da valorização da pessoa humana e da dignidade a ela inerente, da busca pela atualização de suas potencialidades e da concepção de solidariedade extrai-se dessa legislação, e se firma como fundamento para sua compreensão e concretização, uma racionalidade *humanista e emancipatória*.

O *humanismo*, ínsito a tal razão, é entendido como propugnado por Paulo Freire: “um compromisso radical com o homem concreto. Compromisso que se orienta no sentido de transformação de qualquer situação objetiva na qual o homem concreto esteja sendo impedido de ser mais”⁸⁴.

Já o termo *emancipatório* refere-se à emancipação do homem da condição de mero objeto, receptor passivo do processo social e histórico no qual está inserido, de modo a tornar-se sujeito de sua história:

um ser que é capaz de sair do seu contexto, de distanciar-se dele para ficar com ele; capaz de admirá-lo para, objetivando-o, transformá-lo e, transformando-o, saber-se transformado pela sua própria criação; um ser que é e está sendo no tempo que é o seu, um ser histórico⁸⁵.

⁸³ Monteiro, 2003, p. 769

⁸⁴ FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. Trad. de Moacir Gadotti e Lílian Lopes Martin. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 22.

⁸⁵ FREIRE, 1979, p. 17

Remete, assim, à razão iluminista kantiana, que visa a saída do homem de “minoridade”⁸⁶, de forma a assumir com coragem e competência a condução de seu destino⁸⁷. Enfim, encerra uma forma de compreender o mundo e comportar-se dentro dele como um sujeito histórico solidário, tendo em vista o gênero humano sempre como um fim.

Essa racionalidade e os objetivos educacionais que fundamenta devem permear a todo o momento o processo educativo, buscando, para tanto, a relevância, qualidade, quantidade e equidade deste. Daí porque, mesmo que prestada pela iniciativa privada, exige o respeito ao corpo normativo que o regulamenta e, mais, à racionalidade que o ilumina. Uma razão *emancipatória e humanista*.

⁸⁶ KANT, Immanuel. Resposta à Pergunta: Que é Ilumismo? In _____ **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. Trad. Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, 2004.

⁸⁷ FREITAG, Bárbara. **A Teoria Crítica**: Ontem e Hoje. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 34.

III. O NEOLIBERALISMO E O BANCO MUNDIAL

O corte histórico da pesquisa inicia-se no final do “breve século XX”, referido por Hobsbawn: um período de crise econômica mundial, que atingiu em diversos níveis todo o globo, com efeitos mais severos nos países não desenvolvidos, e de fortalecimento do pensamento econômico liberal (agora intitulado neoliberalismo), que, no pós-guerra havia perdido sua força.

Coincide, ainda, com o fim do socialismo real, representado pela queda do muro de Berlim, em 1989, o “que simbolizou para muitos o fim de qualquer divergência ideológica, com a absoluta preponderância dos valores liberais sobre o igualitarismo de matriz socialista”¹.

E mais, está envolvido no processo de intensificação do fenômeno da globalização, entendido como a integração mais estreita dos países e dos povos, ocasionada pelas novas tecnologias de transporte, informação e comunicação², e a derrubada de “barreiras artificiais aos fluxos de produtos, serviços, capital, conhecimento e (em menor escala) de pessoas através das fronteiras”³. Tais fatores permitiram ao globo, no final do século XX, especialmente em questões econômicas, constituir-se como uma “unidade operacional básica”, reduzindo-se “as unidades mais velhas como as economias nacionais”, a “complicações das atividades transnacionais”⁴.

Inserir-se, finalmente, no processo de reforma dos Estados para a superação da crise econômica mundial, adequando-se ao novo contexto globalizado neoliberal.

¹ HORTA, José Luiz Borges. **Direito Constitucional da Educação**. Belo Horizonte: Decálogo, 2007, p. 122.

² SEGREGA, Francisco López. El Impacto de la Globalización y las Políticas Educativas em los Sistemas de Educación Superior de América Latina y el Caribe. In Molis M. (org.). **Las Universidades em la América latina: Reformadas o Alteradas?** La Cosmética del Poder Financeiro. Buenos Aires: CLACSO, 2003, p. 40.

³ STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**. A promessa não-cumprida de benefícios globais. Trad. Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 2002, p. 36.

⁴ HOBBSAWN, Eric. **A Era dos Extremos**: O Breve Século XX 1914 a 1991. Trad. Marcos Santarrita. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 24.

Estendendo-se aos campos econômico, político e social, tal processo alcançou, conseqüentemente, a educação.

Nesse contexto, ocorreu, na América Latina, uma “geração de reformas” da educação superior, que se caracterizaram:

por mudanças nos modelos de financiamento, exigência de eficiência por meio da implantação de sistemas avaliativos e pressões por relações mais estreitas com o setor produtivo. Em grande parte dos países da América Latina as transformações derivadas dessa geração de reformas tiveram lugar na década de 90, exceto o Chile, cuja reforma começou nos anos 80⁵.

Na gestão da crise econômica e reestruturação dos países não desenvolvidos em direção ao paradigma neoliberal, verifica-se a presença de fundamental importância do Banco Mundial, instituição que, juntamente com o Fundo Monetário Internacional, forma o “complexo econômico-financeiro das Nações Unidas”, ou ainda, “a armadura internacional do mundo capitalista”⁶.

Tal atuação, incluiu, dentre outros aspectos, a temática educacional, observando-se, um papel destacado do Banco na “geração de reformas” da educação superior ocorrida nos países latino-americanos.

De fato, a “agenda prioritária, as principais mudanças impulsionadas e as ferramentas de política empregadas coincidiram em grande medida com as recomendações do Banco Mundial”⁷, inscrevendo-se, então, na lógica da reforma do Estado sob égide do pensamento neoliberal.

⁵ GARCÍA GUADILLA, C. Balance de la Década de los '90 y Reflexiones sobre las Nuevas Fuerzas de Cambio em la Educación Superior. In Molis M. (org.). **Las Universidades em la América latina: Reformadas o Alteradas?** La Cosmética del Poder Financeiro. Buenos Aires: CLACSO, 2003, p. 22.

⁶ MELLO, Celso Albuquerque D. **Curso de Direito Internacional Público**. 13^a ed. rev. e atual. Renovar: Rio de Janeiro, 2001, p. 679.

⁷ AROCENA, Rodrigo. Las Reformas de la Educación Superior y los Problemas del Desarrollo em América latina. **Educación & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial, p. 919.

Sendo assim, é fundamental, para a análise crítica e histórica da configuração jurídica da liberdade educacional às IES privadas no Brasil, no período delimitado, o entendimento desse processo neoliberal de reformas e do papel que nele desempenhou o Banco Mundial.

Diante disso, no presente capítulo, após uma breve exposição do contexto histórico de retomada do liberalismo no final do século XX (Item 01), serão estudadas as principais características dessa doutrina (Item 02), para, então, analisar-se a instituição Banco Mundial: primeiro descrevendo sua composição, características e objetivos; depois, definindo seu papel na implementação do neoliberalismo e o sentido de suas políticas sociais (Item 03).

1. As “Décadas de Crise” e a Hegemonia Neoliberal

Há, na década de 1970, o esgotamento do período, iniciado após a 2ª Guerra Mundial, de grande crescimento da economia capitalista mundial, a “Era de Ouro”⁸, em que a concepção de um Estado Social, interventor na economia e garantidor de direitos sociais⁹ prevaleceu na condução do capitalismo.

Iniciou-se, então, um novo período caracterizado por uma crise econômica de nível global, que afetou de maneiras e níveis diferentes todas as partes do mundo. Embora a economia mundial não tenha desabado, tampouco tenha cessado o crescimento em países capitalistas desenvolvidos, este permaneceu em ritmo

⁸ HOBBSBAWN, 1995, p. 223 e ss.

⁹ Segundo Enrique de la Garza Toledo, são várias as explicações para o esgotamento do Estado social, colocando, entre elas, a caracterização de uma “crise fiscal”, na qual o Estado era obrigado a gastar muito além de seu orçamento. Traz, também, a afirmação da “inflação das demandas e das proteções aos trabalhadores” – TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. Trad. Rodrigo León Contrera. São Paulo: Cortez, 1995, p. 76 e 77. Neste sentido, Emir Sader afirma: “O neoliberalismo na América Latina – como na Europa – é filha da crise fiscal do Estado. Seu surgimento está delimitado pelo esgotamento do estado de bem-estar social” – SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. In _____ e GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**. As Políticas Sociais e o Estado Democrático. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 35).

sensivelmente mais lento, combinando-se, ademais, com altas taxas de inflação¹⁰. Assim, o mundo capitalista, na década de 1980 e no princípio dos anos 1990:

viu-se novamente às voltas com problemas da época do entreguerras que a Era do Ouro parecia ter eliminado: desemprego em massa, depressões cíclicas e severas, contraposição cada vez espetacular de mendigos sem teto a luxo abundante, em meio a rendas limitadas de Estado e despesas ilimitadas de Estado¹¹.

Ao lado da ampliação da desigualdade social, inclusive dentro nos países centrais, verificou-se, nas regiões menos desenvolvidas, uma situação de severa depressão, com a estagnação econômica e o empobrecimento populacional¹². Destacase na América Latina, no início da década de 1980, a “crise da dívida”, em que o sistema bancário ocidental esteve à beira de um colapso quando os grandes devedores do continente (México, Brasil e Argentina) não puderam mais pagar os enormes empréstimos tomados na década anterior¹³.

É nesse momento de crise do sistema capitalista mundial que, a partir da década de 1970, começaram a adquirir força novamente as concepções, enfraquecidas durante a “Era do Ouro”, do liberalismo econômico, denominadas, então, “neoliberais”. Defensoras do livre mercado¹⁴, passaram a exercer crescente influência sobre políticas econômicas no mundo capitalista.

O início de sua implementação foi efetivada entre os países capitalistas desenvolvidos, com os governos de Margareth Thatcher na Inglaterra (1979) e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos (1980), estendendo-se, ainda, à Alemanha, Dinamarca e outros países do norte da Europa¹⁵. Seguiram-se, então, os ajustes

¹⁰ ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**. As Políticas Sociais e o Estado Democrático. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 10.

¹¹ HOBBSBAWN, 1995, p. 19.

¹² HOBBSBAWN, 1995, p. 395.

¹³ HOBBSBAWN, 1995, p. 412.

¹⁴ CHOMSKY, Noan. **O lucro ou as pessoas?** Neoliberalismo e ordem global. Trad. Pedro Jorgensen Jr. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 39.

¹⁵ ANDERSON, 2000, p. 11.

estruturais nos países em desenvolvimento. Assim, nas décadas de 1980 e 1990, o paradigma neoliberal alcançou hegemonia¹⁶.

2. O Paradigma Neoliberal

Não obstante a “impressionante variedade de liberalismos”¹⁷, tendo, assim, o termo conhecido diversos significados, a concepção neoliberal confirma o núcleo originário do ideal liberal clássico de limitação da atuação, funções e poderes do Estado, independentemente de quem exerça o poder político¹⁸.

Abarcando perspectivas diversas e nem sempre coincidentes¹⁹ e com fundamento teórico em autores como Friedrich Von Hayek e Milton Friedman²⁰, concentrou-se, cada vez mais na “defesa intransigente da liberdade econômica”²¹ e da economia de mercado.

Acompanhando a diminuição da esfera de atuação estatal, observa-se, ainda, uma concepção de organização social baseada na concorrência, o “capitalismo competitivo”²².

¹⁶ SOARES, Maria Clara Souto. Banco Mundial: Políticas e Reformas. In TOMASSI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC-SP, 1996, p. 20.

¹⁷ MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo Antigo e Moderno**. Trad. Henrique de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991, p. 221. Afirma, ainda, o autor, sobre o tema: “Tal diversidade parece decorrer principalmente de duas fontes. Em primeiro lugar, há diferentes obstáculos à liberdade; o que assustava Locke – o absolutismo – já não era obviamente o que assustava Mill ou, ainda, Hayek. Em segundo lugar, há diferentes conceitos de liberdade, o que permite uma redefinição periódica do liberalismo” (MERQUIOR, 1991, p. 221).

¹⁸ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 85.

¹⁹ TOLEDO, 1995, p. 71.

²⁰ Friedrich Von Hayek (1899-1992): autor de obras como “O caminho da servidão”, “Os fundamentos da Liberdade” e “Direito, Legislação e Liberdade”, recebeu o Prêmio Nobel da economia em 1979 (MERQUIOR, 1991, p. 191); Milton Friedman (1912-1996), autor de obras como “Capitalismo e Liberdade”, recebeu o Prêmio Nobel da economia em 1976 (fonte: <http://www.friedmanfoundation.org/friedman/friedmans/friedmansbio.jsp>. acesso em 04/06/2007).

²¹ BOBBIO, 1990, p. 87.

²² FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Trad. Luciana Carli. 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988, p. 13.

Nesse sentido, o neoliberalismo pode ser definido com base em duas características essenciais: a) a proposta de restrição da esfera do Estado e b) a racionalidade *lucrativa e concorrencial*.

2.1. A Expansão da Esfera do não-Estado

Propugnou o paradigma neoliberal a expansão da esfera do não-Estado, aumentando ao máximo a margem de liberdade individual, com a construção de um livre mercado global. Nele, a competitividade pelo benefício privado, amparada em mecanismos de auto-regulação da economia, conduziria ao desenvolvimento econômico e social²³.

Friedman, nesse sentido, defendia a liberdade econômica, num duplo sentido: como parte integrante, extremamente importante, da liberdade em sentido amplo e, portanto, “um fim em si própria”, e como um instrumento indispensável para a obtenção da liberdade política²⁴.

Para ele, a “economia livre da empresa privada” constituía o tipo de organização que promoveria a liberdade econômica. Estaria baseada na “técnica de mercado”, cuja principal característica, para obtenção da coordenação das atividades dos indivíduos formadores do grupo social, consistiria na “troca voluntária”²⁵.

O mercado reduziria sensivelmente as questões a serem decididas politicamente, diminuindo a participação do governo na economia. A atividade econômica seria, assim, removida do controle do poder político, tornando-se uma forma de controlá-lo: “o mercado trabalha para preservar a liberdade política”²⁶.

²³ CORRAGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a Educação: Sentido Oculto ou Problemas de Concepção. Trad. Mônica Corullón. In DE TOMASSI, Livia, WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC-SP, 1996, p. 82.

²⁴ FRIEDMAN, 1988, p.17 e 18.

²⁵ FRIEDMAN, p.13 e 22.

²⁶ FRIEDMAN, 1988, 23, 24 e 29.

Hayek, nessa mesma linha, colocava-se radicalmente contrário às tendências ao “coletivismo”, entendido como modalidades de “economias planejadas” com intervencionismo estatal, enfatizando o socialismo. Argumentava que tais tendências implicaram uma mudança de rumo inesperada na “marcha da civilização”: haviam rompido com a “evolução” das idéias básicas sobre as quais fora construída a cultura ocidental moderna, no sentido da valorização do indivíduo²⁷.

Destacava, então, o totalitarismo observado na Rússia (socialismo real), Alemanha e Itália (nazi-fascismo) como produto da evolução do “coletivismo”. Visualizava, assim, o socialismo e as idéias nele presentes de planejamento um caminho para a servidão. Um resultado “tão diverso dos nossos objetivos (...) ao invés de liberdade e prosperidade, é miséria e servidão”²⁸.

É importante destacar, porém, que foram também reconhecidas funções ao Estado.

Friedman verificava como função fundamental do governo a defesa da população contra inimigos externos e internos, preservando a lei e a ordem, atuar como legislador e árbitro das “regras do jogo”, reforçar os contratos privados, promover mercados competitivos. Poderia, algumas vezes, promover coletivamente aquilo que seria mais difícil e dispendioso fazer separadamente: “um tal governo teria, evidentemente, importantes funções a desempenhar. O liberal consistente não é um anarquista”²⁹.

De forma similar, Hayek, ressaltando a importância da competição, entendia que a atuação estatal deveria limitar-se ao “planejamento no interesse da concorrência”³⁰. Haveria de envolver a organização adequada de instituições (dinheiro, canais de

²⁷ HAYEK, Friedrich A. **O Caminho da Servidão**. Trad. De Leonel Vallandro. 2ª ed. São Paulo: Globo, 1977, p. 11 a 22. Essas idéias básicas, na visão do autor, remontariam ao Renascimento e ao liberalismo do século XVIII e XIX (David Hume, Adam Smith).

²⁸ HAYEK, 1977, p. 11 e 12.

²⁹ FRIEDMAN, 1988, p. 39.

³⁰ HAYEK, 1977, p. 40.

informação, entre outros) e um sistema legal orientado a fazer com que a competição operasse “o mais beneficentemente possível”³¹:

criar as condições em que a concorrência seja tão eficiente quanto possível, completar-lhe a ação quando ela não o possa ser, fornecer serviços que, nas palavras de Adam Smith, ‘embora ofereçam as maiores vantagens para a sociedade, são contudo de tal natureza que o lucro jamais compensaria a despesa de qualquer indivíduo ou pequeno grupo de indivíduos’ – eis aí tarefas que na verdade estabelecem um campo vasto e indisputado para a atividade estatal”³².

A proposta neoliberal implicou, portanto, a implementação de mudanças no sentido do Estado “poiético”³³, que se rege pela lei econômica do superávit e do lucro³⁴ e no qual “o jurídico, o político e o social são submetidos ao econômico”³⁵. Trata-se da organização estatal que propugna a coordenação das vontades individuais a partir de um cenário (sociedade civil) de ampla liberdade e altamente competitivo, em que cada um busca alcançar seus próprios interesses.

2.2. A Racionalidade Lucrativa e Concorrencial

O neoliberalismo, entendido como doutrina e forma de compreender a realidade, inserida na concepção capitalista de Estado, desenvolve-se dentro da lógica a esta inerente: a racionalidade da aquisição capitalista.

Trata-se de uma razão equivalente à “procura do lucro, de um lucro sempre renovado, da rentabilidade”³⁶, cuja ação correspondente “é racionalmente calculada em termos de capital”:

Tudo é feito em termos de balanço: a previsão inicial no começo da empresa, ou antes de qualquer decisão individual; o balanço final para a

³¹ HAYEK, 1977, p. 36.

³² HAYEK, 1977, p. 37.

³³ Expressão empregada por Joaquim Carlos Salgado, a partir da palavra grega “poiein” – que significa fazer, produzir (HORTA, 2007, p. 123).

³⁴ HORTA, 2007, p. 123.

³⁵ HORTA, 2007, *apud* SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado Poético. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 27, n. 2, abr.-jun. 1998, p. 54 e 58.

³⁶ WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. Trad. De M. Irene Q. F. Szmrecsányi e Tamás J. M. K. Szmrecsányi. 11ª ed. São Paulo: Pioneira, 1996, p. 04.

verificação do lucro obtido (...) Na medida que as operações são racionais, toda ação individual das partes é baseada no cálculo³⁷.

No contexto, então, da sociedade neoliberal, tal racionalidade desenvolve-se sob égide do “uso conveniente da concorrência como princípio da organização social”³⁸. Com efeito, como afirma Hayek, o liberalismo econômico:

propugna pelo melhor uso possível das forças da competição como um meio de coordenar os esforços humanos. Baseia-se na convicção de que, onde se puder criar uma efetiva concorrência, aí se terá a melhor maneira, entre todas, de guiar os esforços individuais³⁹.

Dessa forma, o cálculo capitalista do lucro há de se efetivar na esfera do mercado competitivo, do não-Estado. Nele, a concorrência e a troca livre constituem o melhor método para “harmonizar” as atividades individuais, “sem a intervenção coerciva ou arbitrária”⁴⁰ da autoridade estatal.

Assim, no cenário da coordenação e harmonização social por meio da concorrência, a razão do lucro e da expropriação da mais-valia torna-se, concomitantemente, uma *razão competitiva*.

Tal racionalidade acaba não se limitando à atuação dos agentes econômicos (empresários), na esfera de produção e circulação de mercadorias, mas, expandindo-se, é institucionalizada na vida cotidiana. Passa a permear também as relações sociais e, plano político, a administração estatal, “impondo-se aqui como a razão do Estado”⁴¹.

Sendo assim, conduz a uma idéia de êxito para os indivíduos, grupos sociais e Estados, que, fundamentada na calculabilidade do lucro e, portanto, na noção de

³⁷ WEBER, 1996, p. 05.

³⁸ HAYEK, 1977, p. 35.

³⁹ HAYEK, 1977, p. 35.

⁴⁰ HAYEK, 1996, p. 35.

⁴¹ FREITAG, Bárbara. **A Teoria Crítica: Ontem e Hoje**. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 91.

vantagem pessoal, “não supõe a cooperação ou a solidariedade, mas o triunfo na competição com os outros”⁴².

Ocorre que, se o fim é o lucro, deixa, necessariamente, de ser o homem como “valor fonte”. O ser humano, em última análise, passa à condição de instrumento para a consecução dos fins particulares de rentabilidade.

Reifica-se o homem, vendo o investimento que nele é feito, em certa medida, como “uma forma de investimento precisamente análoga ao investimento em maquinaria, instalações ou qualquer outra forma de capital não humano”⁴³. O “capital humano” nada mais é do que o homem visto como capital e, portanto, investimento, instrumento, para obtenção lucro.

Assim, ao buscar a ampliação da liberdade do ser humano em relação ao Estado, o paradigma liberal econômico conduziu à negação à maioria da população, sem capital, da condição de homens e dos valores a ele inerentes, atribuídos pela própria tradição liberal.

Enfim, se a intervenção estatal, para Hayek, inseria-se numa forma de pensar que conduziria ao totalitarismo estatal, a solução por ele preconizada para a saída do Estado, o livre mercado capitalista guiado pela concorrência e pelo objetivo de lucro, conduz à mesma consequência que se buscava evitar: a negação da liberdade ao homem, vendo-o como descartável⁴⁴, um meio para fins outros. Um rompimento, de qualquer forma, à “marcha da civilização” na tradição do iluminismo.

⁴² CORRAGIO, 1996, p. 80. Complementa o autor que “Ser competitivo significa ter a capacidade de passar pelas provas que o mercado impõe, respondendo rápida e eficientemente às suas mudanças” (CORRAGIO, 1996, p. 80).

⁴³ FRIEDMAN, 1988, p. 93.

⁴⁴ LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Cia das Letras, 1988, p. 19.

2.3. A Concepção Neoliberal da Educação de Milton Friedman

Milton Friedman, na obra “Capitalismo e Liberdade”, dedicou um capítulo à temática educacional na “sociedade livre”, denominado “O papel do governo na educação”. Nele podem ser observadas, de maneira clara, as tendências do neoliberalismo (expansão da esfera da sociedade civil, sem negar atribuições ao Estado, e racionalidade *lucrativa e concorrencial*), acima analisadas.

Reconhecendo os substanciais “efeitos laterais” da educação na promoção de uma sociedade estável e democrática, entendia justificada a “imposição de um nível mínimo de instrução pelo Estado quanto o funcionamento de tal instrução pelo Estado”. Afastava, porém, a existência de sólidas justificativas para a “nacionalização” da “indústria da educação”⁴⁵.

O sistema educacional mais adequado haveria de assegurar a iniciativa privada, garantindo a liberdade de escolha dos pais, assim como o “surgimento de uma sadia competição entre as escolas”⁴⁶.

O autor detalhou, então, as providências que caberiam ao Estado, nesse sistema de educação.

No campo da educação básica, diante da prestação dos serviços educacionais por empresas privadas, deveria o poder político limitar-se a “garantir que as escolas mantivessem padrões mínimos tais como a inclusão de um conteúdo mínimo comum em seus programas”⁴⁷.

Ademais, sugeria que o investimento no setor fosse colocado à disposição dos pais independentemente de onde matriculassem seus filhos. Isso possibilitaria, de um lado, uma ampla variedade de escolas para satisfazer a demanda e, de outro, aos pais,

⁴⁵ FRIEDMAN, 1988, p. 84.

⁴⁶ FRIEDMAN, 1988, p. 87.

⁴⁷ FRIEDMAN, 1988, p. 84.

expressar sua opinião, optando pela escola que melhor atendesse aos seus interesses e de sua família⁴⁸.

No nível da instrução superior, Friedman embora entendesse menos aceitável a presença de instituições públicas, reconhecia que o investimento estatal no setor justificar-se-ia como meio de treinar jovens para a cidadania e liderança política e social, havendo, assim, benefícios sociais suficientemente importantes⁴⁹. Dessa forma, propugnava:

Qualquer subvenção deve ser passada aos indivíduos, para ser utilizada em instituições de sua própria escolha (...) As escolas governamentais que continuem em funcionamento deveriam cobrar anuidades que cobrissem os custos educacionais, competindo, assim, em nível de igualdade com as escolas não subvencionais pelo governo (...) A adoção de tal sistema tornaria mais efetiva a competição entre os diversos tipos de escola, e mais eficiente a utilização de seus recursos⁵⁰.

Enfim, sugeria a cobrança de anuidades mesmo no ensino público e a implantação da subvenção “ao portador”⁵¹. Tais medidas permitiriam a eficiência na utilização dos recursos e a satisfação mais eficiente das exigências do consumidor⁵², por meio da competição.

Por fim, há o tratamento específico por Friedman do que denominou “ensino vocacional e profissional”. Visto como uma forma de investimento em capital humano similar a qualquer investimento em maquinaria, instalações, etc., teria como função aumentar a produtividade econômica do ser humano, de modo que:

se ele se tornar produtivo, será recompensado, numa sociedade de empresa livre, recebendo pagamento por seus serviços – mais alto do

⁴⁸ FRIEDMAN, 1988, p. 85. Neste sentido, acrescentava: Os pais que quisessem mandar seus filhos para escola privadas receberiam uma importância igual ao custo estimado para educar uma criança numa escola pública, desde que tal importância fosse utilizada em educação de uma escola aprovada FRIEDMAN, 1988, p. 87).

⁴⁹ FRIEDMAN, 1988, p. 83, 91 e 92.

⁵⁰ FRIEDMAN, 1988, p. 92.

⁵¹ Terminologia utilizada pelo Banco Mundial ns documentos de política a serem analisados à frente, entre os quais: “La Ensenansa Superior. Las Lecciones Derivadas de la Experiencia” (Washington, 1995) e “Prioridades y Estrategias para la Educación. Examen del Banco Mundial” (Washington, 1996).

⁵² FRIEDMAN, 1988, p. 86.

que receberia em outras circunstâncias. Essa diferença no retorno é o incentivo econômico para o investimento de capital⁵³.

Ocorre que, observou o autor, há, por diversas razões (menor garantia, maior custo para recolhimento do principal e dos juros, entre outros), um sub-investimento no capital humano. Trata-se de imperfeições do mercado que justificariam uma intervenção do governo, cuja finalidade, no entanto, não seria redistribuir a renda, mas simplesmente, tornar o capital disponível: “os indivíduos devem ser responsabilizados pelo custo de seu investimento e receber as recompensas. Não devem ser impedidos pelas imperfeições do mercado de fazer o investimento, se estão dispostos a arcar com os custos”⁵⁴.

A sugestão apresentada consistia na atuação governamental financiando o treinamento de pessoas que atendessem um “padrão mínimo de qualidade”. Em troca, tais indivíduos concordariam em restituir ao governo, no futuro, o investimento feito⁵⁵.

A proposta de organização educacional de Milton Friedman, como se vê, traz em si o reconhecimento de benefícios sociais da educação, justificando a atuação governamental prestando, regulando e financiando instrução básica e/ou superior, e das imperfeições do mercado, fundamentando empréstimos para a educação profissional.

Trata-se, porém, de uma participação estatal que há de ser compreendida e desenvolvida dentro de uma concepção de Estado mínimo, que transfere para o âmbito da educação a lógica da competição e da busca pelo lucro.

Assim, é propugnado, num processo de "desnacionalização": estímulo ao setor privado, inclusive com fins lucrativos; parâmetros reguladores mínimos; e, finalmente, o

⁵³ FRIEDMAN, 1988, p. 93.

⁵⁴ FRIEDMAN, 1988, p. 97.

⁵⁵ FRIEDMAN, 1988, p. 97. Tornando, assim, o capital disponível, concluiu Friedman, tornar-se-ia “real a igualdade de oportunidades, para diminuir as desigualdades de renda e de riqueza, e promover o uso completo dos novos recursos humanos” (FRIEDMAN, 1988, p. 98)

direcionamento de investimentos públicos não à manutenção de escolas, mas aos educandos, favorecendo, assim, uma organização baseada na concorrência.

Encerra uma proposta, portanto, na qual a atuação estatal na educação tem por função fundamental assegurar aos indivíduos livres⁵⁶, no âmbito da sociedade civil alargada ao máximo, condições de uma “sadia” competição e de “trocas voluntárias” para a consecução de seus objetivos particulares.

2.4. O "Consenso de Washington" e os Diferentes "Neoliberalismos"

As políticas de Estado propostas no marco do neoliberalismo foram incorporadas, no final dos anos 1980, ao que se denominou Consenso de Washington.

Tratou-se de um “consenso” entre os principais organismos financeiros internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI), com forte influência do governo norte-americano, em relação às providências e concepções “certas” para o desenvolvimento e superação da crise global⁵⁷.

Tendo como pontos principais a austeridade fiscal, a privatização e a liberalização⁵⁸, o Consenso de Washington implicou nos seguintes eixos centrais: 1) equilíbrio orçamentário, notadamente por meio da diminuição dos gastos públicos; 2) abertura comercial, reduzindo-se as tarifas de importação e eliminando-se barreiras não-tarifárias; 3) liberalização financeira, retirando restrições ao ingresso de capital estrangeiro; 4) desregulamentação dos mercados domésticos, eliminando-se os mecanismos estatais de intervenção (incentivos, controle de preço, etc.); e, finalmente, 5) a política de empresas e privatização dos serviços públicos⁵⁹.

⁵⁶ No entender de Friedman, na sociedade civil liberal burguesa, os indivíduos livres não reconhecem “qualquer objetivo nacional senão o conjunto de objetivos a que os cidadãos servem separadamente (...) nenhum propósito nacional a não ser o conjunto de propósitos pelos quais os cidadãos lutam separadamente”.

⁵⁷ CHOMSKY, 2002, p. 21; SOARES, 1996, p. 23; STIGLITZ, 2003, p. 43.

⁵⁸ STIGLITZ, 2003, p. 85.

⁵⁹ SOARES, 1996, p. 23. Segundo Joseph Stiglitz, muitas das medidas inseridas no “consenso” foram desenvolvidas para atender problemas específicos da América Latina, nos quais haviam: os governos

É importante distinguir, todavia, da “doutrina oficial”, prevista no “consenso de Washington” e colocada como a receita para a solução da crise, o neoliberalismo praticado pelos países desenvolvidos⁶⁰.

Com efeito, mesmo os regimes do capitalismo avançado que mais se comprometeram com os fundamentos neoliberais e com a economia do “laissez-faire” - a Inglaterra e os Estados Unidos - não deixaram suas economias totalmente entregues ao mercado⁶¹.

Assim, embora as recomendações fossem colocadas como uma receita técnica, tal tecnificação e, desse modo, despolitização da economia eram apenas aparentes: o mercado apresentava-se longe da utopia neoliberal, em que a “mão oculta” possibilitaria o desenvolvimento econômico global. Percebia-se, na realidade, a atuação dos governos com força política para influir sobre os mercados⁶².

O saldo do avanço neoliberal e dos ajustes estruturais, no quadro geral dos países pobres, destacando-se os latino-americanos, foi um crescimento econômico modesto, com alguns excepcionais crescimentos maiores⁶³. Tratou-se, porém, de um crescimento:

perdido o controle orçamentário, acumulando enormes déficits; políticas monetárias flexíveis haviam permitido o descontrole inflacionário; e medidas protecionistas haviam contribuído para empresas privadas ineficientes e preços elevados aos consumidores. Faziam, então, bastante sentido nesse contexto. O problema, conclui o autor, era a generalização das medidas a todos os países em desenvolvimento bem como o fato de que: “Muitas dessas políticas se tornaram fins em si mesmas, em vez de serem os meios para alcançar um crescimento mais imparcial e sustentável. Com isso, tais políticas eram postas em prática em excesso e depressa demais, acabando por excluir outras políticas que se faziam necessárias” (STIGLITZ, 2003, p. 43 e 85).

⁶⁰ CHOMSKY, 2002, p. 39

⁶¹ HOBBSAWN, 1995, p. 402. Nesse sentido, pode ser citado, no que se refere à liberalização comercial, que a eliminação das barreiras para produtos exportados, exigida dos países pobres, não foi acompanhada pelos Estados desenvolvidos. Estes continuaram a proteger os setores nos quais a concorrência, em especial com citados países não desenvolvidos – cujo comércio havia sido liberalizado – pudesse acarretar em ameaça a sua economia (STIGLITZ, 2003, p. 93).

⁶² CORRAGIO, 1996, p. 82.

⁶³ BEINSTEIN, 2001, p. 104.

Desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão social e destruiu o meio ambiente. Talvez a mais triste imagem desse fracasso seja a existência hoje de mais de 1,3 bilhão de pessoas vivendo em estado de pobreza absoluta⁶⁴.

Assim, no final do século, podia ser observado que as políticas e reformas neoliberais não foram capazes de proporcionar bases para um desenvolvimento sustentável. Causaram, na realidade, uma segregação econômica, com a “inclusão dos setores econômicos competitivos e de uma parcela restrita da sociedade no mercado mundial vis-à-vis o agravamento da exclusão e da deterioração de importantes segmentos da economia nacional”⁶⁵.

3. O Banco Mundial e sua Atuação junto aos Países em Desenvolvimento

Na conjuntura global de crise e de reforma dos Estados, adquiriu o Banco Mundial, nos anos 1980, importância estratégica na reestruturação dos países em desenvolvimento endividados, atuando em favor do propósito de assegurar o pagamento da dívida e implementar os ajustes estruturais pautados no paradigma neoliberal e reunidos no “Consenso de Washington”.

3.1. O Banco Mundial

A denominação “Banco Mundial” ou ainda “Grupo Banco Mundial” não designa uma instituição isolada, referindo-se a um conjunto de entidades constituídas a partir de 1944 que mantêm relação muito estreita entre si, com objetivos complementares. São elas: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (CFI), a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (AGIM) e o Centro Internacional para Solução de Litígios relativos a Investimentos (CISLI).

⁶⁴ SOARES, 1996, p. 17.

⁶⁵ SOARES, 1996, p. 25.

Lideradas pelo BIRD, tais entidades consubstanciam-se em organismos especializados das Organizações das Nações Unidas (ONU)⁶⁶, “criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos” (art. 57 da Carta da ONU).

Trata-se de organizações que “gozam de certa autonomia, apesar de sujeitas à autoridade da ONU”. Nesse sentido, desenvolvem atividades próprias no campo internacional; possuem membros que não são vinculados à ONU; têm autonomia na sua estrutura administrativa; possuem orçamentos próprios⁶⁷; e detêm personalidade jurídica de direito internacional⁶⁸.

É importante destacar a atribuição, nos documentos de política educacional que serão adiante analisados, da designação “Banco Mundial” de forma mais específica ao BIRD, por vezes em conjunto com a AID⁶⁹. Atuando no financiamento e assessoramento dos governos dos países em desenvolvimento e intervindo diretamente em matéria de política econômica e social, essas duas instituições constituem, certamente, os sujeitos principais das aludidas publicações de política educacional.

⁶⁶ O art. 63 da Carta da ONU prevê a incumbência do Conselho Econômico e Social de estabelecer os acordos com ditas organizações, os quais, posteriormente, devem ser submetidos à aprovação da Assembléia Geral. Nos termos deste mesmo artigo, o Conselho Econômico e Social “poderá coordenar as atividades das entidades especializadas, por meio de consultas e recomendações às mesmas e de recomendações à Assembléia Geral e aos Membros das Nações Unidas”.

⁶⁷ Os orçamentos são examinados pela Assembléia Geral da ONU, que pode fazer recomendações (art. 17, Carta da ONU).

⁶⁸ MELLO, 2001, p. 670.

⁶⁹ Nas publicações da década de 1970 a autoria atribuída ao “Banco Mundial” engloba BIRD e AID. Nesse sentido, no documento “Education: Sector Policy Paper” (1980) é ressaltado logo em seu início: “Todas as referências ao Banco Mundial nesta publicação referem-se ao BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) e à AID (Associação Internacional de Desenvolvimento)”. Já nos documentos seguintes a autoria é conferida diretamente ao BIRD, de modo que a referência ao longo dos textos fundamentalmente a “Banco Mundial”, não excluindo as demais entidades, traz a maior relevância e o papel de destaque daquela instituição. Finalmente, no documento “Construindo Sociedades do Conhecimento: Novos Desafios para a Educação Superior” (2002), após fazer-se menção aos papéis a serem desempenhados pelo “Grupo Banco Mundial” no campo da educação superior, cita-se também

Considerando, então, a estrita relação entre as entidades que formam o complexo, muitas vezes com a confusão de órgãos e pessoal⁷⁰ e complementaridade de funções, a utilização da terminologia Banco Mundial, ao longo do trabalho, indicará, em destaque, o BIRD, sem deixar de englobar as demais entidades que formam o complexo, notadamente a AID.

a) O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)

O BIRD, primeira instituição do citado grupo, foi fundado, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, ocorrida em Bretton Woods, (New Hampshire, Estados Unidos), em 1944, resultando de uma preocupação dos países centrais com o desenvolvimento de uma nova ordem internacional pós-guerra⁷¹.

A essas duas organizações, denominadas de “Instituições de Bretton Woods”, foram atribuídas funções complementares.

Ao FMI caberia velar pela estabilidade do sistema monetário e financeiro internacional⁷². Nesse sentido, destaca-se que a tarefa de assegurar a estabilidade econômica global, delegada ao FMI, impedindo nova depressão global (como a ocorrida em 1929), fundamentava-se no reconhecimento de que os mercados, em geral, não funcionam bem e, assim, na “crença de que havia uma necessidade de ação coletiva em nível global para a consecução da estabilidade econômica”⁷³.

Já o BIRD, ao qual podem aderir somente os países membros do FMI, centrar-se-ia na assistência financeira, de médio e longo prazo, dirigida a investimentos de

expressamente a CFI, cujos empréstimos financiariam de forma individual instituições privadas, complementando os esquemas de atuação do BIRD e da AID.

⁷⁰ MELLO, 2001, p. 679.

⁷¹ SOARES, Maria Clara Souto. Banco Mundial: Políticas e Reformas. In TOMASSI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC-SP, 1996, p. 18.

⁷² Fonte: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>, acesso em 02/01/2008

⁷³ STIGLITZ, 2002, p. 39.

natureza produtiva⁷⁴, promovendo o desenvolvimento equilibrado dos países. Nesse sentido, o art. 1º do Acordo que instituiu o organismo, enumera como seus objetivos:

- i) Auxiliar a reconstrução e o desenvolvimento dos territórios dos membros, facilitando o investimento de capitais para fins produtivos, inclusive para restaurar as economias destruídas ou desorganizadas pela guerra, readaptar os meios de produção às necessidades do tempo de paz e encorajar o desenvolvimento dos meios de produção e dos recursos nos países menos desenvolvidos;
- ii) Promover os investimentos privados no exterior, através de garantias ou de participações em empréstimos e outros investimentos realizados por capitalistas particulares, e, na falta de capitais privados disponíveis em condições razoáveis, suprir o investimento privado, fornecendo, em condições apropriadas, meios de financiamento para fins produtivos provenientes do seu próprio capital, de fundos que reunir e dos seus outros recursos,
- iii) Promover o desenvolvimento equilibrado a longo prazo do comércio internacional e a manutenção do equilíbrio das balanças de pagamentos, encorajando os investimentos internacionais, com vista ao desenvolvimento dos recursos produtivos dos membros, e auxiliar, desta forma, o aumento da produtividade, a elevação do nível de vida e a melhoria das condições de trabalho nos seus territórios;
- iv) Organizar os empréstimos que outorgue ou as garantias que conceda aos empréstimos internacionais provenientes de outras origens, de forma a dar prioridade aos projetos mais úteis e urgentes, qualquer que seja a sua dimensão;
- v) Conduzir as suas operações tendo em devida conta os efeitos dos investimentos internacionais sobre a situação econômica dos territórios dos membros e, durante os primeiros anos do pós-guerra, auxiliar a transição progressiva da economia de guerra para a economia de paz.⁷⁵

O BIRD se voltou, inicialmente, à ajuda à reconstrução das economias destruídas pela guerra e à concessão de empréstimos de longo prazo ao setor privado. Com a emergência da guerra fria, envolveu-se progressivamente com o processo de expansão e estabilização do sistema capitalista mundial, mediante programas de ajuda e concessão de empréstimos crescentes aos países do Sul. Adquiriu, então, ao longo

⁷⁴ SGUISSARDI, Valdemar. **O Banco Mundial e a Educação Superior**: revisando teses e posições? Universidade e sociedade, Brasília, DF, v. 10, n. 22, p. 66-77, 2000, p. 02. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1111t.PDF>, acesso em 28/02/2008.

⁷⁵ Fonte: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/BIRD/BIRD-Estatutos.htm> e <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BODEXT/0,,contentMDK:20049557~menuPK:64020045~pagePK:64020054~piPK:64020408~theSitePK:278036,00.html>. Acessos em 21/01/2008.

da década de 1950 o perfil de um banco voltado para o financiamento de países em desenvolvimento⁷⁶.

b) Cooperação Financeira Internacional (CFI)

Complementando as atividades do BIRD, foi instituído, em 1954, por força de resolução da Assembléia Geral da ONU, a Cooperação Financeira Internacional (CFI). Tem como objetivo incrementar o desenvolvimento de empresas privadas e, nesse sentido, fomentar o crescimento econômico nos países em desenvolvimento mediante a promoção de investimentos pelo setor privado⁷⁷.

c) Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)

Já em 1960, foi criada a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), cujo objetivo, nos termos do art. 1º do Acordo que o instituiu, é:

promover o desenvolvimento econômico, aumentar a produtividade, melhorando, desta forma, o nível de vida em regiões menos desenvolvidas do mundo cujos países sejam membros da Associação e, em particular, prestando-lhes auxílio financeiro, de modo a satisfazerem as suas necessidades básicas de desenvolvimento, em termos mais flexíveis e com reflexos menos gravosos na balança de pagamentos do que os originais por empréstimos convencionais, favorecendo, desse modo, a consecução dos objetivos de desenvolvimento do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento e complementando as suas atividades⁷⁸.

Buscava, dessa forma, a prestação de auxílio aos países mais pobres do mundo, em condições mais favoráveis, complementando as atividades do BIRD – cuja atuação centrou-se nos países em desenvolvimento com maiores capacidades financeiras.

⁷⁶ SOARES, 1996, p. 18.

⁷⁷ Iniciou, porém, suas atividades apenas em 1956. Seu primeiro empréstimo foi destinado à empresa Siemens, no Brasil, no ano de 1957. Fonte: http://www.ifc.org/ifcext/about.nsf/Content/50_Year_Timeline, acesso em 03/01/2008.

⁷⁸ Fonte: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,menuPK:3817263~pagePK:141159~piPK:51068153~theSitePK:3817167,00.html>. Acesso em 21/01/2008.

A AID e a SFI acabam por se confundir com o BIRD em sua estrutura, pessoal e, haja vista a necessidade de vinculação prévia a este último para se tornar membro de ambas, Estados membros⁷⁹.

d) Centro Internacional para Solução de Litígios relativos a Investimentos (CISLI)

Em 1965, foi instituído, mediante acordo multilateral formulado pela Diretoria Executiva do BIRD, o Centro Internacional para Solução de Litígios relativos a Investimentos (CISLI), com o objetivo de proporcionar, sob os auspícios do BIRD, “mecanismos que permitam a conciliação e a arbitragem internacionais às quais os Estados Contratantes e os nacionais de outros Estados Contratantes possam submeter as suas disputas, se assim o desejarem”⁸⁰.

e) Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais

Finalmente, em 1985, foi criada a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais. Nos termos do art. 2º de seu ato constitutivo, tem como finalidade, mediante a prestação de garantias contra riscos não comerciais e outras atividades complementares,

encorajar o fluxo de investimentos para fins produtivos entre os países membros e, em particular, para os países membros em desenvolvimento, complementando, assim, as atividades do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, da Sociedade Financeira Internacional e de outras instituições internacionais de financiamento ao desenvolvimento⁸¹.

⁷⁹ MELLO, 2001, p. 679.

⁸⁰ Fonte: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/BIRD/CIRDI.htm> e [http://icsid.worldbank.org/ICSID/ICSID/ RulesMain.jsp](http://icsid.worldbank.org/ICSID/ICSID/RulesMain.jsp), acessos em 03/01/2008.

⁸¹ Fonte: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,menuPK:3817263~pagePK:141159~piPK:51068153~theSitePK:3817167,00.html>. Acesso em 21/01/2008.

3.2. O Papel do Banco Mundial na Implementação Neoliberal e o Sentido de suas Políticas Sociais

As concepções do neoliberalismo, emergindo nos anos 1970, tornaram-se, no correr das três últimas décadas do século XX, o alicerce ideológico que fundamentou a atuação do Banco Mundial⁸².

Atuando, então, na reestruturação dos países em desenvolvimento, no marco do “Consenso de Washington”,

De um banco de desenvolvimento, indutor de investimento, o Banco Mundial tornou-se o guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-se aos novos requisitos do capital globalizado⁸³.

Constituiu-se, assim, juntamente com o FMI, num instrumento de ação internacional, apoiado pelos países capitalistas centrais. Diante da crise global e das incertezas do mercado internacional, que fizeram com que um número cada vez maior de países em desenvolvimento dependessem de empréstimos das economias mundiais mais fortes, foi adquirindo uma crescente e efetiva autoridade “para a imposição, pelos ricos, de políticas aos países pobres”⁸⁴.

Acrescenta Soares que a grande influência exercida pelo Banco Mundial e pelo FMI sobre a formulação da política interna dos países em desenvolvimento efetivou-se, mais do que por conta do montante de recursos emprestados, pelo fato de os grandes capitais internacionais e os países centrais terem os transformado em responsáveis pela gestão da crise do endividamento e pela reestruturação neoliberal nos países em desenvolvimento: sem seu aval, as fontes de crédito internacional estavam fechadas⁸⁵.

⁸² SOARES, 1996, p. 20.

⁸³ SOARES, 1996, p. 21.

⁸⁴ HOBBSAWN, 1995, p. 420. Acrescenta o autor que: “O triunfo da teologia neoliberal na década de 1980 na verdade traduziu-se em políticas de privatização sistemática e capitalismo de livre mercado impostas a governos demasiado falidos para resistir-lhes” (HOBBSAWN, 1995, p. 420)

⁸⁵ SOARES, 1996, p. 21.

Assim, embora a grande maioria das atividades desses organismos se relacionasse com países em desenvolvimento, eram eles conduzidos pelos Estados do capitalismo avançado, com destaque aos Estados Unidos. Enfim, eram “controladas não só pelos países industrializados mais ricos do mundo, mas também pelos interesses comerciais e financeiros desses países; as políticas das instituições refletem isso”⁸⁶.

Nesse processo de reestruturação dos Estados sob o paradigma neoliberal, pode ser observada também a atuação do Banco Mundial no financiamento e gestão de políticas sociais nos países em desenvolvimento.

Como afirma Corragio⁸⁷, percebendo o aspecto social e político envolvido na competitividade sustentável e, nesse sentido, que a intensificação dos desequilíbrios sociais poderia corroer a estabilidade política exigida para o desenvolvimento econômico, a instituição propugnou certa “equidade” como condição indireta para eficiência dos mercados.

Daí, então, seu discurso em favor da redução da pobreza.

Trata-se de postura que remonta à gestão de Robert McNamara, na década de 1970, quando o Banco chegou à conclusão de que o crescimento econômico, embora constituísse uma condição necessária, não se mostrava suficiente para o desaparecimento da pobreza. Constituía, todavia, mais uma estratégia política do que uma questão de justiça social⁸⁸, como se extrai de discurso de McNamara, em 1972:

Quando os privilegiados são poucos, e os desesperadamente pobres são muitos e quando a diferença entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, só é questão de tempo até que seja preciso escolher

⁸⁶ STIGLITZ, Joseph. **A globalização e seus malefícios**. A promessa não-cumprida de benefícios globais. Trad. Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002, p. 46.

⁸⁷ CORRAGIO, 1996, p. 85.

⁸⁸ FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo, v. 24, n. 1, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27/11/2007.

entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião. Por este motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhadas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento é aconselhável não somente como questão de princípio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, é também um imperativo político⁸⁹.

Verifica-se, então, nas décadas seguintes, a atuação do Banco Mundial, “que tradicionalmente direcionou investimentos para infra-estrutura e crescimento econômico”, “como uma agência propulsora do investimento em setores sociais e na reforma do conjunto das políticas sociais”⁹⁰.

Dessa forma, na linha de Hayek e Friedman, não propugnava um livre mercado irrestrito, recomendando, por outro lado, providências estatais, onde a “mão invisível” do mercado pudesse falhar, como forma de garantir o bom funcionamento deste.

Inseriam-se tais investimentos sociais, porém, como se afirmou, dentro de um contexto de implementação de um eficiente livre mercado global.

Assim, tendo por objetivo assegurar a conjuntura necessária ao crescimento econômico sob o padrão do neoliberal, sem questionar as conseqüências adversas das políticas de ajuste, a preocupação com os pobres e as políticas sociais acabaram revelando um caráter *compensatório*. De fato, estavam direcionadas a compensar os efeitos perversos das medidas neoliberais, excludentes e concentradoras de renda⁹¹, garantindo sua continuidade⁹².

Revelaram, ademais, uma índole *instrumental*, prestando-se a instrumentalizar a política econômica:

São o "Cavalo de Tróia" do mercado e do ajuste econômico no mundo da política e da solidariedade social. Seu principal objetivo é a reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que

⁸⁹ FONSECA, 1998.

⁹⁰ CORRAGIO, 1996, 86.

⁹¹ SOARES, 1996, p. 17 e 27.

⁹² CORRAGIO, 1996, p. 78.

o reduz (...) Outro efeito importante é introjetar nas funções públicas os valores e critérios do mercado⁹³.

Dentro da temática social, enfatizou o Banco Mundial a questão da educação, com aumento significativo dos empréstimos para o setor⁹⁴.

Acompanhando esse direcionamento, elaborou, a partir da década de 1970, uma série de documentos de política educacional, destinadas a fundamentar e traçar as diretrizes para o aporte de recursos, bem como recomendar as medidas "adequadas" ao desenvolvimento do setor.

Serão analisados, no próximo capítulo, aqueles considerados pela própria instituição como os mais relevantes, tanto no que se refere ao exame do setor educacional como um todo, como em relação à análise específica da educação superior, foco da presente pesquisa.

A leitura desses documentos, por todo o exposto, há de ser feita, tendo em vista sua produção, em última análise, por uma instituição financeira - "a armadura internacional do mundo capitalista"⁹⁵ - que, ao mesmo tempo em que afirmava sua meta de promover o desenvolvimento dos países pobres, reduzindo, assim, a pobreza mundial, estava empenhada na reforma neoliberal dos Estados, com a ampliação da esfera do não-Estado, sob égide de uma racionalidade lucrativa e concorrencial.

⁹³ CORRAGIO, 1996, p. 78.

⁹⁴ SOARES, 1996, p.30.

⁹⁵ MELLO, Celso Albuquerque D. **Curso de Direito Internacional Público**. 13^a ed. rev. e atual. Renovar: Rio de Janeiro, 2001, p. 679.

IV. A POLÍTICA EDUCACIONAL DO BANCO MUNDIAL

A concessão de empréstimos pelo Banco Mundial ao setor educacional de países em desenvolvimento teve início em 1963. Efetivou-se, inicialmente, com base no documento “Propostas de Política do Banco Mundial/IDA no Campo da Educação”, datado daquele mesmo ano¹.

A partir da década de 1970, com a maior atenção dada pelo Banco à questão da educação, há a produção de uma série de outras publicações, de diferentes abrangências (nível primário, secundário, profissional, superior) e enfoques (continentes, regiões, países, etc.), em que se abordou o tema.

Quatro delas se destacam como principais documentos de política educacional da instituição, em que se realiza um exame global do setor, trazendo recomendações para seu desenvolvimento e diretrizes para empréstimos: "Educação: Documento de Trabalho Setorial" (1971), "Educação: Documento de Trabalho Setorial" (1974)², "Educação: Documento de Política Setorial" (1980)³ e "Prioridades e Estratégias para a Educação: Exame do Banco Mundial" (1995)⁴.

Tratando especificamente de políticas e operações de crédito para o educação superior em países em desenvolvimento, é importante mencionar os documentos “Educação Superior: Lições Derivadas da Experiência” (1994)⁵, e “Construindo

¹ Banco Mundial. **Education**: Sector Working Paper. Washington, 1971, p. 13. O Memorando fundamentou os financiamentos para o setor durante toda a década de 1960.

² Banco Mundial. **Education**: Sector Working Paper”. Washington, 1974.

³ Banco Mundial. **Education**: Sector Policy Paper. Washington, 1980. Neste documento, o Banco vale-se dos documentos de 1971 e 1974 como critério de periodização de suas políticas para financiamento em educação até então adotadas.

⁴ Banco Mundial. **Prioridades y Estrategias para la Educación**. Examen del Banco Mundial. Washington, 1996.

⁵ BIRD/Banco Mundial. **La Enseñanza Superior**. Las Lecciones Derivadas de la Experiencia. Washington, 1995. Tal publicação, juntamente com outros estudos atinentes aos demais níveis de ensino, prestou-se como substrato para o trabalho "Prioridades e Estratégias para a Educação: Exame do Banco Mundial".

Sociedades do Conhecimento: Novas Mudanças para a Educação Superior” (2002)⁶, do qual se extrai uma revisão, em parte, de recomendações anteriores.

No presente capítulo, será analisada a proposta política do Banco Mundial para a educação superior, entre 1988 e 2002, extraída desses trabalhos.

Para tanto, partir-se-á da verificação das diretrizes gerais do Banco para o setor como um todo na década de 1970 (Item 01). Em seguida, serão introduzidos os principais documentos produzidos no corte histórico pesquisado (Item 02). Por fim, no Item 03, analisar-se-ão as principais tendências desses documentos, efetuando, então, uma síntese da concepção educacional do Banco Mundial no âmbito da educação superior. Nessa síntese, as posições do Banco serão comparadas com o paradigma neoliberal, verificando-se, dessa forma, sua configuração no sentido de uma política educacional neoliberal.

1. A Política Educacional do Banco Mundial na Década de 1970

Conforme aludido, o Banco Mundial produziu, na década de 1970, três documentos de política educacional.

Tais publicações partem, de forma comum, de um diagnóstico do cenário educacional a partir da década de 1950. Caracterizam-no, em linhas gerais, como um período de grande expansão quantitativa, acompanhado de uma série de deficiências, que estariam afetando de maneira mais sensível os países em desenvolvimento.

Enumeram como tais deficiências: a) a insuficiência do crescimento, verificando-se grande proporção da população mundial sem acesso à educação primária⁷; b) a restrição orçamentária; c) a ineficiência dos sistemas educacionais, mantendo-se os

⁶ Banco Mundial. “**Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education**”, Washington, 2002. Versão em espanhol: Banco Mundial. **Construyendo Sociedades del Conocimiento: nuevos retos para la educación terciária**. Washington, 2003.

aspectos quantitativo e qualitativo abaixo do nível que os fundos disponíveis permitiriam⁸; d) a inexistência de equidade, com gastos orçamentários favorecendo a população urbana com renda média e alta, causando, assim, uma “regressividade” do investimento público⁹; e) a falta de pertinência, diante do descompasso entre a educação ofertada e as necessidades de mão de obra das economias em desenvolvimento¹⁰; f) grande demanda por administradores e gerenciantes da educação em decorrência da expansão e da maior complexidade dos sistemas educacionais.

Após a apresentação de tal panorama, os documentos enumeram, de modo bastante similar, como grandes diretrizes a serem trabalhadas pelo mundo em desenvolvimento¹¹:

- garantia de ensino básico mínimo a todos, tão logo os recursos disponíveis permitissem. Condição, assim, a consecução desse objetivo à disponibilidade orçamentária;
- seletividade dos níveis superiores de ensino;
- máxima eficiência interna, por meio do uso de novas metodologias e de novas tecnologias, com vistas ao barateamento do ensino público;
- busca por novas formas de financiamento, envolvendo, assim, a participação do setor privado.

⁷ Banco Mundial, 1974, p. 04, e 1980, p. 08.

⁸ Banco Mundial, 1971, 08, e 1980, p. 09.

⁹ Banco Mundial, 1974, p. 05.

¹⁰ Nesse sentido, questionam os documentos de 1971 e 1974, a ênfase dada pelos sistemas educacionais dos países em desenvolvimento aos “setores modernos da economia”, com alocação prioritária de recursos nos níveis superiores de ensino. Acrescenta o primeiro deles, como resultado, de um lado, o aumento de formados desempregados e, de outro, um persistente deficiência de mão de obra qualificada em campos em que os incentivos de trabalho são menos atraentes – citando como exemplos: técnicos industriais, trabalhadores na área de agricultura e professores, profissões em que se verifica uma “escassez entre a abundância” (Banco Mundial, 1971, p. 13). O documento de 1980 traz, ainda, o problema de a educação formal ser pensada como um “passaporte” para empregos nos setores modernos e de a educação em cada nível ser vista como uma preparação para o próximo. Desse modo, muitos estudantes estariam sendo educados para além do requerido pelos empregos disponíveis (Banco Mundial, 1980, p. 09).

- equidade dos sistemas educacionais, garantindo-se a igualdade de oportunidades e evitando-se quaisquer formas de discriminação;
- pertinência/relevância dos sistemas educacionais, atendendo-se às necessidades de mão de obra e capacitação, exigidas pelo mercado de trabalho, para o desenvolvimento econômico e social;
- desenvolvimento de capacidades gerenciais e administrativas para sistemas de educação cada vez maiores e mais complexos.

Trata-se de diretrizes e recomendações que, delineando as políticas e programas de empréstimo para a educação na década de 1970 e 1980, indicam pontos que marcaram a atuação do Banco Mundial na década de 1990, tais como: o pressuposto de restrição de recursos; o uso "eficiente" dos recursos públicos, priorizando-se o ensino básico e trazendo uma mentalidade empresarial para a esfera da educação; a busca de novas fontes de financiamento, sinônimo de abertura à iniciativa privada; a vinculação do sistema educacional às exigências do mercado de trabalho.

Revelam, ainda, a transição vivida pelo Banco, de uma instituição voltado para o financiamento de países em desenvolvimento, num contexto de prevalência do Estado interventor, para uma instituição empenhada na reestruturação neoliberal dessas economias, valendo-se de políticas sociais compensatórias e instrumentais¹².

¹¹ Banco Mundial, 1971, p. 06 a 12; 1974, p. 03 a 05; 1980, p. 10 e 11.

¹² CORRAGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a Educação: Sentido Oculto ou Problemas de Concepção. Trad. Mônica Corullón. In DE TOMASSI, Livia, WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC-SP, 1996, p. 78; SOARES, Maria Clara Souto. Banco Mundial: Políticas e Reformas. In TOMASSI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC-SP, 1996, p. 18 e 21.

2. Os Principais Documentos de Política para a Educação Superior 1988 - 2002

2.1. “Educação Superior: As Lições Derivadas da Experiência” (1994)

Acompanhando o aumento das operações de crédito para a educação do mundo em desenvolvimento, o Banco Mundial produziu, no início da década de 1990, diversos documentos tratando dessa temática, com enfoque em setores específicos ou determinadas regiões do globo¹³.

No que se refere ao tratamento sistemático e focalizado nos níveis educacionais, destaca-se, ao lado de trabalhos como “Educação Primária”, “Educação Técnica e Formação Profissional”, ambos de 1992, a publicação “Educação Superior: As Lições Derivadas da Experiência” (1994).

Constitui o primeiro documento de política do Banco Mundial tratando especificamente da educação superior. Tem por objetivo, como destaca no Prefácio, difundir as lições derivadas da experiência em relação à educação superior, tiradas a partir de sua atuação em muitos países¹⁴. Resultou, dessa forma, da atuação do Banco no campo da educação e das concepções e diretrizes consolidadas a partir disso.

Tal como os documentos da década de 1970, o estudo observa, apesar do grande crescimento¹⁵, uma crise mundial do setor, ainda muito dependente de recursos públicos¹⁶. Reitera, como características dessa crise: a) a restrição orçamentária; b) a necessidade de expansão para atendimento da demanda; c) a falta de qualidade; d) a ineficiência (serviços sub-utilizados; baixa relação professor-aluno, citando-se, como exemplo, o Brasil; elevadas taxas de desistência e repetência; excessivo gasto com apoio e serviços subvencionados); e) a falta de pertinência, medida pelo desemprego dos graduados e pelos decrescentes resultados das atividades de pesquisa; e f) a

¹³ Banco Mundial, 1996, p. xii.

¹⁴ Banco Mundial, 1996, p. ix.

¹⁵ Coloca que, na América Latina, a partir da década de 1960, as taxas de matrícula aumentaram de 7% a 21% (Banco Mundial, 1995, p. 17 e 18).

iniquidade, salientando que, apesar de o rápido aumento das matrículas ter possibilitado o acesso de grupos marginalizados, o ensino superior continuava elitista, o que implicava em “efeitos fiscais regressivos” do financiamento público¹⁷.

Ressalta que tal crise se fazia sentir de maneira mais profunda nos países em desenvolvimento, nos quais o ajuste fiscal era mais severo e a pressão da demanda se expandia mais, diante de taxas de matrícula relativamente baixas¹⁸.

Acrescenta, porém, que esses Estados mais pobres não haviam ainda alcançado a generalização, a equidade, tampouco a qualidade na educação básica. Assim, haveriam de priorizar os investimentos públicos nesse setor, considerando a maior “rentabilidade social” do gasto nele efetuado, incidindo “mais diretamente na redução da pobreza”, declarado o “objetivo supremo do Banco Mundial”¹⁹.

Partindo do diagnóstico de crise e colocando como problema central “como conservar a qualidade do ensino superior quando ao mesmo tempo se restringem os recursos para a educação”²⁰, afirma a necessidade de realização de uma profunda reforma nos sistemas de ensino superior dos países em desenvolvimento. Enumera, então, quatro orientações chaves, que constituiriam “lições derivadas da experiência”, para ajudar os países a alcançar as metas de qualidade, equidade e eficiência, “com pouco ou nenhum aumento do gasto público”²¹:

- diferenciação institucional, com o aumento de instituições não-universitárias e de novas modalidades de cursos (cursos breves e modulares, ensino à distância, etc.), e fomento à iniciativa privada;
- diversificação do financiamento das instituições públicas, com compartilhamento de custos: cobrança de matrícula e anuidades, serviços de consultoria e

¹⁶ Banco Mundial, 1995, p. 18.

¹⁷ Banco Mundial, 1995, p. 19 a 27.

¹⁸ Banco Mundial, 1995, p. 18.

¹⁹ Banco Mundial, 1995, p. 14

²⁰ Banco Mundial, 1995, p. 18.

²¹ Banco Mundial, 1995, p. 4 e 29.

pesquisas patrocinadas pelo setor privado, etc. Indica, juntamente com a orientação anterior, a expansão da esfera do não-Estado na educação;

- redefinição da função do governo, por meio de um marco político e regulatório que assegure autonomia institucional e a vinculação entre os sistemas educacionais e o mercado. Em consonância com as orientações anteriores, remete à diminuição da intervenção estatal.
- enfoque na qualidade, adaptabilidade (pertinência) e equidade.

2.2. “Prioridades e Estratégias para a Educação: Exame do Banco Mundial” (1995)

Em 1995, quinze anos após o lançamento do documento “Educação: Documento de Política Setorial”, o Banco publicou seu quarto trabalho sobre política educacional de âmbito global: “Prioridades e Estratégias para a Educação: Exame do Banco Mundial”.

Tendo por base as publicações específicas produzidas nos anos anteriores, dentre as quais a “Ensino Superior”, o documento se auto define como “um livro sobre o desenvolvimento na prática”, que “sintetiza as conclusões das publicações realizadas nos últimos anos”²². Seu escopo é delinear as “opções de política que podem adotar os países em desenvolvimento para fazer frente aos problemas educacionais a medida que avançam em direção ao século XXI”²³.

Desse modo, no que se refere à educação superior, o trabalho reitera o afirmado no documento específico publicado um ano antes.

Concentra-se no papel que podem desempenhar os governos mediante políticas financeiras e administrativas “que estimulem a expansão do setor privado e a melhoria do funcionamento das instituições públicas”²⁴.

²² Banco Mundial, 1996, p. xii.

²³ Banco Mundial, 1996, p. xii.

²⁴ Banco Mundial, 1996, p. xii

Destaca-se nele a afirmação inicial do objetivo fundamental da instituição de ajuda à redução da pobreza, o qual estaria orientando sua atuação na educação. A estratégia do Banco, para tanto, complementa o documento, concentrar-se-ia “na promoção do uso produtivo do trabalho, que é o principal ativo dos pobres, e na prestação de serviços sociais básicos aos necessitados”²⁵.

É nesse contexto que se insere a ênfase dada, ao longo do estudo, à educação básica, a qual auxiliaria na redução da pobreza ao aumentar a produtividade, a capacidade de trabalho do cidadão pobre, dotando-o de conhecimentos para participar ativamente da economia e da sociedade²⁶.

Da mesma forma que os documentos anteriores, o trabalho parte de uma análise do cenário educacional nos países em desenvolvimento. Ressalta que, apesar dos progressos substanciais observados, havia ainda desafios importantes a serem superados, referentes ao acesso, equidade e qualidade, acrescentando a demora no ritmo das reformas.

Diante disso, reiterando a necessidade de reformas do financiamento e da administração dos sistemas educacionais, afirma que tais emendas implicariam uma nova definição do papel do governo, em seis aspectos essenciais: a) prioridade à educação; b) atenção nos resultados; c) investimento público centrado na educação básica; d) atenção à equidade; e) participação dos pais e da comunidade na gestão das instituições de ensino; e f) a atribuição, a essas últimas, de autonomia com responsabilidade.

A partir da leitura do documento, considerando, notadamente, aludidos aspectos essenciais na atuação dos governos, podem ser destacados certos eixos principais, intimamente entrelaçados, da política educacional geral proposta pelo Banco.

²⁵ Banco Mundial, 1996, p. 01.

²⁶ Banco Mundial, 1996, p. 01 e 31.

Com escopo de atingir uma maior eficiência do gasto público, propunha uma análise econômica de custo-benefício na definição de prioridades, com “atenção nos resultados”, e, como consequência disso, o investimento prioritário na educação básica. Tal gasto, além de mais eficiente, seria mais eqüitativo ao beneficiar os pobres.

No entanto, haja vista que o aumento da eficiência do gasto público poderia não ser suficiente para a solução dos desafios educacionais colocados, recomendava o Banco, por outro lado, a busca de novas fontes de financiamento do setor público (cobrança de mensalidades, entre outros), notadamente nos níveis médio e superior e o estímulo à expansão do setor privado. No âmbito da educação superior, portanto, o crescimento haveria de ocorrer principalmente por meio da iniciativa privada.

Na esfera da sociedade civil ampliada, propunha mais flexibilidade e autonomia às instituições de ensino – com maior participação da comunidade na gestão escolar e menor interferência estatal – acompanhada de maiores responsabilidades.

2.3. “Construir Sociedades do Conhecimento: Novos Desafios para a Educação Superior” (2002)

Finalmente, em 2002, o Banco Mundial lançou seu segundo documento de política específico sobre a educação superior, “Construir Sociedades do Conhecimento: Novos Desafios para a Educação Superior”.

Reiterando o compromisso “de ajudar aos países em desenvolvimento e em transição a reduzir a pobreza e melhorar o nível de vida mediante crescimento sustentável e investimento nas pessoas”²⁷, prevê o estudo o enfrentamento por tais países de uma dupla tarefa. Primeiro, superar os antigos desafios, concernentes à cobertura, equidade, qualidade, pertinência e governabilidade. Segundo, responder a “novas tendências” resultantes de profundas mudanças no cenário global ao longo da

²⁷ Banco Mundial, 2003, p. 113

década de 1990, tais como: a importância crescente do conhecimento como principal motor do desenvolvimento econômico; o fenômeno da “educação sem fronteiras” (internacionalizada), citando como exemplo, as universidades “virtuais”; e as transformações na prestação dos serviços educacionais em função da “revolução da informação e da comunicação”.

Destaca, também, entre as "novas tendências", o surgimento das “forças do mercado” na educação superior. Tal mudança é entendida como decorrência das medidas adotadas pelos governos, na linha da diversificação de fontes de recursos e da expansão do setor privado²⁸, em conformidade com as recomendações trazidas na publicação de 1994.

Trata-se, ainda, de documento em que o Banco Mundial realizou uma auto-crítica de sua atuação pretérita. Reconhece que os projetos destinados ao ensino superior nos anos 1970 e 1980 eram, em boa medida, fragmentários e isolados, gerando muitas vezes “oásis acadêmicos” insustentáveis, e que a instituição apenas em raras ocasiões foi capaz de oferecer ao setor um tipo de apoio integral e de longo prazo, necessário para reformas exitosas²⁹.

Menciona o estudo críticas feitas aos esforços do Banco para a reforma da educação superior, no sentido de não se apresentarem coerentes à importância do setor “cada vez maior para o desenvolvimento socioeconômico, em especial nos países em desenvolvimento mais pobres”³⁰:

Costuma-se considerar o Banco Mundial como um organismo que presta apoio exclusivamente à educação básica; que advoga de forma sistemática pelo redirecionamento do gasto público com a educação

²⁸ Cabe destacar a menção, em relação aos países da OCDE, da prevalência dos recursos públicos no setor, apesar da expansão das fontes privadas: “Em que pese o financiamento público continuar sendo a fonte principal de apoio à educação superior nos países da OCDE, estão estes canalizando novas modalidades de recursos privados” (Banco Mundial, 2003, p. 78). Acrescenta, por outro lado, que “o crescimento das instituições privadas como resposta ao aumento da demanda tem sido muito mais rápido nos países em desenvolvimento do que na maioria dos países da OCDE” (Banco Mundial, 2003, p. 79).

²⁹ Banco Mundial, 2003, p. 122 e ss.

³⁰ Banco Mundial, 2003, p. 02.

superior para a educação básica; que promove a recuperação de custos e a expansão do setor privado; e que dissuade os países pobres a considerar qualquer investimento em capital humano avançado³¹.

Revedo em parte a concepção presente nos documentos da década de 1990, no que se refere à “rentabilidade social” do investimento no setor, reconhece também a “necessidade de estabelecer uma visão equilibrada e integral da educação como um sistema holístico”. Afirma, assim, que “a educação superior confere importantes bens públicos essenciais para o desenvolvimento e para a redução da pobreza”, enfatizando:

a educação superior não deve ser considerada um subsetor diferenciado da educação, mas, pelo contrário, faz parte dos elementos cruciais do sistema holístico da educação, dentro do qual deve ser mais flexível, diverso, eficaz e conforme as necessidades da economia do conhecimento³².

Mantém, porém, uma visão restritiva da intervenção do Estado no “mercado educacional”, a ser regulado mediante a influência das forças do mercado. Recomenda, nesse sentido, a garantia da autonomia institucional e a busca da qualidade, por meio de mecanismos competitivos, inclusive para os incentivos públicos.

Para a promoção de reformas, o trabalho coloca, de forma similar ao documento de política de 1994, que os Estados deveriam, ao invés de exercer um controle direto, estabelecer linhas gerais de ação e de estímulos às instituições de ensino, num marco político e regulatório coerente e favorável.

³¹ Banco Mundial, 2003, p. xviii.

³² Banco Mundial, 2003, p. xi e xii. Enumera três argumentos que justificariam o apoio sustentável do governo à educação superior. Primeiro, os “benefícios externos essenciais” gerados ao desenvolvimento econômico e social e impulsionados pelo conhecimento. Trata-se de benefícios públicos que “acumulam ganhos sociais pela construção de sociedades mais coesas que transcendem os benefícios privados sociais”. Segundo, a concretização da equidade, corrigindo-se, tal como já se afirmava no documento de 1994, as “imperfeições do mercado de capital”, as quais limitam a capacidade de indivíduos com méritos acadêmicos, mas insuficiência de recursos, obterem financiamento para acessar a educação superior. Finalmente, o apoio a outros níveis do sistema educacional. A educação superior desempenha papel chave como suporte ao ensino básico, sendo necessário fortalecê-la para melhorar a qualidade dos níveis inferiores - professores qualificados, capacidade de desenhar currículos, gestão, etc. (Banco Mundial, 2003, p. 87 a 93).

3. A Educação Superior para o Banco Mundial: Uma Proposta Educacional neoliberal

Os documentos referidos permitem a visualização de uma proposta política do Banco Mundial específica para a educação superior nos países em desenvolvimento, no corte histórico pesquisado, que, gestada na década de 1970, consolida-se na década de 1990, sendo em parte revisada no início do século XXI.

Da mesma forma que na “Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação”³³, essa proposta parte de um diagnóstico de crise da educação superior, em que se observam desafios relacionados à restrição orçamentária, à ampliação do acesso, à qualidade, à pertinência, à eficiência e à equidade.

Recomenda, então, também de forma semelhante à Declaração Mundial sobre Educação Superior, uma ampla e profunda reforma do setor para a solução desses desafios.

No entanto, as coincidências entre as propostas do Banco Mundial e o direito internacional da educação – ao qual está, em rigor, vinculado – acabam se enfraquecendo. Emergem em seu lugar inúmeras divergências, na medida em que se caminha dos objetivos últimos proclamados, para os entendimentos concretos dos termos envolvidos e das medidas e processos identificados para sua realização.

Distinguem-se, assim, os objetivos proclamados dos objetivos reais. Os primeiros “indicam finalidades gerais e amplas, as intenções últimas”; estabelecem “um horizonte de possibilidades, situando-se num plano ideal em que o consenso, a identidade de aspirações e interesses, é sempre possível”³⁴. Já os objetivos reais constituem os alvos

³³ DIAS, Marco Antonio Rodrigues. Dez Anos de Antagonismo nas Políticas sobre o Ensino Superior em Nível Internacional. In **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, n^o 88, 2004. Número Especial, p. 895.

³⁴ SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 9^a ed. Campinas: Autores Associados, 2004, p. 32.

concretos da ação, os aspectos dos objetivos proclamados em que se está efetivamente empenhado: “Diferentemente dos objetivos proclamados, os objetivos reais situam-se num plano em que se defrontam interesses divergentes e, por vezes, antagônicos”³⁵.

No campo dos objetivos proclamados, observa-se o discurso da reforma para a solução da crise mundial do setor, atendendo-se a demanda crescente, com pertinência/relevância, eficiência, qualidade e equidade. Nele pode ser inserida, ainda, a priorização da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, conforme a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, reconhecendo-se, por outro lado, a não atribuição à educação superior do atributo da generalização.

No entanto, as concepções do Banco Mundial acerca desses objetivos proclamados, assim como as medidas sugeridas para sua efetivação, afastam-se dos objetivos reais e da racionalidade própria do direito internacional da educação. De fato, orientam reformas para o mercado, o que se justifica pela “ascendência, por quase todo o mundo, do mercado capitalista e dos princípios do neoliberalismo econômico”³⁶.

Sintetizando as posições do Banco, a partir dos documentos da década de 1970, consolidadas, no que se refere ao corte histórico da presente pesquisa, nos documentos “Prioridades e estratégias para a Educação” e “Ensino Superior: Lições Derivadas da Experiência”, e revistas, em parte, no documento “Construir Sociedades do Conhecimento: Novos Desafios para a Educação Superior”, podem ser enumerados os seguintes eixos de atuação na educação superior propostas aos países em desenvolvimento:

- Estado mínimo: expansão com contenção, promovendo a expansão da iniciativa privada e redefinição do papel estatal;

³⁵ SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 9ª ed. Campinas: Autores Associados, 2004, p. 32.

³⁶ JOHNSTONE, Bruce. **The Financing and the Management of Higher Education**: A Status Report on Worldwide Reforms. Banco Mundial, Washington, 1998, p. 03.

- Sociedade civil burguesa ampliada, num cenário de autonomia e competição;
- Objetivos de equidade, qualidade e pertinência em sentido restrito, coadunado com o paradigma neoliberal.

3.1. O Estado Mínimo

Os documentos do Banco Mundial partem do pressuposto inevitável da restrição orçamentária nos países em desenvolvimento, diante dos ajustes fiscais por que passam – a fim de se adequar ao consenso de Washington – e, desse modo, da escassez de recursos para a educação.

Disso seguem as recomendações de uso eficiente dos recursos públicos e da busca por novas fontes de financiamento da educação superior, com estímulo à iniciativa privada.

Por outro lado, propõem uma redefinição do papel do Estado, restringindo sua atuação tradicional de mantenedor e regulador no ensino superior, passando à função de estimulador de um ambiente propício à diversificação e à expansão do setor, por meio de um marco político e regulador favorável à iniciativa privada

Trata-se de recomendações que permanecem presentes inclusive no documento de política de 2002, e, portanto, apesar da parcial revisão de posições, pelo Banco, que passou a reconhecer a “rentabilidade social” da educação superior³⁷.

a) Expansão com Contenção: Eficiência e Busca por Novas Fontes de Recursos

A necessidade de expansão do sistema num contexto de escassez de recursos, conduziu às recomendações de uso eficiente dos recursos fiscais, com vistas ao barateamento do ensino público e, por outro lado, o estímulo à iniciativa privada.

³⁷ Banco Mundial, 2003, p. xi e xii.

Constitui, assim, uma concepção pautada no princípio na "expansão com contenção de gastos públicos".

Uso Eficiente dos Recursos Públicos: Análise Econômica na Definição de Prioridades

Para a maior eficiência dos gastos públicos na educação, propunha o Banco Mundial, nos documentos de 1994 e 1995, que as prioridades educacionais fossem estabelecidas tendo em conta os resultados, utilizando, para tanto, análises econômicas³⁸.

Trata-se de cálculo por meio do qual devem ser comparados os benefícios da educação (em produtividade da mão de obra) com os custos individuais e sociais. Identificam-se, ao fim, como prioritários os setores em que a taxa de "rendimento social" é mais alta e o nível de subsídio público mais baixo.

A análise econômica aplicada à educação centra-se na comparação entre os benefícios e os custos, para as pessoas e para a sociedade em conjunto. Comparam-se os custos das distintas intervenções para alcançar um objetivo educacional determinado e se mede a relação entre os benefícios e os custos, geralmente calculando a taxa de rentabilidade, considerando como benefício a maior produtividade de mão de obra, medida pelas diferenças de salários. Tanto a taxa de rentabilidade social como as diferenças de rentabilidade social e privada podem contribuir para estabelecer as prioridades para o setor público. As prioridades em matéria de investimento público determinadas por esse tipo de análise econômica são aquelas em que a taxa de rentabilidade social é mais alta e o nível de subsídio público é mais baixo³⁹.

Por meio dessa análise, o Banco concluiu que o investimento em educação básica seria mais rentável socialmente. Beneficiando as classes mais pobres – ao contrário do gasto com ensino superior, geralmente elitista – permitiria o aumento, de

³⁸ Banco Mundial, 1996, p. 10.

³⁹ Banco Mundial, 1996, p. 105.

forma mais eficaz em termos de custo-benefício, da capacidade de trabalho (produtividade) dessas parcelas da população, seu principal recurso⁴⁰.

Recomendava, diante disso, a priorização de gastos nesse nível educacional:

As altas taxas de rentabilidade estimadas para a educação básica na maioria dos países em desenvolvimento são uma indicação clara de que os investimentos destinados a ampliar a matrícula e a melhorar a taxa de retenção na educação básica deveriam constituir a mais alta prioridade nos países que não alcançaram a educação básica universal⁴¹.

Assim, o incremento qualitativo e quantitativo do ensino superior haveria de ser promovido sem o aumento da participação estatal, com o estímulo à iniciativa privada.

Embora os documentos dos anos 1990 já reconheçam “benefícios externos”⁴² para o desenvolvimento econômico e os “aspectos complementares que existem entre a educação primária, secundária e superior”, ao analisar as taxas de rentabilidade social para alcançar um equilíbrio adequado no investimento estatal, concluem que “os melhoramentos da qualidade e o aumento das matrículas no ensino superior devem lograr-se com pouco ou nenhum aumento do gasto público”⁴³:

A reforma da educação superior e, especialmente, as estratégias para mobilizar um maior volume de financiamento privado a este setor mediante a participação nos custos e o fomento às instituições privadas podem ajudar os países a liberar alguns dos recursos públicos necessários para melhorar a qualidade do ensino nos níveis primário e secundário e o acesso a eles⁴⁴.

⁴⁰ Destaca-se, nesse sentido, no documento “Estratégias e Prioridades para a Educação”, a afirmação de que: “Diante do fato de que a diferença entre a rentabilidade privada e a social é maior para a educação superior do que para a educação básica, é bem possível que os estudantes e pais estejam dispostos a pagar parte do custo da educação superior” (Banco Mundial, 1995, p. 11).

⁴¹ Banco Mundial, 1996, p. 107. Na publicação “Brazil. State of Espírito Santo: Basic Education Project”, o Banco Mundial coloca a seguinte conclusão sobre a “rentabilidade social” dos níveis educacionais no país: “como em outras partes do mundo, a pesquisa no Brasil mostra que o retorno social do investimento em educação primária (36%) é consideravelmente maior que o investimento quer em educação secundária (5%) quer na superior (21%)” (Banco Mundial, **Brazil. State of Espírito Santo: Basic Education Project**. Washington, 1995).

⁴² Banco Mundial, 1995, p. 10.

⁴³ Banco Mundial, 1995, p. 28.

⁴⁴ Banco Mundial, 1995, p. 96.

É importante salientar, todavia, a valorização do papel da educação superior no documento de 2002, sugerindo uma visão “holística” do investimento em educação, destacando a “rentabilidade social” dos investimentos no setor.

Tal revisão parcial de entendimento não implicou, contudo, modificações sensíveis no entendimento acerca do papel do Estado na educação superior. Em relação a esse nível educacional, foi mantida, nos três documentos elaborados no corte histórico pesquisado, uma mesma linha restritiva. Incluía, como forma de assegurar a eficiência dos gastos estatais, mecanismos de financiamento competitivos englobando os setores público e privado, conforme abaixo analisado.

Busca de Novas Fontes de Recursos e o Estímulo à Iniciativa Privada

A busca de novas fontes de recursos, referida desde os documentos da década de 1970, desdobra-se nas publicações posteriores em duas propostas: a) diversificação do financiamento no setor público, mobilizando recursos privados; e b) expansão do setor privado.

A recomendação da diversificação do financiamento decorre da constatação de que, mesmo com a maior eficiência do gasto público com a educação, estes não são suficientes para a manutenção do sistema educacional⁴⁵.

No âmbito das instituições públicas de ensino, sugeria o Banco Mundial o compartilhamento dos custos com a sociedade civil, por meio de medidas como: a cobrança de anuidades nos níveis superiores de ensino (não obrigatórios); o financiamento proveniente de ex-alunos; a ajuda externa, incluindo as doações das indústrias; e atividades que geram maior lucratividade, como cursos de curto prazo, investigações contratadas pelas indústrias e serviços de consultoria⁴⁶.

⁴⁵ Banco Mundial, 1996, p. 06.

⁴⁶ Banco Mundial, 1996, p. 06.

Tal postura, “além de reduzir a dependência do financiamento fiscal e sua vulnerabilidade às flutuações orçamentárias (...) faz com que as instituições públicas sejam mais sensíveis aos sinais do mercado”⁴⁷.

Por outro lado, estimulava a expansão da iniciativa privada, a qual preencheria os espaços deixados diante da não atuação estatal, por conta da insuficiência de recursos e da prioridade à educação básica. Nesse sentido, colocava que:

Os empréstimos do Banco para o ensino superior apoiarão os esforços dos países para adotar reformas de política que permitam que o subsetor funcione com mais eficiência e menos custo. Os países dispostos a adotar um marco de políticas para a educação superior que se funde em uma estrutura institucional diferenciada e numa base de recursos diferenciada, com maior ênfase nos mantenedores e no financiamento privado, seguirão recebendo prioridade⁴⁸.

Havia, dessa forma, uma grande valorização do setor privado educacional, o qual responderia de forma mais flexível às necessidades cambiantes do mercado de trabalho, reagindo de forma mais eficiente às mudanças da demanda:

(As IES privadas) podem responder de maneira eficiente e flexível às demandas mutáveis dos estudantes e às condições também mutáveis dos mercados de trabalho. Ademais, mediante a prestação privada da educação pós-secundária, ampliam-se as possibilidades educacionais com pouco ou nenhum custo direto para o Estado (...) Os governos podem fomentar o desenvolvimento do ensino superior privado para complementar as instituições estatais, como meio de controlar os custos do aumento da matrícula neste nível, incrementar a diversidade dos programas de capacitação e ampliar a participação social neste setor.⁴⁹

Isso permitiria a transferência de custos dos contribuintes para estudantes, "principais beneficiários" da educação superior⁵⁰.

⁴⁷ Banco Mundial, 1995, p. 08.

⁴⁸ Banco Mundial, 1996, p. 18.

⁴⁹ Banco Mundial, 1995, p. 37.

⁵⁰ JOHNSTONE, 1998, p. 04.

b) Redefinição do Papel do Estado: Restrição da Intervenção Estatal

Os documentos reconhecem a importância dos gastos públicos com educação e que as IES públicas continuarão educando grande proporção de estudantes, ainda que a “função do setor privado se fortaleça e a grande parte dos novos estudantes matriculados se eduquem em instituições privadas”⁵¹.

Tais investimentos se justificariam para fins de desenvolvimento econômico, reduzindo desigualdades e a pobreza e compensando as “deficiências do mercado”. Observa-se, no documento de 2002, conforme já referido, dentro de uma visão “holística” da educação, uma maior valorização dessa atuação.

No entanto, na concepção do Banco, embora justificados, tal atuação estatal acabava geralmente ineficiente e pouco eqüitativa. Ademais, na maioria dos países em desenvolvimento, estaria excedendo o considerado economicamente suficiente⁵²

Marco Político e Regulatório Coerente e Favorável

Assim, no contexto de revisão de prioridades de investimentos e de estímulo à iniciativa privada, o Banco recomendava uma mudança substancial na intervenção do Estado, restringindo seu papel tradicional de mantenedor e regulador.

Ao invés de um controle direto, sugeria uma política de estímulos, criando um ambiente favorável às instituições, atuando não “como um ente de controle mas com uma atitude flexível”⁵³.

O governo, em lugar de exercer uma função de controle direto tem agora a tarefa de proporcionar um ambiente de políticas favoráveis para as instituições superiores, públicas e privadas, e de empregar o efeito multiplicador dos recursos públicos a fim de estimular essas instituições a satisfazerem as necessidades nacionais de ensino e pesquisa⁵⁴.

⁵¹ Banco Mundial, 1995, p. 06.

⁵² Banco Mundial, 1995, p. 06.

⁵³ Banco Mundial, 2003, p. 95.

⁵⁴ Banco Mundial, 1995, p. 62.

E complementava, como uma lição da experiência: “O fato de utilizar incentivos em lugar de decretos de cumprimento obrigatório para fomentar a mudança influencia significativamente nos resultados, já que as instituições e os atores tendem a responder melhor e mais rápido aos estímulos construtivos”⁵⁵.

Dessa forma, deveriam os Estados estabelecer um *marco político e regulatório favorável e coerente*, assegurando autonomia às instituições educacionais e utilizando os recursos públicos em forma de incentivos financeiros, orientados para o mercado⁵⁶.

Respaldo ao invés de limitar a inovação nas instituições públicas e a expansão do setor privado, aludido marco deveria guiar o desenvolvimento, em longo prazo, de um sistema diversificado⁵⁷. Tal diversificação corresponde, nos textos, ao incremento da iniciativa privada e à atenção às demandas do setor privado, o que exigiria instituições cada vez mais “ágeis em responder às mudanças do mercado de trabalho”⁵⁸.

Nesse sentido, a atuação estatal, para não criar desestímulos, deveria se limitar fundamentalmente, a normas mínimas para o estabelecimento de instituições, as quais “devem restringir-se a requisitos mínimos de qualidade e não devem constituir barreiras para o acesso ao mercado”⁵⁹.

Ao ordenamento jurídico nacional caberia favorecer o setor privado, eliminando desincentivos, assegurando liberdade na fixação de programas e de preços e estabelecendo incentivos financeiros (imunidades tributárias, financiamento público,

⁵⁵ Banco Mundial, 2003, p. 119.

⁵⁶ Banco Mundial, 1995, p. 10 e 11.

⁵⁷ Banco Mundial, 1995, p. 10 e 11, 2003, p. xxv e 98. A proibição da iniciativa privada no ensino e sua submissão a regulamentação excessiva impediriam um gasto privado na educação que poderia substituir, em grande medida, o financiamento estatal (Banco Mundial, 1996, p. 77).

⁵⁸ Banco Mundial, 1995, p. 10 e 11, 2003, p. xxv e 98.

⁵⁹ Banco Mundial, 2003, p. xxv.

etc.). Isso encerraria “uma forma de aumentar a matrícula a um menor custo para o governo do que ampliar as instituições públicas”⁶⁰.

Para garantir a qualidade, sugeria o Banco mecanismos de avaliação (externa e auto-avaliação)⁶¹. Defendia, no entanto, a vantagem de procedimentos flexíveis e voluntários:

em lugar de impor mecanismos rígidos e punitivos, é mais efetivo estabelecer sistemas flexíveis, nos quais seja obrigatória unicamente a parte da licença para poder funcionar, com o fim de garantir tanto os requisitos mínimos como a segurança pública, enquanto a acreditação e a avaliação se desenham como atividades voluntárias que se podem promover mediante divulgação pública, incentivos financeiros e recompensas monetárias⁶².

Há, por outro lado, a valorização dos procedimentos de classificação das instituições por níveis de qualidade com publicação de resultados avaliativos, bem como de divulgação de informações sobre anuidades escolares e sobre oportunidades e salários no mercado de trabalho:

Os governos podem ajudar a fortalecer a qualidade da educação assegurando que dita informação esteja amplamente disponível (por exemplo, com respeito aos custos das instituições, de seu desempenho relativo e dos salários no mercado de trabalho)⁶³.

Assim, propugnava o Banco Mundial um ambiente favorável à iniciativa privada, com mecanismos flexíveis de regulação e avaliação e com consumidores bem informados, aptos, dentro da lógica de Friedman, a atuar num mercado competitivo e de liberdade de troca, no qual:

⁶⁰ Banco Mundial, 1995, p. 41.

⁶¹ Banco Mundial, 2003, p. xxv. Em relação à função de avaliação e acreditação do sistema educacional, entendia que poderia ser conduzida pelo próprio governo ou ainda atribuída a organismos privados ou associações profissionais, ressaltando que: “A medida que os sistemas de educação superior aumentam em tamanho e complexidade, é melhor que as responsabilidades relativas a assegurar a qualidade dependam de organizações institucionais ou profissionais que funcionem independentemente do governo. Ademais, deve-se delegar a maioria das faculdades normativas do governo, exceto as pertinentes ao estabelecimento legal das instituições e a padronização dos credenciamentos acadêmicos” (Banco Mundial, 1995, p. 69).

⁶² Banco Mundial, 2003, p. 103.

⁶³ Banco Mundial, 1995, p. 11.

O consumidor é protegido da coerção do vendedor devido à presença de outros vendedores com quem pode negociar. O vendedor é protegido da coerção do consumidor devido a existência de outros consumidores a quem pode vender⁶⁴.

Disso resultaria o desenvolvimento do sistema educacional, com melhoria da qualidade.

b) Estímulos Financeiros Competitivos

Restringindo sua atuação direta, caberia ao Estado a utilização de recursos públicos em forma de incentivos financeiros às instituições educacionais e crédito educativo para estudantes carentes.

Recomendava um modelo concorrencial de financiamento público, com a prestação de apoio às instituições públicas e privadas baseado no desempenho, distribuindo-se os recursos de acordo com a eficiência institucional na concepção do Banco promoveria

o objetivo de estabelecer condições de igualdade para todas as instituições de ensino superior – públicas e privadas – utilizando a competição para obter recursos fiscais como estímulo para melhorar a qualidade e a eficiência⁶⁵.

Em relação ao financiamento de estudantes carentes, sugeria a utilização do crédito “ao portador”. Por meio desse mecanismo, o Estado outorgaria um empréstimo ao aluno, que poderia utilizá-lo em qualquer instituição, privada ou pública (lembrando, aqui, a proposta do Banco de cobrança no ensino público não obrigatório). Além do benefício social de incrementar a equidade, tal instrumento estimularia a "qualidade" ao promover competição entre as instituições para atrair o público consumidor educacional (nivelado economicamente, com o financiamento do aluno pobre).

⁶⁴ FRIEDMAN, 1988, p. 23.

⁶⁵ Banco Mundial, 1995, p. 43.

c) Síntese da Atuação Estatal Mínima

Na lógica do Estado mínimo liberal, sugeria o Banco Mundial uma flexibilização das estruturas de governo e das práticas rígidas de gestão⁶⁶.

Haveria, assim, o Estado de reduzir suas funções tradicionais de mantenedor, regulador e avaliador. Deveria atuar como um fomentador de um ambiente favorável, sem “interferir nos mecanismos do mercado nem nas prioridades institucionais, a menos que a necessidade de intervenção estatal seja preeminente e se justifique no plano econômico”⁶⁷ e valer-se de mecanismos estimuladores de competição para o aporte de recursos. Dessa forma, cumpriria o Estado sua “responsabilidade”:

de estabelecer um marco favorável que impulse às instituições de educação superior a serem mais inovadoras e a responder melhor às necessidades da economia do conhecimento globalmente competitiva, assim como às novas exigências do mercado de trabalho em termos de capital humano avançado⁶⁸.

3.2. A Sociedade Civil: Autonomia e Competição

Limitado o papel estatal, a proposta do Banco Mundial conduzia, concomitantemente, à ampliação da esfera do não-Estado/sociedade civil na prestação educacional, valorizando-se o aspecto da liberdade individual.

Nesse contexto, insere-se a recomendação de garantia e estímulo à iniciativa privada - inclusive a empresarial, com sua racionalidade *lucrativa* - e maior autonomia às instituições, num sistema de educação superior predominantemente regulado pelas forças e pela “mão invisível” do mercado.

No âmbito da sociedade civil burguesa alargada, emergia a tendência do Banco de submissão do sistema educacional à racionalidade *concorrencial* e de definição de prioridades de acordo com as demandas do mercado.

⁶⁶ Banco Mundial, 2003, p. xx.

⁶⁷ Banco Mundial, 1995, p. 68.

⁶⁸ Banco Mundial, 2003, p. xx.

Sustentava o Banco o benefício em termos de qualidade e eficiência da competição entre os setores público e privado assim como dentro de tais setores: “a existência de escolas e universidades privadas promove a diversidade e proporciona uma competição útil para as instituições públicas, especialmente no nível de ensino superior”⁶⁹.

Nessa linha, inserem-se suas recomendações já analisadas de financiamento público competitivo de instituições e de alunos: “Esses mecanismos financiam o espectro da demanda da educação e, assim, fomentam um mercado em que os mantenedores devem satisfazer a demanda”⁷⁰.

Induzir-se-ia, dessa forma, um sistema apto a responder de forma flexível às demandas de seu mercado de consumidor, a saber, setores produtivos, alunos e sociedade em geral, utilizando-se as “forças do mercado para melhorar a qualidade e eficiência do ensino superior”⁷¹.

A relação entre consumidores e fornecedores e a concorrência entre estes últimos definiriam os cursos e programas a serem oferecidos, os projetos pedagógicos, as áreas de atuação e preços a serem cobrados.

Assim, num ambiente ideal de ampla liberdade de atuação e ampla disponibilidade de informação sobre a qualidade das instituições e cursos e as necessidades do mercado, propugnava o Banco Mundial o uso conveniente da concorrência, proposto por Hayek, como forma de organização e de melhoria da qualidade, eficiência e pertinência da educação superior.

Tratava-se, enfim, de uma proposta que, estabelecendo uma correlação necessária entre o sistema educacional e o mercado, “entre escola e empresa, entre

⁶⁹ Banco Mundial, 1996, p. 77.

⁷⁰ Banco Mundial, 1996, p. 148.

pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto”⁷², pretendia:

(até onde for possível), deixar a atividade educacional à mercê do mercado e da concorrência para que a interação entre consumidores e fornecedores de serviços educacionais defina a quantidade de educação, seus conteúdos e pedagogias, suas formas de estruturação, em que áreas e a que preços deve ser oferecida⁷³.

3.3. Os Objetivos de Qualidade, Pertinência e Equidade

A qualidade, a pertinência e a equidade foram compreendidas pelo Banco Mundial como os principais elementos em função dos quais se poderia medir o progresso do sistema de educação superior. Em comparação, porém, com a Declaração Mundial sobre a Educação Superior, pode-se concluir que a concepção do Banco restringe a abrangência dada aos termos.

a) Pertinência

Colocada em termos de “maior adaptabilidade da educação superior às demandas do mercado de trabalho”⁷⁴, e de receptividade à “evolução das exigências econômicas”⁷⁵, a concepção de pertinência do Banco Mundial limita-se à conformidade da educação superior ministrada às exigências imediatas do mercado de trabalho e consumidor, atendendo às suas demandas em permanente mudança.

Demandaria, no entender da instituição, o estabelecimento de vínculos estreitos com o setor industrial e empresarial, sendo recomendado que os programas de ensino e pesquisa “contem com a orientação de representantes dos setores produtivos”, inclusive por meio da “participação de representantes do setor privado nos conselhos de administração de nível superior públicas e privadas”⁷⁶.

⁷¹ Banco Mundial, 1995, p. 09.

⁷² CORRAGIO, 1996, p. 102.

⁷³ CORRAGIO, 1996, p. 103.

⁷⁴ Banco Mundial, 1995, p. 74.

⁷⁵ Banco Mundial, 1994, p. 79.

⁷⁶ Banco Mundial, 1995, p. 12.

Poderia ser efetivada, ainda, por meio dos sistemas competitivos de financiamento público e do incremento de novas modalidades de ensino, tais como: programas profissionais, cursos de curta direção, estudos modulares⁷⁷.

Implicaria, então, a diferenciação institucional, definida como o “desenvolvimento de instituições não universitárias e o fomento de estabelecimentos privados”. Isso contribuiria para “satisfazer a crescente demanda social por ensino pós-secundária, e fazer com que os sistemas de nível superior sejam mais sensíveis às necessidades mutáveis do mercado de trabalho”⁷⁸.

Nesse sentido, “Não se pensava em vínculos com o mundo do trabalho mas em maior integração com o setor produtivo, com as empresas, que deveriam estar presentes nos conselhos das universidades”⁷⁹. Afastava-se, assim, da concepção da pertinência extraída do direito internacional da educação, a qual remete à vinculação estreita das atividades de ensino, pesquisa e extensão com a solução dos problemas e necessidades do grupo social, possibilitando seu desenvolvimento equilibrado e solidário.

b) Qualidade

A qualidade, conforme o direito internacional, implica a consecução dos amplos objetivos educacionais, que unem as esferas do desenvolvimento pleno da pessoa e do grupo social, num contexto de solidariedade.

Nos documentos do Banco Mundial, todavia, é concebida como o resultado dos mecanismos competitivos de mercado e da interação, num plano ideal, entre fornecedores submetidos a regras mínimas estatais e consumidores bem informados.

⁷⁷ Banco Mundial, 1995, p. 83.

⁷⁸ Banco Mundial, 1995, p. 5. Coloca que, por serem menos custosas, as instituições não universitárias seriam mais atrativas, tanto aos estudantes como à iniciativa privada, a qual, por sua vez, possibilitaria a ampliação das oportunidades educacionais sem custos adicionais para o Estado

⁷⁹ DIAS, 2004, p. 904.

Para a melhoria da qualidade do ensino e da pesquisa, recomenda-se, além da necessidade de “insumos mínimos” (citando, entre eles, estudantes bem preparados), corpo docente qualificado e motivado, recursos materiais (bibliotecas, laboratórios equipados, etc.), a existência de mecanismos de avaliação, somando sistemas externos de acreditação à auto-avaliação.

Tais mecanismos, no entanto, visam mais a informação aos consumidores, por meio de um ranking das melhores instituições, para que “decidam de forma racional”⁸⁰ sobre onde estudarão. Não há uma preocupação com a atuação estatal no sentido de compelir escolas a atenderem parâmetros rigorosos de qualidade, punindo e descredenciando aquelas que os descumprem.

Confunde-se, enfim, com o objetivo de pertinência, na concepção restritiva da instituição, e, dessa maneira, com a aptidão institucional de atender às necessidades imediatas e mutáveis do mercado consumidor e da economia competitiva globalizada⁸¹.

c) Equidade

A equidade, “importante em termos de eficiência econômica e também de justiça e estabilidade social”, era entendida como a igualdade de oportunidades de acesso à educação superior.

Apontava o Banco Mundial, nessa linha, uma série de medidas para aumentar a participação no setor de grupos tradicionalmente marginalizados e evitar os “efeitos regressivos” dos gastos públicos com educação superior – usufruída, em grande parte, pelas elites – tais como: a implementação de políticas preferenciais de admissão de grupos tradicionalmente marginalizados, diversificação de cursos e a melhoria da qualidade da educação primária e secundária⁸².

⁸⁰ Banco Mundial, 1995, p. 11.

⁸¹ Banco Mundial, 2003, p. xix.

⁸² Banco Mundial, 1995, p. 11.

Assim, em princípio, as colocações do Banco Mundial coadunavam-se com as normas de direito internacional. Todavia, no que se refere à manutenção dos “estudantes pobres academicamente qualificados” na educação superior, as propostas da instituição adquiriam um caráter compensatório no cenário de um sistema em princípio pago e com “compartilhamento de custos”.

Sugeria, para a assistência estudantil, mecanismos de financiamento “eficazes” e, portanto, restituíveis⁸³. Destacava, então, a “assistência financeira baseada no estudante ou portátil”, a qual estimulava “a competição entre as instituições de ensino para oferecer cursos de acordo com a demanda dos estudantes”⁸⁴, assegurando o retorno do dinheiro investido no direito social à educação.

A concepção do Banco aproximava-se, nesse aspecto, das propostas de Friedman. De fato, inseria-se, em última análise, na idéia de permitir que estudantes carentes, mesmo diante do “sub-investimento” em “capital humano”, possam competir no mercado, em igualdade de condições.

3.4. A Concepção do Banco Mundial: Uma Proposta de Neoliberalismo Educacional

Constata-se, por todo o exposto, uma proposta de educação superior baseada na intervenção estatal mínima; no incentivo à iniciativa privada; na busca de qualidade a partir de sua regulação, até onde possível, pelos mecanismos de mercado; na pertinência vista, em grande medida, como a adaptabilidade às necessidades do mercado; na eficiência no uso dos recursos públicos vinculada à utilização de mecanismos de concorrência; no entendimento da equidade como medida compensatória num sistema educacional pago.

⁸³ Banco Mundial, 1995, p. 50 a 56.

⁸⁴ Banco Mundial, 1995, p. 55.

Constituem medidas intimamente relacionadas com a concepção de Estado e de sociedade do paradigma neoliberal, tanto no que se refere à expansão do não-Estado e, nesse sentido, da liberdade individual, como à institucionalização da racionalidade *competitiva e lucrativa*.

De fato, acarretam a ampliação da esfera da sociedade civil burguesa, permitindo o ingresso, na esfera da educação, do empreendimento capitalista, e a visualização da concorrência como princípio da organização e harmonização social.

Implicam, no âmbito do processo educacional, a vigência da atividade empresarial, cuja meta é o lucro. Todavia, se o fim é a rentabilidade, não pode ser a educação, que passa a ser mero instrumento do capital. Isso produz um conflito entre o interesse particular do prestador da educação e os interesses e fins públicos a ela inerentes, com prejuízos a estes últimos:

enquanto o regime privatístico remete a atividade à lógica do capital e do mercado, e por via de consequência a um modelo empresarial que requer resultados a curto prazo, a finalidade e a natureza públicas da atividade educacional, especialmente no ensino superior, requerem uma organização de trabalho que se esquematiza em prazos relativamente mais longos e que exige mobilização relativamente grande de investimentos materiais e humanos, quando comparados à mobilização de outros fatores de produção⁸⁵.

Aludidas medidas inserem, ainda, a atividade educacional num cenário de acirrada concorrência em que o êxito significa "o triunfo na competição com os outros"⁸⁶.

Pode-se, assim, caracterizar a proposta educacional do Banco Mundial como uma concepção neoliberal: uma recomendação de reforma orientada, até onde possível, "a despublicizar a educação, a transferi-la para a esfera da competição

⁸⁵ RANIERI, Nina, p. 137.

⁸⁶ CORRAGIO, 1996, p. 80.

privada”⁸⁷. A educação superior, nesse contexto, é visualizada como um bem privado, conforme colocado por Johnstone⁸⁸, em estudo preparado para o Banco Mundial.

Dessa forma, os objetivos internacionais conferidos à educação, no sentido do desenvolvimento integral do gênero humano, num contexto de solidariedade, alquebram-se diante dos fins maiores de rentabilidade ou, pelo menos, enfraquecem-se, diante da necessidade de sobrevivência dentro de um ambiente concorrencial.

Enfim, os documentos do Banco Mundial recomendam, em última análise, como forma de “redução da pobreza” e desenvolvimento social e econômico, um sistema de educação superior que foge aos objetivos trazidos pelo direito internacional educacional e que torna a educação escrava⁸⁹ do capital. Negam, nesse sentido, o pressuposto básico de tal legislação: o homem como valor fonte.

Consolidam, assim, o *totalitarismo do capital*, fazendo com que o ápice da liberdade econômica, institucionalizado na educação, corresponda à negação da própria liberdade, na sua vertente educacional. A prestação educacional passa a ser moldada de acordo com a lógica do cálculo e da competição capitalista, impossibilitando, assim, a identificação, da educação privada com a educação livre.

⁸⁷GENTILI, Pablo. **A Falsificação do Consenso**. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998, p. 19.

⁸⁸Afirma o autor que a educação superior apresenta características de um bem privado: oferta limitada; cobrança de preço; demanda limitada. Ademais, seus consumidores são razoavelmente bem informados. Possui, assim, as condições ideais para as forças do mercado operarem (JOHNSTONE, 1998, p. 03).

⁸⁹ TEIXEIRA, Anísio. **Um Anacronismo Educacional**. Revista Senhor. Rio de Janeiro. Ano 02, nº 01, 1960, p. 30, *apud* CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: EDUFF; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2005, p. 364.

V. A LIBERDADE EDUCACIONAL ÀS IES PRIVADAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O quadro geral da educação superior brasileira, no final dos anos 1980, expressou o resultado de uma desordenada expansão do setor pelo viés privatista¹, promovido pelo governo militar (1964-1985), sob égide de um conjunto de políticas e atos normativos conhecido como "reforma universitária"².

Tal momento histórico foi marcado por grande descontentamento de setores da sociedade civil – sindicatos, associações de classes, grupos ligados ao ensino (professores, alunos) e segmentos da classe média que haviam se beneficiado, até então, com a expansão – com reflexos em órgãos do poder político (Ministério da Educação e Conselho Federal de Educação), em relação ao aviltamento da qualidade conseqüente da forma como se efetivou aludido crescimento. Propugnavam, assim, a revisão crítica das políticas de "privatização"³ do setor, na perspectiva da "qualidade do ensino"⁴.

Inserido num ambiente de redemocratização do Estado brasileiro, tal discurso foi acompanhado da defesa da ampliação da liberdade acadêmica, afastando a postura autoritária do regime militar.

Emergiu, então, em 1988, a nova Constituição, estabelecendo a organização estatal brasileira na forma de um Estado Democrático de Direito. Ao disciplinar o processo educacional, mesclou a ânsia de liberdade de ensinar e aprender e a preocupação com a qualidade e com um maior comprometimento estatal.

Nesse contexto, o texto constitucional incorporou o conflito de posições no que se refere à dicotomia Estado e sociedade civil e à extensão das respectivas

¹ FONSECA, Dirce Mendes. **O Pensamento Privatista em Educação**. Campinas: Papyrus, 1992, p. 43.

² A reforma, todavia, não se limitou às universidades, tendo abrangido todo o sistema de educação superior.

³ A expressão "privatização" será utilizada no sentido do crescimento proporcional das escolas privadas, de forma a tornar-se majoritário no âmbito do espaço público que constitui o setor educacional (FONSECA, 1992, p. 43).

⁴ FONSECA, 1992, p. 159 e 172.

esferas. Na composição desse antagonismo, abrangeu tanto direitos fundamentais individuais - e, assim, a liberdade *em relação ao Estado* - como sociais, assegurando um campo amplo de intervenção estatal. Prevaleceu, de qualquer forma, a opção pela economia de mercado, fundada na livre iniciativa e na propriedade privada, embora mitigada pela afirmação de direitos sociais e papéis importantes ao Poder Público. Isso remete a uma concepção de capitalismo que “há de humanizar-se (se é que isso é possível)”⁵.

Pretende-se, no presente capítulo, analisar a configuração jurídica da liberdade educacional às IES privadas na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, será estudado, inicialmente, o contexto histórico da educação brasileira por ocasião da promulgação da Constituição, verificando-se o cenário legado pelo regime militar (Item 01). Em seguida será analisada a forma como se deu a solução constitucional ao conflito de forças existentes no campo educacional (Item 02). A partir disso, trabalhar-se-á a configuração da esfera do Estado (Item 03) e, correlacionada a esta, a configuração da liberdade educacional às IES privadas, num cenário jurídico da educação como um *Serviço Público não Privativo* (Item 04).

1. O Cenário Legado pelo Regime Militar

1.1. As Tendências da "Reforma Universitária"

A "reforma universitária" inseriu-se numa proposta de “modernização” da educação superior brasileira, vista pelo regime militar como “um fator instrumental de consolidação de um projeto de desenvolvimento ‘associado’ e dependente dos centros hegemônicos do capitalismo internacional”⁶. Fazia-se necessário integrar o sistema educacional às orientações desse novo projeto, possibilitando a formação de profissionais especializados que não contestassem suas regras⁷.

⁵ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 766.

⁶ MARTINS, Carlos Benedito. O novo ensino superior privado no Brasil. In _____ (org.) **Ensino Superior Brasileiro**. Transformações e Perspectivas. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 13.

⁷ SILVA JR., João dos Reis e SGUISSARD, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior do Brasil**: Reformas do Estado e Mudanças na Produção. Bragança Paulista: EDUSF, 1999, p. 181.

Decorreu, ademais, de um cenário, na década de 1960, marcado por uma grande demanda pelo acesso à educação superior⁸. Acompanhava-a, no entanto, a premissa da restrição orçamentária, ínsita ao modelo de desenvolvimento adotado, o qual privilegiava uma intervenção estatal de acordo “com os interesses empresariais e não em consonância com as demandas sociais”⁹.

Nesse contexto, a reforma, efetivada sob égide da Constituição de 1967 e que teve como principal marco legal a lei nº 5.540/1968, pautou-se no *princípio da expansão com contenção de despesas*, de forma muito similar à concepção adotada, na década de 1990, pelo Banco Mundial¹⁰.

⁸ A demanda por educação superior estava relacionada, dentre outros elementos, ao aumento de concluintes do ensino básico e à valorização do nível superior como meio de ascensão social. A incapacidade do sistema educacional de absorver tal demanda gerava o problema dos excedentes – estudantes que, aprovados no vestibular, não podiam acessar o curso superior por falta de vagas disponíveis (MARTINS, Carlos Benedito. **Ensino Pago**: um retrato sem retoques. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1988, p. 56 e 57). Aproveitou-se o governo militar dessa situação para transformar a ampliação do setor em fator de obtenção de consenso e de legitimação perante amplos setores da sociedade civil, notadamente a classe média (GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994, p. 128).

⁹ FONSECA, 1992, p. 34; MARTINS, Carlos Benedito. **Ensino Pago**: um retrato sem retoques. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1988, p. 69. A preocupação maior do governo remetia aos gastos em infraestrutura (investimentos na malha viária, em energia, etc.) e subsídios ao capital: “a um Estado diretamente envolvido na expansão da base material necessária à produção capitalista (...) torna-se lícito afirmar que existe falta de recursos para a educação” (GERMANO, 1994, p. 128).

¹⁰ A reforma foi precedida de uma série de estudos e grupos de trabalhos, destacando-se a participação de consultores americanos:

1) relatório encomendado pelo MEC ao professor norte-americano Rudolph Atcon. Concluído em 1966, trazia a necessidade de expansão, porém, diante da escassez de recursos, com contenção. Recomendava, também, a racionalização das atividades acadêmicas, visando o “máximo de rendimento com a menor inversão” (MARTINS, 1988, p. 23). Previa a necessidade de se “implantar um sistema administrativo tipo empresa privada e não de serviço público. Porque é um fato inegável que uma universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública” (ATCON *apud* GERMANO, 1994, p. 123);

2) documento produzido pela Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES), grupo de trabalho, criado no âmbito de convênios estabelecidos entre o MEC e a agência educacional norte-americana USAID (1964 e 1968). Retoma a proposição de expansão com contenção, propondo medidas para a maior eficiência do sistema de ensino superior público – algumas já trazidas no trabalho de Atcon – como: organização departamental, “racionalização” das atividades, sistema de créditos, ciclo básico. Recomendava, ainda, a expansão do setor privado (MARTINS, 1988b, p. 23; GERMANO, 1994, p. 124);

3) Relatório elaborado por Grupo de Trabalho instituído em 1967 e presidido pelo General Meira Mattos. O Grupo, criado para propor medidas que permitissem “racionalizar a organização das atividades universitárias, conferindo-lhes maior eficiência e produtividade”, concluiu que a reforma deveria ter “objetivos práticos” e “conferir ao sistema universitário uma espécie de racionalidade instrumental em termos de eficiência técnico-profissional que tem por conseqüência o aumento da produtividade dos sistemas econômicos” (MARTINS, 1989, p. 63);

4d) A proposta de reforma produzida pelo Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, criado pelo governo federal em julho de 1968, a qual, aprovada, gerou a Lei nº 5.540 de 28/11/1968 (GERMANO, 1994, p. 132).

Isso implicou nas tendências de busca pela eficiência da administração da educação superior e de favorecimento à iniciativa privada.

A meta de eficiência insere-se no pensamento *economicista* no âmbito da educação, que marcaria também a postura do Banco Mundial:

O golpe de 1964 abriu caminho para a ascensão de um novo tipo de pensador da educação do país, como, de resto, em todas as áreas da administração pública: o economista. Esse personagem, muitas vezes graduado em engenharia, travestido de filósofo e pedagogo, traduzia todas as questões educacionais em termos de custo benefício¹¹.

Dessa forma, associava o processo educacional à produção de uma mercadoria, a qual:

como todo processo econômico, implicava em um custo (os gastos efetuados) e um benefício (algo similar à receita auferida pela venda da mercadoria). O benefício podia ser expresso apenas em número de alunos promovidos ou formados, durante um certo tempo (análogo ao número de peças por hora...) ou, mais sofisticadamente, ao diferencial de salário supostamente acrescido como resultado do conhecimento adquirido¹².

Nesse sentido, a lei da reforma, em vista da obtenção da máxima produtividade, com um mínimo de custo, “racionalizando” as atividades acadêmicas, incluiu dentre outras medidas, destinadas propriamente à educação superior pública¹³: a extinção das cátedras; o agrupamento de disciplinas afins em departamentos; a vedação da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; e racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos¹⁴.

Ocorre que a implementação de medidas em prol da eficiência, não se mostrava suficiente para atender à demanda crescente, não havendo, por outro

¹¹ CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Reformanda**. O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988, p. 257.

¹² CUNHA, 1988, p. 257.

¹³ Embora destinadas à eficiência dos gastos nos estabelecimentos públicos, tais medidas eram obrigatórias também às IES privadas.

¹⁴ Lei nº 5.540/1968; MARTINS, 1988, p. 61 a 63; MARTINS, 1989, p. 29 a 31.

lado, disposição do governo em aumentar o orçamento destinado ao setor educacional superior.

Diante disso, optaram os militares pelo favorecimento ao setor privada, o que se mostrava uma alternativa de crescimento do sistema de educação superior sem aumento de gastos para o poder público. Deixaram que tal setor se encarregasse da expansão, o que significou uma solução à “pressão social, incômoda, por mais vagas, aliviando a demanda sobre universidades públicas e gratuitas, assim como se mostrou mecanismo de ampliação das bases de legitimação do estado autoritário”¹⁵.

Os estabelecimentos privados foram, então, favorecidos pela postura do governo, “diretamente envolvido na expansão da base material necessária à produção capitalista”¹⁶ e pela posição hegemonicamente privatista do Conselho Federal de Educação (CFE), principal órgão da estrutura educacional no período, com grande esfera de competência normativa e reguladora na estrutura educacional brasileira.

O privatismo dentro do CFE decorreu, como ressalta Fonseca, da forma como foram feitas as nomeações de seus membros, “de acordo com a conveniência política do poder Executivo, de forma arbitrária e sem nenhuma base de representatividade”¹⁷, e com grande pressão do setor empresarial da educação¹⁸.

Diante do âmbito de suas atribuições e a partir de sua produção doutrinária e normativa e da prática concreta de autorizar o funcionamento de cursos e instituições¹⁹, tornou-se o colegiado um ator fundamental, dentro da estrutura educacional do regime militar, para o crescimento do sistema pelo viés privado.

As IES privadas puderam, assim, protagonizar o processo de expansão, impulsionadas, em grande medida, pelo “milagre econômico” brasileiro, período que

¹⁵ FONSECA, 1992, p. 43.

¹⁶ GERMANO, 1994, 128.

¹⁷ FONSECA, 1992, p. 91.

¹⁸ FONSECA, 1992, p. 151.

¹⁹ FONSECA, 1992, p. 149 a 152.

se estendeu do final da década de 1960 e início da década de 1970, combinando extraordinário crescimento econômico com taxas relativamente baixas de inflação²⁰.

O aumento do setor, todavia, foi efetivado com a multiplicação, por critérios pouco rígidos e em ritmo acelerado, de cursos e estabelecimentos de ensino isolados²¹. Dessa forma, afrontou a própria lei nº 5.540/68, que no art. 2º previa: "O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados" (grifo nosso).

Ademais, salienta Martins que, embora organizadas, em cumprimento ao art. 4º da lei da reforma, na forma de associação ou fundação (pessoas jurídicas sem finalidade lucrativa), as IES privadas seguiram, em grande medida, uma mentalidade empresarial. Consistiu num empreendimento comandado pela racionalidade da acumulação capitalista²².

Por fim, é importante observar que, embora protagonizada pela iniciativa privada, a expansão foi marcada pela tendência autoritária do governo militar, acompanhada de mecanismos de controle político e ideológico da educação superior²³.

Assim, no contexto da liberdade educacional, contrapôs-se, ao estímulo à livre iniciativa, a restrição à liberdade acadêmica: constitucionalização da censura e medidas limitadoras da liberdade de organização curricular e de desenvolvimento do ensino e pesquisa. Cita-se, nesse sentido, como exemplo, os currículos mínimos de cumprimento obrigatório pelos cursos de graduação.

²⁰ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 4ª ed. São Paulo: EDUSP/FDE, 1996, p. 485. Destaca o autor que o PIB anual cresceu entre 1969 e 1973 na média de 11, 2%. Todavia, em relação aos pontos negativos do "milagre" afirma que foram principalmente de natureza social: diante do propósito "fazer crescer o bolo para só depois pensar em distribuí-lo", não implicou em distribuição de renda. Foi, ainda, marcado pela "desproporção entre o avanço econômico e o retardamento ou mesmo quase abandono dos programas sociais do Estado". (FAUSTO, 1996, p. 486-487).

²¹ RANIERI, Nina. **Educação Superior, Direito e Estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: Edusp/Fapesp, 2000, p. 52.

²² MARTINS, 1989, p. 39.

²³ SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p. 185.

Enfim, a educação superior, como instrumento para o desenvolvimento do país dependente e associada, haveria de ser efetivada com eficiência, sem aumento de gastos públicos, porém com a formação de um corpo técnico apolítico e não-crítico à ideologia hegemônica.

1.2. Os Resultados da "Reforma Universitária"

A expansão decorrente da reforma é evidenciada diante dos números envolvidos. Tomando-se por parâmetro as matrículas em cursos de graduação, observa-se que, em 1960, elas se limitavam a 93.000. Ainda nessa década, já houve um grande crescimento, de modo que, em 1970, foi alcançada a marca de 425.478 matrículas. Em 1985, quando os militares deixaram o governo, o número de estudantes em cursos de graduação no país era de 1.367.609²⁴.

Isso se efetivou no cenário de ampla "privatização": se, em 1960, a rede privada representava 44% do total de matrículas em cursos de graduação, em 1985, término do governo militar, esse setor respondia por 59% do total²⁵.

Acompanhando tal processo, houve ainda um grande crescimento do número de instituições privadas. Somente entre 1968 e 1974, época do "milagre econômico", aumentaram 160%, contra um crescimento de 68% das instituições federais²⁶.

Como já referido, esse aumento foi devido, principalmente, à ampliação do número estabelecimentos isolados. Com efeito, em 1968, os estabelecimentos isolados representavam 89,1% de um total de 441 IES no país. No ano de 1976, passaram a representar 93,5% do universo de 937 instituições.

²⁴ PINTO, José Marcelino de Rezende. O Acesso à Educação Superior no Brasil. **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial, p. 731;
BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). **Evolução do ensino superior – graduação: 1980 – 1998**. Brasília, 2000, p. 19. Disponível em http://www.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao_1980-1998.pdf. Acesso em 22/04/2008

²⁵ INEP, 2000, p. 19; PINTO, 2004, p. 731

²⁶ FONSECA, 1992, p. 149.

Em 1985, havia no país 854 IES, sendo que apenas 68 eram universidades (aproximadamente 8% do total). Desse total, 626 eram de natureza privada, ou seja, mais de 70% do total²⁷.

Destaca-se, porém, na década de 1980, a estagnação e esgotamento do processo de expansão do setor. Decorreu, em grande medida, do momento de crise econômica - característico, aliás, de todo o mundo ocidental do final do "breve século XX" - que se seguiu ao "milagre econômico"²⁸.

Ao lado disso, diante da forma desordenada e sem critérios rígidos como fora efetuada a expansão, houve a sua revisão crítica. A educação superior é envolvida, então, no debate da "qualidade do ensino". Setores da sociedade civil como a classe média – grande beneficiada pelo crescimento das vagas – e organismos profissionais passaram a questionar a perda da relevância do título acadêmico. Desse modo "O perigo do processo de desvalorização do diploma é contra-atacado pelas críticas às escolas, em nome da manutenção do padrão acadêmico"²⁹.

O próprio governo federal, "como forma de dar respostas às constantes críticas das associações profissionais, da universidade pública e de segmentos da classe média que se sentiam desprotegidos com a perda da relevância do título acadêmico", passou a participar da discussão de uma "pedagogia da qualidade em contraponto à dimensão expansionista"³⁰.

Enfim, à revisão crítica do crescimento privatista correspondeu o debate sobre a qualidade do ensino e sobre uma maior participação do Estado na educação. No cenário de redemocratização que marcou a década de 1980, período final do governo militar, tal discussão efetivou-se, todavia, sob égide do repúdio ao controle político e ideológico, de índole autoritária.

²⁷ INEP, 2000, p. 13.

²⁸ FONSECA, 1992, p. 172.

²⁹ SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p. 190.

³⁰ FONSECA, 1992, p. 160. Destaca-se, no contexto desse debate, a suspensão da criação de novos cursos e instituições em duas ocasiões – por meio dos Decretos nºs 86.000/81 e 93.594/86. Essa postura do governo acabou ressoando no CFE, no sentido do estabelecimento, por este, de critérios mais rigorosos norteadores da expansão. Todavia, citado colegiado manteve sua postura favorável à expansão do setor privado, até ser extinto, em 1994.

É nesse contexto que se desenvolve a discussão da nova Constituição e da regulamentação da educação no novo texto constitucional.

2. Constituição de 1988: A Incorporação do Conflito em Matéria Educacional

2.1. As Forças Atuantes no Campo Educacional no Processo Constituinte

O embate ideológico acerca dos limites da intervenção estatal e da liberdade da sociedade civil, no âmbito da educação, desenvolveu-se no processo constituinte representado, de um lado, pelas forças ligadas à defesa da escola pública, mantida pelo Estado, e, de outro lado, pelos setores vinculados à escola privada.

Tais forças envolviam a discussão dos aspectos a prevalecer na configuração jurídica da educação nacional: os interesses estatais e o direito social à educação, implicando uma maior atuação do Poder Público, ou a liberdade individual, remetendo à ampliação da esfera do não-Estado.

Os setores ligados à defesa da escola pública articularam-se, principalmente, em torno do “Fórum Nacional da Educação na Constituição em Defesa do Ensino Público e Gratuito”³¹, reunido para a definição de uma posição comum em torno do capítulo constitucional acerca da educação. O Fórum apresentou, na Constituinte, em forma de Emenda Popular, proposta favorável ao fortalecimento do papel do Estado na educação, como mantenedor, regulador e garantidor de direitos sociais³².

Destacam-se, como os princípios gerais que orientavam sua plataforma: a educação como direito de todos e dever do Estado, gratuita e laica nos estabelecimentos públicos em todos os níveis; a democratização do acesso, da

³¹ O "Fórum" era formado, por entidades como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de Pós Graduação em Educação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Centro de Estudos Educação & Sociedade (CEDES/UNICAMP), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), União Nacional dos Estudantes (UNE), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: EDUFF; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2005, p. 430 a 436.

permanência e da gestão da educação; a qualidade de ensino; e o pluralismo de escolas públicas e privadas³³.

Assim, na defesa da democratização e do pluralismo, propugnava o Fórum, no campo da liberdade educacional, a garantia da liberdade acadêmica, não descartando, ademais, a possibilidade da prestação educacional pela iniciativa privada³⁴. Todavia, a existência de escolas privadas deveria ser submetida à organização segundo padrões de qualidade e às normas disciplinadoras da educação nacional. Condição-a, ainda, à garantia de que pudessem se sustentar economicamente e à garantia de estabilidade e remuneração adequada aos professores e funcionários, organizados em carreira docente e técnico-funcional³⁵.

No que se refere aos setores ligados à participação maior da esfera do não-Estado na educação, e, dessa forma, à defesa do setor privado na sua prestação, podia se distinguir duas tendências.

A primeira era representada pelos grupos vinculados ao setor empresarial leigo, tendo como porta-voz a Federação Nacional do Estabelecimento de Ensino (FENEN). Tratava-se do setor protagonista da expansão desordenada e privatista do ensino superior no regime militar. Seu interesse correspondia à manutenção da postura favorável à liberdade educacional, no que se refere à possibilidade de manutenção de escolas e de dirigir e organizar o processo educativo. Visava, ademais, o aprofundamento da subordinação da educação à lógica empresarial, com uma maior integração universidade - setor produtivo, e a atribuição às IES de um “papel de formadoras de quadros especializados para a produção nacional

³² CUNHA, 2005, p. 430 a 436.

³³ PINHEIRO, Maria Francisca. O Público e o Privado na Educação: um conflito fora de moda?. In FÁVORA, Osmar (org.). **A Educação nas Constituições Brasileiras 1823 a 1988**. 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005, p. 262.

³⁴ Apenas a Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras – FASUBRA defendeu a estatização da educação. Entretanto, segundo Pinheiro, a entidade não debateu tal questão, no interior do Fórum, por ocasião da formação deste (PINHEIRO, 2005, p. 262).

³⁵ PINHEIRO, 2005, p. 261 e 262; CUNHA, 2005, p. 430 a 436.

associada e dependente, aptos a operar as tecnologias transferidas para o território nacional pelo capital transnacional”³⁶.

A segunda tendência era constituída pelos grupos ligados ao setor privado comunitário e confessional, reunidos em suas associações representativas³⁷. Procuravam distinguir-se do setor leigo, devido à maior qualidade de seus serviços e à ausência de fins lucrativos. Buscavam, por outro lado, aproximar-se do setor público, tomando, para si, a noção de “público não-estatal”. Dessa forma, pretendiam credenciar-se como legítimas destinatárias de recursos públicos³⁸.

2.2. A Incorporação do Conflito

O tratamento da educação na Constituição, assimilando o antagonismo entre o Estado social e a proposta estatal mínima da sociedade civil burguesa, incorporou reivindicações das referidas forças envolvidas no conflito (setor empresarial, setor comunitário e setor público): “uma solução conciliatória para o conflito entre o público e o privado. Com isso, não resolveu o conflito, mas incorporou-o”³⁹.

A grande atenção dedicada à educação revela, por si só, a importância a ela conferida pelo Estado e pela sociedade civil brasileira em geral, na consecução de

³⁶ PINHEIRO, 2005, p. 261.

³⁷ PINHEIRO, 2005, p. 261 e 262.

³⁸ A destinação dos recursos públicos ao setor privado consubstanciou-se em questão extremamente conflituosa no processo constituinte. Em lados opostos da discussão, estavam as propostas do Fórum e da FENEN. O primeiro posicionou-se no sentido da destinação dos recursos públicos exclusivamente para o ensino público. Buscando retirar o apoio financeiro estatal, mesmo que indireto, ao setor privado, defendeu o fim de benefícios fiscais e a sujeição da iniciativa privada na educação aos tributos incidentes sobre as demais atividades empresariais. Já a proposta apresentada à Constituinte pela FENEN, no interesse da iniciativa privada empresarial leiga, trazia a gratuidade do ensino em todos os níveis e em quaisquer estabelecimentos, porém apenas aos estudantes que demonstrassem aproveitamento nos estudos e insuficiência de recursos. Seguiu-se, assim, a lógica da Constituição de 1967, alterada pela Emenda nº 01 de 1969, do favorecimento à livre iniciativa na educação e da concretização da gratuidade como direito apenas dos mais necessitados. Assim, visavam garantir o financiamento público indireto ao ensino privado, mediante bolsas de estudos proporcionadas pelo Estado, e o pagamento do ensino nas escolas públicas. Defendendo a destinação de recursos públicos a partir da noção, tomada para si, de público não estatal, o setor privado comunitário e confessional saiu vitorioso da Constituinte, com a inserção no texto constitucional da imunidade tributária às instituições sem finalidade lucrativa. (CUNHA, 2005, p. 430 – 436; PINHEIRO, 2005, p. 262, 263 e 285).

³⁹ PINHEIRO, 2005, p. 284.

seus fins. Observam-se, nesse sentido, conforme ressalta Boaventura⁴⁰, o tratamento da matéria, ao longo do texto, em três diferentes situações: nas normas específicas trazidas no Título VIII, Capítulo III, Seção I; no conjunto da Constituição, em dispositivos que tratam do tema fora da seção específica; e, finalmente, nos direitos e garantias individuais e coletivas, os quais, embora não se refiram diretamente à educação “tem tido e terão cada vez mais influência na defesa das partes envolvidas no processo ensino-aprendizagem”⁴¹.

Esses diferentes espaços previram atribuições ao Estado para a consecução de seus fins e, ao mesmo tempo, grande esfera de obrigações, reconhecendo o direito social à educação. Estabeleceram, assim, a presença do Estado na educação, como mantenedor e regulador.

Asseguraram, de forma concomitante, a liberdade educacional, nos dois aspectos analisados, impondo-lhe, porém, limitações em prol da coletividade.

Na esfera da livre iniciativa, embora não tenha havido grande oposição a sua presença, o embate pela maior atuação estatal, levou a uma solução, na Constituição, que, preservando-a, estabeleceu condições ao seu exercício e restrições ao aporte de recursos públicos, como à frente será analisado.

Já a liberdade acadêmica foi extremamente valorizada pelo texto. Tratou-se de reflexo do repúdio à configuração de um Estado controlador e sufocador das liberdades individuais - característico do regime militar autoritário - pelas principais forças no campo da educação, interessadas na direção e organização própria dos serviços prestados.

Ao compor, então, o conflito entre a extensão dos espaços do Estado e do não-Estado, a Constituição prevê a educação, mais do que como um interesse,

⁴⁰ BOAVENTURA, Edivaldo M. A Educação na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, ano 29, n. 116, p. 275-286, out-dez, 1992.

⁴¹ BOAVENTURA, 1992, p. 276. Destaca Boaventura, em relação a esta última posição, como instrumentais para a efetividade desse direito social o direito à livre expressão da atividade intelectual e científica, e, no campo das garantias processuais, o devido processo legal, o mandado de segurança, o *habeas data*, etc. (BOAVENTURA, 1992, p. 285).

como um dever do Poder Público e, ao mesmo tempo, uma atribuição da família e da sociedade em geral. É o que dispõe dispositivo inicial da seção específica destinada à matéria, o 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.

Extraem-se do artigo três princípios gerais concernentes à educação⁴². O primeiro é o *Princípio do Dever Estatal*. Defendem Herkenhoff, Silva e Horta⁴³ que a previsão indicaria a preferência constitucional pelo ensino público, admitindo-se um papel meramente secundário à iniciativa privada.

Ao lado da previsão da educação como um dever do Estado, é colocada também a responsabilidade da família e a necessidade de colaboração da sociedade. Configura-se, dessa forma, o *Princípio do Dever Familiar e da Participação Social*.

A enunciação da família como devedora da prestação educacional possibilita ao Estado ações para coagi-la a assumir um papel de co-participação e de co-financiamento. Arcando, nesse aspecto, com os custos educacionais quando da matrícula em escola particular: “A família, tomada como devedora, recebe ônus, não bônus”⁴⁴.

Somando-se, no entanto, à previsão da “colaboração da sociedade”, indica a solução constitucional de reconhecer a participação e a importância da família e da sociedade civil, e, portanto, no contexto do capitalismo neoliberal, da esfera do não-Estado na educação:

⁴² HORTA, José Luiz Borges. **Direito Constitucional da Educação**. Belo Horizonte: Decálogo, 2007, p. 125.

⁴³ Nesse sentido, Herkenhoff afirma que “Assim, a orientação adotada foi a de privilegiar o ensino público, admitindo um papel supletivo para o ensino particular” (HERKENHOFF, João Baptista. **Dilemas da Educação**: dos apelos populares à Constituição. São Paulo: Cortez, Editores Associados, 1989); José A. da Silva coloca “a preferência constitucional pelo ensino público, pelo que a iniciativa privada, nesse campo, embora livre, é, no entanto, meramente secundária e condicionada” (SILVA, 2005, p. 838); José Luiz B. Horta acrescenta que o princípio do dever estatal “avulta como o primeiro princípio essencial previsto no texto” (HORTA, 2007, p. 126).

⁴⁴ HORTA, 2007, p. 125.

No lugar do Estado, ou a seu lado, aparece a *família* e a *sociedade*, formas eufemísticas sob as quais os ideólogos do ‘centrão’ ocultaram o nome das sociedades que realmente lhes interessavam, as sociedades comerciais e as sociedades religiosas – em suma, o privatismo educacional⁴⁵.

Dessa forma, qualquer que seja o resultado da discussão sobre o setor de preferência constitucional (público ou privado), a participação da sociedade civil burguesa na promoção da educação não pode ser negada.

Finalmente, pode ser extraído do art. 205 o princípio das finalidades do ato educacional, frisando as noções de pessoa, cidadania e trabalho:

O amálgama dos três fatores (pessoa-cidadão-trabalhador) (...) está aqui também a tomar de sentido a atividade educacional, que não pode se descurar de nenhum dos aspectos, aplicando-os conjuntamente a cada ato referente ao processo educacional⁴⁶.

Trata-se, assim, dos objetivos últimos do ato educacional, os quais devem estar sempre presentes, guiando o seu desenvolvimento.

Estabelecidos os sujeitos do processo educativo – Estado, família e sociedade civil em geral – e os objetivos a serem alcançados, a Constituição enumera, no art. 206, os princípios com base nos quais será prestada a educação:

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

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- 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 do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União⁴⁷;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.

⁴⁵ CUNHA, 2005, p. 445.

⁴⁶ HORTA, 2007, p. 126.

⁴⁷ O inciso V foi alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, passando à seguinte redação: “valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos”.

Além de reforçar a presença daqueles protagonistas, o dispositivo impõe-lhes obrigações e lhes atribui direitos e garantias. Do lado do setor público, estabelece a prestação gratuita do ensino, a gestão democrática e o plano carreira para o magistério (incisos IV, V e VI)⁴⁸. Ao setor privado, assegura, com grande amplitude, sua preservação (incisos II e III). Atinge todos os sujeitos educacionais os princípios da igualdade (inciso I), da qualidade (inciso VII) e, finalmente, da liberdade e do pluralismo (incisos II e III).

3. A Atuação do Estado e a Configuração da Educação Superior como um Serviço Público

A Constituição de 1988 estabelece uma ampla esfera de normas, princípios e competências concernentes ao Estado no campo da educação. Isso decorre, de um lado, de seu reconhecimento, pelo art. 6º⁴⁹, como um direito social, correlato a um dever estatal. De outro lado, é resultado do interesse do Poder Público em sua efetivação, diante da importância fundamental da educação para a consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil, trazidos no art. 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tal atenção dedicada à matéria educacional, refletindo a importância a ela reconhecida como instrumento à consecução dos fins do Estado bem como dos fins próprios dos indivíduos e dos diversos grupos sociais, reflete a concepção constitucional da prestação educacional como um serviço de natureza pública.

⁴⁸ Conforme Pinheiro, atendendo aos interesses do grupo privado, as referências à “gestão democrática” e ao “plano de carreira” foram apenas para o ensino público: “Com isso, a escola privada ficou excluída desses princípios gerais, configurando-se assim a concepção de dois sistemas de ensino distintos, onde princípios fundamentais vigoram apenas para o setor público. Contraditoriamente, quando se tratou do uso de recursos públicos, o grupo privado procurou tornar-se semelhante ao público” (PINHEIRO, 2002, p. 283).

⁴⁹ Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

3.1. As competências legislativas e materiais no campo da educação

A atuação estatal em matéria educacional é organizada por meio da repartição de competências materiais e legislativas entre entes federados, tanto no Título III da Constituição, referente à “Organização do Estado”, como na seção específica dedicada à educação.

a) Repartição de Competências Educacionais no Título “Organização do Estado”

Ao tratar da organização do Estado, a Constituição distribui aos entes da federação competências de natureza legislativa e material.

Na esfera legislativa, atribui à União a competência *privativa*⁵⁰ para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV)⁵¹. Confere-lhe também a competência de estabelecer “normas gerais sobre educação”, *concorrente* à atribuição dos Estados de complementar e desdobrar tais normas para atendimento de suas peculiaridades, ou de suprir sua omissão (art. 24 IX e §§ 1º a 4º)⁵². Ressalta-se, ainda, a atribuição dos Municípios, conforme o art. 30, II, de complementar a legislação federal e estadual, no que couber.

⁵⁰ As competências, quanto à sua extensão, podem ser classificadas como: *exclusiva*, quando é atribuída a um ente da federação com a exclusão dos demais; *privativa*, quando atribuída a uma determinada esfera governamental, admitindo, porém, delegação; *comum*, quando é atribuída a todos os entes da federação, estabelecendo, assim, um campo comum de atuação; e, finalmente, *concorrente*, em que se observa a competência da União para estabelecer normas gerais sobre dada matéria e a competência complementar dos outros entes para desdobrar o conteúdo das normas gerais ou suprir sua omissão (SILVA, 2002, 479).

⁵¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXIV - diretrizes e bases da educação nacional.

⁵² Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) IX - educação, cultura, ensino e desporto; (...) §1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. §2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados. § 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. §4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Legislar sobre as “diretrizes e bases” da educação remete à idéia de estabelecer normas sobre seus rumos, fundamentos, organização e condições de exeqüibilidade⁵³.

De fato, “diretriz”, em sua etimologia, refere-se a “dirigir”, “guiar”⁵⁴. Nesse sentido, em matéria constitucional educacional, “fixar diretrizes não é outra coisa senão estabelecer os parâmetros, os princípios, os rumos que se deve imprimir à educação nacional”⁵⁵. Diz respeito:

às metas de promoção do indivíduo como pessoa, cidadão e trabalhador; volta-se por extensão ao atendimento do artigo 3^o da Constituição Federal, cuja execução requer condições de exeqüibilidade (órgãos, autoridades, meios de concretização), que constituem, por sua vez, a “base” a que se refere a Constituição Federal⁵⁶.

As “bases”, por sua vez, remetem à organização e funcionamento dos níveis e modalidades da educação, aos mecanismos e formas de gestão e aos recursos para a manutenção e desenvolvimento dos órgãos, serviços e pessoal⁵⁷.

Enfim, “quando se fala em diretrizes e bases, fala-se em estrutura, em arcabouço da educação nacional”⁵⁸.

Dessa maneira, legislar sobre as diretrizes e bases confunde-se com legislar sobre normas gerais, constituindo, ambas, “normas nacionais”, no sentido de que se aplicam a todos os entes federativos⁵⁹. A Constituição, ao atribuir tais competências legislativas à União, acabou sendo redundante. Todavia,

Não há nisso incoerência, como pode parecer. Legislar sobre diretrizes e bases e sobre normas gerais de educação somam, no fundo, a mesma coisa. A tradição arrastou os educadores da Constituinte a manter a regra que vem desde 1946, que dava competência para a União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, mas também não poderiam deixar de incluir na

⁵³ RANIERI, 2000, p. 107

⁵⁴ RANIERI, 2000, p. 107.

⁵⁵ SAVIANI, Dermeval. **A nova Lei da Educação**. Trajetórias, limites e perspectivas. 9^a ed. Campinas: Autores Associados, 2004, p. 190.

⁵⁶ RANIERI, 2000, p. 108.

⁵⁷ SAVIANI, 2004, p. 191.

⁵⁸ RANIERI, 2000, p. 109.

⁵⁹ RANIERI, 2000, p. 101.

competência comum legislar sobre educação, situação em que a União só tem poderes para fixar normas gerais. Tudo somado, dá na mesma, com um dispositivo a mais sem necessidade⁶⁰.

Finalmente, o artigo 23, V, estabelece a competência material comum das esferas de governo de proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência⁶¹.

b) Repartição de competências na seção específica sobre educação

Na seção específica acerca da educação, acompanhando a estrutura federativa do Estado brasileiro, o art. 211 distribui competências legislativas e materiais específicas e, dentro da competência material comum, estabelece campos de atuação preferencial.

O caput do dispositivo prevê que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Estabelece, assim, a competência privativa material e legislativa de cada um dos entes de organizar seu sistema de ensino, com autonomia e respeitadas as normas gerais e as diretrizes e bases da educação nacional⁶².

Já a competência comum com áreas de atuação prioritárias decorre dos parágrafos do aludido art. 211. Esses traziam em sua redação original:

§ 1º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

Assim, dentro do regime de colaboração (caput), estabelecia o § 1º o atendimento estatal prioritário ao ensino obrigatório⁶³ e a prestação pela União de

⁶⁰ SILVA, 2002, p. 501.

⁶¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

⁶² RANIERI, 2000, p. 98 e 99.

⁶³ Nos termos da redação original do artigo 208 da Constituição Federal, a escolaridade obrigatória consubstanciava-se no ensino fundamental, com a progressiva extensão da obrigatoriedade ao ensino médio. Vide o Item 3.2., “b”, abaixo.

assistência técnica e financeira às demais esferas governamentais. Aos municípios, o § 2º atribuía a atuação principal no ensino pré-escolar e fundamental.

A Emenda Constitucional nº 14 de 1996 alterou a redação dos §§ 1º e 2º e incluiu os §§ 3º e 4º:

§ 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.

§ 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.

Dessa forma, foi reforçada a prioridade da atuação do Poder Público na educação básica, em especial no ensino fundamental, prevendo-se que os municípios “atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” e os estados “no ensino fundamental e o médio” (§§ 2º e 3º). Para tanto, devem definir tais entes federados formas de colaboração, organizando-se de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (§ 4º).

Tal presença preferencial do Estado é retomada pelo art. 212 § 3º, que estabelece a distribuição prioritária dos recursos públicos “ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório”, e, no âmbito dos Atos de Disposição Constitucionais Transitórias, pelo art. 60⁶⁴. Esse previa a mobilização do Estado e da sociedade “eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”. Com a Emenda nº 14/2006, passou a reger o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

⁶⁴ Trazia a redação original: “Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”. Alterado pela Emenda nº 14/1996, instituiu o FUNDEF, estabelecendo, nos dez primeiros anos da Emenda, o

À União, no entanto, não é atribuída, no campo das competências materiais comuns, área de atuação preferencial. Dispõe, por outro lado, o artigo 211, sua função redistributiva e supletiva em relação aos demais entes federados, por meio de assistência técnica e financeira, com o objetivo específico de assegurar a efetivação dos princípios gerais da igualdade e da qualidade.

A partir, portanto, da previsão da competência material comum (artigo 23, V), indicam-se os campos de atuação prioritária, mas não exclusiva dos entes federativos. À União, excluída da atribuição expressa de campo preferencial, é conferida função supletiva e redistributiva. Esta atinge todos os níveis de ensino, inclusive o superior, não atribuído, expressamente, a nenhum dos entes.

Por meio de todas essas competências, materiais e normativas, específicas e comuns, caberia ao Estado, valendo-se no mínimo do percentual de receitas constitucionalmente vinculado (art. 212, caput⁶⁵), a efetivação do direito social à educação e, concomitantemente, a consecução de seus fins.

3.2. O Dever Estatal e o Direito Social à Educação Superior

O direito à educação é enunciado, no art. 6º, como um direito social, e, portanto, reconhecido constitucionalmente como uma prerrogativa dos cidadãos a uma prestação positiva por parte do Estado.

Reiterado no art. 205, o dever do Estado é desdobrado no art. 208, o qual, em sua redação original, previa:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; (...)

aporte de recursos “à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério”.

⁶⁵ 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.

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

(...)

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

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

A Emenda Constitucional nº 14 de 1996 conferiu nova redação aos incisos I e II, prevendo, respectivamente, as garantias de "ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria" e de "progressiva universalização do ensino médio gratuito".

Assim, o texto constitucional, acompanhando em grande medida o previsto no direito internacional à educação, confere ao dever do Estado a seguinte configuração.

Atribui ao ensino fundamental o caráter da obrigatoriedade e da gratuidade, prevendo-o, ainda, nos §§ 1º e 2º, como um direito público subjetivo, oponível, portanto, contra o Estado. Ao ensino médio, foram conferidos, inicialmente, os atributos da "progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade" e, a partir da Emenda nº 14/1996, da "progressiva universalização". Assim, o direito a tal nível educacional fica restrito ao âmbito das normas programáticas, sendo inserido na meta internacionalmente estabelecida de generalização pelos meios apropriados.

Finalmente, em relação à educação superior, verifica-se que o texto constitucional a condiciona ao mérito individual. Supõe, portanto, "seleção e, por via de consequência, classificação diante de um número finito de vagas"⁶⁶. Assim, diversamente no que ocorre na educação básica, a de nível superior não precisa ser generalizada, não se destinando a todos⁶⁷.

Segue, de qualquer forma, a lógica internacionalmente reconhecida de que se deve torná-la acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os

⁶⁶ RANIERI, 2000, p. 241.

⁶⁷ RANIERI, 2000, p. 241.

meios apropriados. Porém, embora necessária à formação de pessoal qualificado, não há que se estender, necessariamente, a toda a população.

O que há de ser garantido é a acessibilidade, com equidade, diante dos princípios da gratuidade nos estabelecimentos públicos e da igualdade de acesso e permanência (condicionada, no caso, pelo mérito), previstos no art. 206, I e IV⁶⁸.

3.3. O Interesse Estatal na Educação Superior

As competências materiais e legislativas do Estado em matéria educacional, somando-se à previsão da gratuidade nos estabelecimentos públicos, demonstram o interesse estatal na questão da educação e a importância a ela conferida no sentido da consecução dos objetivos fundamentais da República.

No entanto, no âmbito da educação superior, observa-se um tratamento constitucional dúbio.

De fato, por um lado, a consecução dos objetivos trazidos no art. 3º remete a uma necessária atuação do Poder Público no setor. Constitui, assim, tal dispositivo, um fundamento, uma diretriz informadora da intervenção estatal. Acrescenta-se a isso o princípio da gratuidade das instituições públicas, o que traz, em si, a idéia de que a formação em nível superior de certo número de cidadãos interessa fundamentalmente ao Estado⁶⁹, com vistas à ocupação de funções indispensáveis para o desenvolvimento econômico, político e social.

No entanto, conforme já aludido, após a discriminação de atuações prioritárias dos municípios e estados na educação básica, a Constituição silencia em relação à esfera estatal responsável para atuar prioritariamente na educação superior.

Segundo Ranieri, tal omissão não induz qualquer descomprometimento do Poder Público, “tendo em vista que o delineamento jurídico da educação superior

⁶⁸ A Constituição, porém, não traz, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, entre os meios de acessibilidade, a implementação progressiva do ensino gratuito.

⁶⁹ HORTA, 2007, p. 148.

deve valer-se dos princípios e regras constitucionais educacionais, em especial o artigo 205⁷⁰. Entende, então, que cabe à União, diante de seu papel supletivo e redistributivo, suprir o vácuo constitucional:

Considerando-se o amplo escopo desta atribuição – supletiva e redistributiva – (todos os níveis de ensino), fica claro que à União compete oferecer o ensino superior à ausência de seu oferecimento pelas demais esferas de governo. Como estas devem se ocupar prioritariamente da educação básica, a competência da União, em relação ao ensino superior, é supletiva e residual. Vale lembrar que no Brasil, tradicionalmente, o governo federal se ocupou com o seu oferecimento⁷¹.

No entanto, tal configuração constitucional possibilita num momento histórico de retomada da hegemonia liberal, interpretação no sentido da diminuição da esfera do Estado no setor, suprida pela atuação da sociedade civil – a “família” e a “sociedade” colocadas ao lado do Estado no art. 205.

Trata-se de entendimento em conformidade com as posições de Friedman⁷² e presente no pensamento do Banco Mundial na década de 1990⁷³. Sem negar existirem justificativas para a intervenção do Estado na educação superior, reconhecendo benefícios sociais do investimento público no setor, propugna atuação limitada, reduzindo-se as funções de mantenedor e regulador, para atuar como um fomentador de um ambiente favorável.

Nesse sentido, a omissão constitucional permite a efetivação, no plano da legislação ordinária, de um sistema de educação superior prioritariamente privado, dando prosseguimento à lógica expansionista verificada no regime militar.

3.4. A Educação Superior como um Serviço Público

A educação é concebida, no texto constitucional, como de importância fundamental para o desenvolvimento econômico e social e, portanto, para a consecução dos fins estatais e dos indivíduos e grupos sociais.

⁷⁰ RANIERI, 2000, p. 72.

⁷¹ RANIERI, 2000, p. 99.

⁷² FRIEDMAN, 1988, p. 83, 91 e 92.

Estabelece, assim, uma ampla esfera de atuação estatal como mantenedor e regulador de serviços educacionais. Atendendo, em linhas gerais, às normas internacionais, prevê o direito social à educação; caracteriza o direito à educação fundamental como público subjetivo; assume o compromisso com a universalização desse nível e com a progressiva generalização do ensino médio; e torna indistintamente gratuito o ensino público. Para a consecução dessas funções, vincula receitas e estabelece grande campo de competências materiais e legislativas.

Apesar do lapso constitucional em relação ao ente prioritariamente responsável, o reconhecimento da imprescindibilidade da educação aos fins sociais e estatais se estende ao nível superior. Inserido na premissa geral do art. 205 de “direito de todos e dever do Estado”, mostra-se, também, fundamental para a consecução dos objetivos trazidos no art. 3º.

Assim, envolvida direta e necessariamente com a satisfação das necessidades da coletividade e do Estado, a educação, inclusive de nível superior, é tomada, pela Constituição, como um serviço público, em razão de seus fins. Um serviço público por determinação constitucional⁷⁴:

Há, portanto, serviço público mesmo na prestação, pelo setor privado, dos serviços de educação (...) Não importa quem preste tais serviços – União, Estados-membros e municípios ou particulares. Em qualquer hipótese, haverá serviço público⁷⁵.

Mostra-se, enfim, plenamente justificada e devida a intervenção estatal, seja como mantenedor, seja como regulador da educação que, prestada pela iniciativa privada, não perde sua natureza pública.

⁷³ Banco Mundial, 1994, p. 68.

⁷⁴ MELLO, p. 646

⁷⁵ GRAU, Eros. Constituição e Reforma Universitária. **Jornal Folha de São Paulo**. São Paulo, 23/01/2005.

4. A Liberdade Educacional e a Configuração da Educação Superior como um Serviço Público não Privativo

4.1. Princípios Gerais da Liberdade Educacional

O art. 206 da Constituição, estabelecendo os princípios gerais com base nos quais a educação há de ser ministrada, dedica dois incisos especificamente para a questão da liberdade. O inciso II traz, de forma genérica, o princípio da liberdade educacional, prevendo a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”. Já o inciso III, complementando o inciso anterior, estabelece dois princípios: o “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas” e a “coexistência de estabelecimentos públicos e privados de ensino”.

Trata-se de princípios intimamente vinculados que, estabelecendo a liberdade e o pluralismo, asseguram tanto à iniciativa privada a prestação educacional, como às instituições (públicas e privadas) e respectivas comunidades a prerrogativa de organizar e dirigir o processo didático-pedagógico.

Num momento histórico de críticas à baixa qualidade da educação, o mesmo art. 206 prevê, todavia, importante restrição a tais prerrogativas: a “garantia do padrão de qualidade” (inciso VII)⁷⁶.

4.2. A Livre Iniciativa

a) Requisitos Constitucionais

Corroborando o previsto nos princípios gerais (art. 206, II, III e VII), o art. 209 assegura a prestação do ensino pela iniciativa privada estabelecendo, porém, condições a seu exercício:

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

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

⁷⁶ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Liberdade de ensinar no Direito Educacional brasileiro: limites legais à manifestação da OAB**. Anuário da Abedi, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 181-197, 2004.

Trata-se, sem dúvida, de previsão mais específica e limitadora do que o texto constitucional anterior, que possibilitava a livre iniciativa, “Respeitadas as disposições legais” (art. 176, § 2º).

Concebida a educação como fundamental à consecução dos objetivos estatais e da coletividade, a prestação pelos particulares recebe restrições em nível constitucional, a serem regulamentadas pela legislação ordinária. Devem, nesse sentido, atender às normas gerais da educação e deter a devida autorização, submetendo-se, ainda, a processo avaliativo de qualidade.

A autorização prevista pelo dispositivo deve ser entendida como um ato de “polícia administrativa” que libera alguma conduta privada “cujo exercício depende de manifestação administrativa aquiescente para verificação se com ela não haverá gravames para o interesse público”⁷⁷.

Trata-se, assim, do exercício do poder de polícia pela Administração Pública, a fim de verificar “o cumprimento das normas gerais da educação nacional e a qualidade dos serviços prestados, frente à importância destes para o desenvolvimento social”⁷⁸.

Uma vez atendidos os requisitos, tem o setor privado o direito constitucional à prestação educacional, constituindo, assim, a autorização de que trata o artigo, um ato administrativo vinculado, “de controle da legalidade e qualidade do serviço”⁷⁹.

Assim, se a educação efetiva-se, diante de seus fins, como um serviço público, não é, no entanto, privativa do Poder Público. Pode ser livremente prestada

⁷⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 651. Dessa forma, não deve o termo ser tomado, em sentido comum no direito administrativo, como o ato administrativo precário e discricionário, de delegação, pelo Poder Público, da execução de serviço público, por particular de serviço “para atender a interesses coletivos instáveis ou emergências transitórias” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed. Atual por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros: 2001, p. 322 e 376).

⁷⁸ FERREIRA, Dâmares. Ensino Público e Ensino Privado: Diferenças Constitucionais. In _____ (coord.). **Direito Educacional em Debate**. São Paulo: Cobra Editora, 2004, p. 31.

⁷⁹ FERREIRA, 2004, p. 31. Complementa a autora: “não há que se falar em faculdade ou discricionariedade, mas vinculabilidade do ato autorizador à Constituição e à lei” (FERREIRA, 2004, p. 31).

pela iniciativa privada, respeitados, é claro, os requisitos constitucionais. Não se submete, portanto, ao regime de delegação pelo Poder Público, na forma prevista pelo art. 175 da Constituição⁸⁰.

b) Destinação de Recursos Públicos

Para sua atuação o setor privado recebe incentivos financeiros do Estado, de forma indireta, por meio de imunidades tributárias e, diretamente, por meio de investimentos públicos.

Em relação ao incentivo fiscal, a Constituição limita a imunidade às instituições educacionais sem fins lucrativos, prevendo, no art. 150, VI, alínea "c", a vedação de instituição de impostos sobre o "patrimônio, renda e serviços ou serviços dos (...) das instituições de educação (...) sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei".

Tal limitação é observada também no art. 213, que trata do financiamento da educação pelo Estado. Estabelece, como regra, a destinação de recursos públicos às escolas públicas e possibilitando, porém, sua utilização em instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, que "comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação" e "assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades"⁸¹.

⁸⁰ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Conforme a lição de Hely Lopes Meirelles "Há delegação quando o Estado transfere por contrato (concessão) ou ato unilateral (permissão ou autorização) unicamente a execução do serviço, para que o delegado o preste ao público em seu nome e por sua conta e risco, nas condições regulamentares e sob controle estatal" (MEIRELLES, 2001, p. 322).

⁸¹ Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir

4.3. A Liberdade Acadêmica

Afastando-se do aspecto autoritário do período militar, a Constituição de 1988, no art. 206, incisos II e III, reconhece às instituições educacionais públicas e privadas uma grande margem de liberdade na construção de seu projeto pedagógico e no desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Atribui, assim, à comunidade reunida na escola, observadas as diretrizes e bases e demais normas gerais da educação, a liberdade para organizar a forma e o conteúdo da educação, em conformidade com suas concepções pedagógicas filosóficas, ideológicas e religiosas.

O ponto máximo da liberdade acadêmica é previsto no art. 207, que trata da autonomia universitária: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. O instituto é, assim, pela primeira vez na história brasileira, alçado ao nível constitucional.

Trata-se da prerrogativa de autodeterminação, de direção própria, nos limites estabelecidos pela ordem jurídico-constitucional. Tem como norte necessário a consecução das atividades-fim de ensino, pesquisa e extensão, isto é: “a produção, o desenvolvimento e a transmissão de conhecimentos, a partir da reflexão sobre a sociedade em que se insere”⁸², prestando, ainda, serviços a esta comunidade, aplicando e socializando os conhecimentos produzidos.

Efetiva-se, conforme o texto constitucional, em três vertentes: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

A primeira delas consiste na própria liberdade de ensinar e pesquisar, ou seja, de “definir a relevância do conhecimento a ser transmitido, bem como a forma de

prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. § 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público

⁸² RANIERI, 2000, p. 220.

transmissão” e de decidir questões a serem investigadas e a forma pela qual serão pesquisadas⁸³. Trata-se, assim, da essência da autonomia, ou, como coloca Ranieri, a “autonomia substancial”, "vinculada à essência da universidade; a liberdade administrativa e de gestão patrimonial, por sua vez, configura autonomia instrumental, da primeira derivada e a ela subordinada, mas essencial à sobrevivência daquela"⁸⁴.

No aspecto administrativo, a autonomia 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”⁸⁵. Finalmente, no último aspecto citado, consubstancia-se na prerrogativa universitária de administrar as receitas e patrimônio, decidindo sobre seu destino, da forma que julgar mais conveniente para a consecução das atividades-fim.

É fundamental observar que, inserida no contexto da liberdade acadêmica, a autonomia constitui uma prerrogativa cuja titularidade recai sobre a comunidade acadêmica (professores, pesquisadores e alunos).

Configurando-se como um direito de liberdade, próprio da concepção do liberalismo, é exercida *em relação ao Estado*⁸⁶ - que, no caso das instituições públicas, o Poder Público confunde-se com a entidade mantenedora.

Destaca-se, no entanto, que, no caso de instituições privadas, em que Estado e pessoa jurídica mantenedora não se confundem, a autonomia deve ser garantida, também, em relação à segunda entidade.

Com efeito, na prática da educação superior brasileira, há uma dualidade entre a entidade dotada de personalidade jurídica, titular do patrimônio institucional,

⁸³ RANIERI, Nina. **Autonomia Universitária**: As Universidades Públicas e a Constituição federal de 1988. Edusp, 1994, p. 117 e 121.

⁸⁴ RANIERI, 1988, p. 117.

⁸⁵ RANIERI, 1988, p. 124. Complementa a autora que tal “competência para legislar sobre o que lhe é próprio tem por escopo a colmatação das áreas de peculiar interesse, propositalmente não preenchida pelo legislador (por determinação constitucional), com vistas à consecução de seus objetivos institucionais” (RANIERI, 1988, p. 124).

⁸⁶ RANIERI, 2000, p. 220.

que mantém o estabelecimento educacional – por isso denominada “mantenedora” – e o estabelecimento educacional, desprovido de personalidade jurídica (embora, como à frente se analisará, titular de direitos e obrigações no campo educacional), a entidade “mantida”. Esta corresponde, em última análise, à comunidade de docentes, pesquisadores e alunos, a quem a liberdade acadêmica e, no seu ponto máximo, a autonomia, é dirigida.

Assim, tal comunidade universitária, na iniciativa privada, deve ter garantida a autonomia nos dois aspectos: em relação ao Estado, restringindo sua intervenção, e, nos casos de conflito entre interesses educacionais e financeiros – em que interesses capitalistas tendem a se sobrepor sobre discussões acadêmicas – em face da mantenedora.

4.4. A Educação como Serviço Público Não-privativo e a Liberdade Educacional às IES Privadas

Assegura a Constituição, no contexto do Estado Democrático de Direito, a liberdade e o pluralismo educacional, condicionando-os somente ao ordenamento jurídico-constitucional e às liberdades e direitos dos cidadãos.

A educação, nesse sentido, é livre à iniciativa privada, devendo, ademais, a comunidade acadêmica reunida nas instituições públicas e privadas ter assegurada a liberdade de organizar e dirigir o processo educacional.

Assim, se, por um lado, a educação se configura como um serviço público, por outro, não é privativo do Estado. Pode, conforme aludido, uma vez atendidos os requisitos constitucionais, ser prestado livremente pelo setor privado, independentemente do regime de direito público de delegação⁸⁷. Trata-se, portanto, de *serviço público não privativo*, isto é, “de prestação obrigatória pelo Estado, mas sem exclusividade”⁸⁸.

⁸⁷ GRAU, Eros, 2005.

⁸⁸ MELLO, 2005, p. 649-650.

Tendo caráter público em razão dos fins, mantém-no ainda quando oferecida pela iniciativa privada⁸⁹. Isso justifica as restrições impostas pelo Estado, dada a prevalência do interesse e da finalidade pública sobre os interesses particulares⁹⁰.

Ocorre que, como já afirmado, a Constituição não atribui a atuação prioritária na educação superior à responsabilidade de nenhum dos entes da federação. Somam-se a isso benefícios financeiros públicos constitucionais ao setor privado e à priorização da atuação estatal no ensino obrigatório.

Assim, autoriza a interpretação neoliberal, presente nos documentos do Banco Mundial e que se faria hegemônica no Brasil, na década de 1990, no sentido da manutenção preferencial da educação superior pelo setor privado. Isso, dentro de um cenário de Estado mínimo, com restrição orçamentária, que prioriza a atuação na educação básica.

Permite, enfim, fazer da educação superior um *serviço público não privativo privatizado*.

Diante desse panorama, a solução do conflito de interesses na educação reflete na seguinte configuração constitucional da liberdade educacional às instituições privadas de educação superior, nos aspectos analisados.

Primeiro, no quadro da educação como um *serviço público não privativo*, passível de privatização no quadro iminente de hegemonia neoliberal, observa-se a garantia da livre iniciativa, condicionada aos requisitos de legalidade e qualidade previstos no art. 209.

Segundo, a ampla liberdade acadêmica, extraída do art. 206, II e III, cujo grau máximo é a autonomia universitária reconhecida pelo art. 207. Trata-se de postura própria do Estado Democrático de Direito (pluralista, portanto), que afasta, por

⁸⁹ Nesse sentido, afirma Eros Grau: “Há atividades que são serviços públicos, estando ou não sendo empreendidas pelo Estado. Pois é certo que a mesma atividade não pode, concomitantemente, ser e deixar de ser serviço público, conforme esteja sendo empreendida pelo Estado ou pelo setor privado. Isso é inteiramente insustentável” (GRAU, 2000).

⁹⁰ RANIERI, 2000, p. 134.

completo, a atitude autoritária do Estado máximo, própria do governo militar, sufocador da liberdade individual e controlador ideológico e político da educação a ser prestada.

Assim, assegurada a livre iniciativa, pode o setor privado prestar a educação com extensa margem de liberdade acadêmica.

VI. A RECONFIGURAÇÃO DO ARCABOUÇO JURÍDICO-EDUCACIONAL: DE JOSÉ SARNEY A ITAMAR FRANCO

A estrutura jurídico-educacional vigente a partir da Constituição Federal de 1988, passa a ser extraída, em nível legal, do próprio texto constitucional, das diretrizes e bases da educação nacional, das normas gerais editadas pela União e da suplementação promovida pelos estados e municípios. Dessas determinações legais, decorrem, ainda, atos regulamentares, emanados de diversos órgãos normativos do Poder Executivo, vinculados aos sistemas de ensino (ministério e secretárias de educação e conselhos de educação) e das instituições de ensino¹.

Com a entrada em vigor da Constituição, permaneciam, ainda, vigentes, constituindo o arcabouço jurídico-educacional brasileiro, as Leis n^{os} 4.024/61 (antiga LDB), e 5.540/68 (Lei da Reforma Universitária). A elas se somavam Decretos presidenciais, Portarias Ministeriais e Resoluções do CFE.

No período histórico objeto da pesquisa (1988 a 2002), a legislação educacional foi reconfigurada, destacando-se, no nível legal, as Leis n^{os} 9.131/95, 9.394/1996 (LDB), 9.870/1999 e 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação).

Trata-se de período que segue às décadas de crise do “breve século XX”, para a solução do qual se tornou hegemônico o paradigma neoliberal, identificado como “pensamento único” com o colapso do regime soviético - representado pela queda do Muro de Berlim em 1989².

No Brasil, a reforma neoliberal do Estado ganha força a partir dos anos 1990, com o governo do Presidente Fernando Collor de Melo, intensificando-se com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995.

¹ Observam-se, ainda, diversos atos normativos que, não específicos da atividade educacional, atingem-na, direta e indiretamente, como é o caso do Código de Defesa do Consumidor (Lei n^o 8.078/1990), haja vista a relação de consumo entre a instituição de ensino (prestador de serviço) e o aluno (consumidor dos serviços educacionais), e das regras sobre filantropia e imunidades tributárias.

² HORTA, José Luiz Borges. **Direito Constitucional da Educação**. Belo Horizonte: Decálogo, 2007, p. 122.

Atingindo o Estado em seus diversos aspectos, estendeu-se, também, ao campo educacional. A trajetória da reorganização da educação superior no período, adequando-se ao novo contexto globalizado neoliberal e acompanhando a “geração de reformas”, ocorrida na década de 1990 na América Latina, para a solução da “crise” do setor³, pode ser dividida em dois momentos.

O primeiro corresponde ao final do governo de José Sarney e aos curtos mandatos de Fernando Collor de Melo e Itamar Franco (1988 ao final de 1994). Insere-se no contexto de desaquecimento do crescimento da educação superior e da discussão em favor da qualidade e de uma nova política de educação superior.

Caracteriza-se por sucessivos projetos político-educacionais de curta vigência e poucos resultados. Marca-o, ainda, a ausência de modificações sensíveis na estrutura jurídica da educação nacional, ressaltando-se a criação, por meio da Lei nº 8.436/92, do crédito educativo (CREDUC), e, principalmente, a extinção do CFE, ainda na gestão de Itamar Franco, por meio da Medida Provisória nº 661/1994.

O segundo momento corresponde à gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Nele, verifica-se uma política educacional clara, bem articulada e efetivamente implementada, levando a uma nova etapa de extraordinário crescimento da educação superior brasileira.

Destaca-se que, ao final desse governo, as matrículas na graduação chegaram a aproximadamente 3.480.000, quase que dobrando em relação à data em que tomou posse – quando esse número atingia por volta de 1.760.000⁴. Somente no período de 1994 a 1998, o crescimento de 28% das matrículas na educação superior superou os 20, 6% de crescimento dos 14 anos anteriores⁵.

³ GARCÍA GUADILLA, C. Balance de la Década de los '90 y Reflexiones sobre las Nuevas Fuerzas de Cambio em la Educación Superior. In Molis M. (org.). **Las Universidades em la América latina: Reformadas o Alteradas?** La Cosmética del Poder Financeiro. Buenos Aires: CLACSO, 2003, p. 22.

⁴ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). **Evolução do ensino superior – graduação: 1980 – 1998**. Brasília, 2000, p. 19. Disponível em http://www.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao_1980-1998.pdf. Acesso em 22/04/2008.

⁵ INEP, 2000, p. 09.

Tal crescimento foi impulsionado, em grande medida, pela iniciativa privado. Enquanto, em 1988, esse setor respondia por 73% das IES e 61% de matrículas graduação no país – número que, em 1994, permaneceu em nível semelhante (respectivamente, 74,4% e 58,4%) - em 2003, passou a responder por 88, 9% das IES e 70,8% das aludida matrículas⁶.

Foi, no entanto, insuficiente, para que a taxa de escolarização bruta na educação superior no país deixasse de ser considerada baixa, inclusive em comparação com outros países latino-americanos, cobrindo, apenas, 15% da parcela da população com idade entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) anos⁷.

Substanciais modificações legislativas observam-se, então, em conformidade com as diretrizes e concepções políticas assumidas, vinculadas à nova organização do capitalismo mundial e, nesse sentido, às propostas educacionais do Banco Mundial.

Deixando esse segundo momento para o próximo capítulo, analisar-se-á, no presente, o primeiro período referido. Inicialmente, será estudado o contexto histórico nacional no período, notadamente o panorama da educação superior e os projetos políticos para o setor (Item 01). Em seguida, será trabalhada a estrutura jurídica educacional, primeiro a legislação legada do regime militar (Item 02); depois, a conjugação desta com o novo texto constitucional, destacando-se a questão da liberdade educacional às IES privadas (Item 03). Finalmente, estudar-se-á as pequenas alterações legais observadas no campo educacional e discussões legislativas em torno de uma nova LDB (Item 04).

⁶ INEP, 2000, p. 09; BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Exposição de Motivos**. Anteprojeto de Lei de Lei da Reforma Universitária, 2005, p. 08. Disponível em <http://mecsrv04.mec.gov.br/reforma/Documentos/DOCUMENTOS/2005.7.29.21.13.55.pdf>. Acesso em 03/09/2008.

⁷ Dados referentes ao ano 2000. Banco Mundial. **Higher Education in Brazil**. Washington, 2002, p. 12; PINTO, José Marcelino de Rezende. O Acesso à Educação Superior no Brasil. **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial, p. 729. Tal taxa de escolarização, bastante inferior à de países desenvolvidos, como a observada nos EUA (72%) e de países da América Latina, como a Argentina (48%), Bolívia (33%), Uruguai (34%), é comparável com a de países pobres como Paraguai, Nicarágua, Honduras, Guatemala e El Salvador (GARCÍA GUADILLA, 2003, p. 34).

1. O Contexto Histórico Brasileiro: O Início das Reformas Neoliberais e As Propostas para a Educação Superior

No período de 1988 a 1995, observam-se, no país, no campo econômico, os problemas colocados por Stiglitz como comuns naquele momento à América Latina: déficit público, descontrole inflacionário e medidas econômicas protecionistas, levando a empresas ineficientes e elevados preços aos consumidores⁸.

No campo político, estiveram à frente do Poder Executivo federal três Presidentes da República. Após o período final do governo Sarney, sucedeu-o Fernando Collor de Mello que, submetido a processo de “impeachment” diante de denúncias de corrupção, renunciou antes da perda iminente do cargo. Assumiu, então, finalizando o período de mandato, Itamar Franco.

Nesse contexto, verificou-se, no cenário da educação superior, uma relativa estagnação. Isso é evidenciado, a título de exemplo, no fato de que, se, em 1987 contavam-se 1.470.555 matrículas em cursos presenciais de graduação, em 1995, esse número não superou 1.661.034 – um aumento de 12, 95%, ínfimo se comparado com o observado entre 1994 a 1998 (28%).

Caracterizou-o, ademais, a pluralidade e a falta de continuidade de projetos político-educacionais, nos quais se destacavam propostas de reforma do sistema. Deles, todavia, não resultaram alterações sensíveis da estrutura legal educacional.

1.1. O Governo de José Sarney

Assumindo a Presidência da República em 1985, José Sarney ainda exercia o cargo no momento inicial da vigência da nova Constituição (1988 até março de 1990)⁹.

⁸ STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**. A promessa não-cumprida de benefícios globais. Trad. Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 2002, p. 43 e 85.

⁹ Durante o governo Sarney, o Ministério da Educação coube ao Partido da Frente Liberal (PFL). Foram seus titulares: Marco Maciel, Jorge Bornhausen e Hugo Napoleão. No período final da gestão, em 1988, foi, ainda, ocupado pelo Deputado Federal do PMDB, Carlos Santana (CUNHA, Luiz

A fim de obter subsídios para uma nova política de educação superior, o Presidente constituiu a Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior. Após a finalização dos trabalhos dessa Comissão, apresentou anteprojeto de lei, exclusivo às instituições de ensino superior federais e o “Programa de Apoio à Educação Superior: Nova Universidade”¹⁰.

A redefinição do papel estatal e a qualidade do ensino de graduação constituíram temas presentes nessas medidas.

O Programa “Nova Universidade”¹¹ (1985) constituiu, conforme previa, o instrumento do Poder Executivo para a coordenação da política nacional da educação superior. Tratava-se, “fundamentalmente, da consolidação de programas de apoio e fomento às ações da universidade, tendo como eixo central a geral e comum aspiração pela qualidade de ensino”¹². Como programa de fomento, buscava estimular “qualidade acadêmica mediante gestão de recursos adicionais às dotações das IES”¹³.

Propugnava pela “renovação da educação superior”, colocando-a como um dos compromissos relacionados à “democratização”. Como principal marco de referência, estabelecia a “dimensão qualitativa do ensino de graduação”.

Fazendo menção à necessidade de “redefinição do papel do Estado”, pregava, na linha da reforma neoliberal, uma atuação “mais pela capacidade de indução e de apoio e menos pelo controle e cerceamento de iniciativas”¹⁴.

Trazia, então, entre seus objetivos gerais, a melhoria da qualidade do ensino de graduação, a pertinência do setor, com o estímulo ao “atendimento das necessidades emergentes da sociedade brasileira”, e o desenvolvimento de

Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: EDUFF; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2005, p. 265).

¹⁰ CUNHA, 2005, p. 292 a 294.

¹¹ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Programa de Apoio à Educação Superior: Nova Universidade**. Brasília, 1985. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001609.pdf>. Acesso em 18/04/2008.

¹² MEC, 1985, p. 06.

¹³ MEC, 1985, p. 08.

mecanismos de avaliação do desempenho das IES. Para tanto, estabelecia quatro linhas de ação, cada qual reunindo uma série de projetos específicos, parte deles anteriores ao próprio Programa: a) aprimoramento do ensino de graduação; b) relacionamento da universidade com a sociedade; c) comprometimento com o desafio da educação básica; d) acompanhamento e avaliação institucional.

Como saldo final da política educacional do governo Sarney, Cunha afirma o favorecimento ostensivo ao ensino privado, com a distribuição de recursos aleatória e destituída de critérios objetivos. Destaca, ainda, a expansão das universidades privadas, que se igualaram ao número de federais e estas superaram em número de matrículas já em 1988 (319 mil contra 305 mil). Dessa forma, conclui o autor, a proliferação de IES de baixa qualidade, antes característica distintiva do setor das faculdades isoladas, tornou-se presente também no nível universitário¹⁵.

1.2. O Governo de Fernando Collor de Mello

O governo do Presidente Fernando Collor de Melo, iniciando-se em março de 1990, foi, como referido, interrompido em setembro de 1992.

Implementou, durante sua gestão, medidas atinentes ao ingresso do país na nova organização neoliberal do capitalismo mundial, em conformidade com o “Consenso de Washington”: adoção de programas de estabilização; corte de gastos públicos; retomada das negociações da dívida externa com os organismos internacionais (FMI); abertura comercial; ingresso de capital estrangeiro; programa de privatizações; eliminação de programas de incentivo e controle de preços; e desmantelamento dos serviços e políticas públicas¹⁶.

No entanto, a implementação dessas medidas “modernizantes”, no sentido do novo modelo econômico hegemônico, não foram suficientes para evitar que o

¹⁴ MEC, 1985, p. 05.

¹⁵ CUNHA, 2005, p. 297. Complementa o autor que, em 1987, o governo federal subsidiou 30% das despesas das universidades comunitárias.

¹⁶ SOARES, Maria Clara Souto. Banco Mundial: Políticas e Reformas. In TOMASSI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC-SP, 1996, p. 36.

governo subsequente tivesse início mergulhado em profunda recessão econômica, com altos patamares de inflação¹⁷.

A política para a educação superior foi inserida no documento produzido pelo Ministério da Educação¹⁸ denominado “Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área da Educação”¹⁹.

Após um diagnóstico que incluía, dentre as distorções observadas no setor, a formação profissional desvinculada da produção de riqueza e o gasto excessivo em detrimento dos demais níveis, o documento estabelecia cinco linhas de ação: a) ampliação do acesso; b) respeito à autonomia; c) estímulo ao desenvolvimento de pesquisa entre universidades e empresas; d) ampliação da pós-graduação; e e) capacitação e valorização do docente²⁰.

O que se observou, então, na prática, foi uma postura severamente restritiva da atuação estatal. De fato, o investimento público na educação superior atingiu seu menor nível no corte histórico pesquisado, saindo de 0,97% do PIB no final do governo Sarney, para apenas 0,57% PIB, em 1992²¹. Somado a isso, a gestão de Collor descumpriu sistematicamente o preceito constitucional que determina a aplicação em educação de um percentual mínimo de 18% da receita de impostos da União (art. 212, Constituição Federal).

A ampliação do acesso preconizada, assim, caberia à iniciativa privada, assegurando-lhe, ainda, autonomia.

¹⁷ NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil nos anos 90: período Itamar Franco. In _____ (org). **Educação e Política no Limiar do Século XXI**. Campinas/SP: Autores Associados, 2000, p. 13.

¹⁸ Atuaram como Ministros da Educação do governo Collor Carlos Chiarelli e José Goldemberg.

¹⁹ Na linha da educação básica, proclamou-se, por meio do *Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania* (PNAC), o objetivo de erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental (NEVES, 2000, p. 06).

²⁰ CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial 2004, p. 679-680.

²¹ PINTO, 2004, p. 733.

Os projetos anunciados, no entanto, não se concretizaram, tampouco houve mudanças substanciais na legislação, mantendo-se inalteradas as diretrizes e bases da educação nacional.

1.3. O Governo de Itamar Franco

Após a saída de Collor, assumiu o Executivo Federal o então Vice-presidente Itamar Franco. Sua gestão se estendeu de outubro de 1992 ao final de 1994, quando deixa o governo com 87% de aprovação popular, fazendo Fernando Henrique Cardoso seu sucessor²².

Fernando Henrique, que havia sido, num primeiro momento, Ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco, foi indicado, em abril de 1993, ao cargo de Ministro da Fazenda, o qual exerceu até o final do mandato.

No comando da equipe econômica, deu continuidade à adoção de medidas de ajuste neoliberal, no sentido do “Consenso de Washington”: aceleração e ampliação privatizações; corte de gastos, tendo sido os de natureza social os mais atingidos; e aumento da eficiência no uso dos recursos públicos²³. Em novembro de 1993, anunciou o Plano Real, programa econômico executado ao longo do ano eleitoral. Ao mesmo tempo em que assegurou o combate decisivo à inflação, o programa garantiu a eleição presidencial de FHC²⁴.

Tratou-se, assim, de período que preparou:

econômica, política e ideologicamente, a implantação, sem grandes resistências, no país, do modelo neoliberal de organização social. A hegemonia dessa proposta, evidenciada pela vitória de FHC nas eleições presidenciais, assim como pelo predomínio das forças conservadoras nos demais espaços políticos majoritários e proporcionais, não pode mais ser contestada²⁵.

²² NEVES, 2000, p. 46.

²³ NEVES, 2000, p. 39.

²⁴ NEVES, 2000, p. 41.

²⁵ NEVES, 2000, p. 57.

Durante o governo de Itamar Franco, atuou como Ministro da Educação o educador Murílio Hingel, cuja escolha “ocorreu mais devido a sua relação pessoal com o presidente do que a compromissos políticos com os seus parceiros”²⁶.

A política proposta pelo Ministério pode ser extraída dos documentos: “Plano Decenal de Educação para Todos”, em que se assumiu o compromisso de assegurar à população a “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”, na linha das deliberações e conclusões contidas na Declaração Mundial de Educação para Todos²⁷; e, trazendo medidas específicas para a educação superior: “Educação no Brasil: situação e perspectivas”²⁸ e “Linhas programáticas da Educação Brasileira 1993/1994”²⁹.

Observa-se, nos dois últimos documentos citados, o questionamento em relação à política militar expansionista, que entregou o atendimento à demanda “a escolas isoladas de pequeno porte e operação deficiente, sem laboratórios e bibliotecas, sem corpo docente qualificado e muitas vezes de tempo parcial”; que permitiu a “proliferação das faculdades de fim-de-semana”; e na qual “Prosperou assim um ensino dissociado da pesquisa, mero fornecedor de diplomas universitários em cursos de menor custo operacional”³⁰.

Diante disso, afirmava: “São baixos os níveis de produtividade do ensino, e é grande a heterogeneidade: predominam formas massificadas, em que a preocupação com a quantidade relega a segundo plano”³¹. E concluía: “No que

²⁶ PINO, Ivani. *Alei de Diretrizes e Bases da Educação. A ruptura do espaço social e a organização da educação nacional*. In BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2003, p. 30.

²⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília, 1993a. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002598.pdf>. Acesso em 22/04/2008.

²⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Educação no Brasil: situação e perspectivas**. Brasília, 1993b. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002215.pdf>. Acesso em 22/04/2008.

²⁹ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Linhas Programáticas da Educação Brasileira**. Brasília, 1993c. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002562.pdf>. Acesso em 22/03/2008.

³⁰ MEC, 1993b, p. 47.

³¹ MEC, 1993c, p. 27.

respeita à qualidade, porém, o quadro atual confirma os temores dos críticos da maré expansionista”³².

Destacava, ademais, que, “apesar da massificação ocorrida de meados dos anos 60 ao final dos 70” o acesso não havia sido suficientemente democratizado³³.

Propunha, então, como objetivos básicos para o setor, ampliação do atendimento e a melhoria da qualidade do ensino, o que, todavia, “num quadro de escassez de recursos”, haveria de se dar com redução de custos³⁴.

As estratégias traçadas incluíam o “desenvolvimento da capacidade gerencial” das instituições; a “utilização do crédito educativo como instrumento efetivo da equidade do acesso ao ensino superior”³⁵; a “concentração de esforços na melhoria da qualidade do ensino”; o “incentivo à adoção de mecanismos de auto-avaliação e de avaliação institucional”; e o “estabelecimento de critérios rigidamente ligados a necessidades sociais e padrões de qualidade para criação ou ampliação de novos cursos”³⁶. Prevendo, ainda, o “incentivo à diversificação das fontes de captação de recursos”, não descartava a opção de crescimento pelo setor privado, complementando que:

o predomínio quantitativo da escola particular não é um mal em si mesmo. O problema está na inexistência ou insuficiência de mecanismos que induzam a melhoria da qualidade do ensino e estimulem a pesquisa, bem como de apoio ao estudante pobre (via crédito educativo, por exemplo)³⁷.

Enfim, no campo da política de educação superior, extrai-se a preocupação com a expansão do ensino superior ocorrida no regime militar, propugnando-se, então, a melhoria da qualidade, da pertinência e do acesso com equidade. Não foram descartadas, porém, medidas próprias da concepção neoliberal da busca de “eficiência” estatal (expansão com contenção), e de diversificação do sistema, atribuindo-se nesse aspecto, grande importância ao setor privado. Não se pode

³² MEC, 1993b, p. 47.

³³ MEC, 1993c, p. 27.

³⁴ MEC, 1993b, p. 71.

³⁵ MEC, 1993b, p. 71 e 72.

³⁶ MEC, 1993c, p. 28 e 29.

³⁷ MEC, 1993c, p. 27 e 28.

afirmar, de qualquer forma, na esfera das propostas educacionais, um alinhamento explícito ao citado paradigma, inegável na esfera econômica.

No entanto, as propostas apresentadas não geraram efeitos sensíveis na estrutura educacional. Destacou-se, somente, como alteração de natureza legal do período, a extinção do Conselho Federal de Educação, criando-se, em seu lugar, o Conselho Nacional de Educação.

1.4. A Direção Política da Reorganização da Educação Superior

Os documentos políticos educacionais do período reconheciam uma “crise” no âmbito da educação superior, que remetia ao seu tamanho, pertinência/relevância e principalmente qualidade. Diante disso, apresentavam propostas para uma necessária reforma.

Trata-se de diagnóstico também presente nos trabalhos de política do Banco Mundial e na Declaração Mundial sobre Educação Superior. Assim, em conformidade com tais documentos, ao lado do compromisso a universalização da educação básica, podem ser enumeradas, no campo da educação superior, como objetivos buscados: a expansão do setor, a pertinência, a equidade e a melhoria da qualidade.

Tais questões acabaram, no entanto, discutidas no contexto da reforma do Estado, num momento de hegemonia do paradigma neoliberal, “vitorioso” com a queda do muro de Berlim em 1989. Dessa forma, embora se verifique, notadamente na gestão de Murilo Hingel, a crítica à expansão desordenada durante o regime militar e o reconhecimento do papel do Estado no setor, os projetos político-educacionais traziam como tendências em relação à educação superior: o pressuposto da escassez de recursos; o uso eficiente dos recursos públicos; a redefinição da atuação estatal; a diversificação, favorecendo-se a iniciativa privada; e a equidade a partir de crédito educativo, num sistema majoritariamente pago.

Trata-se das tendências que, visando à solução de problemas mundialmente reconhecidos, pautaram o neoliberalismo educacional, recomendado pelo Banco Mundial.

2. A Legislação Legada pelo Regime Militar

Os projetos educacionais analisados implicaram em poucas modificações na estrutura jurídica educacional brasileira, que, dessa forma, no período de 1988 a 1995, manteve-se praticamente inalterada.

Assim, com a promulgação da Constituição, o ordenamento jurídico passou a conjugar o novo texto democrático e a legislação produzida, em grande medida, sob égide da Constituição Federal de 1967, alterada substancialmente por meio da Emenda Constitucional nº 01/69.

Somando-se à LDB então vigente, lei nº 4.024/1961³⁸, a legislação da educação superior englobava a lei nº 5.540/68 (lei da reforma universitária) – que fixou normas sobre a organização e funcionamento da educação superior nacional – dentre outros atos normativos com força legal, como o Decreto-Lei nº 464/69, além de Decretos da Presidência da República, Resoluções e Pareceres do CFE e Portarias do MEC.

Foi no âmbito desse conjunto normativo que se concretizou a expansão da educação superior no regime militar, a partir das tendências apontadas no capítulo anterior: eficiência com base numa mentalidade *economicista*; ampliação do setor privado; e, dentro da postura autoritária, restrição à liberdade individual.

2.1. Os Fundamentos Constitucionais para a Reforma Universitária

A reforma privatista e acrítica da educação superior fundamentou-se em três traços característicos do texto constitucional então vigente.

a) Fragilidade da Prestação Educacional pelo Estatal

O texto constitucional se mostrava frágil no que se refere à configuração do direito social à educação superior bem como em relação à atuação estatal nesse campo, tanto para a efetivação do citado direito dos cidadãos, como para a efetivação de seus fins próprios.

De fato, embora a educação fosse anunciada pela primeira vez num texto constitucional brasileiro, como um “dever do Estado”, prevendo-se, nesse sentido, o papel do Poder Público de ministrá-la nos diferentes graus³⁹ (art. 176, caput e § 1º), não se observavam medidas assecuratórias da efetivação dessa função estatal. Não havia sequer vinculação de receitas para a educação⁴⁰. Assim, apesar da formulação normativa, o correspondente direito à educação restava “meramente objetivo”, “apresentando apenas a característica de direito declarado”⁴¹.

Ademais, ao estabelecer os contornos do direito social à educação, a Constituição, trazendo que “o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais” (art. 176, §3º, inciso II), limitava-se, em relação aos níveis médio e superior, a fixar o direito à prestação gratuita às pessoas carentes. Tal gratuidade, todavia, deveria ser progressivamente substituída por bolsas de estudo⁴².

³⁸ O capítulo da antiga LDB destinado especificamente à educação superior somente foi expressamente revogado pelo Decreto-Lei nº 464/69.

³⁹ Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

§ 1º: “O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos”.

⁴⁰ A Constituição de 1967 não prevê a vinculação constitucional de receita para a educação. O tema somente voltou ao texto constitucional por meio da Emenda nº 24/1983, que acrescentou o § 4º ao art. 176, segundo o qual: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

⁴¹ HORTA, 2007, p. 109, *apud* RUSSOMANO, 1970, p. 326. Complementava o autor: “Não há sanção para o seu descumprimento (...) Se, pelo contrário, o direito à educação houvesse sido concebido como um direito subjetivo, seria acionável contra o Estado. A letra constitucional ganharia em prestígio, proporcionando-se reais oportunidades ao nosso povo” (HORTA, 2007, p. 109, *apud* RUSSOMANO, 1970, p. 326). Nesse mesmo sentido, ponderava Pontes de Miranda que a Constituição, para sua efetividade, “deveria ter ido ao direito público subjetivo, provido de ação e remédio jurídico processual, constitucionalmente caracterizados” (HORTA, 2007, p. 109, *apud* MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: RT, 1968, p. 337).

⁴² Previa os §§ 3º e 4º do art. 176: “§3º. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: (...) III - o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos; IV - o Poder

Dessa forma, nos níveis não obrigatórios, a Constituição militar restringia-se, de um lado, à afirmação do papel a ser cumprido pelo Estado de mantenedor (art. 176, § 1º) e, de outro lado, do direito à educação condicionado à capacidade econômica, limitada a gratuidade (a ser substituída por bolsa restituível) à população mais necessitada⁴³, num sistema educacional pago (art. 176, § 3º, III e IV).

Adotava, como se pode notar, concepção próxima à seguida pelo Banco Mundial na década de 1990, de expansão dos níveis não obrigatórios por meio da expansão pela iniciativa privada e de “compartilhamento dos custos” no ensino público.

A restrição da gratuidade ao aluno pobre limitava, ainda, o alcance da atuação do Estado para a consecução de seus fins. De fato, não se extrai do art. 176, § 3º, III e IV, a prevalência da idéia da prestação pública gratuita como um instrumento para a consecução de objetivos estatais e da coletividade, isto é, de que a formação em nível superior “de certo números de cidadãos interessa fundamentalmente ao próprio Estado”⁴⁴. Pelo contrário, indicava uma medida de equidade dentro de um sistema pago, e, dessa forma, um política social compensatória⁴⁵.

Já a implementação progressiva de um sistema de bolsas restituíveis, por sua vez, aproximava-se da idéia de financiamento público ao ensino profissional, concebida por Friedman: um investimento similar a qualquer outro em maquinaria. Possibilitando ao educando o aumento de sua produtividade e o valor de seus serviços, implicaria na obrigação de restituir ao Poder Público o capital investido.

Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará”.

⁴³ HORTA, 2007, p. 104.

⁴⁴ HORTA, 2007, p. 147.

⁴⁵ HORTA, 2007, p. 143.

b) O Favorecimento à Iniciativa Privada

A ausência de previsão estimuladora e asseguradora da atuação estatal era complementada pelo favorecimento ao setor privado. Com efeito, estabelecia o texto constitucional a livre iniciativa na prestação educacional, assegurando-lhe amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos⁴⁶, de forma a “financiar os lucros dos estabelecimentos privados”⁴⁷.

Possibilitava, assim, a expansão privada na esteira do espaço deixado diante da restrição do papel do Poder Público. Diante disso, de um cenário possível de coexistência de instituições públicas e privadas, atribuindo-se a esta um papel complementar ao estatal, eventual, “a presença privada na Educação será alçada à condição de essencialidade”⁴⁸.

c) Restrição da Liberdade Acadêmica

O texto constitucional, se não reflete de forma vigorosa o interesse estatal na formação superior para o desenvolvimento econômico e social, demonstra o grande interesse estatal no controle político e ideológico da população, trazendo instrumentos normativos para tanto.

Nesse sentido, embora estabelecesse a liberdade científica, artística e pedagógica (art. 176, § 3º, VII e 179), subordinava-as a amplas e abstratas vedações como a não tolerância à “subversão da ordem”, à “subversão do regime” e às “publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes”⁴⁹.

⁴⁶ "Art. 176, § 2º. Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudos". Somava-se, ainda, a tal previsão, a imunidade tributária em relação ao patrimônio, renda e serviços de instituições de educação: "art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) III - instituir imposto sobre: (...) c) o patrimônio, a renda ou os serviços dos partidos políticos e de instituições de educação ou de assistência social, observados os requisitos da lei".

⁴⁷ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 1987, p. 546, *apud* HORTA, 2007, p. 107.

⁴⁸ HORTA, 2007, p. 110.

⁴⁹ A liberdade científica e artística era afirmada no art. 179, “As ciências, as letras e as artes são livres, ressalvado o disposto no parágrafo 8º do art. 153”, e no art. 176, § 3º, VII, que trazia como princípio a reger a legislação do ensino: a “liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no artigo 154”. Dispunham, porém, os dispositivos ressalvados: “aAt. 153 (...) § 8º. É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica (...) Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão a ordem (...) e as publicações e

Tais limitações instituíam, assim, a censura no texto constitucional – cujo tom misturava notas autoritárias com consagrações de liberdade e democracia⁵⁰.

2.2. A Liberdade Educacional na Reforma Universitária

a) A Eficiência Institucional

A prestação educacional pelo Estado, afirmada mas não estimulada pelo texto constitucional, deveria ocorrer de forma eficiente e vinculada às exigências do desenvolvimento econômico. Pode, nesse sentido, ser observada uma série de normas trazidas pela legislação educacional legada pelos militares.

É importante observar, no entanto, que as medidas preconizadas foram impostas não só ao setor público mas também às instituições privadas, com reflexos em sua liberdade educacional: de um lado, institucionalizando a lógica *economicista* de eficiência; de outro, limitando a liberdade de organização das IES.

O art. 11 da Lei nº 5.540/1968, alíneas “a” a “d”, trazia as seguintes características a serem observadas pelas instituições: “unidade de patrimônio e administração”; “estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas”⁵¹; “unidade de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes”; “racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos”. Já o Decreto-Lei nº 464/69⁵² trouxe a figura do ciclo básico e a recusa de matrícula de alunos com muitas reprovações (“ineficientes”).

exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes”; “art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos...”.

⁵⁰ HORTA, 2007, p. 100.

⁵¹ O art. 12, § 3º, assim define o departamento: “O departamento será a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal, e compreenderá disciplinas afins”.

⁵² “Art. 5º Nas instituições de ensino superior que mantenham diversas modalidades de habilitação, os estudos profissionais de graduação serão precedidos de um primeiro ciclo, comum a todos os cursos ou a grupos de cursos afins, com as seguintes funções: a) recuperação de insuficiências evidenciadas, pelo concurso vestibular, na formação de alunos; b) orientação para escolha da carreira; c) realização de estudos básicos para ciclos ulteriores”; “Art 6º Nas instituições oficiais de ensino superior, será recusada nova matrícula ao aluno reprovado em disciplinas que ultrapassem,

Vinculando a prestação educacional ao mercado de trabalho e à expansão do capital, previa a legislação: a) a criação de cursos profissionais diferenciados, apresentando “modalidades diferentes quanto ao número e à duração”, “a fim de corresponder às condições do mercado de trabalho” (art. 23, lei da reforma); b) a autorização de funcionamento de estabelecimentos de educação superior, condicionada “às exigências do mercado de trabalho, em confronto com as necessidades do desenvolvimento nacional ou regional”(Decreto-Lei nº 464/69)⁵³; c) a exigência de inclusão de “representantes da comunidade, incluindo as classes produtoras” no “colegiado a que esteja afeta a administração superior da universidade ou estabelecimento isolado” e de “representantes da indústria”, no Conselho de Curadores⁵⁴ (artigos 14 e 15, lei da reforma).

Tratava-se, assim, de medidas que se revelavam fundamentadas numa racionalidade econômica, que traduzia as questões educacionais em termos de custo benefício, em vista do máximo de rendimento com o menor investimento; visavam implantar uma administração tipo empresa privada; e estabeleciam uma relação direta e imediata entre educação e o mercado de trabalho, para o desenvolvimento econômico capitalista.

b) A Livre Iniciativa

A lei da reforma, todavia, não incorporou, em rigor, a tendência de incentivo ao setor privado empresarial, possibilitada pela Constituição de 1967. De fato, estabeleceu condições à iniciativa privada que a limitava sensivelmente.

quanto às horas prescritas de trabalho escolar, um quinto (1/5) do primeiro ciclo ou um décimo (1/10) do curso completo”.

⁵³ “Art 2º Será negada autorização para funcionamento de universidade instituída diretamente ou estabelecimento isolado de ensino superior quando, satisfeitos embora os mínimos requisitos prefixados a sua criação não corresponda às exigências do mercado de trabalho, em confronto com as necessidades do desenvolvimento nacional ou regional. § 1º Não se aplica a disposição deste artigo aos casos em que a iniciativa apresente um alto padrão, capaz de contribuir, efetivamente, para o aperfeiçoamento do ensino e da pesquisa nos setores abrangidos”.

⁵⁴ Órgão instituído no âmbito de cada “universidade sob forma de autarquia especial ou estabelecimento isolado de ensino superior”, para a fiscalização econômico-financeira (art. 14, lei da reforma).

Em relação à organização institucional acadêmica, a lei, ao lado da exigência da adoção das características e medidas atinentes à eficiência, estabelecia a indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa. Fixava, assim, o modelo universitário como o padrão para a prestação educacional, admitindo, apenas excepcionalmente, os estabelecimentos isolados⁵⁵.

Ocorre que, diante dos custos elevados envolvidos no desenvolvimento de pesquisa, o padrão universitário mostrava-se, em rigor, contrário à lógica empresarial da expansão do capital. Para essa, a indissociabilidade entre pesquisa e ensino poderia ser economicamente inviável⁵⁶.

Em relação à organização civil, dispunha o art. 4º que as instituições de ensino superior, quando privadas, haveriam de se constituir sob a forma de fundações ou associações. Trata-se de modalidades de pessoas jurídicas de direito privado, previstas no art. 16, I, do Código Civil de 1916, caracterizadas pela ausência de finalidade lucrativa.

Exigia, dessa forma, a legislação que as instituições privadas, para a prestação da educação, não visassem o lucro. Regendo-se pelas leis civis, não podiam se organizar-se sob a forma comercial.

Enfim, a lei da reforma limitava, pelo menos formalmente, a promoção da atividade educacional pela iniciativa privada à regra da organização universitária sem finalidade lucrativa.

c) Liberdade Acadêmica

A legislação educacional, acompanhando a racionalidade envolvida na Constituição militar, trouxe restrições autoritárias ao alcance da liberdade acadêmica. Refletiu, assim, a tendência de expansão acrítica, possibilitando juridicamente sua efetivação.

⁵⁵ "Art. 2º O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado".

⁵⁶ RANIERI, 2000, p. 53.

Nesse sentido, num primeiro momento, seguindo as liberdades de ensino e pesquisa previstas no texto constitucional (artigos 176, § 3º, VII e 179), o art. 3º da lei da reforma estabelecia a prerrogativa da autonomia universitária: “As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos”.

Reconhecia, assim, em princípio, às a universidades, instituição padrão na organização da educação superior, a prerrogativa de autodeterminação nos aspectos financeiro, administrativo e acadêmico – o que, no entanto, haveria de ser feito “na forma da lei”.

Todavia, ao mesmo tempo, previa o ordenamento jurídico medidas que limitavam o exercício dessas liberdades pela comunidade acadêmica e, dessa forma, a possibilidade de dirigir e organizar o processo educativo, definindo e implantando seu projeto escolar.

Nesse sentido, somando-se à censura constitucionalmente estabelecida e às já citadas imposições para a eficiência e produtividade, cerceadoras da liberdade de organização institucional (ciclo básico, departamentos, etc.), a legislação previa, no plano da organização dos currículos, a figura dos currículos mínimos.

Fixados pelo CFE (art. 9º da Lei nº 4.042/61 e o art. 26 da Lei nº 5.540⁵⁷) e aplicáveis aos cursos de graduação, os currículos mínimos constituíam normas gerais uniformes válidas em todo país. Definiam as disciplinas, a duração dos cursos, etc. e visavam, assim, manter padrões unitários da oferta curricular nacional.

Caracterizavam-se pela excessiva rigidez na sua configuração formal, “verdadeira ‘grade curricular’, dentro da qual os alunos deveriam estar aprisionados”,

⁵⁷ “Art. 9º. Ao Conselho Federal de Educação, além de outras atribuições conferidas por lei, compete: (...) e (...) estabelecer a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior...”; “Art. 26. O Conselho Federal de Educação fixará o currículo mínimo e a duração mínima dos cursos superiores correspondentes a profissões reguladas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional”.

independentemente da contextualização do projeto pedagógico no tempo e espaço⁵⁸.

Vinculada a formação acadêmica e o respectivo diploma ao exercício de determinada profissão⁵⁹, buscavam os currículos assegurar a uniformidade dos profissionais, e, como resultado do curso, profissionais “igualmente preparados”⁶⁰.

Disso resultou uma grande restrição da liberdade para a organização das atividades acadêmicas⁶¹, restando às instituições, diante dos currículos de observância obrigatória,

apenas a escolha de componentes curriculares complementares e a listagem para os alunos de disciplinas optativas e, quando concebessem cursos experimentais, inovando e criando respostas para situações localizadas, ainda assim, só poderiam colocá-los em funcionamento após prévia aprovação dos currículos e autorização dos cursos⁶².

Engessada pelos currículos mínimos, a liberdade acadêmica restou sensivelmente limitada, sendo, assim, inibida a criatividade e a possibilidade de inovação por parte da comunidade acadêmica.

d) Regulação do Sistema de Educação Superior

A regulação do sistema de educação superior era prevista de forma genérica na Lei nº 5.540/1968, que, sem fazer referência explícita à avaliação, deixava grande parte do tratamento normativo da matéria para o nível infralegal.

⁵⁸ CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Parecer CNE/CES nº 67/2003.

⁵⁹ Os diplomas, conforme o art. 27 da lei da reforma, importavam "em capacitação para o exercício profissional na área abrangida pelo respectivo currículo, com validade em todo o território nacional".

⁶⁰ CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Parecer CNE/CES nº 67/2003.

⁶¹ CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Parecer CNE/CES nº 776/1997.

⁶² CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Parecer CNE/CES nº 67/2003.

Assim, à função executiva regulamentar da Presidência da República somava-se ampla esfera de competências normativas e materiais, atribuídas ao CFE⁶³. Isso lhe conferia um papel fundamental dentro do sistema educacional.

Ao Ministério da Educação, “Poder Público Federal em matéria de educação” com função essencialmente executiva, competia, além da homologação dos pronunciamentos do Conselho Federal de Educação (arts. 9º, LDB e 14, caput, Decreto-lei nº 464/69), “velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação”⁶⁴.

Nesse cenário, a autorização de funcionamento e o reconhecimento das instituições de educação superior estavam disciplinados no art. 47 da lei da reforma, segundo o qual:

A autorização para funcionamento e reconhecimento da Universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornada efetiva, em qualquer caso, por decreto ao Poder Executivo Federal, após prévio parecer favorável do Conselho de Educação competente⁶⁵.

A autorização consistia no ato administrativo prévio que possibilitava o início das atividades da instituição de ensino. De forma complementar, era exigida para a

⁶³ Para o desenvolvimento de suas tarefas, previa o art. 8º da antiga LDB (1961), que o CFE deveria ser constituído “por vinte e quatro membros nomeados pelo Presidente da República, por seis anos, dentre pessoas de notável saber e experiência, em matéria de educação” (caput), levando-se em consideração, na escolha, “a necessidade de neles serem devidamente representadas as diversas regiões do País, os diversos graus do ensino e o magistério oficial e particular” (§ 1º).

⁶⁴ Previa a Lei no 4.024/1961 (antiga LDB): “Art. 6º O Ministério da Educação e Cultura exercerá as atribuições do Poder Público Federal em matéria de educação”; “Art. 7º Ao Ministério da Educação e Cultura incumbe velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação”.

⁶⁵ Trata-se de redação dada pelo Decreto-Lei nº 842/69. Tal dispositivo transferiu ao Poder Executivo Federal o poder de decisão sobre o funcionamento e reconhecimento de estabelecimentos de educação superior, o qual, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases de 1961 era atribuído ao Conselho Federal de Educação, dependendo, porém, da homologação pelo Ministério da Educação: “Art. 9º Ao Conselho Federal de Educação, além de outras atribuições conferidas por lei, compete: a) decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares; b) decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos (...) § 1º Dependem de homologação do Ministro da Educação e Cultura os atos compreendidos nas letras a, b...”

Destaca-se, por fim, que o MEC permaneceu legalmente com a atribuição de homologação de pronunciamentos outros do CFE, conforme o art. 14, caput, do Decreto-lei nº 464/69: “Dependem de homologação do Ministro da Educação e Cultura os pronunciamentos do Conselho Federal de Educação previstos na Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e neste Decreto-lei.

regularidade institucional, após certo período de desenvolvimento das atividades acadêmicas, a expedição do segundo ato administrativo: o reconhecimento⁶⁶.

Somando-se a esses dois atos administrativos, trazia a legislação, ainda, o acompanhamento permanente, pelo CFE, das atividades das instituições, renovando o reconhecimento periodicamente. Nesse sentido, previa a lei da reforma que “As universidades e os estabelecimentos isolados reconhecidos ficam sujeitos à verificação periódica pelo Conselho de Educação competente” (art. 49). Complementando-o, dispunha o art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei nº 464/69: “O reconhecimento das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior deverá ser renovado periodicamente, de acordo com as normas fixadas pelo Conselho Federal de Educação”.

Não eram estabelecidos, expressamente, mecanismos e correspondentes competências referentes aos processos de regular funcionamento de cursos (autorização e reconhecimento). Todavia, podiam eles ser extraídos dos artigos 24 e 27 da lei da reforma, segundo os quais somente podiam ser registrados os diplomas de cursos reconhecidos pelo CFE⁶⁷.

Destaca-se, finalmente, a previsão do art. 104, da LDB (1961) que, possibilitando a “organização de cursos ou escolas experimentais, com currículos, métodos e períodos escolares próprios”, condicionava sua validade legal, em se tratando de cursos/escolas de nível superior, à autorização do CFE.

Por ocasião do início da vigência da nova Constituição (1988), no contexto de crítica ao aviltamento da qualidade, os atos autorizativos do sistema de educação superior eram disciplinados pelo Decreto nº 87.911/1982.

⁶⁶ Nesse sentido, previa o Art. 7º: “As universidades organizar-se-ão diretamente ou mediante a reunião de estabelecimentos já reconhecidos, sendo, no primeiro caso, sujeitas à autorização e reconhecimento e, no segundo, apenas a reconhecimento”.

⁶⁷ “Art. 24. O Conselho Federal de Educação conceituará os cursos de pós-graduação e baixará normas gerais para sua organização, dependendo sua validade, no território nacional, de os estudos neles realizados terem os cursos respectivos, credenciados por aquele órgão”; “Art. 27. Os diplomas expedidos por universidade federal ou estadual (...) correspondentes a cursos reconhecidos pelo Conselho Federal de Educação, bem como os de cursos credenciados de pós-graduação serão registrados na própria universidade, importando em capacitação para o exercício profissional na área abrangida pelo respectivo currículo, com validade em todo o território nacional”.

Assegurando autonomia às universidades para a abertura de curso, esse ato normativo previa no art. 1º, apenas, que a criação de universidade e de estabelecimentos isolados, ou de novos cursos nestes últimos efetivar-se-ia com a autorização do Presidente da República, após parecer favorável do Conselho de Educação, o qual haveria de atender ao disposto no art. 2º:

Art. 2º. O parecer do Conselho de Educação competente, a que se refere o artigo 1º, deverá obrigatoriamente especificar, entre outros requisitos:

- a) o satisfatório atendimento às necessidades locais de ensino de 1º e 2º graus;
- b) a necessidade social da criação de universidade ou de estabelecimento isolado, ou de novos cursos neste último tipo de estabelecimento, mediante indicadores específicos e objetivos;
- c) a efetiva disponibilidade de meios para atender à instalação, à manutenção e ao funcionamento dos cursos.

Estabelecia, ainda, o mesmo dispositivo, no que se refere à reflexão sobre os caminhos da expansão do setor, que:

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, os Conselhos de Educação promoverão de imediato estudos, a serem renovados periodicamente, com o objetivo de fixar critérios e prioridades para o desenvolvimento dos sistemas de ensino superior e, quando for o caso, o redimensionamento de situações existentes

Nada se mencionava, porém, acerca do reconhecimento de cursos tampouco acerca da eventual necessidade de sua renovação, verificando-se, assim, um vazio legislativo acerca da matéria.

A partir daí, toda a regulamentação era feita pelo CFE, colegiado ao qual era conferido ampla esfera de competências materiais e normativa, no que se refere à autorização, reconhecimento e acompanhamento do desempenho das instituições e em relação ao regular funcionamento dos cursos⁶⁸.

⁶⁸ Somavam-se a tais atribuições, outras também fundamentais, como a aprovação dos estatutos das universidades (art. 5º) e dos regimentos dos estabelecimentos isolados (art. 6º); a interpretação das normas fixadoras de diretrizes e bases da educação nacional (art. 46); suspensão do funcionamento de estabelecimento isolado ou da autonomia de qualquer universidade, por motivo de infringência da legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental, designando Diretor ou Reitor pró tempore (art. 48); e a competência como instância recursal de decisões de instituições de educação superior, esgotadas todas as instâncias internas (art. 50).

Nesse sentido, podem ser enumeradas, a título de exemplo, ainda vigentes sob o novo texto constitucional: no que se refere à abertura de cursos superiores de graduação por instituições não universitárias, a Resolução nº 15/1984⁶⁹; no âmbito do funcionamento e credenciamento de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, a Resolução CFE nº 05/1983 (norma que permaneceu vigente até 2001); em relação à autorização e reconhecimento de Universidades, a Resolução CFE nº 003/83; finalmente, quanto à renovação de reconhecimento de universidade e estabelecimentos isolados, a Resolução CFE nº 26/1972.

e) A Liberdade Educacional às IES Privadas Legada pelo Regime Militar

Essa foi, em linhas gerais, a legislação sob a vigência da qual se efetivou o crescimento da educação superior no regime militar e que, em grande parte, permanecia vigente com o novo texto constitucional.

Nela, o instituto jurídico da liberdade educacional às IES privadas recebeu um tratamento não linear.

Como reflexo do princípio da expansão com contenção, a livre iniciativa teve, em nível constitucional, espaço aberto diante da fragilidade da atuação estatal e da ausência de uma configuração jurídica vigorosa do direito social. Todavia, na Lei nº

⁶⁹ Estabelecia, para a análise dos pedidos, duas fases distintas (art. 2º). A primeira consistia na análise da “Carta-Consulta”, instruída com uma série de documentos e informações, tais como: justificativa da necessidade social dos cursos ou do aumento de vagas pretendido; comprovação do satisfatório atendimento do ensino de 1º e 2º graus no local dos cursos; capacidade econômico-financeira da mantenedora (art. 3º).

Havendo manifestação favorável do Conselho à “Carta-Consulta”, passava-se à segunda etapa, de apreciação do “Projeto”, o qual devia conter “minuciosas informações” sobre pontos como: organização curricular; qualificação e o regime de trabalho dos funcionários e docentes; número de vagas; organização administrativa; instalações físicas e o material didático existentes e a serem adquiridos; e planejamento econômico-financeiro (art. 8º).

Aprovado o Projeto do curso pelo CFE e homologado pelo Ministro da Educação, deveria ser instituída Comissão Verificadora, à qual competiria analisar o cumprimento dos requisitos e condições exigidas, após o que, o processo era encaminhado para as providências relativas ao Decreto presidencial (arts. 10, 11 e 13).

Tal documento normativo foi revogado pela Resolução nº 05/1989. Essa, além de alterar alguns aspectos técnicos de exigência de documentação, introduziu uma sistemática de avaliação a ser realizado pelo CFE. Trouxe, nesse sentido, no Art. 14, que as instituições, ao apresentarem pedido de abertura de curso, deveriam solicitar, “na mesma ocasião, ao Conselho Federal de Educação a avaliação dos cursos superiores que oferece”, a qual, na forma do § 1º seria feita “de acordo com a sistemática adotada pelo CFE e nos cursos que tenham sido reconhecidos há mais de cinco anos”.

5.540, não foi ela estimulada em sua vertente empresarial, que a condicionou à finalidade não lucrativa e à forma universitária.

Isso, porém, como já aludido, não a impediu de protagonizar a expansão do ensino superior no regime militar, favorecida pela postura privatista do governo federal e do CFE. Desenvolveu-se, então, formalmente por meio de instituições sem finalidade lucrativa – embora recebendo a crítica de se efetivar dentro da racionalidade empresarial de expansão do capital – e, em grande medida, organizadas como estabelecimentos isolados, na contramão da Lei.

Já a liberdade acadêmica foi, em conseqüência da postura autoritária do governo, seriamente restringida: censura, currículos mínimos, regras de organização de cumprimento obrigatório (departamentos, ciclo básico), etc. Contrapôs-se, assim, ao espaço deixado para ser ocupado pelo setor privado, na manutenção da educação superior, uma contundente intervenção estatal no campo da liberdade de ensinar e pesquisar, de dirigir e organizar o processo educacional.

3. A Liberdade Educacional às IES Privadas (1988 a 1994)

A Constituição de 1988 assumiu o vértice da analisada pirâmide jurídica construída antes de sua vigência.

Diante das políticas governamentais sem continuidade e da ausência de alterações sensíveis na legislação, a estrutura jurídica da educação superior brasileira entre 1988 e 1994 limitou-se a conjugar, salvo algumas poucas exceções, o novo texto constitucional e a velha organização militar.

3.1. A Livre Iniciativa

Nos termos do art. 209 da Constituição, a educação é livre à iniciativa privada, desde que observados os requisitos de legalidade, por meio do “cumprimento das normas gerais da educação nacional”, e de qualidade, verificada pelos mecanismos de “autorização e avaliação pelo Poder Público”.

No âmbito da educação superior, foram recepcionadas pela Constituição, como “normas gerais”, em nível legal: a Lei nº 5.540, complementada pelo Decreto-lei nº 464/69 e, em alguns aspectos, a LDB de 1961. Essa legislação, como verificado, obstava a vertente empresarial, condicionando a prestação educacional à finalidade não lucrativa e à forma universitária.

Já a autorização e a avaliação de qualidade permaneciam, por sua vez, regulamentadas pelos dispositivos gerais da lei da reforma e por meio de atos normativos infralegais (Decretos presidenciais, Portarias ministeriais e, principalmente, Resoluções do CFE).

O Decreto nº 87.911/1982 foi revogado pelo de nº 105 de 25 de abril de 1991, documento normativo de curta vigência, logo substituído pelo Decreto nº 359 de 9 de dezembro do mesmo ano.

O primeiro desses Decretos publicados em 1991 continuou não fazendo menção ao reconhecimento de cursos. Previa, apenas, tal como a norma de 1982, que “a criação de universidade e de estabelecimento isolado de ensino superior ou de novos cursos nestes últimos estabelecimentos será autorizada pelo Presidente da República, após parecer favorável do Conselho de Educação competente, homologado pelo Ministro da Educação” (art. 1º).

Tal parecer, de forma idêntica ao estabelecido pela norma anterior, deveria obrigatoriamente especificar: o satisfatório atendimento às necessidades locais de ensino básico; a necessidade social da criação da instituição e do curso, quando em estabelecimento isolado; a efetiva disponibilidade de meios a manutenção do curso (art. 2º).

Inovava o documento normativo, apenas, ao prever, como decorrência da preocupação com o crescimento organizado e com qualidade, a necessidade de “adequação à expansão do ensino superior, de acordo com a política adotada pelo Governo Federal” (art. 1º, § 1º).

Já o Decreto nº 359/1991, mais completo, além da repetição da previsão acima transcrita do art. 1º do ato normativo anterior, estabelecia a competência do CFE para “o reconhecimento das universidades e dos cursos por elas criados após a autorização de seu funcionamento, bem como o dos estabelecimentos isolados de ensino superior” (art. 3º). Fazia, pela primeira vez nos Decretos presidenciais reguladores da lei da reforma, menção ao reconhecimento dos cursos superiores.

Para seu parecer conclusivo, haveria o CFE, nos termos do art. 7º, que considerar na linha dos Decretos anteriores: a “necessidade social do curso”; a “capacidade patrimonial e financeira da entidade, no caso de instituições particulares”; a “comprovada disponibilidade de recursos humanos”; e o “satisfatório atendimento das condições locais de ensino fundamental e médio, no caso de estabelecimentos públicos”.

Todavia, a partir daí, todo o detalhamento dos procedimentos pertinentes aos atos administrativos de autorização e reconhecimento, no âmbito do sistema federal de educação, continuavam disciplinados pelo CFE, cuja postura revelava-se explicitamente privatista. Tal colegiado permanecia com ampla atuação material e normativa, no que se refere à autorização, reconhecimento, acompanhamento e avaliação das instituições e cursos⁷⁰.

3.2. A Liberdade Acadêmica

A nova Constituição trouxe consigo uma concepção de ampla liberdade acadêmica, assegurando a pluralidade pedagógica e a liberdade de ensinar, aprender, pesquisar e divulgar o saber.

Não obstante, no nível infraconstitucional, permaneceu vigente a legislação restritiva produzida no período anterior, pautada nos currículos mínimos e na vinculação do diploma ao exercício de determinada profissão. Somavam-se a isso

⁷⁰ FONSECA, 1992, p. 72. Ao MEC, órgão fundamentalmente executivo, restava somente a homologação dos pronunciamentos do CFE e velar pelo cumprimento de suas decisões e dos demais atos normativos educacionais

as regras de organização institucional em prol da eficiência (ciclo básico, departamentos, etc.).

Dessa forma, a efetivação de uma estrutura educacional democrática e pluralista e, assim, a exclusão definitiva do controle ideológico e político sobre o processo de ensino-aprendizagem e pesquisa teve que aguardar a reorganização educacional efetivada a partir de 1995.

4. As Alterações na Estrutura Legal e a Discussão da Nova Lei de Diretrizes e Bases

4.1. As Alterações na Estrutura Legal

No período analisado, destacam-se, no âmbito legal, como inovações no sistema educacional brasileiro, a criação do crédito educativo, e, de maior relevância, a extinção do CFE.

O Programa de Crédito Educativo (CREDUC), destinado a “estudantes do curso universitário de graduação com recursos insuficientes, próprios ou familiares, para o custeio de seus estudos”⁷¹, foi instituído pela Lei nº 8.436/1992, ainda no gestão do Presidente Collor.

Dentro da proposta neoliberal do aludido governo, constituiu, em última análise, medida compensatória num setor "privatizado" e, portanto pago. Harmonizou-se, assim, com a concepção de Friedman de um investimento em “capital humano”, diante de imperfeições do mercado. Prestou-se, ademais, a assegurar financiamento indireto às IES privadas, a partir da concessão de crédito a alunos carentes.

Já a extinção do CFE foi efetivada por meio da Medida Provisória nº 661/1994, no final da gestão de Itamar Franco, momento em que o colegiado

⁷¹ Art. 1º, Lei nº 8.436/1992.

encontrava-se envolvido em denúncias de corrupção⁷². Em seu lugar, foi criado o Conselho Nacional de Educação (CNE).

Tratou-se de medida inserida em proposta do Poder Executivo federal de diminuir a esfera de atribuições e poder decisório, normativo e material, do conselho de educação, e de conferir-lhe “funções consultiva e de assessoramento do MEC”. Permitiu, assim, ao Ministério, “maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino de graduação”⁷³.

4.2. O Projeto de Lei de Diretrizes e Bases: O Poder Legislativo como Campo Privilegiado de sua Formulação

Se, no campo legal, a legislação educacional permaneceu praticamente inalterada, observa-se, a partir da promulgação da Constituição, grande discussão no Congresso Nacional, a respeito de novas diretrizes e bases à educação nacional. De fato, em novembro de 1988, há a apresentação na Câmara dos Deputados do Projeto de LDB⁷⁴.

Sucedendo, então, as discussões sobre a educação na Assembléia Constituinte, observam-se como forças atuantes no embate acerca da formulação das diretrizes e bases: os grupos vinculados à defesa da escola pública e gratuita, destacando-se a rearticulação do “Fórum da Educação na Constituinte em Defesa da escola Pública e Gratuita” no “Fórum Nacional em Defesa da escola Pública na LDB”; os grupos ligados às instituições confessionais, mantido o discurso da escola pública não estatal; e, finalmente, o empresariado educacional.

Até a sanção presidencial da LDB, Lei nº 9.394, em 1996, houve uma longa e dificultosa tramitação⁷⁵ durante a qual os quatro presidentes do período histórico objeto da presente pesquisa estiveram a frente do Poder Executivo federal.

⁷² NUNES, Edson. **Teias de Relações Ambíguas**: regulação e ensino superior. Brasília: INEP, 2002, p. 31.

⁷³ CORBUCCI, 2004, p. 680 e 682.

⁷⁴ Trata-se do Projeto de Lei nº 1.258. Da autoria do Deputado Federal Octavio Elísio (PSDB/MG), foi composto, em grande medida, por texto formulado pelo educador Dermeval Saviani (SAVIANI, 2004, p. 54)

⁷⁵ RANIERI, 2000, p. 139.

No período correspondente à “estagnação da educação superior”, a discussão da LDB foi efetivada com forte participação das forças sociais representativas dos setores educacionais. Observa-se, nesse sentido, a atuação intensa do Fórum que, reunido em torno da defesa da escola pública, gratuita e de qualidade, e

entendido como um espaço próprio de grupos de interesses educacionais, ao articular demandas e necessidades da sociedade e transmiti-las ao espaço político, marcou fortemente a formulação do projeto de LDB na Câmara dos Deputados⁷⁶.

Os debates levavam, dessa forma, a uma lei de diretrizes e bases detalhista, comprometida com a democracia participativa e construída em torno da idéia de um “sistema nacional de educação”, tendo, como instância normativa, com a participação da sociedade, o CNE.

a) O “Substituto Jorge Hage”

Em junho de 1990, foi aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara o substitutivo ao Projeto de LDB, apresentado pelo Relator Jorge Hage. Conhecido “substitutivo Jorge Hage”, apresentava uma tendência muito forte à democracia participativa e à regulamentação detalhista da educação⁷⁷.

Em consonância com as propostas dos grupos ligados à defesa da escola pública e gratuita e da qualidade do ensino, havia nesse projeto a tentativa de “articular as iniciativas educacionais sob o conceito de sistema nacional de educação”⁷⁸. Esse era definido como “expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da Sociedade pela educação”, compreendendo “os sistemas de ensino da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as instituições públicas e privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional” (art. 8º).

⁷⁶ PINO, 2003, p. 23.

⁷⁷ Destaca Saviani a forma democrática como o Relator conduziu o processo democrático, com audiências públicas e empenho em “ouvir democraticamente todos que, a seu juízo, pudessem de alguma forma contribuir para o equacionamento da matéria em pauta” (SAVIANI, 2004, p. 59).

Tal sistema teria como órgão normativo e de coordenação o Conselho Nacional de Educação (art. 10). Caberia a ele, entre outras funções, a formulação e coordenação da política nacional de educação e a definição de prioridades e diretrizes para o Plano Nacional de Educação (art. 27). Contaria também com o Fórum Nacional de Educação como instância de consulta e articulação com a sociedade. O Ministério da Educação, por sua vez, limitar-se-ia ao papel de órgão executivo.

No que se refere à liberdade educacional, ao lado da repetição dos princípios constitucionais trazidos na Constituição, o texto do projeto, sem obstar a finalidade lucrativa, impunha algumas limitações à iniciativa privada.

Nesse sentido, exigia o cumprimento de requisitos como: “proposta pedagógica e de organização institucional capazes de assegurar padrão de qualidade”; “participação da comunidade docente na definição das orientações pedagógicas da instituição”; “viabilidade econômica”; “piso salarial nacional” (art. 19); e, no nível superior, “conformidade com a política de expansão do Ensino Superior traçada no Plano nacional de Educação” (art. 68) e a participação da comunidade universitária nos órgãos colegiados (art. 75).

No capítulo referente à educação superior, trazia regras rígidas para a criação de instituições e cursos e para o credenciamento de universidades⁷⁹. Previa também a avaliação do sistema, incluindo a avaliação externa e a auto-avaliação (artigos 72 e 73). Definia, por fim, o âmbito da autonomia universitária em suas três vertentes, em amplos róis trazidos no art. 77⁸⁰.

⁷⁸ RANIERI, 2000, p. 139.

⁷⁹ A criação de IES privadas dar-se-ia mediante decreto do Poder Executivo, sendo autorizada a funcionar somente após a aprovação, pelo órgão normativo do sistema (conselho de educação), dos estatutos e dos projetos de criação, implantação e desenvolvimento. A criação de cursos por instituições não universitárias dependia de decreto do Executivo e o parecer favorável do órgão normativo do sistema (art. 68). Em relação às universidades, com autonomia para a criação de cursos, o credenciamento dar-se-ia “por lei do Congresso Nacional, de iniciativa do Presidente da República, após parecer favorável do Conselho Nacional de Educação, à vista do relatório de avaliação” de Comissão Autônoma de Especialistas (art. 69).

⁸⁰ Em relação à autonomia didático-científica, incluía, entre outras prerrogativas, “fixar os objetivos filosóficos, pedagógicos, científicos (...) organizando o ensino, a pesquisa e a extensão, sem quaisquer restrições doutrinárias, ideológicas ou políticas”, a liberdade de pesquisa, sujeita à avaliação; a liberdade de criação e organização de programas de ensino, pesquisa e extensão; e a definição dos currículos, observadas “as diretrizes gerais do Conselho Nacional de Educação”.

b) O Projeto “Darcy Ribeiro” e a Tentativa de Ruptura do Processo Legislativo

Submetido à apreciação em Plenária, em maio de 1991, o “substitutivo Jorge Hage” sofreu inúmeras emendas, de modo que foi determinado seu retorno às comissões.

Nesse momento, com a nomeação, por Collor, de José Goldemberg para o cargo de Ministro da Educação, o Executivo passou a adotar uma estratégia de obstrução da votação do projeto. Para tanto, contou com o apoio do bloco governista na Câmara⁸¹. Por outro lado, no Senado, colaborou com a iniciativa paralela de apresentação de novo projeto de lei do Senador Darcy Ribeiro, a qual indicou:

A primeira ruptura da dinâmica das relações sociais do campo, na medida em que o senador, excluindo do processo da construção do seu projeto o espaço social e, com ele, atores que produziam outro projeto de lei, privilegiou o Executivo⁸².

Tal projeto mostrava-se muito mais enxuto e excluía questões mais controvertidas, como o sistema nacional de educação, o Conselho Nacional de Educação e o Fórum Nacional de Educação. Esvaziava, assim, a participação da sociedade trazida no projeto da Câmara⁸³.

Todavia, acabou não avançando. Com a saída de Collor, no final de setembro de 1992, e a posse de Itamar Franco, assume o Ministério da Educação Murílio Hingel. Favorável ao projeto que tramitava na Câmara, permitiu um ambiente político mais propício à votação⁸⁴. Assim, em maio de 1993 o projeto da Câmara é aprovado, e, encaminhado ao Senado, é identificado com o nº 101/1993.

Quanto à autonomia administrativa, previa, entre outros pontos colocados, implicar a prerrogativa de “organizar-se internamente na forma mais conveniente às suas peculiaridades, estabelecendo suas instâncias decisórias”; a escolha de seus dirigentes; e a elaboração de seus estatutos e regimentos, “de acordo com os procedimentos estabelecidos em lei”

⁸¹ Nesse sentido, na Comissão de Educação, o líder do governo Collor na Câmara, o Deputado Eraldo Tinoco (PFL-BA), apresentou 1.287 destaques (80% do total) ao parecer da relatora (Deputada Ângela Amin) sobre as 1.263 emendas surgidas na Plenária (SAVIANI, 2004, p. 153).

⁸² PINO, 2003, p. 28.

⁸³ SAVIANI, 2004, p. 128.

⁸⁴ PINO, 2003, p. 30.

c) O “Substitutivo Cid Sabóia”

Remetido, então, à Comissão de Educação, o projeto aprovado na Câmara teve como Relator Cid Sabóia (PMDB-CE). Apresentou o Senador novo “substitutivo” que preservava a estrutura do projeto já aprovado, incorporava aspectos do projeto do Senador Darcy Ribeiro e aproveitava as emendas levadas à Comissão⁸⁵. Em relação a essa atuação, menciona Saviani que:

adotou um procedimento semelhante àquele da fase de construção do substitutivo Jorge Hage, promovendo audiências públicas, consultando os que tinham contribuições a dar e ouvindo os representantes do governo, dos partidos e das entidades educacionais, além da interlocução com o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública⁸⁶.

Ainda no governo Itamar Franco, o “substitutivo Cid Sabóia” foi aprovado na Comissão de Educação e encaminhado à Plenária do Senado em dezembro/1994.

d) A Mudança nos Rumos da LDB

A discussão do projeto em Plenária coincide com o início do governo de Fernando Henrique, tendo como Ministro da Educação Paulo Renato Souza.

A partir de então, tornou-se o Poder Executivo o campo privilegiado de formulação e condução das discussões da LDB. Passou a interferir diretamente em sua tramitação, “redefinindo o campo político do Legislativo, no qual circulava o Fórum, tornado agora invisível para o Executivo”⁸⁷.

Como resultado dessa transição, os aspectos detalhistas e considerandos “engessadores” foram retirados do texto até então produzido, levando a uma lei “minimalista”, genérica e esvaziada. Ademais, condizente com a democracia representativa, atribuiu a coordenação e a formulação da política educacional ao Poder Executivo Federal.

⁸⁵ RANIERI, 2000, p. 139.

⁸⁶ SAVIANI, 2004, p. 155.

⁸⁷ PINO, 2003, p. 32.

Assim configurada, possibilitava ao Executivo, fortalecido, a organização educacional coadunada com a reforma do Estado, na direção do neoliberalismo.

VII. A RECONFIGURAÇÃO DO ARCABOUÇO JURÍDICO-EDUCACIONAL NO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

No governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, intensificou-se o processo de ajuste neoliberal do Estado gestado nos governos anteriores. No contexto global da hegemonia do neoliberalismo e assegurada a eleição presidencial diante dos resultados positivos do Plano Real, Fernando Henrique transformou o Brasil no “país das reformas”¹.

Tais reformas foram efetivadas sob a égide do “Plano Diretor da Reforma do Estado”² elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), dirigido pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Atingiram, dentre outros setores, a estrutura educacional nacional que, nesse momento, foi inteiramente reformulada. Verifica-se, assim, uma nova fase de extraordinária expansão do sistema de educação superior, que, eivada da racionalidade neoliberal, realizou-se pelo viés privado.

No presente capítulo, será analisada, inicialmente, a proposta de reforma do Estado brasileiro no período FHC e, a ela vinculada, a proposta de reforma da educação superior (Item 01). Após a enumeração dos principais documentos que pautaram a reorganização da estrutura jurídico-educacional (Item 02), apreciar-se-á, na seqüência, observando-se a conformidade com as concepções educacionais do Banco Mundial: a estruturação da presença e atuação estatal na educação superior (Item 03); a organização das IES (Item 04); e, finalmente, a configuração da liberdade educacional às IES privadas (Item 05).

¹ SILVA JR., João dos Reis e SGUISSARD, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior do Brasil: Reformas do Estado e Mudanças na Produção**. Bragança Paulista: EDUSF, 1999, p. 27, 115 e 118.

² Ministério da Administração federal e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Estado**, 1995. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm. Acesso em 15/04/2008.

1. O Projeto de Reforma Neoliberal

A reestruturação da educação superior brasileira concretizada na gestão de FHC deve ser entendida no quadro da reforma do Estado brasileiro³, dentro do contexto histórico de retomada do modelo liberal e de sua racionalidade.

1.1. A Reforma do Estado

A visão do governo FHC no que se refere à reforma estatal foi delineada no "Plano Diretor" apresentado pelo MARE. Tal documento parte do diagnóstico de crise do Estado capitalista, iniciada nos anos 1970 e evidenciada na década seguinte, após o esgotamento do modelo estatal intervencionista⁴. A crise das "Décadas de Crise" é, então, definida:

(1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da (...) administração pública burocrática.

Nesse sentido, coloca o documento como medidas consideradas inadiáveis: "ajustamento fiscal duradouro"; "reformas econômicas orientadas para o mercado, que (...) garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional"; "inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais"; "a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua 'governança', ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas"⁵.

³ SILVA JR. e SGUISSARD, 1999, p. 27.

⁴ O documento do MARE coloca que nesse modelo, hegemônico a partir do pós-guerra (1945), o Estado desempenhara "um papel estratégico na coordenação da economia capitalista" (MARE, 1995).

⁵ MARE, 1995.

Daí a necessidade da reforma. O documento, porém, tenta distingui-la da concepção neoliberal, a qual “caracterizada pela ideologia do Estado mínimo”, revelou-se irrealista, “porque utópica”⁶.

Deveria, de qualquer forma, ser entendida dentro do contexto de redefinição do papel do Estado “que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”⁷.

Além do ajuste fiscal e da liberalização econômica, propugnava a diminuição da esfera do Estado. Primeiro por meio do programa de privatização, através do qual “transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente”. Segundo, pela transferência dos “serviços públicos não exclusivos”, em que se incluía os serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica, ao setor privado e ao que se denominou “setor público não estatal”⁸. Este setor seria composto pelas “organizações sociais”, definidas como “entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária”⁹.

Assim, “o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde”¹⁰.

⁶ MARE, 1995.

⁷ MARE, 1995.

⁸ Por meio do “programa de publicização”, buscava o Governo transferir “para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle”. Consubstanciar-se-ia na descentralização ao “setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica”.

⁹ MARE, 1995.

¹⁰ MARE, 1995.

Destaca-se que, dentro da reforma do Estado, o MARE assumiria, apenas, a missão de “orientar e instrumentalizar a reforma do aparelho do Estado”, para aumentar a “governança” do governo: se “a reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira”, a reforma do aparelho do Estado “tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania”¹¹.

O problema de “governança”, dispunha o Plano Diretor, refere-se à capacidade de governo do Estado, sendo enfrentado pelo governo brasileiro, “na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa”. Daí a necessidade de reforçá-la “através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente”¹².

Essa administração pública gerencial “inspira-se na administração de empresas”. Concebe como essencial a eficiência, entendida como “a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços”.

Enfim, não obstante a afirmação de que fugiria ao ideal neoliberal, o projeto político de FHC inseria-se, inegavelmente, nessa linha. Com efeito, propunha a redefinição do papel estatal, que deveria se tornar um regulador e fomentador de ambiente favorável ao desenvolvimento econômico capitalista, reduzindo-se, ao mínimo, sua esfera de atuação, inclusive na execução de serviços públicos. A isso correspondeu o favorecimento à expansão da esfera da sociedade civil burguesa.

Por fim, institucionalizou, no aparelho estatal, os valores vigentes no campo do não-Estado da “eficiência” e da cultura gerencial empresarial.

¹¹ MARE, 1995.

¹² MARE, 1995.

A educação, nesse contexto, definida como um serviço não exclusivo, foi empurrada para aludida esfera do não-Estado composta pelo denominado setor público não estatal (transformando as instituições públicas em organizações sociais) e pela iniciativa privada, inclusive com finalidade lucrativa.

1.2. A reforma da educação superior

No contexto do Plano Diretor da reforma do Estado, é proposta a reorganização da educação superior. Nela, destaca-se a atuação fundamental do MEC, comandado, durante todo o governo FHC, pelo Ministro Paulo Renato de Souza.

Em seu "Planejamento Político-Estratégico 1995/1998", o Ministério ressaltava a "necessidade de rever e simplificar o arcabouço legal, normativo e regulamentar para estimular (e não tolher) a ação dos agentes públicos e privados na promoção da qualidade do ensino". Projetava, ainda, retirar da Constituição dispositivos que "engessam a gestão do sistema educacional, instituir um novo Conselho Nacional de Educação, mais ágil e menos burocrático; modificar regulamentações para garantir maior autonomia à escola (...) e transferir a ênfase dos controles formais e burocráticos para a avaliação de resultados"¹³.

Acompanhando a reforma neoliberal do Estado, a proposta de organização da Educação Superior fundava-se nas seguintes linhas de atuação. Primeiro, a redefinição da relação entre Estado e sistema de ensino superior, diminuindo sua atuação mantenedora e "credenciadora", assumindo uma função de estímulo dos agentes educacionais e concretizando uma função avaliadora dos resultados¹⁴. Segundo, decorrência lógica do pilar anterior, a ampliação da esfera do não-Estado, assegurando autonomia e liberdade às escolas. Terceiro, a busca pela melhoria da qualidade, matéria objeto de grande discussão nos quinze anos anteriores.

¹³ PINO, Ivany; GOERGEN, Pedro; PIOZZI, Patrizia; SGUISSARDI, Valdemar; GALLO, Silvio Editorial. **Educação & Sociedade**, 2005, vol.26, n. 92. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300001. Acesso em 18/04/2008.

¹⁴ RANIERI, 2000, p. 55.

Vinculando-se intimamente às linhas citadas e lançando luz sobre elas, extrai-se a racionalidade neoliberal lucrativa e concorrencial, que, permeando as esferas do Estado e da sociedade civil, atingiu a educação. Havia, assim, o propósito de:

introduzir, na educação superior, a racionalidade gerencial capitalista privada, que se traduz na redução da esfera pública ou na expansão do capital, com sua racionalidade organizativa, para setores outrora organizados segundo o interesse público¹⁵.

Assim, foi durante o governo FHC que as medidas referentes à reorganização da educação superior, no sentido do paradigma do neoliberalismo educacional, cujas discussões iniciaram-se iniciado nos governos anteriores, efetivaram-se na legislação, notadamente na esfera legal.

2. A Reconfiguração Jurídica da Educação Nacional: Os Principais Atos Legais

Destacam-se, no período de FHC, a elaboração de cinco atos legais que afastaram, quase que por completo, a estrutura educacional anterior, remodelando-a à Constituição de 1988. Trata-se de legislação que, no contexto da reforma neoliberal do Estado brasileiro, possibilitou a organização da educação superior acompanhando o *neoliberalismo educacional* preconizado pelo Banco Mundial.

a) A Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/1996):

A LDB aprovada não resultou do Projeto aprovado na Câmara dos Deputados e, após tramitação pelas Comissões devidas, encaminhado para a Plenária do Senado (momento final da tramitação nessa Casa).

Como já referido, a discussão do projeto da lei na Plenária do Senado, coincidiu com a posse de Fernando Henrique, quando, então, iniciou-se a gestão de Paulo Renato à frente do MEC.

¹⁵ SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p. 77.

O Poder Executivo, nesse momento, tomou para si a coordenação das discussões do projeto, tornando-se o local privilegiado de sua condução. Adotou como estratégia (conhecida como “manobra regimental”) o retorno do projeto à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, presidida por Darcy Ribeiro. O Senador, em seu parecer, considerou inapropriados tanto o texto oriundo da Câmara como o “substitutivo Cid Sabóia”, apresentando, então, outro substitutivo. O documento (“substitutivo Darcy Ribeiro”), aprovado pela Poder Legislativo e sancionado pelo Presidente da República, tornou-se a nova LDB (Lei nº 9.394/1996).

Dessa forma, o Poder Executivo conseguiu afastar os projetos considerados extremamente detalhistas e “engessadores” da educação nacional. Excluiu, ainda, o compromisso com a democracia participativa, assegurado pelos textos anteriores.

A lei, seguindo a estrutura apresentada por Darcy Ribeiro, resultou minimalista, genérica, flexível. Privilegiou a liberdade de conteúdo e de forma em todos os níveis e sistemas de ensino¹⁶. Nesse sentido, excluiu matérias como a atribuição de competências ao Conselho Nacional de Educação e a regulação e a avaliação da educação nacional. Limitadas a dispositivos genéricos, tais questões foram deixadas à regulamentação por meio de legislação específica.

Por outro lado, condizente com a democracia representativa, concentrou na União substantivos poderes de formulação, coordenação, execução da política nacional de educação. Possibilitou, assim, a regulamentação do sistema, em grande medida, por meio de atos normativos do Poder Executivo (decretos, portarias, etc.).

Muito diferente, portanto, da idéia aprovada na Câmara, em que a formulação das políticas educacionais, incluindo o Plano Nacional de Educação, constituía atribuição do Conselho Nacional de Educação – com participação da sociedade entre os membros e articulado com o “Fórum Nacional de Educação”.

Diante disso, esvaziadas as diretrizes e bases e fortalecido o Poder Executivo, constituiu-se a LDB numa espécie “adequada moldura jurídica”, “guarda-chuva”, “de plataforma legal, a dar guarida presente e futura” às reformas projetadas pelo governo FHC¹⁷. Nesse sentido,

A LDB Darcy Ribeiro cumpre o papel de ancorar as políticas apresentadas pelo Executivo, segundo a urgência da matéria, mediante medidas provisórias ou projetos de lei, decretos presidenciais, portarias e resoluções (...) Como âncora, o projeto tomou uma forma genérica, excluindo matérias que possam ser objeto de leis específicas ou de portarias e resoluções do Executivo¹⁸.

No campo da liberdade acadêmica, houve sensível alteração em relação ao projeto aprovado na Comissão de Educação da Câmara. Em relação à livre iniciativa, repetiu-se as restrições constitucionais, a elas somando, apenas, a previsão da exigência de “capacidade de autofinanciamento”¹⁹. No que se refere à liberdade acadêmica, manteve-se a amplitude preconizada pela Constituição, privilegiando a diversificação (por exemplo: cursos seqüenciais, instituições com variados graus de abrangência) e a flexibilização. Introduziu-se, ainda, no âmbito da graduação, a idéia das diretrizes curriculares nacionais, substituindo a rigidez dos currículos mínimos.

Enfim, se, por um lado, preserva a liberdade educacional, a nova LDB não traz, por outro, tal como o projeto discutido na Câmara, as limitações à iniciativa privada próprias ao exercício de um serviço público não privativo. Possibilitou, assim, ao Executivo, a implantação de projeto educacional de cunho privatista e a expansão do ensino superior privado observada nos anos subseqüentes.

Com a vigência da Lei nº 9.394/96²⁰, as diretrizes e bases da educação nacional passaram a compreender, além dela, os artigos 6º a 9º da Lei nºs 4.024/61, com a

¹⁶ RANIERI, 2000, p. 142.

¹⁷ SILVA JR. e SGUISSARD, 1999, p. 47 e 54.

¹⁸ PINO, 2003, p. 32.

¹⁹ Já prevista no primeiro projeto de Darcy Ribeiro, apresentado ao Senado em 1992.

²⁰ O art. 92 da lei revogou as disposições das Leis nºs 4.024/61 e 5.540/68, preservando os dispositivos alterados pelas Leis nºs 9.131/95 e 9.192/95 (processo de escolha dos dirigentes universitários).

redação dada pela Lei nº 9.131/95 e o art. 16 da Lei nº 5.540/68, com a redação dada pela Lei nº 9.192/95²¹.

b) A Lei nº 9.131/95:

Antecipando a LDB a Lei nº 9.131/95 foi fruto de conversão de medida provisória, cuja origem remonta à MP nº 661/1994 (que extinguiu o CFE, criando o CNE). Traz ao nível legal os mecanismos de avaliação das IES, cursos de graduação e dos egressos instituídos na gestão de FHC. Ademais, trata do Conselho Nacional de Educação, definindo sua organização e competências.

c) A Lei nº 9.870/97:

Resultado da conversão da Medida Provisória nº 1.890/99²², a Lei nº 9.870/97, por um lado, ao dispor sobre anuidades escolares e obrigações às entidades mantenedoras de ensino superior, estabelece limitações à livre iniciativa na educação. Por outro lado, amplia-a ao inserir na Lei nº 9.131/95 a possibilidade de constituição de IES com finalidade lucrativa.

d) O Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001):

O Plano Nacional de Educação fixou, entre outros pontos, metas e objetivos para a educação superior (tópico 4.3), destacando-se a busca pela expansão do sistema, a meta de diversificação e a preocupação com a avaliação.

Em relação à expansão do sistema, previu, “até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos (item 1).

Para a diversificação do sistema, enumerou as seguintes medidas: o favorecimento e a valorização de estabelecimentos não-universitários que atendam

²¹ RANIERI, 2000, p. 141.

demandas específicas de formação (item 10); a fixação de “diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientela” (item 11); e o incentivo à “criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos seqüenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino” (item 13)

Finalmente, quanto à avaliação, visou a institucionalização de um “amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa”, que “promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica” (item 6). Com base, então, no sistema de avaliação, previu a extensão de diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas (Item 08).

e) Lei nº 10.260/2001:

Fruto de conversão de Medida Provisória publicada em 1999, e sucessivamente reeditada, a Lei nº 10.260/2001, institui o Programa de Financiamento Estudantil do governo FHC. Substituiu, assim, o CREDOC, estabelecido no governo Collor.

3. A presença estatal na Educação Superior

Após o silêncio constitucional em relação ao ente prioritariamente competente para atuar na educação superior, a LDB, sem impedir sua prestação pelos estados e municípios (mas também sem estimulá-lo, impondo, ainda, óbices aos últimos²³), atribuiu à União a grande maioria das competências em relação ao setor, tanto

²² Essa MP é decorrente da MP nº 1.477, que, até a 34ª edição, tratava exclusivamente de anuidades escolares, e que, a partir da 35ª edição, passou a acrescentar dispositivos à Lei nº 9.131/95.

²³ Prevê o art. 11, V, da LDB: “Os Municípios incumbir-se-ão de: (...) V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (grifo nosso).

materiais como legislativas, de avaliação, regulação, supervisão. Inseriu, ainda, no sistema federal de educação, organizado pela União, as IES privadas.

Assim, a atuação estatal em relação à educação superior, na composição do antagonismo Estado e sociedade civil, determinando a configuração da liberdade às IES privadas, é efetuada, fundamentalmente, pela União.

3.1. As atribuições da União

a) A discriminação de competências e o fortalecimento do Poder Executivo Federal

As competências da União, no campo da educação nacional, estão previstas nos arts. 8º e 9º da LDB.

O primeiro deles atribui à União a “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas”. Conjugando o previsto nos arts. 22, XXIV, 24, IX, e 211, § 1º, da Constituição, prevê, ainda, que exercerá “função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”²⁴.

O art. 9º prevê como incumbências específicas, relacionadas à educação superior: "elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios" (inciso I); "organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios" (inciso II); "assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino" (inciso VI); "baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação" (inciso VII); "assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino" (inciso VIII); e "autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar,

respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino" (inciso IX)²⁵.

Discriminam-se, assim, encargos na coordenação da política²⁶ nacional (incisos I, VI, VII, VIII) e atribuições concernentes à organização de seu sistema de ensino e dos territórios (incisos II e IX).

Em sua atuação normativa e material como coordenador da política nacional de educação, a União atinge todos os entes federados, devendo obedecer, de qualquer forma, aos limites constitucionais e às normas gerais e diretrizes e bases, fixadas pelo Legislativo Federal. Em relação à organização e manutenção de seu sistema de ensino, suas deliberações e regulamentação, a se conformarem também às regras nacionais, atingem apenas os órgãos e instituições nele compreendidas, dentre os quais as IES privadas:

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

I - as instituições de ensino mantidas pela União;

II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada (grifo nosso);

III - os órgãos federais de educação.

No exercício dessas atribuições, observa-se o papel de destaque dado ao Poder Executivo Federal e, dentro dele, ao Ministério da Educação, ao qual foi atribuída a formulação, regulamentação e execução da política da educação nacional.

De fato, nos termos da antiga LDB, cabia ao MEC, no exercício de suas atribuições de poder público federal, "velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação". Tratava-se de uma

²⁴ RANIERI, 2000, p. 145.

²⁵ Nos termos do § 3º do mesmo dispositivo: "As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior".

²⁶ Para Ranieri, "política pública", no sentido de programa de ação, designa, em termos jurídicos, "um conjunto de normas e atos, unificados em torno de uma dada finalidade". Vale-se nesse sentido da posição de Fábio Comparato, para quem: "Se a política deve ser claramente distinguida das normas e atos, é preciso reconhecer que ela acaba por englobá-los como seus componentes (...) É que a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado" (RANIERI, 2000, p. 146).

função fundamentalmente executiva, conforme também aprovado na Comissão de Educação da Câmara, por ocasião da discussão da LDB. Porém, a Lei nº 9.131/95, ao conferir nova redação ao art. 6º daquele ato normativo, atribuiu ao MEC funções mais amplas de “formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem”²⁷.

Para o desempenho de suas atribuições, o MEC “contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação” (art. 6º, § 6º, LDB de 1961²⁸), órgão integrante da estrutura básica do Ministério, nos termos do art. 16, VII, da Lei nº 9.649/98²⁹.

Referido colegiado, substituto do CFE, foi citado em dispositivo único e genérico da LDB: o art. 9º, § 1º, segundo o qual “Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”. Já a sua regulamentação específica antecede a LDB, tendo sido feita pela Lei nº 9.131/95.

Com composição mais representativa da sociedade civil do que a prevista para CFE³⁰, o CNE, conforme o art.7º da lei:

²⁷ Trata-se de atribuições extraídas também do art. 14, VII, da Lei 9.649/98 (organização da presidência da república e dos ministérios), que estabelece entre os assuntos que constituem áreas de competência do MEC: política educacional de educação; a educação em geral; a avaliação, informação e pesquisa educacional; pesquisa e extensão universitária. Referida Lei revogou a Lei 8.490/92, que havia revogado a Lei 8.028/90. Ambas trataram do tema de forma similar, sem fazer, contudo, menção à “avaliação”.

²⁸ Com redação dada pela Lei nº 9.131/95.

²⁹ No entender de Ranieri a estrutura da Lei nº 9.131 levou ao fortalecimento do MEC e ao enfraquecimento do CNE: “Na redação original do artigo 6º cabia ao MEC velar pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação, e apenas homologar matérias administrativas concernentes ao sistema federal de ensino, na forma do §1º do artigo 9º da mesma lei, exceção feita à homologação dos currículos mínimos. De tudo resulta a relativização das atribuições normativas e deliberativas do CNE, e bem assim a relativização da participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação superior (...) O que ocorre, em verdade, é a subordinação do CNE ao MEC, especialmente em matéria de avaliação e controle da educação superior, podendo-se deduzir que o Conselho nada mais é senão um órgão de assessoramento do Ministério” (Ranieri, 2000, p. 162).

³⁰ Art. 8º, Lei nº 9.131/95: “§ 1º A escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo Presidente da República, sendo que, pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados (...) § 3º Para a Câmara de Educação Superior a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica. § 4º A indicação, a ser feita por entidades e

composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

Foi, assim, excluído da coordenação da política nacional da educação – como havia se concebido na discussão da LDB na Câmara dos Deputados – tendo ainda reduzida sua atuação deliberativa, em comparação com o CFE.

As atribuições normativas e materiais na regulação do sistema federal de educação superior (processos de credenciamento de instituições e reconhecimento de cursos), embora tenham permanecido em sua esfera de competências³¹, foram submetidas à regulamentação mais ampla e detalhista expedida pelo Poder Executivo.

Dentro da matéria da liberdade educacional, destaca-se, de qualquer modo, a competência para “deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação” (art. 9º, § 2º, alínea “c”).

segmentos da sociedade civil, deverá incidir sobre brasileiros de reputação ilibada, que tenham prestado serviços relevantes à educação, à ciência e à cultura. § 5º Na escolha dos nomes que comporão as Câmaras, o Presidente da República levará em conta a necessidade de estarem representadas todas as regiões do país e as diversas modalidades de ensino, de acordo com a especificidade de cada colegiado”.

³¹ O art. 9º, § 2º, Lei nº 9.131/95, estabelecia as seguintes atribuições ao CNE: “d) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo MEC sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias”; “e) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo MEC”; “f) deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais instituições de educação superior que fazem parte do sistema federal de ensino”; “g) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo MEC, com base na avaliação dos cursos”.

Invertendo a lógica dos dispositivos transcritos, que colocam a deliberação pelo CNE, após a manifestação do MEC, a Lei nº 9.649/1998, sem revogá-los, inseriu parágrafo único ao art. 2º da Lei 9.131/1995, prevendo: “No sistema federal de ensino, a autorização para o funcionamento, o credenciamento e o credenciamento de universidade ou de instituição não-universitária, o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por essas instituições, assim como a autorização prévia dos cursos oferecidos por instituições de ensino superior não-universitárias, serão tornados efetivos mediante ato do Poder Executivo, após parecer do Conselho Nacional de Educação”.

Já no final da gestão FHC, a MP nº 2.216/2001, alterando a redação das alíneas “d”, “e” e “f”, conferiu maiores poderes regulamentares ao CNE para “deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder

Couberam-lhe, finalmente, as atribuições, fundamentalmente de assessoramento, de “oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução”, “analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior” e “assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto nos assuntos relativos à educação superior”³².

b) O Sentido da Atuação Estatal

É importante observar, no entanto, que a centralização de funções no Poder Executivo federal não implicou o seu avanço sobre a sociedade civil, restringindo a liberdade educacional. Trouxe apenas para sua esfera de decisão e de regulamentação, diante da LDB minimalista, a definição dos rumos da relação Estado e sociedade civil.

Pôde, assim, ser efetivada a reorganização da educação superior brasileira, na linha dos projetos do MARE e do MEC, em conformidade com o neoliberalismo educacional proposto pelo Banco Mundial.

Nesse sentido, por um lado, observa-se a diminuição da atenção à atuação do Estado mantenedora da educação superior; por outro, sua presença como promotor e facilitador, num ambiente favorável à expansão do setor, num cenário de sociedade civil ampliada.

Além do empenho na aprovação de uma LDB "guarda-chuva" e da edição de Medidas Provisórias, posteriormente convertidas nas Leis n^{os} 9.131/95 e 9.780/99, o Poder Executivo valeu-se, para a reestruturação do sistema de educação superior, dos atos normativos infralegais (Decretos e Portarias). Entre eles, tratando da classificação, regulação e avaliação das instituições e cursos, destacam-se:

Executivo" em relação à autorização e reconhecimento de cursos (alínea "d") e ao (re)credenciamento de IES (alínea "e").

³² Nos termos do art. 2^o, Lei n^o 9.131/1995, a validade das decisões e pronunciamentos do Conselho depende da homologação pelo Ministro da Educação.

- **Decreto nº 2.206/1996** – estabeleceu procedimentos para a avaliação dos cursos e instituições de educação superior;
- **Decreto nº 2.306/1997** – revogou o Decreto nº 2.207/1997, de curta vigência, e regulamentou o sistema federal de ensino dispondo sobre: entidades mantenedoras e mantidas (classificação, direitos e obrigações, etc.) e processos de regulação (autorização, reconhecimento e credenciamento) e supervisão;
- **Decreto nº 3.680/2001** – revogou os dois Decretos anteriores e reuniu, num único documento normativo, a regulamentação do sistema federal de ensino, dispondo sobre: entidades mantenedoras e mantidas (classificação, direitos e obrigações, etc.) e, de forma detalhada, os processos de regulação, avaliação e supervisão.

3.2. O Estado Mantenedor

Durante o governo de FHC, embora se verifique expansão do sistema público de educação superior³³, o total de recursos destinados ao setor sofreu severa restrição. De fato, o investimento estatal nas IES públicas, que no governo Itamar Franco correspondia a 0,91% do produto interno bruto (PIB), iniciou “processo inexorável de queda, chegando a 0,61% do PIB em 2001, com leve recuperação em 2002 (0,64% do PIB)”³⁴.

Ao lado dessa postura governamental desfavorável ao financiamento das instituições públicas, é importante lembrar a proposta de transformação delas em “organizações sociais”, entidades de direito privado autorizadas a receber recursos públicos³⁵. Tal programa, no entanto, acabou não se concretizando³⁶.

³³ No âmbito da graduação, houve um aumento do número de vagas, entre 1995 a 2002, de 367.531 para 531.634 (PINTO, José Marcelino de Rezende. O Acesso à Educação Superior no Brasil. **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial, p. 731).

³⁴ PINTO, 2004, p. 733.

³⁵ MARE, 1995.

³⁶ SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p. 44.

3.3. A Avaliação e Regulação no Sistema Federal de Ensino Superior

A avaliação e regulação do sistema federal de educação fundamentam-se no art. 46 da LDB, dispositivo único e genérico sobre o tema na lei:

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

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

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

A partir daí, valendo-se das disposições da Lei nº 9.131/95, a regulamentação detalhada da matéria foi realizada por meio de Decretos complementados por Portarias do MEC e Resoluções do CNE.

a) A Regulação

A autorização e o reconhecimento de cursos bem como o credenciamento de IES constituem modalidades do ato de polícia administrativa a fim de verificar a qualidade dos serviços prestados, além do cumprimento das normas educacionais pelas instituições educacionais.

Ancorados no princípio informador da educação nacional da “garantia do padrão de qualidade” (art. 206, VII) e, em relação ao setor privado, no requisito constitucional da “autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (art. 209, II), esses atos autorizativos têm como parâmetro fundamental a qualidade.

Nesse sentido, são efetivados após a realização de processo de avaliação³⁷. Identificadas, nesse processo, deficiências institucionais, prevê o art. 46, § 1º que será dado prazo para saneamento, após o qual, não efetivadas as medidas necessárias para o cumprimento das normas e critérios de qualidade, fica a instituição sujeita a penalidades: desativação de cursos e habilitações, intervenção, suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou descredenciamento.

A regulamentação da matéria foi efetivada, então, seguindo o disposto na Lei nº 9.131/95, por meio do Decreto nº 2.306/97 e, posteriormente, pelo Decreto nº 3.680/2001, os quais deixam, ainda, margem para complementação pelo MEC e CNE. O primeiro delega maiores competências regulamentares ao MEC³⁸; já o segundo é mais detalhista, dedicando os arts. 19 ao 40 (antepenúltimo) aos procedimentos operacionais para a efetivação dos atos autorizativos.

Permaneceram, de qualquer forma, tais atos administrativos com uma natureza complexa, unindo a manifestação do MEC e do CNE. Porém, diferentemente do que acontecia na legislação militar, a regulamentação centralizou-se principalmente no Poder Executivo – Decretos da Presidência da República e Portarias do MEC – complementadas, naquilo que lhe afeta, pelo conselho de educação do sistema (antes, principal disciplinador da matéria).

Sob égide dessa legislação observa-se o extraordinário crescimento do sistema de educação superior, impulsionado, principalmente pelo setor privado, cujas

³⁷ É importante destacar que não há que se falar em renovação da autorização *stricto sensu* do funcionamento dos cursos, mencionada no caput do art. 46. Com efeito, presta-se tal ato, anterior ao reconhecimento do curso e exigido das instituições sem autonomia para a criação de cursos, a atestar, previamente, as condições para a prestação do ensino atendendo ao padrão de qualidade.

³⁸ “Art. 14, § 2º Os procedimentos e as condições para a avaliação e reavaliação, para o credenciamento, descredenciamento e recredenciamento das instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, serão estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Educação e do Desporto, atendidas as disposições do Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996; “Art. 15. Os procedimentos e as condições de avaliação para autorização e reconhecimento de cursos de graduação e suas respectivas habilitações, ministrados por instituições integrantes do Sistema Federal de Ensino, serão estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Educação e do Desporto”.

matrículas, no âmbito da graduação, aumentaram de 970.584, em 1994, para 2.428.258 em 2002³⁹, quando passou a responder por 70,8% dos alunos no país⁴⁰.

b) A Avaliação

No governo FHC, a avaliação foi alçada ao nível legal, por meio da Medida Provisória nº 938 de 16/03/95, que introduziu os “Exames Nacionais de Avaliação de Alunos em Final de Curso de Graduação”, assim dispendo:

Art. 3º O Ministério da Educação e do Desporto fará realizar exames de avaliação dos conhecimentos adquiridos pelos alunos das últimas séries dos cursos de graduação das instituições de ensino superior.

§ 1º No primeiro ano de aplicação dos exames referidos no *caput* deste artigo, serão avaliados os alunos dos cursos das áreas da saúde física e mental, da engenharia e do direito, estendendo-se gradativamente o mesmo procedimento aos cursos das demais áreas (...)

§ 3º O Ministério da Educação e do Desporto divulgará, anualmente, o resultado das avaliações, informando o desempenho de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados.

§ 4º Os resultados das avaliações serão considerados quando do processo de credenciamento da respectiva instituição de ensino superior.

Tal exame foi assim mantido até que, por meio da MP nº 1.018/1995, tornou-se parte integrante dos procedimentos de avaliação de cursos e instituições, mantidos praticamente inalterados com a conversão do ato normativo na Lei nº 9.131/95.

Aludida lei estabeleceu em seu art. 3º, *caput*, que, com vistas aos atos autorizativos, o MEC "fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão". Já os §§ 1º e 2º do dispositivo complementavam:

§ 1º Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o *caput* incluirão, necessariamente, a realização, a cada ano, de

³⁹ PINTO, 2004, p. 731.

⁴⁰ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Exposição de Motivos**. Anteprojeto de Lei de Lei da Reforma Universitária, 2005, p. 08. Disponível em <http://mecsrv04.mec.gov.br/reforma/Documents/DOCUMENTOS/2005.7.29.21.13.55.pdf>. Acesso em 03/09/2008.

exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação.

§ 2º O Ministério da Educação e do Desporto divulgará, anualmente, o resultado das avaliações referidas no caput deste artigo, inclusive dos exames previstos no parágrafo anterior, informando o desempenho de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados.

Nos termos do citado documento normativo legal – regulamentado, inicialmente, pelo Decreto nº 2.206/96 e, no final da gestão FHC, pelo Decreto nº 3.680/01 – o processo de avaliação externa, coordenado pelo MEC, abrangeria:

- Análise do desempenho global do sistema nacional de ensino superior;
- Avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior;
- Avaliação dos cursos de graduação, conduzida por comissões de especialistas, por meio dos seguintes instrumentos: a) a análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino; e b) a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos (ENC);
- Avaliação dos programas de mestrado e doutorado, conduzida pela CAPES⁴¹.

⁴¹ Conforme o art. 1º do Decreto 2.026, o processo de avaliação dos cursos e IES compreendia: "I - análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino; II - avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão; III - avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos; V - avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento".

Conforme o art. 3º os *indicadores de desempenho global* compreenderiam dados como: taxas de escolarização; taxas de disponibilidade e de utilização de vagas; taxas de evasão e de produtividade; tempo médio para conclusão dos cursos; qualificação do corpo docente; e despesas por aluno.

A *avaliação da IES* (art. 4º) considerava: a administração geral (funcionamento dos colegiados; relações entre mantenedora e IES; eficiência); administração acadêmica; integração social (grau de inserção da instituição na comunidade, por meio dos programas de extensão e de prestação de serviços); produção científica, cultural e tecnológica. Conduzida por comissão externa, deveria levar em conta, ainda: "a auto-avaliação realizada pela própria instituição, as avaliações dos cursos realizados pelas comissões de especialistas, os resultados dos exames nacionais de cursos, a avaliação da pós-graduação conduzida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e a análise dos indicadores de desempenho global".

A *avaliação dos cursos* (art. 5º) era conduzida pelas Comissões de Especialistas, levando em consideração os resultados ENC, os indicadores de desempenho global e a análise das condições de oferta, pautada nos seguintes itens: "I - a organização didático-pedagógica; II - a adequação das

c) O Sentido e a Prática da Regulação e Avaliação

Observa-se após mais de uma década de discussões acerca da qualidade da educação superior, seu reflexo no campo legal. Primeiro, por meio de Medidas Provisórias e, depois, pela Lei nº 9.131/1995.

A Lei e sua regulamentação traçaram, então, em linhas gerais, um amplo sistema avaliativo, incluindo, em tese, a avaliação do sistema, das IES, dos cursos e, finalmente, dos alunos. A tal sistema estariam, então, vinculados os processos de autorização, reconhecimento de curso e credenciamento de instituições.

Na linha, porém, do projeto de reforma do Estado, podem ser extraídas algumas tendências da proposta e prática regulatória e avaliativa da gestão FHC.

instalações físicas em geral; III - a adequação das instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo; IV - a qualificação do corpo docente; V - as bibliotecas com atenção para o acervo bibliográfico, inclusive livros e periódicos, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental" (art. 6º). Por fim, o art. 7º atribuía à CAPES a *avaliação dos cursos de mestrado e doutorado*.

Já o Decreto 3.860/2001, trazia: "Art. 17. A avaliação de cursos e instituições de ensino superior será organizada e executada pelo INEP, compreendendo as seguintes ações: I - avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e Unidade da Federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior, definidos no Sistema de Avaliação e Informação Educacional do INEP; II - avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior, considerando, pelo menos, os seguintes itens: a) grau de autonomia assegurado pela entidade mantenedora; b) plano de desenvolvimento institucional; c) independência acadêmica dos órgãos colegiados da instituição; d) capacidade de acesso a redes de comunicação e sistemas de informação; e) estrutura curricular adotada e sua adequação com as diretrizes curriculares nacionais de cursos de graduação; f) critérios e procedimentos adotados na avaliação do rendimento escolar; g) programas e ações de integração social; h) produção científica, tecnológica e cultural; i) condições de trabalho e qualificação docente; j) a auto-avaliação realizada pela instituição e as providências adotadas para saneamento de deficiências identificadas; e l) os resultados de avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação; e III - avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores".

No § 1º previa que a análise das condições de oferta de cursos superiores deveria ser efetuada *in loco*, por comissões de especialistas e considerar: a) organização didático-pedagógica; b) corpo docente, (titulação, a experiência profissional, a estrutura da carreira, a jornada de trabalho e as condições de trabalho); c) adequação das instalações físicas gerais e específicas (laboratórios e outros ambientes e equipamentos); e d) bibliotecas, com atenção especial para o acervo especializado, inclusive o eletrônico. O § 2º estabelecia que "As avaliações realizadas pelo INEP subsidiarão os processos de credenciamento de instituições de ensino superior e de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores". Como o Decreto anterior, previa, por fim, a avaliação de programas de mestrado e doutorado deveria ser realizada pela CAPES (art. 18).

Nota-se, inicialmente, que, além da verificação da qualidade, a legislação previu, como objetivo da avaliação, a constatação da “eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão”. Inseriu-se, assim, a educação superior dentro da lógica da administração pública gerencial, inspirada na administração de empresas, e de sua meta de “eficiência” num contexto competitivo, reduzindo-se custo e buscando-se, até onde possível, “a qualidade dos serviços”⁴².

Destaca-se, ademais, que o Poder Público, apesar de resultados negativos observados no setor privado extraordinariamente ampliado, não suspendeu nem cassou o credenciamento de nenhuma instituição. Assim, nem os mecanismos regulatórios impediram o funcionamento de IES de baixa qualidade, nem a avaliação implicou providências estatais efetivas para a melhoria dos cursos⁴³.

Finalmente, privilegiando o procedimento de avaliação dos alunos, alcunhado de “Provão”,

pouca importância deu a certos fatores essenciais, (sobretudo, a excelência) (...), propiciando a instituições de pequeno porte, com alunos meticulosamente adestrados para exames de múltipla escolha e que por isso obtêm altos escores nos exames organizados pelo MEC, instantânea projeção na mídia⁴⁴.

Trata-se de tendências que remetem a um marco avaliativo e regulatório dentro da lógica concorrencial e de um mínimo de intervenção estatal. Inserem-se, nesse sentido, no âmbito das recomendações neoliberais do Banco Mundial.

Com efeito, pressupondo um ambiente ideal regulado pela “mão invisível” do mercado - no qual atuam instituições e consumidores bem informados, em condições de uma “sadia” competição - adota o Poder Público uma postura mínima: autoriza o funcionamento de cursos que atendam a critérios mínimos de legalidade e “qualidade”,

⁴² MARE, 1995.

⁴³ HORTA, 2007, p. 131.

⁴⁴ HORTA, 2007, p. 132.

promove a avaliação e divulga os resultados. Deixa, então, que a sobrevivência ou fechamento das instituições e cursos, a quantidade de educação, seu conteúdo, suas formas de estruturação, as áreas a serem oferecidas, os preços a serem cobrados, tudo decorra da competição entre fornecedores e da interação deste e os consumidores⁴⁵.

Tomada a pertinência como a aptidão para responder de forma flexível e eficiente às demandas em rápida mudança na economia globalizada e competitiva, a idéia de qualidade, vinculada à de eficiência, restringe-se à capacidade institucional de sobreviver às provas do mercado.

Assim, a expansão do setor privado respaldou-se no mercado neoliberal competitivo, por meio de um marco regulatório favorável, baseado em normas mínimas para não criar desestímulos, e de uma avaliação flexível, concebida como “elemento informador do mercado”⁴⁶, mediante à divulgação dos resultados.

3.4. A Equidade

No quadro de um ensino predominantemente pago e de não favorecimento à prestação estatal gratuita, buscou o governo a concretização da equidade, principalmente, por meio do programa de crédito educativo (FIES), instituído em 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.827, convertida na Lei nº 10.260/2001. Trata-se de programa de financiamento ao estudante matriculado em curso superior não gratuito e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC.

Dessa forma, de um lado, consistiu em medida compensatória de uma educação superior paga em princípio. Acompanhando a lógica de Friedman, do investimento no “capital humano” buscou, em última análise, uma intervenção estatal mínima justificada pelas “imperfeições do mercado de trabalho”, permitindo aos cidadãos competirem no mercado, em igualdade de condições. De outro lado, possibilitou a subvenção de

⁴⁵ CORRAGIO, 1996, p. 103.

⁴⁶ RANIERI, 2000, P. 62.

instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, canalizando para elas recursos públicos – a serem, posteriormente, cobrados dos beneficiados, pelo Poder Público.

4. As IES Privadas

A regulamentação do sistema federal de ensino, por meio da LDB, da Lei nº 9.870/99 e dos atos normativos do Poder Executivo, estabelece as formas admitidas para a constituição jurídica das entidades de educação superior.

4.1. A Classificação das IES segundo a Categoria Administrativa e a Atividade Empresarial na Educação

O art. 19 da LDB classifica as instituições de educação superior segundo a categoria administrativa, em públicas, "assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público", e privadas, "assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado". As instituições privadas, por sua vez, são, pelo art. 20, subdividas em:

- I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;
- II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;
- III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;
- IV - filantrópicas, na forma da lei.

Trata-se de classificação das IES que leva em conta a figura e as características da entidade mantenedora: o Poder Público ou a pessoa jurídica de direito privado, que pode constituir-se como comunitária, confessional (que é, também, comunitária), filantrópica, ou particular “em sentido estrito”.

Remetem os dispositivos à cisão do fornecedor dos serviços educacionais em duas entidades, retomando-se dualidade presente na antiga LDB⁴⁷. Primeiro, a mantenedora: o Estado, quando a IES é pública, e “uma pessoa física ou jurídica, com capacidade econômico-financeira, titular do patrimônio”⁴⁸ quando é privada. Ao seu lado, a entidade mantida (a instituição de ensino propriamente dita). No caso das IES públicas, uma pessoa jurídica de direito público: autarquia ou fundação pública. No caso das IES privadas, um ente despersonalizado ao qual é atribuído pela LDB uma série de direitos e obrigações⁴⁹.

Nesse sentido, convivem:

de um lado a pessoa mantenedora, com sua capacidade para contrair direitos e obrigações, e com sua responsabilidade civil, administrativa e penal, pelos atos que praticar na órbita econômica; de outro lado fica o ente mantido, despersonalizado, embora titular de direitos e obrigações no campo educacional, e impregnado de responsabilidade administrativa nessa matéria⁵⁰.

Desse modo, as instituições mantidas acabam encerrando sujeitos de relações jurídicas despersonalizados, ou seja, titular de determinados direitos e obrigações, sem, contudo, gozar de personalidade jurídica.

Tal matéria foi detalhada por meio do acréscimo de dispositivos à Lei nº 9.131/95, via Medida Provisória (convertida, posteriormente, na Lei nº 9.870/99). Nesse sentido, a MP nº 1.477-39 de 08/08/1997 acrescentou-lhe os artigos 8º a 11, por meio dos quais, além de estabelecer obrigações às entidades mantenedoras privadas, previu

⁴⁷ “Art. 21. O ensino, em todos os graus, pode ser ministrado em escolas públicas, mantidas por fundações cujo patrimônio e dotações sejam provenientes do Poder Público, ficando o pessoal que nelas servir sujeito, exclusivamente, às leis trabalhistas” (grifo nosso).

⁴⁸ RANIERI, 2000, P. 194.

⁴⁹ Citam-se, nesse sentido: a submissão a procedimentos regulatórios por parte do Poder Público, que, inclusive, delibera sobre seus estatutos; no caso das Universidades, a necessidade de ter, no mínimo, um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado e em regime de tempo integral (arts. 52 e 88, §2º), e as prerrogativas de criar e extinguir cursos e programas, e de “firmar contratos, acordos e convênios” (art. 53).

⁵⁰ CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Parecer CNE/CES nº 282/02.

expressamente a possibilidade de sua constituição sob “qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial”.

Autorizou, assim, definitivamente na legislação brasileira, a finalidade lucrativa no empreendimento educacional⁵¹. Por outro lado, estabeleceu obrigações tanto às entidades sem finalidade lucrativa como para as empresariais⁵².

Aludidos artigos foram reenumerados como arts. 7º A a D, por meio da quadragésima sétima edição da MP nº 1.477. Hoje vigem com a redação dada pela Lei nº 9.870/99⁵³.

Regulamentando a matéria, observam-se os Decretos nºs 2.207/97, 2.306/97; e, finalmente, 3.860/2001⁵⁴.

⁵¹ Estabeleceu, ainda, que, para ter finalidade lucrativa, a IES deve se constituir como "particular". Com efeito, nos termos do art. 10: "As entidades mantenedoras de instituições privadas de ensino superior, comunitárias, confessionais e filantrópicas ou constituídas como fundações não poderão ter finalidade lucrativa".

⁵² As mantenedoras sem fins lucrativos foram obrigadas a: a) publicar em cada exercício social demonstrações financeiras certificadas por auditores independentes, com o parecer do conselho fiscal, ou órgão similar; b) manter escrituração completa e regular de todos os livros fiscais, bem como de operações modificadoras da situação patrimonial; c) conservar pelo prazo de cinco anos, os documentos comprobatórios da origem das receitas e da efetivação das despesas, bem como da realização de operações modificadoras da situação patrimonial; d) submeter-se, a qualquer tempo, a auditoria pelo Poder Público; e) destinar seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, no caso de encerramento das atividades; f) comprovar, sempre que solicitada: a aplicação dos excedentes financeiros para seus fins; a não-remuneração ou concessão de benefícios aos instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros ou equivalentes; e a destinação de percentual específico para as despesas com pessoal. A comprovação do cumprimento de tais exigências constituía requisito para o (re)credenciamento da IES ((Art. 9º). Já às mantenedoras lucrativas, cabia "I - elaborar e publicar em cada exercício social demonstrações financeiras, certificadas por auditores independentes, com o parecer do conselho fiscal, ou órgão equivalente; II - submeter-se, a qualquer tempo, a auditoria pelo Poder Público" (art. 11).

⁵³ A Lei nº 9.870/99 é resultado da conversão da MP nº 1.890/99, cujo texto acompanhava, quase que na íntegra, a redação da MP nº 1.477-39, com pequenas alterações: a) exclui a exigência de certificação das demonstrações financeiras por auditores independentes; b) acrescentou que as comprovações de aplicação dos excedentes financeiros para os fins institucionais e de não-remuneração dos sócios e equivalentes devem ser feitas “sempre que solicitada pelo órgão competente”; c) excluiu a exigência de destinação de percentual específico para as despesas com pessoal; d) conferiu a seguinte redação ao art. 7º D: “As entidades mantenedoras de instituições de ensino superior, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, deverão elaborar, em cada exercício social, demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes”.

⁵⁴ O Decreto nº 2.207/97 repetia a distinção entre instituições públicas e privadas (art. 19, LDB) e a atribuição de obrigações às IES sem fins lucrativos (Lei nº 9.131/95); disciplinava a possibilidade da constituição das mantenedoras privadas como sociedades civis ou comerciais (art. 1º, parágrafo único) e da alteração, no prazo de 120 dias, da natureza jurídica daquelas já existentes (art. 2º, parágrafo único);

Introduzido, em nível legal, a finalidade lucrativa na prestação dos serviços públicos não privativos de educação, as IES lucrativas rapidamente se tornaram maioria absoluta dentre as privadas, respondendo em 2003 por 78,8% destas⁵⁵. O empreendimento educacional, valendo-se da educação como meio para os fins lucrativos, passou a ser lícito, como não havia sido durante a expansão militar privatista.

4.2. A Regulação das IES segundo a Organização Acadêmica

O art. 45 da LDB prevê que a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, “com variados graus de abrangência ou especialização”. Define, porém, apenas as Universidades:

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Parágrafo único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber.

Tendo em vista as atividades-fim dos estabelecimentos educacionais superiores (ensino, pesquisa e extensão), as quais devem obrigatoriamente estar indissociáveis na Universidade (art. 207 da Constituição e do art. 52 da LDB), conclui-se ser essa a

e submetia as mantenedoras com fins lucrativos “à legislação que rege as sociedades mercantis, especialmente na parte relativa aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas”(art. 3º). O Decreto nº 2.306 repetia, nos artigos 1º a 4º, os dispositivos incluídos pela MP nº 1.477-39 na Lei nº 9.131; retomava no art. 5º o art. 19 da LDB; previa, no art. 7º, que as IES particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, mantidas e administradas por pessoa física, “ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem, equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual”; finalmente, dispôs que as IES privadas “classificam-se pelo regime jurídico a que se submetem as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que as mantêm e administram” (art. 6º). O Decreto nº 3.680/2001 repetiu, em linhas gerais, o previsto na Lei nº 9.870/99.

⁵⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). **Censo da Educação Superior 2003**. Resumo Técnico. 2003, p. 07 Disponível em http://www.inep.gov.br/download/superior/censo/2004/resumo_tecnico_050105.pdf. Acesso em 05/09/2008.

modalidade institucional que, sob o ponto de vista da organização acadêmica, apresenta a maior abrangência dentro do sistema. Quanto aos demais graus de abrangência e especialização a lei é omissa:

Sendo a única discriminação de conteúdo organizacional constante da lei, é razoável concluir que os parâmetros do artigo 52 apontam para o maior grau de abrangência e especialização possível no sistema, associando o ensino à pesquisa e à extensão, nos moldes do artigo 207 da Constituição Federal. Quanto à escala ou à medida dos demais graus, a lei é silente⁵⁶.

De qualquer forma, ao possibilitar IES de menor abrangência, abriu caminho para a dissociação das atividades-fim, e, assim, ao funcionamento de instituições dedicadas exclusivamente ao ensino, tal como os estabelecimentos isolados da legislação militar.

O Decreto nº 2.207/97 trouxe, pela primeira vez sob égide da nova LDB, uma classificação das IES segundo a organização acadêmica, definindo os graus de abrangência e especialização. Foi substituído pelo Decreto nº 2.306/97, que, de modo idêntico, discriminou cinco categorias: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades; e institutos ou escolas superiores (art. 8º). Dessas instituições, definiram, apenas, as universidades, acompanhando os termos da lei, e os centros universitários:

instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar, nos termos das normas estabelecidas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto para o seu credenciamento⁵⁷.

Com base no art. 54, § 2º da LDB, estenderam aos centros universitários a autonomia “para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de

⁵⁶ RANIERI, 2000, p. 207.

⁵⁷ Art. 6º, Decreto nº 2.207 e art. 12, Decreto nº 2.306/97

educação superior” (art. 6º, § 1º, Decreto nº 2.207/97; art. 12, § 1º, Decreto nº 2.306/97)⁵⁸.

O Decreto nº 3.860/2001, seguindo a classificação dos Decretos anteriores, mantém, em linhas gerais, a definição dos centros⁵⁹, trazendo, ainda, o conceito de faculdades integradas: "são instituições com propostas curriculares em mais de uma área de conhecimento, organizadas para atuar com regimento comum e comando unificado" (art. 12).

Os Decretos Presidenciais não exigiram das modalidades de IES que se somaram às universidades a associação das atividades de ensino, pesquisa e extensão, por meio da conjugação de cursos de graduação, programas de mestrado e doutorado (pós-graduação *stricto sensu*) e prestação de serviços à comunidade. Nisso foram acompanhados pelas Resoluções expedidas pelo CNE⁶⁰. Dessa forma, puderam as IES de menor abrangência dedicar-se exclusivamente ao ensino.

Ademais, as obrigações de titulação docente e dedicação e de “produção intelectual institucionalizada”⁶¹ limitaram-se às Universidades. Já a “excelência” exigida dos Centros, não foi estendida às demais entidades de menor abrangência, do que se

⁵⁸ O art. 12, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 2.306/97 estendeu a autonomia também à ampliação de vagas nos cursos existentes, prevendo ainda que outras atribuições da autonomia poderiam ser definidas no ato de credenciamento.

⁵⁹“Art. 11. Os centros universitários são instituições de ensino superior pluri-curriculares, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pelo desempenho de seus cursos nas avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação, pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar. § 1º Fica estendida aos centros universitários credenciados autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes. § 2º Os centros universitários poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, além da que se refere o § 1º, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei nº 9.394, de 1996 § 3º A autonomia de que trata o § 2º deverá observar os limites definidos no plano de desenvolvimento da instituição, aprovado quando do seu credenciamento e credenciamento. § 4º É vedada aos centros universitários a criação de cursos fora de sua sede indicada nos atos legais de credenciamento”.

⁶⁰ CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Resolução CEN/CES nº 02/1998 e Resolução CNE/CES nº 10 de 11/2002.

⁶¹ “A produção intelectual institucionalizada será comprovada: a) por três cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu*, avaliados positivamente pela CAPES e/ou b) pela realização sistemática de pesquisas” (art. 2º, Resolução CNE/CES nº 02/1998).

infere que “as instituições que não se caracterizam pela excelência do ensino podem constituir-se como faculdades integradas, faculdades, institutos superiores e escolas superiores!”⁶².

Dessa forma, a classificação das instituições segundo a abrangência e especialização acabou indicando dissociação das atividades-fim das IES bem como graduações de qualidade. Correspondeu a menor abrangência a uma “categoria inferior em comparação à universidade”⁶³.

4.3. Os Cursos Superiores

As modalidades de cursos superiores estão previstas no art. 44 da LDB:

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I - cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

Além de enumerar os cursos de graduação, pós-graduação – divididos nos programas e cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e *lato sensu* (especialização, aperfeiçoamento e outros) – e extensão, já previstos pela legislação anterior, a legislação inova ao mencionar os cursos seqüenciais.

⁶² RANIERI, 2000, p. 212.

⁶³ RANIERI, 2000, p. 212.

Alternativa aos cursos de graduação⁶⁴ e não submetidos a diretrizes curriculares nacionais tem uma formatação bastante "flexível"⁶⁵, podendo possuir menor duração e complexidade. Visam atender "à crescente demanda pela freqüência a este nível de ensino (superior) que não se origina na busca de uma formação profissional ou acadêmica no nível de graduação", "mais densa"⁶⁶:

Regulamentado pela Resolução CNE/CES 01/1999, tem como sua principal modalidade os "cursos superiores de formação específica"⁶⁷. Oferecendo formação apenas num campo do saber, "mas não formação no nível de graduação numa área do conhecimento" e conduzindo a um diploma de ensino superior, de forma mais veloz, essa espécie de curso seqüencial permite a maior receptividade e adaptabilidade da educação superior às demandas do mercado de trabalho⁶⁸.

Inserir-se, assim, na lógica da "diversificação", própria do neoliberalismo educacional do Banco Mundial, de responder, com flexibilidade e eficiência, às demandas "mutáveis" e imediatas do mercado.

Restringindo-se, porém, à preparação a uma formação específica, mais célere, menos "densa" e que atenda ao mercado, esses cursos seqüenciais não se vinculam ao "desenvolvimento da pessoa humana", à preparação para o exercício da cidadania e

⁶⁴ MEC. **Política e Resultados 1995 – 2002**. O ensino superior: maior e melhor. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000679.pdf>. Acesso em 22/04/2008, p. 16.

⁶⁵ Banco Mundial. **Higher Education in Brazil**. Washington, 2002.

⁶⁶ Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Parecer nº 968 de 17 de dezembro de 1998.

⁶⁷ A outra modalidade prevista na Resolução são os "cursos superiores de complementação de estudos". Esses cursos, diferentemente dos cursos de formação específica, não estão submetidos aos processos de autorização e reconhecimento. Conduzem apenas, a certificados (e não diploma de ensino superior). Destinam-se, principalmente, a estudantes que desejam "atualização profissional ou uma ampliação de seus horizontes intelectuais em certos campos do saber", citando-se como exemplo, "um estudante de engenharia que almeja trabalhar em empresas e julgue útil, para sua formação e futuras oportunidades profissionais seguir um conjunto articulado de disciplinas do curso de Administração. A aprovação neste conjunto de disciplinas lhe permitirá obter um certificado, além do seu diploma de graduação" (Parecer CNE/CES nº 968 de 17 de dezembro de 1998).

⁶⁸ Banco Mundial, 1995, p. 74.

ao “mundo do trabalho”. Dessa forma, desviam-se dos objetivos amplos reconhecidos à educação pelo direito internacional e constitucional⁶⁹.

4.4. Os Sentidos das Classificações

A regulamentação das IES e de seus cursos revela linhas para a reorganização do setor, próprias do pensamento neoliberal na educação, recomendado pelo Banco Mundial.

Primeiro, o objetivo de diversificação e flexibilização do sistema. Diante da busca de eficiência, era entendido dentro de uma perspectiva limitada de qualidade e relevância/pertinência.

Com efeito, podiam ser observadas distintas modalidades de cursos – incluindo, além da graduação e pós-graduação, os cursos de extensão e os seqüenciais – e instituições, citando-se, além das universidades, os centros universitários, as faculdades integradas, etc.

No entanto, ao diversificar as instituições, a legislação estabelecia espécies organizacionais cujas diferenças em relação à universidade (grau máximo de qualidade e complexidade) davam-se em função de menores exigências de “qualidade” – titulação e dedicação docente, “produção intelectual institucionalizada” e “excelência” – e de atividades-fim a serem desenvolvidas (dissociando ensino, pesquisa e extensão).

Ademais, ao flexibilizar os cursos, limitava o alcance dos objetivos traçados à educação superior, estabelecendo cursos seqüenciais que visavam, em última análise, às necessidades imediatas do mercado de trabalho e não à formação integral do ser humano.

⁶⁹ DIAS, Marco Antonio Rodrigues. Dez Anos de Antagonismo nas Políticas sobre o Ensino Superior em Nível Internacional. **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial, p. 904.

Segundo, a ampliação, ao máximo, da liberdade educacional. Ao lado das medidas flexibilizadoras acima referidas, estendeu-se autonomia aos centros universitários, e, sob o prisma da livre iniciativa, permitiu-se a institucionalização da finalidade lucrativa na educação.

5. A Liberdade Educacional às IES Privadas

Como analisado, a reorganização da estrutura jurídica da educação nacional, no que se refere à atuação estatal e à organização institucional, no período FHC, refletiu o neoliberalismo educacional do Banco Mundial.

Sob o argumento da restrição orçamentária – a "crise fiscal" referida no Plano Diretor da Reforma do Estado – e sob égide da racionalidade empresarial e de busca de eficiência, efetivou-se a redefinição do papel do Estado, sinônimo de intervenção mínima, à qual correspondeu a ampliação ao máximo da esfera da sociedade civil burguesa.

A tal movimento, somou-se, como reflexo necessário, o favorecimento à liberdade educacional. A configuração dessa liberdade decorreu da concretização de concepção de Estado mínimo, que não interfere nos mecanismos do mercado nem nas prioridades institucionais, a menos que isso "seja preeminente e se justifique no plano econômico"⁷⁰; que estabelece um marco regulatório e avaliativo flexível; que estimula a diversificação como sinônimo de expansão do setor privado; e, finalmente, que, num sistema prioritariamente pago, fornece crédito a alunos carentes, para a formação de "capital humano".

5.1. A Livre Iniciativa

⁷⁰ Banco Mundial, 1994, p. 68.

A prestação da educação pela iniciativa privada foi legalmente possibilitada também a estabelecimentos lucrativos, autorizando-se a exploração lucrativa da educação.

O setor privado, sem ou com fins lucrativos foi, ademais, estimulado por meio de imunidades tributárias (restritas às instituições não lucrativas) e de recursos disponibilizados ao programa de crédito educativo.

Foi, então, o setor que mais cresceu no período FHC, impulsionando o novo ciclo expansivo da educação superior. Destacou-se, dentro dele, o grupo das instituições com fins lucrativos (aproximadamente 70% das IES em 2003⁷¹).

5.2. A Liberdade Acadêmica

No campo da liberdade acadêmica, a reestruturação legislativa, respeitando a extensão dada pela Constituição ao instituto, trouxe, num primeiro olhar, grandes avanços para o desenvolvimento democrático da educação superior.

a) Diversificação e Autonomia

A LDB não interferiu, como fazia Lei da Reforma Universitária, na organização interna das instituições (ciclo básico, departamentos, etc.), assegurando, assim, a liberdade nessa matéria. Privilegiou a diversificação e a flexibilidade, assegurando instituições “com variados graus de abrangência”, e distintas modalidades de cursos.

Ademais, diante do dispositivo constitucional de aplicação imediata, referente à autonomia (art. 209), estabeleceu, no art. 53, rol exemplificativo de prerrogativas a ela concernentes⁷². Muitas das atribuições enumeradas, todavia, não se limitam às universidades, alcançando todas as modalidades de IES. Citam-se, nesse sentido,

⁷¹ INEP, 2003, p. 07.

⁷² Ressalta-se, ainda, que o art. 54, § 1º, traz prerrogativas, inerentes à autonomia, próprias das universidades públicas.

como exemplos: a possibilidade de “fixar currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes” (inciso II), de “estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão” (inciso III), “elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes” (inciso V), “conferir graus, diplomas e outros títulos” (inciso VI), e “firmar contratos, acordo e convênios” (inciso VII).

Na regulamentação da matéria, ficou restrita às universidades, em última análise, somente a prerrogativa da criação de cursos superiores e aumento de vagas, independentemente de autorização do Poder Público – submetendo-se, porém, ao posterior processo de reconhecimento. Trata-se de atribuições que, por meio de Decretos presidenciais, foram estendidas aos centros universitários.

b) Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação

No âmbito da organização dos cursos e programas, é importante mencionar o grande avanço da nova legislação educacional com a instituição das diretrizes curriculares nacionais aos cursos de graduação.

Tais diretrizes, afastando a figura dos currículos mínimos – “grade curricular”, dentro da qual instituições, cursos e alunos estavam aprisionados⁷³ – visaram assegurar “a necessária flexibilidade e diversidade nos programas oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a atender às necessidades diferenciais de suas clientelas e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem⁷⁴.”

Inserida sua fixação na esfera de atribuições do CNE, o colegiado expediu dois pareceres iniciais sobre a matéria (n^{os} 776/1997 e 583/2001), estabelecendo orientações gerais para a elaboração das diretrizes específicas de cada curso de graduação. Nessas manifestações, destaca-se a enumeração, sob égide da liberdade

⁷³ CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Parecer CNE/CES n^o 67/2003.

⁷⁴ Plano Nacional de Educação (Lei n^o 10.172/2001).

de ensinar, aprender e pesquisar (art. 206, II, Constituição Federal), dos seguintes princípios: a “ampla liberdade na composição de carga horária” assim como na “especificação das unidades de estudo a serem ministradas”; o incentivo a uma “sólida formação geral”; o estímulo à “prática de estudos independentes”; o fortalecimento “da articulação da teoria com a prática, valorizando a pesquisa individual e coletiva, assim como os estágios e a participação em atividades de extensão”.

A eliminação dos currículos mínimos foi acompanhada, ainda, pelo rompimento com a lógica militar “credencialista” que regia os diplomas e que vinculava curso e carreira profissional. Com efeito, o diploma, a partir da LDB, limita-se a fazer “prova da formação recebida pelo titular” (art. 48, LDB)⁷⁵.

Restritos aos cursos de graduação, as diretrizes não atingem os cursos de extensão e os seqüenciais, cuja organização efetiva-se, portanto, num ambiente de liberdade ainda maior.

5.3. A Privatização da Educação Superior

A liberdade educacional, essencial no cenário pluralista do Estado Democrático de Direito para a consecução dos fins reconhecidos à educação, adquiriu, com as reformas ocorridas no período FHC, grande extensão.

Inseriu-se, porém, com esse movimento, no campo da educação, a possibilidade da finalidade lucrativa. Pôde, dessa forma, a empresa educacional buscar o lucro, num clima de grande liberdade, em prejuízo, inclusive, dos fins da educação e da qualidade.

Assegurada a liberdade pretendida pela sociedade civil burguesa para a promoção da educação, foi retomado o crescimento da educação superior, iniciado com os militares e estagnado na década de 1980, com um novo ciclo de expansão do setor privado.

⁷⁵ RANIERI, 2000, p. 173.

Fez-se, então, da educação superior um *serviço público não privativo privatizado*. Com efeito, o setor privado, em 2003, respondia por aproximadamente 70% das matrículas na graduação⁷⁶ e 90% dos estabelecimentos prestadores de educação superior (destes, quase 79% particulares, isto é lucrativos)⁷⁷.

⁷⁶ PINTO, 2004, p. 729.

⁷⁷ INEP, 2000, p. 09; BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Exposição de Motivos**. Anteprojeto de Lei de Lei da Reforma Universitária, 2005, p. 08. Disponível em <http://mecsrv04.mec.gov.br/reforma/Documentos/DOCUMENTOS/2005.7.29.21.13.55.pdf>. Acesso em 03/09/2008.

VIII. A LIBERDADE EDUCACIONAL ÀS IES PRIVADAS NO BRASIL: SIMILARIDADES COM AS CONCEPÇÕES DO BANCO MUNDIAL

A configuração jurídica da liberdade educacional às IES privadas no Brasil entre 1988 e 2002 efetivou-se no contexto da reorganização da legislação brasileira dentro de um processo de reforma neoliberal do Estado, impulsionado por Collor e intensificado por FHC.

Partiu de um ordenamento que somou o novo texto constitucional, promulgado em 1988 e inserido no vértice da pirâmide jurídica, e a legislação anteriormente produzida, em sua quase totalidade pelo regime militar.

Seguiu-se, então, um momento constitucional inicial (1988 a 1994) caracterizado pela pluralidade e falta de continuidade de políticas educacionais do governo brasileiro. Tais políticas, de qualquer forma, já indicavam soluções no formato neoliberal: o pressuposto da restrição orçamentária, o uso eficiente dos recursos públicos, a redefinição da atuação estatal, o favorecimento à iniciativa privada e a concepção de equidade a partir de crédito educativo, num sistema pago.

Finalmente, no período do governo FHC (1995 a 2002), ocorreu a reestruturação jurídica da educação nacional. Afastando quase que por completo a legislação que lhe precedeu, alinhou-se com o paradigma neoliberal, identificado com a concepção de Estado mínimo e a racionalidade *lucrativa e concorrencial*.

Nesse sentido, a reorganização da educação superior brasileira, compondo o conflito de interesses envolvidos na educação (Poder Público, educandos e sociedade civil promotora da educação) e acompanhando um processo mundial de reforma neoliberal do Estado e da própria educação superior, atendeu, em grande medida, ao *neoliberalismo educacional* propugnado pelo Banco Mundial, nos documentos produzidos na década de 1990 e em 2002.

Nesse cenário, a liberdade educacional às IES privadas foi configurada juridicamente sobre dois pilares:

- Primeiro, como uma liberdade, no sentido do liberalismo burguês, *em relação ao Estado*. A partir da limitação da atuação estatal e correspondente ampliação do espaço da sociedade civil burguesa, essa liberdade adquiriu grande extensão nos dois aspectos analisados: livre iniciativa e liberdade acadêmica;
- Segundo, no contexto da ampla liberdade *contra o Estado*, permeada pela racionalidade *concorrencial e lucrativa* e dela refém, o que acabou conduzindo *ao totalitarismo do capital*.

1. A Liberdade Educacional *em relação ao Estado*

Configurados os espaços do Estado e da sociedade civil, a liberdade educacional às IES privadas adquiriu grande dimensão. Somou, no contexto político democrático e econômico neoliberal, ampla livre iniciativa, inclusive para a exploração lucrativa da educação, e extensa liberdade acadêmica.

A educação, tendo em vista a consecução dos interesses do Estado e da coletividade, foi prevista, na Constituição Federal, como um serviço público. Todavia, um *serviço público não privativo*, podendo ser livremente prestado pelos particulares, atendidos requisitos de legalidade e qualidade (art. 209), num ambiente de “coexistência de estabelecimentos públicos e privados de ensino” (art. 206, III).

A liberdade acadêmica, prerrogativa da comunidade acadêmica de dirigir e organizar o processo educacional, foi assegurada pelos princípios informadores da educação nacional da “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” (art. 206, II) e do “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas” (art. 206, III). Afastou-se, assim, da concepção autoritária do Estado máximo, própria do governo militar, que, sufocando a liberdade individual, exercia controle ideológico da educação a ser prestada.

Do lado da atuação estatal, o texto constitucional assumiu um grande compromisso com a educação básica, nos termos do que veio a ser estabelecido na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990). Previu a atuação prioritária nesse nível educacional, pelos municípios e estados, a fim de assegurar o direito público subjetivo ao ensino fundamental, e a progressiva universalização do ensino médio. A educação superior, todavia, não foi atribuída prioritariamente a nenhum ente da federação.

No momento histórico de hegemonia do neoliberalismo, “pensamento único” após o fim do socialismo real soviético em 1989, tal configuração constitucional fundamentou uma intervenção estatal que, diante da “crise fiscal” e, na linha das recomendações do Banco Mundial, pautada na análise da “rentabilidade social” do investimento público, deixou a educação superior à esfera do não-Estado.

Trata-se, é importante notar, de postura que antecede a Constituição, marcando a concepção vigente na legislação militar, norteadas pelo “princípio da expansão com contenção”. Explicitando o espírito do texto constitucional de 1967, o constitucionalista atrelado ao regime militar, Manoel G. Ferreira Filho, colocava:

A experiência, todavia, prova que o ensino gratuito, no nível médio e superior, beneficia as classes mais altas da população. Sacrifica, por outro lado, recursos que poderiam ser empregados para o desenvolvimento do ensino primário que, este sim, beneficia direta e imediatamente os mais pobres¹.

Obedecia-se à idéia de que: “pode ser mais fácil, e talvez mais barato, para o Poder Público ampliar a oferta de oportunidades de instrução, confiando recursos a entidades particulares (...) do que pela criação de estabelecimentos públicos de ensino”².

¹ HORTA, José Luiz Borges. **Direito Constitucional da Educação**. Belo Horizonte: Decálogo, 2007, p. 106, *apud* FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 706.

² HORTA, 2007, p. 107, *apud* FERREIRA FILHO, 1986, p. 704.

No nível infraconstitucional, a nova legislação produzida na gestão de FHC atribuiu a coordenação da política nacional de educação ao Poder Executivo, com amplas competências normativas e materiais. Nesse cenário, no marco do "Plano Diretor da Reforma do Estado", foi a liberdade educacional às IES privadas amplamente assegurada e estendida.

Estruturou-se na linha do *neoliberalismo educacional* do Banco Mundial, nos pilares: 1. Estado Mínimo; 2. sociedade civil burguesa ampliada; e 3. entendimento restrito dos objetivos de qualidade, pertinência e equidade.

1.1. O Estado Mínimo

Acompanhando as diretrizes de intervenção mínima presentes nos documentos do Banco Mundial, observam-se, na organização jurídico-educacional brasileira do período pesquisado, configurando juridicamente a liberdade educacional às IES privadas: a) fomento à iniciativa privada e liberdade de organização; e b) redefinição do papel do Estado, diminuindo seu papel de mantenedor e estabelecendo um marco regulatório e avaliativo favorável;

a) O Fomento à Iniciativa Privada e a Liberdade de Organização

Diante da "crise fiscal" e da busca de eficiência, a solução apontada, ao lado da restrição da atuação direta do Estado, foi a expansão do setor privado, possibilitando a ampliação das "possibilidades educacionais com pouco ou nenhum custo direto para o Estado"³.

Nesse sentido, a legislação favoreceu fortemente o setor privado, com a abertura à empresa educacional lucrativa (Lei nº 9.870/99) e por incentivos financeiros públicos: imunidades tributárias às IES sem fins lucrativos e destinação de recursos mediante o

³ Banco Mundial, **La Enseñanza Superior**. Las Lecciones Derivadas de la Experiencia. Washington, 1995, p. 37.

crédito educativo (CREDUC e FIES), inclusive para alunos matriculados em IES empresariais.

Sem constituir campo de atuação prioritária de nenhum ente da federação, o espaço da educação superior foi preenchido pela iniciativa privada. Pôde nele se desenvolver, no ambiente pluralista e democrático de grande liberdade acadêmica, com ampla liberdade de organização. De fato, o ordenamento jurídico assegurou às IES “variados graus de abrangência”, com prejuízos, porém, à “excelência”, à titulação e dedicação docente, à “produção intelectual institucionalizada” e à consecução das atividades-fim. Estabeleceu, ainda, a diversificação de cursos, visando a resposta com flexibilidade às necessidades mutáveis e imediatas do mercado de trabalho.

Dessa forma, o Poder Público

Induz uma diferenciação do ensino superior generalizada no âmbito da educação superior brasileira, ao mesmo tempo em que incentiva, pelos mesmos mecanismos, o processo de mercantilização desse espaço social, mediante o estímulo à concorrência entre instituições privadas e, em face da conjuntura, à aproximação do setor produtivo”⁴.

b) A Redefinição do Papel do Estado

Restrição do Papel Mantenedor

A atuação estatal, como diretamente responsável pela educação superior, sofreu severa restrição. De fato, houve sensível diminuição do investimento público em IES públicas, o qual, se, no final do governo de José Sarney, atingia 0,97% do PIB, no final da gestão FHC, limitava-se a 0,64% do PIB⁵.

Ademais, nos termos do Plano Diretor, as IES públicas deveriam ser transformadas em “organizações sociais”, entidades privadas sem fins lucrativos.

⁴ SILVA JR., João dos Reis e SGUISSARD, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior do Brasil: Reformas do Estado e Mudanças na Produção**. Bragança Paulista: EDUSF, 1999, p. 235.

Assim, não obstante a previsão de recebimento de recursos públicos, deixariam de ser mantidas e administradas pelo Poder Público.

Marco Regulatório e Avaliativo favorável

Embora tenha sido a avaliação alçada ao nível legal (Lei nº 9.31/1995) e os mecanismos autorizativos detalhadamente regulamentados no nível infralegal (destacando-se os Decretos nºs 2.206/1996, 2.306/1997 e 3.680/2001), o que se verificou, a partir daí, na prática, foi um extraordinário número de instituições, cursos e vagas abertas, em sua grande maioria privadas, acompanhado, no geral, de um baixo desempenho avaliativo⁶.

Assim, na linha proposta pelo Banco Mundial e para não criar desestímulos ao setor da educação superior, a atuação estatal limitou-se, fundamentalmente a um marco regulatório e avaliativo favorável ao crescimento do setor, por meio da implantação de mecanismos mínimos e flexíveis de legalidade e de verificação de qualidade para o estabelecimento e funcionamento de instituições.

Nesse contexto, a avaliação prestou-se, em sua essência, a fornecer ao público um “ranking” qualitativo de instituições.

Sem uma atitude vigorosa no sentido de exigir providências e mesmo punir IES mal avaliadas, o Poder Público deixou à mão invisível do mercado e à interação entre consumidores e fornecedores a regulação do setor e, dessa forma, a definição dos cursos, programas, projetos pedagógicos e áreas de atuação a serem oferecidas e dos preços a serem cobrados.

⁵ PINTO, José Marcelino de Rezende. O Acesso à Educação Superior no Brasil. **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial, p. 733.

⁶ HORTA, 2007, p. 131.

Enfim, seguindo a proposta de "utilizar incentivos em lugar de decretos de cumprimento obrigatório"⁷ e de atuar não "como um ente de controle mas com uma atitude flexível"⁸, foi concretizada uma intervenção mínima do Estado. Restringindo-se a um "planejamento no interesse da concorrência"⁹, reduziu sensivelmente as questões a serem decididas politicamente no campo da educação superior¹⁰.

c) O Resultado da Política do Estado Mínimo

A resposta governamental ao fenômeno mundial de crise do setor incorporou a recomendação de restrição da esfera do Estado, por meio de atuação facilitadora, ao invés de uma intervenção mais direta e incisiva.

Ocorre que, no contexto brasileiro, já podia ser observada, após a expansão desordenada e privatista da educação superior no período militar, a precariedade do papel estatal mantenedor e regulador de qualidade.

Assim, a política educacional de FHC, concretizando uma postura gestada pelos governantes civis anteriores, possibilitou, no livre mercado educacional, a retirada das amarras restantes à liberdade, no sentido liberal burguês, *em relação ao Estado*. Foi dessa forma que estruturou a atuação estatal para a consecução dos fins próprios, trazidos pelo art. 3º da Constituição, e buscou assegurar o direito social à educação superior.

⁷ Banco Mundial. **Construyendo Sociedades del Conocimiento**: nuevos retos para la educación terciária. Washington, 2003, p. 119.

⁸ Banco Mundial, 2003, p. 95.

⁹ HAYEK, Friedrich A. **O Caminho da Servidão**. Trad. De Leonel Vallandro. 2ª ed. São Paulo: Globo, 1977, p. 40.

¹⁰ FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Trad. Luciana Carli. 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988, p. 23 e 24.

1.2. A Liberdade Educacional no Âmbito da Sociedade Civil Burguesa Ampliada

À limitação do campo estatal, correspondeu a ampliação da esfera da sociedade civil e, nesse sentido, da liberdade individual burguesa *em relação ao Estado*.

A livre iniciativa, assegurada pela Constituição no âmbito de um serviço público não privativo, efetivou-se no espaço deixado pela precariedade do Estado mantenedor e regulador. Submeteu-se, apenas, a processos autorizativos para fins de verificação de cumprimento de requisitos mínimos de legalidade e qualidade.

Dessa forma, a reestruturação jurídica educacional possibilitou o extraordinário crescimento das IES e cursos privados, fazendo da educação superior um *serviço público não privativo privatizado*.

À comunidade acadêmica, seguindo o estabelecido pelo texto constitucional, foi assegurada a prerrogativa de ampla liberdade acadêmica, de organização e direção do processo pedagógico. Foi submetida, apenas, a diretrizes gerais, num cenário democrático e pluralista de diversificação, flexibilidade e autonomia institucional.

Vicejou, assim, a liberdade educacional, na linha das recomendações do Banco Mundial, num espaço de sociedade civil ampliado, autônomo, porém, competitivo.

1.3. O Enfoque Restrito de Qualidade, Pertinência e Equidade

Inspirando-se para a reforma da educação superior “na administração de empresas”¹¹, o Poder Público trouxe definitivamente para dentro si, a racionalidade

¹¹ BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm. acesso em 15/04/2008.

econômica capitalista, fazendo vigorar, como a razão do Estado¹², os valores do mercado como eficiência e competitividade.

Dessa forma, restringiu, como feito pelo Banco Mundial, a abrangência dada pelo Direito Internacional da Educação aos conceitos de pertinência, equidade e qualidade.

A qualidade, então, vinculada à idéia de eficiência foi, sob égide da Lei nº 9131/95 e regulamentação posterior, inserida na lógica empresarial e concorrencial. Correspondeu à aptidão para sobrevivência às provas do mercado irrestrito, e não à capacidade de atender aos objetivos amplos atribuídos à educação pela Constituição e legislação internacional.

A equidade, ligada no direito internacional da educação à ampliação e à igualdade de acesso e permanência, foi buscada, com a restrição de verbas para a educação estatal, a partir da concessão de crédito educativo (CREDUC e FIES). Assim, pretendeu o Estado tornar o capital disponível a fim de solucionar “imperfeições do mercado” e, dessa forma, “real a igualdade de oportunidades, para diminuir as desigualdades de renda e de riqueza”¹³.

Finalmente, em relação à meta de pertinência, a legislação permitiu a diferenciação institucional (IES públicas e privadas, com e sem fins lucrativos; universidades, centros universitários, faculdades, etc.) e de cursos (graduação, pós-graduação, extensão e seqüencial).

Todavia, diferenciação das IES deturpou-se em gradações de qualidade (categorias de nível “inferior em comparação à universidade”¹⁴) e na autorização do empreendimento educacional lucrativo. Já a diversificação de cursos, inovando com os cursos breves de formação específica (seqüenciais), alternativas às graduações

¹² FREITAG, Bárbara. **A Teoria Crítica**: Ontem e Hoje. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 91.

¹³ FRIEDMAN, 1988, p. 97.

¹⁴ **Educação Superior, Direito e Estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: Edusp/Fapesp, 2000, p. 212.

"densas" e de longa duração, deu importância maior ao mercado e suas necessidades mutáveis. Não concebeu como prioritária a formação plena do ser humano.

Enfim, a diversificação do sistema efetivou-se em prejuízo da qualidade e dos objetivos da educação. Não foi orientada, ademais, à solução dos “problemas da sociedade e do mundo do trabalho”, e às metas mais amplas de desenvolvimento individual e social, num cenário solidário¹⁵

2. A Racionalidade Neoliberal e o *Totalitarismo do Capital*

Com a reorganização da legislação educacional, configurou-se um cenário de prevalência da sociedade civil burguesa sobre o Estado e do direito individual de liberdade sobre a pretensão estatal de intervir na educação para efetivação de seus fins e do direito social à sua prestação.

Assim, estabeleceu-se na educação superior, com vigor, a empresa educacional, que, em 2003, representava 70 % do setor. Junto com ela, foi inserida, com amparo legal, a racionalidade neoliberal *competitiva* e *lucrativa*. Fez-se, então, do setor, um espaço de organização social baseado na concorrência e permeado pela finalidade lucrativa, pelo benefício individual.

Dessa forma, os objetivos da educação – que, remetendo aos interesses do Estado e da coletividade educanda, fazem da educação um serviço público – deturparam-se e se tornaram a rentabilidade ou, pelo menos, enfraqueceram-se, diante da necessidade de sobrevivência dentro de um ambiente competitivo.

Com efeito, a educação superior passou a ser composta, na sua grande maioria, pela empresa educacional. Seu fim, sendo o lucro, não é a consecução dos objetivos atribuídos pelo direito à educação, mero instrumento para o aumento do capital:

¹⁵ Art. 6º, Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Paris, 1999.

Os históricos fins da educação superior – produção acadêmico-científica e estabelecimento de uma cultura institucional baseada na crítica – constituem-se em fins proclamados em contradição com os fins reais decorrentes de sua natureza empresarial e privada: o lucro¹⁶.

Convivendo com as IES empresariais, observavam-se as instituições privadas que, embora sem finalidade lucrativa¹⁷, foram inseridas no mercado da concorrência e do lucro, necessitando, diante disso, nele sobreviver.

Assim, a *razão competitiva* não se limitou à atuação dos empresários. Expandiu-se, institucionalizando-se na educação superior como um todo e estabeleceu, também nesse campo, uma idéia de êxito que não supõe solidariedade, mas o triunfo na competição com os outros¹⁸.

O avanço dos valores capitalistas sobre o mundo da educação prejudicou, conseqüentemente, a racionalidade *emancipatória, humanista e solidária* que deveria permeá-lo, em conformidade com o ordenamento jurídico internacional. Atentou, nesse sentido, contra o compromisso radical com o homem concreto e a meta de emancipá-lo de seus entraves internos e externos.

Com tal colonização do mundo da cultura, os limites e delineamentos à ampla liberdade educacional, configurada *em relação ao Estado*, acabaram dados, então, menos pelo Poder Público e mais pelas regras do mercado neoliberal.

A liberdade educacional passou a ser severamente limitada pela finalidade de lucro e pela necessidade de sobrevivência no mercado competitivo, prestando-se, diante disso, como instrumento para tais desígnios. Deixou, dessa forma, de ser

¹⁶ SILVA JR e SGUISSARDI, 1999, p. 221.

¹⁷ Em 2003, as IES não lucrativas correspondiam a apenas 21, 2% do setor privado (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS – INEP. **Censo da Educação Superior 2003**. Resumo Técnico. 2003, p. 07 Disponível em http://www.inep.gov.br/download/superior/censo/2004/resumo_tecnico_050105.pdf. Acesso em 05/09/2008).

¹⁸ CORRAGIO, 1996, p. 80. Complementa o autor que “Ser competitivo significa ter a capacidade de passar pelas provas que o mercado impõe, respondendo rápida e eficientemente às suas mudanças” (CORRAGIO, 1996, p. 80).

exercida, essencialmente, para a consecução dos objetos do serviço público educacional, que remetem em última análise ao “valor homem”.

Nessa linha, o exercício da liberdade acadêmica, cuja titularidade haveria de recair sobre a comunidade de docentes e alunos, para a consecução das atividades-fim da educação, foi assumido, na livre iniciativa, pela entidade mantenedora. Essa, com responsabilidades de índole econômica e financeira, moldou-o de acordo com os recursos disponíveis e com os sinais do mercado:

Na maioria das instituições privadas não existe, de fato, liberdade acadêmica, para os docentes, isto é, de ensino e pesquisa, pois a criação de cursos, o currículo e até as ementas das disciplinas oferecidas são controladas pela mantenedora, do mesmo modo que as raras pesquisas existentes. É também a mantenedora que fixa o número de vagas e o tamanho das turmas e, como os recursos (e os lucros) provêm das mensalidades, o interesse dessas universidades é o de ampliar exorbitantemente o número de vagas¹⁹.

Diante disso, pode-se concluir que o Estado mínimo, visto por Hayek como ideal de garantia da liberdade e meio para evitar o “caminho da servidão”, fez, no campo da educação superior, o inverso do que se pretendia: tornou-o um cenário de restrição de liberdade, “escrava”²⁰ da meta de lucro e de sobrevivência no mercado competitivo.

Se, por um lado, as recomendações do Banco Mundial, paradigma do *neoliberalismo educacional*, evitaram o *totalitarismo estatal*, por outro, conduziram ao *totalitarismo do capital*.

Esse outro totalitarismo há de ser entendido dentro do cenário competitivo de expansão ilimitada da rentabilidade. Implica a restrição da liberdade para, sob égide de uma razão *emancipatória* e *humanista*, promover a educação e seus objetivos de

¹⁹ DURHAN, Eunice. **Autonomia Universitária**. Extensão e Limites. Disponível em <http://www.iea.usp.br/iea/ensinosuperior/confdurham.html>. Acesso em 25/04/2008.

²⁰ TEIXEIRA, Anísio. **Um Anacronismo Educacional**. Revista Senhor. Rio de Janeiro. Ano 02, nº 01, 1960, p. 30, *apud* CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: EDUFF; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2005, p. 364.

atualização integral das potencialidades dos homens e de desenvolvimento econômico, político, cultural e social da coletividade, num contexto de solidariedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A configuração jurídica da liberdade educacional às IES privadas no Brasil, a partir da promulgação da Constituição de 1988 até o término do governo FHC (2002), resultou da forma como foram articulados, na reorganização legislativa observada, os interesses envolvidos na educação (pretensões do Estado e da sociedade, promotora da atividade educativa e educanda) e, nesse sentido, de como se efetivou a solução ao antagonismo Estado - sociedade civil.

Na composição de tal antagonismo, representado na Constituição Federal (art. 205) de um lado pelo *Princípio do Dever Estatal* e, de outro, pelo *Princípio do Dever Familiar e da Participação Social*, prevaleceu o segundo: a atuação da família e da sociedade, “formas eufemísticas”, no contexto econômico neoliberal, para designar o privatismo educacional¹

Assim, a IES privada, personificação da esfera da sociedade civil burguesa, pôde se desenvolver com extensa margem de liberdade educacional (livre iniciativa e liberdade acadêmica). Trata-se de uma liberdade configurada a partir da prevalência da esfera da sociedade civil burguesa sobre o campo de atuação estatal e de sua pretensão de promover a educação para fins distintos e infinitos, em detrimento da intervenção do Poder Público, visando os fins estatais e da coletividade educanda.

Ocorre que o mercado neoliberal da educação superior, eivado de racionalidade *lucrativa e concorrencial*, se, por um lado, promoveu liberdade *em relação ao Estado*, por outro, acarretou em outra forma de totalitarismo, distinto do estatal: o *totalitarismo do capital*.

Desvirtuando a liberdade educacional para o desenvolvimento integral do homem e do grupo social, essa outra forma de totalitarismo produziu a mesma consequência

¹ CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: EDUFF; Brasília, DF: FLACSO do Brasil 2005, p. 445.

que o paradigma liberal burguês tentou evitar: a negação da liberdade e do "valor homem"; o rompimento com a "marcha da civilização" na tradição do iluminismo. Do mesmo modo que o *Estado totalitário*, ela gerou, ao invés de liberdade e prosperidade, "miséria e servidão"².

Dessa forma, restou impossibilitada a identificação da educação privada com a educação livre.

A liberdade educacional tornou-se ineficaz como meio para que as IES privadas atingissem os fins *humanistas* e *emancipatórios* atribuídos pela Constituição Federal e pelo Direito Internacional da Educação ao serviço público educacional (desenvolvimento humano e social pleno e solidário). Tornou-se, assim, instrumento ineficaz para a concretização do "valor homem" – fundamento e fim último do processo educativo e da ordem jurídica.

Para que se torne instrumental efetivo para tais fins a liberdade passa a demandar sua imposição sobre outro espectro além do Estado totalitário: o capital. Trata-se, enfim, de um segundo prisma fundamental sob o qual a liberdade há de ser observada: a *liberdade em relação ao capital*, cuja concretização somente se mostra possível com o aniquilamento da razão neoliberal, *competitiva* e *lucrativa*, que viciou a educação superior.

² HAYEK, 1977, p. 11 e 12.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**. As Políticas Sociais e o Estado Democrático. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

AROCENA, Rodrigo. Las Reformas de la Educación Superior y los Problemas del Desarrollo em América Latina. **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial.

BANCO MUNDIAL. **Education**: Sector Working Paper. Washington, 1971.

_____ **Education**: Sector Working Paper”. Washington, 1974.

_____ **Education**: Sector Policy Paper. Washington, 1980.

_____ **La Enseñansa Superior**. Las Lecciones Derivadas de la Experiencia. Washington, 1995.

_____ **Brazil. State of Espírito Santo: Basic Educacion Project**. Washington, 1995.

_____ **Prioridades y Estrategias para la Educación**. Examen del Banco Mundial. Washington, 1996.

_____ **Constructing knowledge societies**: new challenges for tertiary education”, Washington, 2002 (versão em espanhol: _____ **Construyendo Sociedades del Conocimiento**: nuevos retos para la educación terciária. Washington, 2003).

BEINSTEIN, Jorge. **Capitalismo Senil**. A grande crise da economia global. Trad. Ryta Vinagre. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

BOAVENTURA, Edivaldo M. A Educação na Constituição de 1988. **Revista de Informação legislativa**, Brasília, Senado Federal, ano 29, n. 116, p. 275-286, out-dez, 199.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____ **Estado, Governo, Sociedade**. Para uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. rev. atual. amp. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa de Apoio à Educação Superior: Nova Universidade**. Brasília, 1985. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001609.pdf>. Acesso em 18/04/2008.

_____ **Plano decenal de educação para todos**. Brasília, 1993. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002598.pdf>. Acesso em 22/04/2008

_____ **Educação no Brasil: situação e perspectivas**. Brasília, 1993. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002215.pdf>. Acesso em 22/04/2008.

_____ **Linhas Programáticas da Educação Brasileira**. Brasília, 1993. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002562.pdf>. Acesso em 22/03/2008.

_____ **Política e Resultados: 1995 – 2002.** O ensino superior: maior e melhor. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000679.pdf>. Acesso em 22/04/2008.

_____ **Exposição de Motivos.** Anteprojeto de Lei de Lei da Reforma Universitária, 2005. Disponível em <http://mecsrv04.mec.gov.br/reforma/Documentos/DOCUMENTOS/2005.7.29.21.13.55.pdf>. Acesso em 03/09/2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). **Evolução do ensino superior – graduação: 1980 – 1998.** Brasília, 2000. Disponível em http://www.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao_1980-1998.pdf. Acesso em 22/04/2008.

_____ **Censo da Educação Superior 2003.** Resumo Técnico. 2003. Disponível em http://www.inep.gov.br/download/superior/censo/2004/resumo_tecnico_050105.pdf. Acesso em 05/09/2008

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Estado.** Disponível em http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm. acesso em 15/04/2008.

CARR, Edward H. **Que é História?** Trad. Lúcia Maurício de Alverga. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CHOMSKY, Noan. **O lucro ou as pessoas?** Neoliberalismo e ordem global. Trad. Pedro Jorgensen Jr. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3ª ed. rev. e amp. São Paulo: Saraiva, 2003.

CORRAGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a Educação: Sentido Oculto ou Problemas de Concepção. Trad. Mônica Corullón. In DE TOMASSI, Livia, WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC-SP, 1996.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Reformanda**. O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

_____ **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: EDUFF; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2005.

DIAS, Marco Antonio Rodrigues. Dez Anos de Antagonismo nas Políticas sobre o Ensino Superior em Nível Internacional. **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial.

DIAS SOBRINHO, José. **Dilemas da Educação Superior no Mundo Globalizado**. Sociedade do Conhecimento ou Economia do Conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. Trad. Vítor Marques Coelho. 2ª ed. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2003.

DURHAN, Eunice. **Autonomia Universitária**. Extensão e Limites. Disponível em <http://www.iea.usp.br/iea/ensinosuperior/confdurham.html>. Acesso em 25/04/2008.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 4ª ed. São Paulo: EDUSP/FDE, 1996.

FERREIRA, Dâmares. Ensino Público e Ensino Privado: Diferenças Constitucionais. In _____ (coord.). **Direito Educacional em Debate**. São Paulo: Cobra Editora, 2004.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 26ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

FONSECA, Dirce Mendes. **O Pensamento Privatista em Educação**. Campinas: Papirus, 1992.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo, v. 24, n. 1, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27/11/2007.

FREITAG, Bárbara. **A Teoria Crítica**: Ontem e Hoje. São Paulo: Brasiliense, 2004.

FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. Trad. Moacir Gadotti e Lilian Lopes Martins. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **Pedagogia da Autonomia**. Saberes necessários à prática educativa. 34ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Trad. Luciana Carli. 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GARCÍA GUADILLA, C. Balance de la Década de los '90 y Reflexiones sobre las Nuevas Fuerzas de Cambio em la Educación Superior. In Molis M. (org.). **Las Universidades en la América Latina: Reformadas o Alteradas?** La Cosmética del Poder Financiero. Buenos Aires: CLACSO, 2003.

GENRO, Tarso. A “Paz perpétua” no mundo atual. In: ROHDEN, Valério (Org.). **Kant e a instituição da paz**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, Goethe-Institut/ICBA, 1997, p. 239-240.

GENTILI, Pablo. **A Falsificação do Consenso**. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GRAU, Eros. Constituição e Reforma Universitária. **Jornal Folha de São Paulo**. São Paulo, 23/01/2005.

HAYEK, Friedrich A. **O Caminho da Servidão**. Trad. De Leonel Vallandro. 2ª ed. São Paulo: Globo, 1977.

HERKENHOFF, João Baptista. **Dilemas da Educação**: dos apelos populares à Constituição. São Paulo: Cortez, Editores Associados, 1989.

HOBBSBAWN, Eric. **A Era dos Extremos**: O Breve Século XX. 1914 a 1991. Trad. Marcos Santarrita. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORTA, José Luiz Borges. **Direito Constitucional da Educação**. Belo Horizonte: Decálogo, 2007.

JOHNSTONE, Bruce. **The Financing and the Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms**. World Bank, Washington, 1998.

KANT, Immanuel. Resposta à Pergunta: Que é Ilumismo? In _____ **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. Trad. Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, 2004.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Cia das Letras, 1988.

LIMA LOPES, José Reinaldo de. **O Direito na História**. Lições Introdutórias. 2ª ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2002.

LUZURIAGA, Lorenzo. **História da Educação Pública**. Trad. Luiz Damasco Penna e J. B. Damasco Penna. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

MANACORDA, Mario Alighiero. **História da Educação**: da Antiguidade aos nossos dias. Trad. Gaetano Lo Monaco. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, Carlos Benedito. **Ensino Pago**: um retrato sem retoques. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1988.

_____ O novo ensino superior privado no Brasil. In _____ (org.) **Ensino Superior Brasileiro**. Transformações e Perspectivas. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed. Atual por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros: 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19^a ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso D. Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 1^o vol. 13^a edição rev. e atual. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo Antigo e Moderno**. Trad. Henrique de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. O pão do direito à educação.... **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, vol. 24, n^o 84, set. 2003.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Trad. Dulce Matos. 2^a ed. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

_____ **Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro**. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 12^a ed. São Paulo: Cortez, Brasília: UNESCO, 2007.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil nos anos 90: período Itamar Franco. In _____ (org). **Educação e Política no Limiar do Século XXI**. Campinas/SP: Autores Associados, 2000.

NOUR, Soraya. Um Público Crítico: a condição da paz. **Impulso – Revista de Ciências Sociais e Humanas**. Emmanuel Kant (1804 – 2004). Piracicaba: Ed. UNIMEP, v. 15, n^o 38, set-dez 2004.

NUNES, Edson. **Teias de Relações Ambíguas: regulação e ensino superior**. Brasília: INEP, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Observação Geral nº 13**. Aplicação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O direito à educação (artigo 13 do Pacto). 21^o período de sessões, 1999. U.N. Doc. E/C.12/1999/10. Disponível em: http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/esc_gencom13.htm (Acesso em 16/01/2008); e <http://hei.unige.ch/humanrts/gencomm/epcomm13s.htm> (Acesso em 05/01/2008).

PINHEIRO, Maria Francisca. O Público e o Privado na Educação: um conflito fora de moda?. In FÁVORA, Osmar (org.). **A Educação nas Constituições Brasileiras: 1823 a 1988**. 3^a ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

PINO, Ivani. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 8^a ed. São Paulo: Cortez, 2003.

PINO, Ivany; GOERGEN, Pedro; PIOZZI, Patrícia; SGUISSARDI, Valdemar; GALLO, Silvio. Editorial. **Educação & Sociedade**, 2005, vol.26, n. 92. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300001. Acesso em 18/04/2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Acesso à Educação Superior no Brasil. **Educação & Sociedade**. Universidade: Reforma e/ou Rendição ao Mercado? Campinas: CEDES, v. 25, nº 88, 2004. Número Especial.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo, Max Limonad, 2000.

RANIERI, Nina. **Autonomia Universitária: As Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988**. Edusp, 1994.

_____ **Educação Superior, Direito e Estado:** na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: Edusp/Fapesp, 2000.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público:** curso elementar. 9ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Liberdade de ensinar no Direito Educacional brasileiro:** limites legais à manifestação da OAB. Anuário da Abedi, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 181-197, 2004.

ROCHA, José de Albuquerque. O Estado em juízo e o princípio da isonomia. In RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **Lições Alternativas de Direito Processual.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1995.

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. In _____ e GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo.** As Políticas Sociais e o Estado Democrático. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação:** trajetórias, limites e perspectivas. 9ª ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

SEGREGA, Francisco López. El Impacto de la Globalización y las Políticas Educativas em los Sistemas de Educación Superior de América Latina y el Caribe. In Molis M. (org.). **Las Universidades en la América latina: Reformadas o Alteradas?** La Cosmética del Poder Financiero. Buenos Aires: CLACSO, 2003.

SGUISSARDI, Valdemar. **O Banco Mundial e a Educação Superior:** revisando teses e posições? Universidade e sociedade, Brasília, DF, v. 10, n. 22, p. 66-77, 2000, p. 02. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1111t.PDF>, acesso em 28/02/2008.

SILVA JR., João dos Reis e SGUISSARD, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior do Brasil: Reformas do Estado e Mudanças na Produção**. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 1987.

_____ **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOARES, Maria Clara Souto. Banco Mundial: Políticas e Reformas. In TOMASSI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC-SP, 1996.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, e MENDONÇA, José Vicente Santos. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação constitucional da livre iniciativa. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, v. VIII, p. 623-666, 2008.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**. A promessa não-cumprida de benefícios globais. Trad. Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 2002.

_____ **Os exuberantes Anos 90**. Uma nova interpretação da década mais próspera da história. Trad. Sylvia Maria S. Cristovão dos Santos, Dante Mendes Aldrighi, José Fernando de Lima Gonçalves, Roberto Mazzer Neto. São Paulo: Cia. das Letras, 2003

SUSSEKIND, Arnaldo *et. al.* **Instituições de Direito do Trabalho**. 19 ed. atual. por Arnaldo Sussekind e João de Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 2000.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. Trad. Rodrigo León Contrera. São Paulo: Cortez, 1995.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção Internacional dos Direitos Humanos**. Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História Social dos Direitos Humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2002.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação**. Paris, 1998. Disponível em http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030620161930/20030623111830/. Acesso em 05/05/2008.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. Trad. De M. Irene Q. F. Szmrecsányi e Tamás J. M. K. Szmrecsányi. 11^a ed. São Paulo: Pioneira, 1996.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. 5^a ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2006.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.