

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MICHELLE ASATO JUNQUEIRA

**Universidade, autonomia e atuação estatal: a
avaliação como garantia do direito à educação**

São Paulo

2011

MICHELLE ASATO JUNQUEIRA

**Universidade, autonomia e atuação estatal: a
avaliação como garantia do direito à educação**

Trabalho apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em Direito Político e
Econômico

Orientadora: Professora Doutora Clarice Seixas
Duarte

São Paulo

2011

J95u

Junqueira, Michelle Asato

Universidade, autonomia e atuação estatal: a avaliação como garantia do direito à educação. / Michelle Asato Junqueira. – São Paulo, 2011.

148 f. ; 30 cm

Dissertação (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie - São Paulo, 2011.

Orientador: Clarice Seixas Duarte.

Bibliografia : p. 130-148

1. Educação. 2. Universidade. 3. Avaliação Universitária
I. Título.

MICHELLE ASATO JUNQUEIRA

**Universidade, autonomia e atuação estatal: a
avaliação como garantia do direito à educação**

Trabalho apresentado para examinadores da
banca de qualificação como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em Direito Político e
Econômico

BANCA EXAMINADORA:

**Professora Doutora Clarice Seixas Duarte
Universidade Presbiteriana Mackenzie**

**Professor Doutor Felipe Chiarello de Souza Pinto
Universidade Presbiteriana Mackenzie**

**Professora Livre Docente Maria Garcia
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**

Ao amor da minha vida, razão dos meus dias e sentido dos meus sonhos, Carlos Eduardo, meu Cadu.

Ao meu querido Alexandre, porque não sei o que em mim é ele e o que nele sou eu.

Sem meus homens, nada teria sentido.

AGRADECIMENTOS

A Deus, presente na força que me faz prosseguir.

Ao meu amado filho, Carlos Eduardo, por todas as noites que chorei por não chegar a tempo de colocá-lo para dormir e, assim, me fazer reconhecer o verdadeiro sentido do amor

Ao meu marido, Alexandre, companheiro de sonhos e de projetos do passado, presente e futuro.

À minha mãe, mulher forte, que me ensinou que sempre é possível fazer mais e que o trabalho duro é obrigação das pessoas de bem.

À Professora Clarice Seixas Duarte, orientadora presente e cuidadosa, por todas as horas dispensadas, pelo carinho e dedicação com que exerce a docência e pela esperança transparente na efetivação dos direitos sociais.

Ao Professor Felipe Chiarello de Souza Pinto, que fez brotar em mim a semente da pesquisa e da pós-graduação, agradeço pelo incentivo e por acreditar que eu era capaz. Sua generosidade e carisma sempre me fazem dar um passo adiante.

À Professora Maria Garcia, pelas considerações preciosas em minha banca de qualificação e por se mostrar tão disponível a discutir este trabalho. Registrar a sua presença neste trabalho acadêmico é uma honra imensurável.

Aos Professores Ari Marcelo Sólón, Alysson Leandro Mascaro, Cláudio Lembo, Hélcio Ribeiro, Gianpaolo Poggio Smanio, José Francisco Siqueira Neto, Mônica Hermann Salem Caggiano, Patrícia Tuma Martins Bertolin, Solange Telles da Silva, que transformaram meus pensamentos, fazendo-me refletir sobre o real sentido do Direito e da Justiça.

Aos demais professores do Programa de Mestrado em Direito Político e Econômico por também contribuírem com seu talento.

Às Professoras Cláudia Márcia Costa e Susana Mesquita Barbosa, pela oportunidade de exercer a monitoria do Ensino à Distância na disciplina de Teoria do Estado e da Constituição, fazendo-me adentrar o mundo novo da educação.

Aos colegas de minha turma de Mestrado, com quem compartilhei momentos de tensão, aflição e também a sensação de dever cumprido.

Agradecimentos sem fim aos amigos que plantei: Luciana Oliveira Chaves, pela perfeita parceria em artigos; Renata Mollo dos Santos, pelos e-mails intermináveis; Luciana Veloso, pelas várias análises psicológicas e Karin Pfannemüller Gomes, amiga antiga que me deu a certeza de estar em casa.

Aos companheiros dos grupos de pesquisa “Direitos Sociais, Políticos e Econômicos na jurisprudência dos Tribunais Superiores”, “Políticas Públicas como Instrumento de Efetivação da Cidadania” e “Direito e Economia” por tudo o que me ensinaram e por todas as coisas pelas quais pudemos refletir.

Ao Renato, Secretário do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, nosso anjo da guarda.

Aos amigos da 9ª Vara Federal Cível, que suportam os meus dias de bom e de mau humor e que acompanharam esta caminhada dia após dia, em especial ao “meu amigãozão”, Alexandre Sanson, companheiro de luta acadêmica, por sua incansável solidariedade. Sou-lhe eternamente grata.

Aos meus tantos outros amigos, alegria da vida e alento para os momentos de desânimo.

À Justiça Federal de Primeira Instância, por materializar o sonho da Pós-Graduação.

Muito obrigado a todos por fazerem de mim o que sou hoje. Com certeza, diferente e – espero – melhor do que eu era quando dei início a este projeto.

Há escolas que são gaiolas e há escolas que são asas.
Escolas que são gaiolas existem para que os pássaros desaprendam a
arte do vôo. Pássaros engaiolados são pássaros sob controle.
Engaiolados, o seu dono pode levá-los para onde quiser.
Pássaros engaiolados sempre têm um dono. Deixaram de ser pássaros.
Porque a essência dos pássaros é o vôo.
Escolas que são asas não amam pássaros engaiolados.
O que elas amam são pássaros em vôo.
Existem para dar aos pássaros coragem para voar.
Ensinar o vôo, isso elas não podem fazer, porque o vôo já nasce dentro
dos pássaros.
O vôo não pode ser ensinado.
Só pode ser encorajado.

Rubem Alves

("Gaiolas e Asas", Folha de S. Paulo, Tendências e debates, 05 dez. 2001)

Depois de algum tempo de chegada,
o estrangeiro disse aos homens do vale, num morrer de tarde:
Até agora vos tinha falado apenas dos cânticos dos pássaros e
da ternura das madrugadas.
Era preciso fazer convosco um aprendizado fundamental:
Sentir a incerteza do amanhã,
Vivendo a negação de mim mesmo, num trabalho que não é nosso.
Só assim falar a vós seria uma forma de falar convosco.
Agora vos digo:
Não acreditemos em quem proclame
Que nossa fraqueza é um presente dos deuses;
Que ela está em nós como perfume nas flores
Ou o orvalho nas manhãs.
Nossa fraqueza não é ornamento de nossas vidas amargas.
Não acreditemos nos que afirmam,
Com hipócrita entonação,
Que a vida é assim mesma:
- uns poucos podendo muito,
milhões nada podendo.
Nossa fraqueza não é virtude.
Façamos de conta, porém, que acreditamos em seus discursos.
É preciso que nenhum gesto nosso
Revele nossa intenção real.
É preciso que eles partam felizes com sua mentira;
Certos de que somos coisas suas.
Necessitamos de tempo
Para preparar o nosso discurso
Que sacudirá montanhas e vales
Mares e rios
E os deixará atônitos e medrosos.
Nosso discurso diferente
- nossa palavração – será dito
por nosso corpo todo:
nossas mãos, nossos pés, nossa reflexão.
Tudo em nós falará uma linguagem
Criadora de vida
- inclusive os instrumentos que nossas mãos usarão
quando em comunhão,
transformarmos nossa fraqueza em nossa força.
Ai de nós porém, se pararmos de falar,
Somente porque eles já não possam mais mentir.
Por isto vos digo:
Nosso discurso de libertação
Não é medicina para doença passageira.
Se emudecermos ao se calarem
As mentiras atuais
Novas mentiras surgirão
em nome de nossa libertação.
Nosso discurso diferente,
- nossa palavração.
Como discurso verdadeiro,
Se fará e re-fará;
Jamais é ou terá sido,
Porque sempre estará sendo.
Nosso discurso diferente,
- nossa palavração.
Tem de ser um discurso permanente.¹
(Paulo Freire, abril de 1971)

¹ FREIRE, Paulo. *Pedagogia dos sonhos possíveis*. São Paulo: Editora Unesp, 2001. (apresentação)

RESUMO

A educação insere-se no rol dos direitos fundamentais, mas somente se efetiva se a prestação do serviço educacional é feita com qualidade. A verdadeira educação tem por finalidade a transformação da realidade social e a emancipação do indivíduo e deve prestar-se a assegurar os objetivos e a resguardar os fundamentos definidos no Estado Social e Democrático de Direito assumido pela Constituição Federal de 1988. Neste contexto, o presente trabalho analisa a função da educação, em especial no âmbito do ensino superior, o tratamento jurídico a ela dispensado no constitucionalismo brasileiro e no ordenamento jurídico atual para, em seguida, discutir o papel da Universidade e a sua condição de instituição social, dotada constitucionalmente de autonomia, que lhe garante a liberdade de ensinar, pesquisar e expressar o pensamento. A avaliação universitária, por sua vez, presta-se à análise da qualidade do ensino por meio dos órgãos governamentais (Ministério da Educação, INEP, CAPES), na qual o Estado assume sua função avaliadora e demonstra, assim, a lógica inter-relação entre a Universidade, a autonomia e a avaliação na garantia da efetivação do direito à educação.

PALAVRAS-CHAVE: Educação – Universidade – Autonomia Universitária – Avaliação Universitária

RIASSUNTO

L'istruzione è parte della lista dei diritti fondamentali, ma è efficace solo se il servizio educativo è fatto con qualità. La vera educazione ha per finalità trasformare la realtà sociale e l'emancipazione della persona e deve prestarsi a garantire gli obiettivi e guardare i fondamenti dello stato Sociale e Democratico di Diritto assunto per la Costituzione data dal 1988. In questo contesto, questo studio prende in esame la funzione dell'educazione, in particolare dell'istruzione superiore, il trattamento giuridico che ha indicato il costituzionalismo in Brasile e l'attuale sistema giuridico per, in seguito, discutere il ruolo dell'università e il suo status di istituzione sociale, dotato di autonomia costituzionale, che garantisce la libertà di insegnamento, di ricerca e di esprimere il pensiero. La valutazione delle università, a sua volta, si presta ad analisi della qualità dell'insegnamento attraverso del governo (Ministero dell'Istruzione, INEP, CAPES), in cui lo stato si assume nella sua funzione di valutazione e dimostra quindi la correlazione logica tra l'università, l'autonomia universitaria e la valutazione per garantire la realizzazione del diritto all'istruzione.

PAROLE – CHIAVE: Istruzione – Università – Autonomia Universitária – Valutazione Universitaria

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Ilustração 1** – Organograma do Ministério da Educação.....112
- Ilustração 2** – SINAES – Avaliações *in loco* de cursos de graduação realizadas...121
- Ilustração 3** – Expansão da Rede Federal de Educação Superior/REUNI.....122
- Ilustração 4** – Censo da Educação Superior – nº de matrículas.....123

LISTA DE ABREVIATURAS

ABE – Associação Brasileira de Educação
AgR – Agravo Regimental
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDC – Código de Defesa do Consumidor
CF – Constituição Federal
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNS – Conselho Nacional de Saúde
CONAES – Conselho Nacional de Avaliação da Educação Superior
CTAA – Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
DEAES – Diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior
Dec. – Decreto
DF – Distrito Federal
DJ – Diário da Justiça
DJe – Diário da Justiça eletrônico
EC – Emenda Constitucional
ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
FIES – Financiamento do Ensino Superior
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
Min. – Ministro
MJ – Ministério da Justiça
MP – Medida Provisória
MS – Mandado de Segurança
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONU – Organização das Nações Unidas
PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PNDEH – Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PNE - Plano Nacional da Educação
PROUNI – Programa Universidade para todos
RE – Recurso Extraordinário
Rel. – Relator

REsp – Recurso Especial

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das
Universidades Federais

RMS – Recurso em Mandado de Segurança

SED – Secretaria de Educação à Distância

SEMTEC – Secretaria de Educação Média e Tecnologia

SESU – Secretaria de Ensino Superior

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

USAID – Agência norte-americana para o desenvolvimento internacional

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	18
1.1	O ensino superior no constitucionalismo brasileiro.....	18
1.2	O regime jurídico de proteção do ensino superior na Constituição Federal de 1988: fundamentos, princípios, natureza jurídica, objetivos, objeto e alcance.....	36
2	A UNIVERSIDADE E A PROTEÇÃO JURÍDICA DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO DIREITO BRASILEIRO.....	53
2.1	O papel da Universidade: um breve panorama de sua evolução histórica.....	53
2.2	O conceito de autonomia universitária.....	65
2.3	A autonomia universitária na Constituição Federal de 1988:.....	73
2.3.1	Autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira patrimonial.....	76
2.3.2	O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.....	78
2.3.3	A universidade pública.....	81
2.4	A autonomia universitária na jurisprudência dos Tribunais Superiores.....	85
3	A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO ENSINO SUPERIOR: A AUTONOMIA E A GARANTIA DA QUALIDADE DE ENSINO.....	89
3.1	Qualidade do ensino.....	89
3.1.1	Por que avaliar?.....	93
3.1.2.	Conceito, objetivos e limites da avaliação estatal.....	97

3.2	Avaliação Universitária no Brasil: um breve histórico.....	99
3.3	O atual modelo de avaliação do ensino superior: características, estrutura e funcionamento	102
3.3.1	O ensino superior como parte integrante do sistema nacional de educação	102
3.3.2	O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES.....	105
3.4	O papel do Ministério da Educação.....	108
3.4.1	SESU, INEP, CAPES.....	112
3.5	A atuação dos órgãos de classe. OAB e CNS.....	116
3.6	O atual ensino superior no Brasil: dados estatísticos.....	120
	CONCLUSÃO.....	125
	REFERÊNCIAS.....	130

INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi intitulado “Universidade, autonomia e atuação estatal: a avaliação como garantia do direito à educação”. Não foi fácil escolher o nome, mas a intenção era que seu título demonstrasse imediatamente quais eram as principais preocupações e discussões que traríamos à baila na presente dissertação.

Elaborado como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico, o presente trabalho vincula-se à linha de pesquisa “A Cidadania Modelando o Estado”.

A interdisciplinaridade no presente trabalho é evidente. Como se trata de um trabalho jurídico, a base teórica de toda a discussão está pautada nos fundamentos e objetivos do texto constitucional de 1988, porém, também foram objeto de estudo a filosofia, a pedagogia e as ciências sociais.

Envolvida na discussão da educação e em sua indissociabilidade com os temas da democracia, cidadania, participação, emancipação e, em um segundo momento, com a Universidade e a avaliação estatal, a qualidade é o elemento principal para a garantia do direito à educação.

A educação, portanto, assume o papel de interesse estratégico do Estado brasileiro, capaz de nos transportar para o desenvolvimento.

Estruturada em três capítulos, a presente dissertação tem por base o princípio de que a educação se efetiva somente se é de qualidade. Qualidade no sentido valorativo de produtora da emancipação e da transformação social.

Sendo assim, no primeiro capítulo, são abordados o direito à educação e sua proteção jurídica, especialmente a constitucional, traçando, portanto, um panorama histórico para entendermos a sua evolução no constitucionalismo brasileiro, com ênfase no ensino superior. Em seguida, analisamos o papel social da Universidade e o significado valorativo de sua instituição.

O segundo capítulo é destinado à análise da autonomia universitária e do perfil constitucional delineado às Universidades pela Constituição de 1988, que inaugura o Estado Social e Democrático de Direito. A autonomia é vista como sinônimo de liberdade e grande conquista da comunidade acadêmica. Esta parte do trabalho, tem por finalidade, ainda, discutir a interpretação dada pelos Tribunais Superiores, especialmente o Supremo Tribunal Federal, ao referido princípio educacional.

O terceiro capítulo presta-se ao estudo da atuação estatal como responsável pela garantia do padrão de qualidade dos serviços educacionais prestados, notadamente pelas Instituições de Ensino privadas, por delegação do Poder Público. A avaliação do ensino superior é, antes de tudo, a avaliação de uma política pública de efetivação do Plano Nacional da Educação. Nessa linha, o capítulo traz o retrospecto da avaliação dos cursos de graduação no Brasil, descreve o atual modelo de avaliação, que instituiu o SINAES, para concluir com o papel desempenhado pelo Ministério da Educação e os órgãos a ele vinculados, trazendo alguns dados estatísticos que demonstram a evolução e o atual estágio do ensino superior brasileiro.

Vale consignar que em seu discurso são e poético Rubem Alves esclarece que o ensino deve estar pautado em dois elementos: ferramentas e brinquedos. As ferramentas constituem-se em utilidades e são responsáveis por construir o conhecimento, já os brinquedos, alegam e suavizam a alma.

Pretende-se, como se pôde notar, acrescentar ao presente trabalho algumas poesias e citações literárias não propriamente vinculadas ao Direito, mas de forma alguma a ele desconectadas, uma vez que o Direito na qualidade que ostenta de “Ciência Social Aplicada” se relaciona a tudo o que é humano. Tal escolha tem o intuito de, além de expor a pesquisa acadêmica, alegrar a alma dos que um dia possam consultá-la.

Se o pesquisador é antes de tudo um angustiado, uma de suas maiores angústias é a de ter a chave nas mãos e não abrir a porta. Sempre é possível fazer

mais!

Os instrumentos jurídicos necessários à efetivação da qualidade existem e é com muita esperança que acreditamos ser possível fazer a educação histórica, dinâmica, valorativa e agregadora.

Ao discutirmos a educação superior, temos a possibilidade de consagrá-la como direito fundamental e salientamos a sua importância na formação da cidadania.

1 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

À Constituição todos devem obediência: o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, por todos os seus órgãos e agentes, sejam de que escalão forem, bem como todos os membros da sociedade. Ninguém, no território nacional, escapa ao seu império. Segue-se que sujeito algum, ocupe a posição que ocupar, pode praticar ato – geral ou individual, abstrato ou concreto – em descompasso com a Constituição sem que tal ato seja nulo, e da mais grave nulidade, por implicar ofensa ao regramento de escalão máximo.

Celso Antônio Bandeira de Mello².

1.1 O ensino superior no constitucionalismo brasileiro

A discussão acerca da educação inicia-se na determinação de seu conceito e na busca de seus objetivos. Sobre o assunto, a citação de Werner Jaeger é apropriada:

Todo povo que atinge um certo grau de desenvolvimento sente-se naturalmente inclinado à prática da educação. Ela é o princípio por meio do qual a comunidade humana conserva e transmite a sua peculiaridade física e espiritual. Com a mudança das coisas, mudam os indivíduos; o tipo permanece o mesmo. Homens e animais, na sua qualidade de seres físicos, consolidam a sua espécie pela procriação natural. Só o Homem, porém, consegue conservar e propagar a sua forma de existência social e espiritual por meio das forças pelas quais a criou, quer dizer, por meio da vontade consciente e da razão. [...]

Uma educação consciente pode até mudar a natureza física do homem e suas qualidades, elevando-lhe a capacidade a um nível superior. Mas o espírito humano conduz progressivamente à descoberta de si próprio e cria, pelo conhecimento do mundo exterior e interior, formas melhores de existência humana. [...]. Na educação, como o Homem a pratica, atua a mesma força vital, criadora e plástica, que espontaneamente impele todas as espécies vivas à conservação e propagação do seu tipo. É nela, porém, que

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 12.

essa força atinge o mais alto grau de intensidade, através do esforço consciente do conhecimento e da vontade, dirigida para a consecução de um fim.³

A educação, portanto, funde-se, ao mesmo tempo, em conservação e transformação de valores e práticas que uma determinada sociedade, deliberadamente, decide transmitir às gerações futuras. Apresenta-se, sobretudo, vinculada a uma dimensão política, que Maria Garcia conceitua como a “tomada de consciência da cidadania”⁴.

A discussão acerca do caráter fundamental da educação antecede a da própria cidadania, na medida em que a educação também deve anteceder à cidadania⁵, já que esta se apresenta como forma de efetivá-la.

Cabe citar, aqui, Geraldo Ataliba, que ao tratar da extensão do conceito de cidadania, antecipando a discussão que travaremos adiante acerca da complementaridade entre cidadania e educação, esclarece que:

À cidadania corresponde, portanto, um feixe de privilégios, decorrentes da condição de titularidade da coisa pública. Desses, os mais conspícuos, estão na imunidade jurídica aos excessos estatais, no direito à resistência aos abusos, na prerrogativa de responsabilizar os agentes excessivos e no direito à tutela jurisdicional contra os mesmos⁶.

Verifica-se, portanto, que o conceito de Geraldo Ataliba está ligado à ideia de que o cidadão atua como co-governante e co-responsável pela atividade estatal, na medida em que é titular da coisa pública. Ainda, o autor traz uma consideração

³ JAEGER, Werner Wilhelm. *Paideia: a formação do homem grego*. São Paulo: Martins Fontes, 1995. p. 3-4.

⁴ GARCIA, Maria. Da educação, da cultura e do desporto. In: MARTINS, Ives Gandra; REZEK, Francisco. *Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 711.

⁵ MUNIZ, Regina Maria Fonseca. *O Direito à educação*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002, p. 58-59.

⁶ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*, São Paulo: Malheiros, 2001. p. 165.

que não se podemos deixar de comentar: o direito de resistência⁷, o qual, segundo ele, é elemento essencial da cidadania e forma legítima de participação⁸.

A educação integra a realidade social e nela está imersa de modo que com ela se relaciona, transformando-a e sendo transformada por ela. Nas palavras de Otaíza de Oliveira Romanelli “a educação é a mediadora entre o gesto cultural propriamente dito e a sua continuidade”⁹.

A análise da natureza e dos objetivos da educação não é recente. Desde a Antiguidade, verificamos a discussão sobre o conceito de conhecimento inerente à condição humana em contraposição à noção de educação.

Sócrates afastou a ideia individualista do conhecimento e passou a entendê-lo de forma mais democrática, ou seja, o conhecimento, obtido por meio da conversa e da reflexão, é universal, tendo como objetivo o desenvolvimento da capacidade de pensar. Já a educação, conceito mais amplo, é entendida neste contexto como atividade individual relacionada ao “conhecer a si mesmo”¹⁰.

Para Platão, o homem que adquire o conhecimento jamais voltará ao estado anterior da ignorância. Porém, na concepção platônica, o conhecimento é algo lento e doloroso, que se concretiza através da força de cada um voltada para o

⁷ São características indispensáveis ao direito de resistência: a) ação pública, simbólica e ético-normativa; b) ação “não-violenta”; c) quer demonstrar a injustiça da lei ou do ato; d) visa à reforma jurídica ou política do Estado. Propõe uma negação à ordem existente. BUZANELLO, José Carlos. . Em torno da Constituição do Direito de Resistência. *Revista de Informação Legislativa*, ano 42, n. 168, out.-dez. 2005.

⁸ Maria Garcia preceitua em sua análise da Desobediência Civil que esta “é direito fundamental e constitui-se em direito subjetivo público e consiste em medidas ou técnicas de proteção das prerrogativas da cidadania – No sistema normativo brasileiro, a Constituição não verbalizou o direito de resistência nem existe, na hierarquia do Poder Judiciário, o Tribunal Constitucional – perante o qual pudessem ocorrer os processos constitucionais promovidos pelos cidadãos, ao modo da Constituição da Alemanha.” Conclui, todavia, que o direito de resistência “decorre das possibilidades estabelecidas pelo § 2º do art. 5º da CF, compreendido entre os direitos fundamentais, como visto, decorrente do princípio da cidadania.” GARCIA, Maria. *Desobediência Civil, Direito Fundamental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 298.

⁹ ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1996. p. 23.

¹⁰ Nesse sentido: MUNIZ, Regina Maria Fonseca, op. cit, p. 16-18.

conhecimento da verdade. A educação, neste contexto, não é um direito, mas uma fórmula para se alcançar a felicidade do indivíduo e o bem-estar do Estado¹¹.

Aristóteles, por sua vez, alicerçou a ideia de Platão. A finalidade da educação para ele é a felicidade, na qual se assenta a Justiça, uma vez que esta não existe sem o bem-estar. Alertou, também, os governantes sobre a necessidade de zelarem pela legislação educacional. Entretanto, excluiu os escravos da educação, uma vez que estes não eram considerados cidadãos¹².

A educação contemporânea passa a ser vista como o fator preponderante do desenvolvimento humano e social. Não está voltada apenas para a transformação do indivíduo, mas também do mundo em que se vive. A educação amplia a visão de mundo individual, permitindo o exercício da visão crítica e a reflexão sobre as ações e sobre como elas interferem no desenvolvimento da sociedade¹³.

Como elemento indispensável ao desenvolvimento social, vale citar as considerações de Lauro Luiz Gomes Ribeiro:

A educação não só está presente, mas também é instrumento de continuidade social da vida ou, mais do que instrumento, é uma questão de necessidade – ela é para a vida social aquilo que a nutrição e a reprodução são para a vida fisiológica, afirma John Dewey –, pois a vida está em constante renovação de seus elementos constitutivos e segue continuamente seu rumo ou, como expressam os gregos *'panta rei'* (tudo flui) – o tempo não para, não; diz o poeta Cazuza – e é necessária a transmissão, via comunicação da experiência, dos interesses, dos ideais, das expectativas, dos conhecimentos e objetivos dos componentes sociais adultos que, num dado momento, irão desaparecer, obrigatória e naturalmente, aos mais jovens e imaturos, para que se preserve a “vida característica da comunidade” e estes últimos

¹¹ Nesse sentido: MUNIZ, Regina Maria Fonseca, op.cit, p. 18-21.

¹² Nesse sentido: Ibidem, p. 21-22.

¹³ Nesse sentido: MALISKA, Marcos Augusto. Educação, Constituição e Democracia. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 789-800.

possam estar habilitados a participar da vida em comum, toda esta transmissão é educação.¹⁴

Aproveitando a oportunidade, vale a transcrição das palavras de Paulo Freire:

Para se obter a libertação dos homens, é preciso uma educação humanizadora, essencialmente problematizadora, em que “ninguém educa ninguém, como tampouco ninguém se educa a si mesmo: os homens se educam em comunhão, mediatizados pelo mundo”. Assim, essa concepção de educação baseia-se no diálogo, superando-se a contradição entre educador-educando, e ambos tornam-se “sujeitos do processo em que crescem juntos e em que os argumentos de autoridade já não valem. Em que, para ser-se, funcionalmente, autoridade, se necessita de estar sendo com as liberdades e não contra elas”.¹⁵

Assevere-se que, a questão da educação foi, também, tratada por Pontes de Miranda¹⁶, o qual afirma que a própria estatização do ensino¹⁷ constitui um progresso para a efetivação do direito à educação, consistente em direito subjetivo público¹⁸. Todavia, não há que se confundir a existência de escolas públicas com o direito à educação. Acrescenta, ainda, que se é função do Estado promover a igualdade, é preciso que se promova a igualdade intelectual. É a chamada “Escola Única”, segundo Pontes de Miranda.

Mais uma vez se apresenta a similitude entre educação e cidadania, bem como a sua complementaridade. Ambos não existem sem igualdade.

¹⁴ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: Educação Básica e Federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 135-136.

¹⁵ FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 30 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p. 13

¹⁶ MIRANDA, Pontes de. *Direito à educação*. Rio de Janeiro: Editorial Alba Limitada, 1933. p. 15-26.

¹⁷ Oportuna a citação das palavras de R. H. Tawney, defensor do curso secundário para todos na Inglaterra: “A geração que, neste momento, está na maturidade, não deixou aos seus sucessores um mundo agradável. Pode, pelo menos, pôr em suas mãos os instrumentos com que reconstruam as ruínas que os rodeiam”. (Ibidem, p. 20)

¹⁸ Dizer que o direito à educação consiste em direito subjetivo público significa afirmar que é exigível em face do poder estatal, que pode ser constrangido, ainda que judicialmente, a cumpri-lo. Nesse sentido: DUARTE, Clarice Seixas. *Direito público subjetivo e políticas educacionais*. São Paulo Perspec. [online]. 2004, vol.18, n.2, p. 113-118. ISSN 0102-8839. doi: 10.1590/S0102-88392004000200012. Acesso em: 15 jun. 2010.

Alçados à categoria de fundamentais, o direito à educação e à cidadania, entendidos no contexto do Estado Social e Democrático de Direito Brasileiro, devem ser compreendidos à luz dos objetivos e fundamentos da República, dos quais são exemplo a redução das desigualdades sociais e a busca por uma sociedade livre, justa e solidária, tal como previsto nas disposições dos artigos 1º e 3º da Constituição Federal.

Pontes de Miranda, analisando a Democracia, Liberdade e Igualdade, elenca como pressuposto desta, a coexistência dos seguintes direitos: à subsistência, ao trabalho, à educação, à assistência¹⁹ e ao ideal²⁰.

Quanto à educação, conclui o autor supracitado que esta “prepara a massa e diminui a possibilidade de multidões, de guias. A educação dissolve o poder, porque substitui verdade e vontades. A educação igual eleva; o homem regressivo, que aparecesse, não encontraria multidão em que se apoiasse”.²¹

A democracia é o regime político adotado pela República Federativa do Brasil²² e o modelo de Estado, o social. Da convergência entre esses dois vetores, o que se pretende é a conjugação entre as liberdades formais clássicas, como o direito à vida e à liberdade de expressão e a busca por melhores condições sociais e redução das desigualdades, fundadas na soberania da vontade popular.

Neste ponto, esclarecedoras as palavras de Alexandre Sanson:

A democracia, ante o exposto, é expressa pela primazia dos seguintes valores: maioria, igualdade e liberdade. Os doutrinadores que entendem ser o regime democrático o governo do povo pelo povo através da maioria deduzem que o poder reside na massa de indivíduos e torna-se efetivo com a representação política, através das eleições. Nesse sentido, Georg Jellinek expõe repousar a democracia sobre o povo como órgão supremo

¹⁹ Relaciona-se à saúde e à ajuda humana, excluídos os direitos de subsistência.

²⁰ Definida pelo autor como “direito à ocupação preferida que não seja necessariamente a do trabalho para viver”.

²¹ MIRANDA, Pontes de. *Democracia, Liberdade, Igualdade*. Campinas: 2002. p. 628-629 e 644.

²² Pontes de Miranda esclarece que a Democracia é forma, não se confunde com os conceitos de representação, delegação, governo do povo e outros mais (Ibidem, p. 192).

do Estado, isto é, sobre a participação dos adultos (normalmente cidadãos do sexo masculino) na soberania estatal. Deve a vontade dominante nascer da comunidade do povo. A igualdade é também apontada por uma corrente doutrinária como valor essencial ao regime democrático, devendo ser compreendida como uma igualdade substancial, cuja amplitude abarque não somente seu aspecto formal no campo jurídico, mas também dimensões da vida social, cultural e econômica. Em relação à liberdade como cerne da democracia, deve ser a mesma entendida sob o aspecto positivo, ou seja, é a liberdade que leva os cidadãos a participarem da atividade política e das decisões públicas, diferentemente da autocracia, onde nunca há a participação popular na elaboração das regras de direito, e o negativo, considerado como a liberdade-autonomia do homem, a qual impede o avanço do poder político sobre direitos individuais.²³

Sendo assim, o Estado – caracterizado em nossa ordem constitucional – além de democrático, como explicitado no artigo 1º do texto constitucional, é também social, “estabelecendo um regime de garantias concretas e objetivas, que tendem a fazer vitoriosa uma concepção democrática do poder”²⁴.

Segundo Paulo Bonavides²⁵, “o Estado Social, em seu mais sabido grau de legitimidade, será sempre, a nosso ver, aquele que melhor consagrar os valores de um sistema democrático”.

A educação, neste cenário, continua ocupando, desde a Constituição de 1824, um lugar de destaque no ordenamento constitucional²⁶.

Cabe, aqui, analisar a evolução da proteção ofertada à educação e, especialmente, ao ensino superior, no constitucionalismo brasileiro. Conforme preceitua Celso Antônio Bandeira de Mello:

²³ SANSON, Alexandre. *Dos institutos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007. p. 23.

²⁴ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 157.

²⁵ *Ibidem*, p. 159.

²⁶ Trataremos mais adiante a respeito da educação no constitucionalismo, adiantando desde já que mesmo sobre inspiração liberal a Constituição de 1824 previa a “instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”. Sobre o desenvolvimento da cidadania e o papel da educação neste contexto, bem como acerca da essencialidade da intervenção estatal na educação, vale citar: CHAVES, Luciana Oliveira; ASATO, Michelle J.. *A educação como elemento essencial da cidadania e transformação social*. Apresentado no XIX Congresso do Conpedi – outubro 2010, aprovado para publicação nos anais (no prelo).

A Constituição não é um simples ideário. Não é apenas uma expressão de anseios, de aspirações, de propósitos. É a transformação de um ideário, é a conversão de anseios e as aspirações em regras impositivas. Em comandos. Em preceitos obrigatórios para todos: órgãos do Poder e cidadãos. Como se sabe, as normas jurídicas não são conselhos, opinamentos, sugestões. São determinações. O traço característico do Direito é precisamente o de ser disciplina obrigatória de condutas. Daí que por meio das regras jurídicas não se pede, não se exorta, não se alvitra. A feição específica da prescrição jurídica é a imposição, a exigência. Mesmo quando a norma faculta uma conduta, isto é, permite – ao invés de exigir-la –, há, subjacente a esta permissão, um comando obrigatório e coercitivamente assegurável: o obrigatório impedimento a terceiros se obstarem ao comportamento facultado a outrem e a sujeição ao poder que lhes haja sido deferido, na medida e condições do deferimento feito.²⁷

As Constituições refletem, entre outros, o estágio social, econômico, político da época em que outorgadas ou promulgadas.²⁸ O mesmo ocorre em relação aos dispositivos referentes à educação. Sendo assim, de forma breve serão abordados os dispositivos mais relevantes que tratam do tema nas constituições brasileiras, desde a Constituição do Império até o texto vigente, inaugurado em 1988.

Outorgada em 25 de março de 1824²⁹, a Constituição do Império Brasileiro, influenciada pelos ideais revolucionários franceses, foi a primeira, no mundo, a positivizar os direitos do homem. Contudo, paradoxalmente, introduziu institutos incompatíveis com a proteção da liberdade, como a escravidão e a unicidade religiosa.

²⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de, 2010, op. cit., p. 11-12.

²⁸ Em análise do que é a constituição, Ferdinand Lassalle argumenta que “A Constituição de um país é, em essência, os somatórios dos *fatores reais de poder* que vigoram nesse país” e explica que: “Os fatores reais do poder que regem cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições políticas da sociedade, fazendo com que não possam ser, em substância, mais do que tal e como são”. LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma Constituição?* Tradução de Hiltomar Martins de Oliveira. Belo Horizonte: Cultura Jurídica/Editora Líder, 2004. p. 48.

²⁹ Celso Bastos esclarece ao tratar do constitucionalismo brasileiro: “A Constituição outorgada de 1824, embora sem deixar de trazer consigo características que hoje não seriam aceitáveis como democráticas, era marcada, sem dúvida, por um grande liberalismo que se retratava sobretudo no rol dos direitos individuais que era praticamente o que havia de mais moderno na época, como também na adoção da separação de poderes que, além dos três clássicos, acrescentava um quarto: o Poder Moderador. É preciso, contudo, reconhecer que, se este constitucionalismo liberal encontrava plena consonância com as ideias dominantes à época e mesmo com as de uma elite do País, não deixava, contudo, de encontrar toda a sorte de dificuldades para se tornar eficaz: o pequeno desenvolvimento econômico do país; a falta de participação política; as grandes distâncias e a precariedade dos transportes e das comunicações”. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002. p. 159.

Ao estabelecer um regime monárquico, hereditário, constitucional e representativo, a Constituição Imperial, além dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, previa a existência do Poder Moderador, conceituado pelo próprio artigo 98 daquele texto constitucional como sendo “a chave de toda a organização política”³⁰.

A inspiração liberal aparece de maneira clara no dispositivo do artigo 179, que garantia a inviolabilidade dos direitos civis e políticos, tendo por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade.

Os dispositivos dedicados à educação refletiam a mentalidade da época, segundo a qual aquela ficava a cargo da família e da Igreja. Ainda assim, foi garantida a instrução primária gratuita a todos os cidadãos, colégios e universidades, onde seriam ensinados elementos de ciências, belas-artes e artes³¹.

A Lei nº 1/1828 criou, em cada cidade e vila do Império, as Câmaras Municipais, às quais competiam a inspeção sobre escolas de primeiras letras e educação.

A única alteração formal da Constituição de 1824 foi a Lei nº 16 (de 12 ago. 1834), que determinou a competência das Assembleias das Províncias para legislar sobre instrução pública e estabelecimentos próprios para promovê-la. Todavia, excluía as faculdades de medicina, os cursos jurídicos e as academias à época existentes, que deveriam ser criados por lei geral.

³⁰ Estavam entre algumas das atribuições do Poder Moderador: nomear um terço dos Senadores; convocar assembleia geral, em caráter extraordinário nos intervalos das sessões; sancionar os decretos e resoluções da assembleia geral; aprovar e suspender interinamente as resoluções dos conselhos provinciais, prorrogar e adiar a assembleia geral e dissolver a Câmara dos Deputados nos casos em que o exigir a salvação do estado, convocando deste modo, outra que a substitua, nomear e demitir ministros de Estado. Suspender magistrados, perdoar e reduzir penas impostas aos réus com condenação transitada em julgado, conceder anistia em caso de urgência. (CUNHA, Alexandre Sanches. *Todas as Constituições Brasileiras* – edição comentada. Campinas: Bookseller. 2001. p. 18).

³¹ BONTEMPO, Alessandra Gotti. *Direitos sociais: eficácia e acionabilidade à luz da constituição de 1988*. Curitiba: Juruá Editora, 2005. p. 32-33.
Salienta a autora que, não obstante o discurso liberal, foi pioneira ao prever direitos sociais.

Vê-se, portanto, que as normas constitucionais na Carta de 1824, apesar do inegável avanço na sistematização da proteção dos direitos sociais, simbolizavam uma sociedade sem qualquer compromisso com a democracia, não dispunham de conteúdo prático em seu bojo, no sentido de formação para a cidadania, o que tornava sua aplicabilidade comprometida³².

Anunciando a República Federativa do Brasil, a Constituição de 1891 rompe com o modelo monárquico e extingue o Poder Moderador. Inspirada no modelo norte-americano, autorizou os estados a elaborarem sua própria Constituição (artigo 65, § 2º) e, no campo educacional, a principal característica foi o rompimento com a Igreja, passando a difundir, assim, um ensino laico.

O ensino era descentralizado, na medida em que era estabelecida a competência privativa do Congresso Nacional, para legislar sobre o ensino superior, porém não era privativa a função de animar o desenvolvimento das letras, artes e ciências, nem de criar instituições de ensino superior e secundárias nos Estados, nem de prover a instrução secundária no Distrito Federal, dando-se início, assim, a dualidade entre União e Estados Federados.

Sobre a ausência da previsão da gratuidade do ensino, na Constituição de 1891, Carlos Roberto Jamil Cury salienta com propriedade:

Em vão foram as várias tentativas legais e pressões sociais, no período da Velha República, pela afirmação nacional e constitucional da gratuidade e de uma maior presença da União no ensino obrigatório, exceto em tentativas de convênio com os Estados, pouco sucedidas, no apoio financeiro ao pagamento de salário dos professores atuantes em regiões rurais. Outra exceção se dá quando o governo federal nacionaliza e financia as escolas primárias e normais estabelecidas em núcleos de população imigrada no Sul do país.³³

Não havia qualquer disposição, contrariando a Constituição do Império, acerca da gratuidade da instrução primária.

³² Esclarece Paulo Bonavides que a “Carta de 1824, teve uma sensibilidade precursora para o social, sem embargo de todo o teor individualista que a caracterizava”, ela estava voltada para o futuro. BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 100-101.

³³ CURY, Carlos Roberto Jamil, Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação. Disponível em <www.ced.ufsc.br/pedagogia/Jamil%202.pdf>. Acesso em: 10 jun. de 2010.

Foi garantida a livre manifestação do pensamento como direito individual, porém foi proibido o voto do analfabeto e não houve qualquer incentivo à expansão da educação.

Assim, foi instituída a República, embora não da mesma forma como é concebida nos dias atuais. Conforme salienta Maria Garcia, ser republicano requer:

- (a) a ênfase no bem público, que não se confunde com o interesse dos particulares;
- (b) a importância do papel do Direito para impedir a violência e o arbítrio;
- (c) as virtudes cívicas da cidadania, necessárias para aperfeiçoar a convivência coletiva, voltada para a utilidade comum; e, quando for o caso;
- (d) o princípio federalista como forma capaz de conciliar o tamanho com a proximidade.³⁴

No contexto acima descrito, percebe-se que, embora tenhamos alterado a forma de Estado e de Governo, os pilares do Estado liberal continuaram bem semelhantes ao modelo criado pela Constituição de 1824.

As alterações produzidas pelo texto constitucional em 1891 não foram profundas o suficiente para que os dispositivos referentes à educação refletissem a sua importância no desenvolvimento da cidadania, consistindo, inclusive, em alguns casos, em retrocesso, a exemplo da exclusão dos dispositivos referentes à gratuidade da instrução primária. Na tentativa de descentralizar o ensino público, deixando a regulamentação a cargo dos Estados, não foram estabelecidas as respectivas garantias fundamentais.

A Constituição de 1934, a mais breve entre as constituições brasileiras, foi fruto da chamada Revolução de 1930, responsável por levar Getúlio Vargas ao poder presidencial, fato que culminou na Revolução Constitucionalista deflagrada em São Paulo, em 1932. Influenciada pela Constituição de Weimar, foi de grande

³⁴ GARCIA, Maria. A Constituição de 1891. In: D'AVILA Luiz Felipe (Org). *As constituições brasileiras: análise histórica e proposta de mudanças*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 23.

importância para a expansão dos direitos sociais, embora tenha mantido a mesma forma de Estado, governo, divisão de poderes e o mesmo regime representativo.

A educação foi inserida no título destinado à “família, educação e cultura” e lhe foram conferidos onze minuciosos artigos, exercendo o papel de verdadeira lei ordinária.

Definida como direito a ser conferido a todos, a educação deveria ser assegurada pela família e pelo Estado³⁵ (tal como viria a prever a Constituição de 1988), embora, ainda se reconhecesse o dispositivo como norma meramente programática. A principal inovação, contudo, foi a fixação do Plano Nacional de Educação.

O Plano Nacional de Educação³⁶ deveria resguardar o ensino primário gratuito e integral³⁷, extensivo aos adultos; apontar para a gratuidade do ensino secundário e complementar, à liberdade de ensino e à limitação da matrícula, à capacidade didática do estabelecimento, que poderia optar por seleção através de provas de inteligência e aproveitamento.

Aos professores foi assegurada a liberdade de cátedra, a estabilidade e a remuneração digna, além da obrigatoriedade de concurso de provas e títulos, para o provimento de cargos, exceto para os “renomados”³⁸.

Era assegurado o reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino, contudo, somente quando assegurassem a estabilidade a seus professores.

³⁵ É a primeira vez que a educação, no Brasil, aparece positivada como elemento de formação da personalidade, já que o dispositivo determinava que a educação deveria ser promovida de modo a desenvolver “num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana”.

³⁶ A elaboração do Plano Nacional de Educação competia ao Conselho Nacional da Educação e deveria ser aprovado pelo Poder Legislativo.

³⁷ O artigo 139 estabelecia que toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, e onde trabalhassem mais de cinquenta pessoas, perfazendo esta e seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, seria obrigada a lhes fornecer ensino primário gratuito.

³⁸ Para os chamados professores de renome, a contratação deveria dar-se por tempo certo. Para os professores concursados eram asseguradas, ainda, as garantias de vitaliciedade e na inamovibilidade.

O ensino religioso era facultativo³⁹ e as aulas deveriam ser ministradas em idioma nacional.

Uma importante inovação foi a previsão da vinculação de percentuais mínimos do orçamento da União, estados, Distrito Federal e municípios destinados à educação. À União e aos municípios o percentual mínimo era de 10% (dez por cento), aos demais coube o mínimo de 20% (vinte por cento) para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (artigo 156). O artigo seguinte previu a formação de fundos de educação,⁴⁰ destinados a obras educativas, a serem definidas em lei.

Embora as determinações constitucionais tenham sido um avanço inominável, a distância estabelecida entre as regras constitucionais e a realidade brasileira gerou diversas crises no país⁴¹, o que culminou num golpe de Estado, encabeçado por Getúlio Vargas, então Presidente da República, que outorgou uma nova constituição.

Inaugurando o regime ditatorial proveniente do golpe, a Constituição de 1937, dos Estados Unidos do Brasil é o retrato do Estado Novo.

Com tendências inspiradas em ideais fascistas, a Constituição limitou garantias e cerceou liberdades, aumentando o campo de atuação do Poder Executivo em detrimento do Legislativo e do Judiciário, causando uma visível desproporção.

Previa, no campo educacional, a obrigatoriedade da educação cívica, do ensino cívico e dos trabalhos manuais nas escolas primárias, secundárias e normais.

³⁹ O ensino religioso era ministrado conforme os princípios religiosos do aluno, manifestados pelos pais ou responsáveis, rompendo, assim, com o ensino laico previsto pela Constituição de 1891.

⁴⁰ O artigo 157, § 2º, determinava a aplicação de parte dos fundos em auxílio a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica.

⁴¹ A Constituição de 1934 pode ser vista como uma dissimulação muito bem engendrada, tendo em vista que ainda que dispusesse sobre direitos e garantias, não dava efetividade a suas normas. Nesta linha, embora previstos, os direitos eram ignorados pelo povo.

Era a exaltação da disciplina moral e do adestramento físico, com o objetivo de preparar a juventude para o cumprimento de seus deveres para com a nação.⁴²

A competência para fixar as bases da educação nacional era exclusiva da União.

Estabeleceu-se um paradoxo: de um lado havia a previsão da gratuidade do ensino primário e, de outro, aqueles que se não comprovassem a insuficiência de recursos seriam obrigados a contribuir mensalmente para a caixa escolar. Tal dispositivo privilegiou o ensino particular e reservou ao Estado uma função suplementar na educação.

A necessidade de vinculação de recursos mínimos à educação foi excluída, bem como a contratação de professores por concurso. A inovação ficou por conta do regime de cooperação entre o Estado e a indústria, com a finalidade de promover o ensino profissionalizante.

O ensino profissionalizante (a escola de aprendizes) era destinado às classes menos favorecidas, uma vez que os industriários deveriam oferecê-la aos filhos de seus operários e associados.

Neste contexto, a escola secundária voltava-se à formação da elite dominante, enquanto aos menos favorecidos destinava-se a formação profissional, desvinculada do ensino de cultura geral e formador do indivíduo.

O ensino religioso permaneceu facultativo e, em 1939, o Decreto-lei nº 1.202, no artigo 33, determinou a presença, em lugar de honra, de uma bandeira nacional em todas as escolas públicas e particulares⁴³.

⁴² Dispunha o art. 132 da Constituição de 1937: “O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação.”

⁴³ Diante do momento histórico instaurado, é clara a intenção do Estado Novo em manter a unidade nacional, para tanto, obriga a utilização de símbolos únicos em todo o território. Felipe Chiarello de Souza Pinto menciona, em sua obra acerca dos símbolos nacionais, que Vargas “em ato histórico, promoveu a queima das bandeiras dos Estados, simbolizando, nesta cerimônia, a valorização da

Com o término da Segunda Guerra Mundial e o fim da Era Vargas, em 18 de setembro de 1946 foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, denominada Constituição Liberal, pautada na democracia e com o intuito de rever os princípios assentados nas cartas de 1891 e 1934, dando ênfase ao equilíbrio entre os poderes.

Em seu artigo 166 voltou a definir a educação como direito de todos, devendo ser garantida no lar e na escola, bem como inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana⁴⁴.

Retomou a vinculação dos recursos para com a educação, conforme a previsão contida na Constituição de 1934⁴⁵ e dividiu em dois o sistema de ensino – um sistema federal e outro estadual⁴⁶. Assegurou à iniciativa privada a prestação do ensino. Retomou a necessidade de contratação de professores por concurso e incentivou o ensino profissionalizante. Por fim, determinou a liberdade das ciências, letras e artes e o dever do Estado no amparo à cultura, devendo a lei garantir a criação de institutos de pesquisas, preferencialmente, junto aos estabelecimentos de ensino superior.

Os momentos históricos⁴⁷, bastante conturbados, que antecederam à Constituição de 1967 desconfiguraram todo o caráter democrático, pregado pela Constituição de 1946.

O movimento militar, deflagrado pelo golpe de 1964⁴⁸, destituiu o presidente eleito e, sob o argumento da revolução permanente, procedeu a inúmeras emendas

bandeira nacional como símbolo egrégio.” (PINTO, F.C.S. *Os símbolos nacionais e a liberdade de expressão*. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 73)

⁴⁴ A Constituição de 1946 foi a primeira a introduzir em seu texto o direito à vida, em substituição ao termo “subsistência”.

⁴⁵ Todavia, não havia qualquer sanção para descumprimento do dispositivo constitucional, o que o tornava inócuo.

⁴⁶ O sistema federal englobava também os Territórios, era organizado pela União e possuía caráter supletivo, pretendia atender às deficiências locais. Por sua vez, o sistema estadual e do Distrito Federal era obrigatório e poderia receber ajuda pecuniária da União.

⁴⁷ Dentre tais momentos, podemos citar a renúncia do Presidente Jânio Quadros e a posse de seu vice, João Goulart, a institucionalização do Parlamentarismo e a sua posterior revogação.

e atos institucionais, fazendo eclodir a promulgação de uma nova Constituição em 24 de janeiro de 1967, a qual entrou em vigor em 15 de março do mesmo ano com a posse do novo presidente, Arthur Costa e Silva.

De caráter extremamente centralizador, sua principal preocupação era a segurança nacional. O executivo alcançava funções típicas dos demais poderes e os direitos e garantias foram quase suprimidos, admitindo-se, inclusive, a sua suspensão.

Quanto à educação, embora prevista em dispositivos relacionados à família e à cultura, pela primeira vez o texto constitucional previu a igualdade de oportunidade, ainda que isso parecesse ir contra a natureza autoritária do regime.

O princípio inspirador era o mesmo que permeou toda a Constituição de 1967: a unidade nacional⁴⁹.

A obrigatoriedade do ensino cabia ao Poder Público, mas era livre à iniciativa privada, sendo que esta poderia receber auxílio técnico e financeiro daquele.

Os princípios do ensino eram extensamente previstos no texto constitucional, repetindo a divisão da educação em dois sistemas.

O que há de novo, importante a ser ressaltado, é a expansão do ensino fundamental até os quatorze anos de idade, de prestação obrigatória, e o ensino ulterior ao primário, igualmente gratuito para aqueles que, além de demonstrarem efetivo aproveitamento, provassem falta ou insuficiência de recursos.⁵⁰

⁴⁸ Os militares possuíam apoio popular e pregavam a retomada das instituições e tradições do povo brasileiro.

⁴⁹ Previa o artigo 168 da Constituição de 1967: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana.”

⁵⁰ O dispositivo constitucional previa, ainda, que a gratuidade deveria ser substituída, sempre que possível, pela concessão de bolsas de estudo, exigindo-se o posterior reembolso no caso do ensino superior.

Acerca da educação destinada aos mais pobres, bem esclarece João Batista Herkenhoff:

A gratuidade, no ensino ulterior ao primário, para os que provassem falta ou insuficiência de recursos, foi restringida, uma vez que se passou a exigir a demonstração de efetivo aproveitamento por parte dos beneficiários da gratuidade. Criou-se, assim, mais uma discriminação contra os pobres: teriam que ser bons alunos, como se isso não fosse uma obrigação de todos.⁵¹

Aos docentes foi mantida a contratação por concurso público e a liberdade de cátedra.

O ensino religioso continuou a ser facultativo aos alunos, muito embora as escolas fossem obrigadas a ministrá-lo.

As empresas deveriam manter o ensino primário gratuito aos filhos de seus empregados e as comerciais e industriais deveriam, ainda, oferecer cursos de aprendizagem aos trabalhadores menores.

A União continuava responsável por legislar acerca das diretrizes e bases da educação.

A análise da emenda de 1969 dispensa extensos esclarecimentos acerca do contexto social da época.

Mergulhado na ditadura militar⁵², o Brasil era povoado por revoltas de estudantes, trabalhadores e membros da Igreja que agiam em repúdio aos militares.

⁵¹ HERKENHOFF, João Batista. Constituinte e Educação. apud MALISKA, Marcos Augusto. *O direito à educação e a constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001. p. 34.

⁵² No período de 1964 a 1971 foram firmados os acordos MEC/USAID, que influenciaram sobremaneira a educação superior no Brasil. Firmados entre o Ministério da Educação brasileiro e a USAID, Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, visavam à cooperação entre Brasil e Estado Unidos da América para a modernização do ensino no Brasil. Exemplo desta interferência pode ser facilmente encontrado na atuação da Fundação Rockefeller diante das atividades de filantropia, especialmente na Universidade de São Paulo. A injeção de

Estes, com a finalidade de conter os movimentos populares, deflagraram o Ato Institucional nº 5 e romperam com toda a ordem constitucional até então vigente.

Com a morte do presidente Costa e Silva e a declaração de vacância do cargo de Presidente da República, uma junta composta por três ministros militares editou uma Emenda Constitucional⁵³ que, embora ostentasse a forma do Poder Constituinte derivado, alterou, profundamente, a Constituição de 1967, começando por denominar o Estado de República Federativa do Brasil.

No que concerne à educação, poucos dispositivos foram alterados, mas algo considerável foi suprimido: o dispositivo constitucional que estabelecia a educação como direito de todos teve suprimida a expressão “igualdade de oportunidades”.

A liberdade de cátedra, que passou a ser denominada de liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, foi restringida de maneira bem significativa, importando ressalvas quanto à pregação de ideias tidas como subversivas.

A necessidade de prestação educacional aos filhos de seus empregados pelas empresas poderia ser substituída pela contribuição do salário-educação.

recursos financeiros na Universidade fez com que eles guiassem e comandassem diversos grupos de pesquisa conforme seus interesses.

A influência da cultura norte-americana, outrossim, expandiu-se para os campos das ciências exatas e biológicas, enquanto a escola francesa ainda dominava as humanas. Era o “American way of life” tomando conta dos países menos desenvolvidos.

Por outro lado, um dos principais representantes da USAID, Rudolph Atcon, foi nomeado pelo Ministério da Educação para a reformulação da Universidade Brasileira.

Atcon defendia uma autonomia universitária capaz de permitir à universidade o seu desenvolvimento como uma empresa privada. Era o modelo industrial de gestão.

Sobre a interferência das propostas de Atcon: FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. *Da Universidade “modernizada” à Universidade disciplinada: Atcon e Meira Mattos*. São Paulo: Cortez, 1991.

Assim, dissocia-se pesquisa de ensino. À graduação compete a formação profissional e à pós-graduação a pesquisa.

A Universidade, neste ponto, encaminha-se para uma concepção de “universidade organizacional”, afastando-se da concepção de “instituição social”.

Ocorre que, a ditadura militar foi um período de estagnação do processo crítico aplicável à graduação, retrocedendo a docência ao modelo de reprodução do conteúdo tido como verdadeiro e absoluto. Sobre o assunto: ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. op. cit., p. 209-228.

⁵³ Emenda Constitucional nº 01, outorgada em 17 de outubro de 1969 por uma junta de Ministros Militares.

Quanto às emendas constitucionais, podemos destacar a Emenda nº 12, de 1978, que assegurou direitos aos deficientes, inclusive no que concerne à educação especial e gratuita. A Emenda nº 18, de 1981, que estabeleceu a aposentadoria especial aos professores, e a Emenda nº 24, de 1983, que retornou à ideia de vinculação orçamentária destinada à educação⁵⁴.

Neste ponto, cabe a análise do contexto histórico que originou o texto da Constituição de 1988, base do nosso modelo atual.

1.2 O regime jurídico de proteção do ensino superior na Constituição Federal de 1988: fundamentos, princípios, natureza jurídica, objetivos, objeto e alcance.

A Constituição de 1988 é resultado de uma conquista histórica na luta pela democracia e pela cidadania. A reabertura política teve início em 1974, com a posse do General Ernesto Geisel. A situação histórica é narrada por José Murilo de Carvalho:

[...] em 1974 o general Geisel permitiu propaganda eleitoral mais livre para as Eleições legislativas desse ano. A oposição teve acesso à televisão e pôde falar com alguma liberdade. O resultado surpreendeu a todos, ao governo e a própria oposição. O governo foi amplamente derrotado nas eleições para o Senado. Havia 22 cadeiras em disputa, das quais a oposição, isto é, o MDB ganhou 16. Nas eleições para a Câmara, o MDB não conseguiu maioria, mas aumentou sua bancada de 87 para 165 deputados; a Arena caiu de 223 para 199. Com isso o governo perdeu a maioria de dois terços, necessária para aprovar emendas constitucionais. Assustado com a derrota e sob pressão dos militares radicais, Geisel deu um passo atrás. Com receio de nova derrota nas eleições de 1978, tentou fazer mudanças na legislação eleitoral. Como não podia mais contar com a maioria parlamentar necessária, suspendeu o Congresso por 15 dias e decretou as mudanças salvadoras. Entre elas estavam a confirmação da eleição indireta

⁵⁴A Emenda 24/1983 acrescentou o § 4º ao artigo 176 da Constituição, estabelecendo o percentual mínimo de treze por cento para União e vinte e cinco por cento para estados, municípios e Distrito Federal da receita resultante dos impostos necessariamente aplicados em educação.

para governadores em 1978, a eleição indireta de um terço dos senadores, a limitação da propaganda eleitoral, sobretudo na televisão, a eliminação da exigência de dois terços dos votos para aprovação de reformas constitucionais.

Mas o retrocesso não interrompeu o movimento de abertura. Em 1978, o Congresso votou o fim do AI-5, o fim da censura prévia no rádio e na televisão, e o restabelecimento do habeas corpus para crimes políticos. O governo ainda atenuou a Lei de Segurança Nacional e permitiu o regresso de 120 exilados políticos. Em 1979, já no governo do general João Batista de Figueiredo, o Congresso votou uma lei de anistia, havia muito exigida pela oposição. A lei era polêmica na medida em que estendia a anistia aos dois lados, isto é, aos acusados de crime contra a Segurança nacional e aos agentes de segurança que tinham prendido, torturado e matado muitos dos acusados. Além disso, não previa a volta aos quartéis dos militares cassados e reformados compulsoriamente. Mas ela devolveu os direitos políticos aos que os tinham perdido e ajudou a renovar a luta política.

Ainda em 1979, foi abolido o bipartidarismo forçado. Desapareceram Arena e MDB, dando lugar a seis novos partidos. A Arena transformou-se no Partido Democrático Social (PDS), o MDB no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), os antigos trabalhistas do PTB dividiram-se em dois partidos, PTB e Partido Democrático Trabalhista (PDT), este último sob a liderança de Leonel Brizola, recém retornado do exílio. Os moderados do MDB reuniram-se em torno do Partido Popular (PP), que logo depois voltou a fundir-se com o PMDB. A grande novidade no campo partidário, no entanto, foi a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980. Todos os partidos brasileiros, antes e depois de 1964, com exceção do Partido Comunista, tinham sido criados por políticos profissionais ou por influência do Poder Executivo, e haviam sido sempre dominados por membros da elite social e econômica. O PT surgiu de reunião ampla e aberta de que participaram centenas de militantes.⁵⁵

Em 1985, pelo Colégio Eleitoral, Tancredo Neves, agora um civil, foi eleito para Presidente da República, pondo-se fim à ditadura, pela via eleitoral. Antes mesmo de sua posse, contudo, Tancredo falece e seu vice, José Sarney, assume, convocando uma Assembleia Nacional Constituinte, promulgando a atual Constituição – marco jurídico de transição do País ao regime democrático.

⁵⁵ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O longo Caminho*. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 175-176.

Neste cenário, foi de grande relevância o papel dos Movimentos Sociais⁵⁶. As divergências sociais e políticas foram marcantes em toda a Constituinte e nas discussões que permearam a elaboração da nova Constituição.⁵⁷

Felipe Chiarello de Souza Pinto, em análise aos direitos fundamentais da Constituição de 1988, traz os números, bastante expressivos, do trabalho desenvolvido na Constituinte, que são:

212 mil registros eletrônicos relativos a emendas, projetos e destaques, espalhados em mais de uma dezena de bases de dados passíveis de serem acessados por mais de 150 instituições públicas e privadas do País; as mais de 2000 caixas com documentos originais da Assembleia; os 308 exemplares do Diário da Assembleia Nacional Constituinte; as 215 fitas de videocassete, as 1270 fotos e as 2.865 fitas sonoras de gravação dos trabalhos constituintes.⁵⁸

Estes números desenvolveram-se através do trabalho simultâneo de vinte e quatro subcomissões temáticas, que foram responsáveis pelas discussões e pela escuta da sociedade, através de representantes de associações, organismos e entidades.

A discussão entre o público e o privado e, em especial, a questão do financiamento da educação, lota as atas de discussão da subcomissão destinada à Educação, Ciência e Desporto. Para a Assembleia Nacional Constituinte foram apresentadas quatorze emendas sobre o tema Educação e, diante de conflitos de interesses, alguns pontos foram aprovados sem discussão aprofundada.⁵⁹

⁵⁶ Salienta Boaventura de Sousa Santos que, de modo geral, “os movimentos sociais foram responsáveis pela quebra de ruptura com as formas de organização e estilos políticos hegemônicos e ocorreram em nome da cidadania, na tentativa de compatibilizar o desenvolvimento pessoal e coletivo, transformando-se sociedade civil em sociedade política, mantendo o Estado no cenário sem que se apresente como o único condutor.” (SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*, São Paulo: Cortez. p. 235-278).

⁵⁷ Sobre o tema: CAMPOS, Maria M. Malta. *As lutas sociais e a educação*. In: SEVERINO, Antonio Joaquim; MARTINS, José de Souza et al. *Sociedade civil e educação*. Campinas: Papyrus, Coletânea CBE, Sociedade Civil e Educação. p. 73-92.

⁵⁸ PINTO, Felipe Chiarello de Souza. Direitos e garantias fundamentais na Constituição de 1988. *Revista da APG (PUCSP)*, São Paulo, v. 1, ano XII, 2004, p. 187-214.

⁵⁹ COELHO, João Gilberto Lucas. Educação Brasileira e Constituição: impasses, mediações e adiamentos. In: *Educação no Brasil 1987-1988*. São Paulo: CEDI, 1991. p. 13-16.

Na análise acerca do papel da educação no texto original da Constituição de 1988, José Goldemberg e Eunice R. Durham salientam que ele se apresenta como uma “mistura de avanços inegáveis que precisam ser mantidos, garantias utópicas que não podem ser cumpridas e privilégios corporativos que precisam ser corrigidos”⁶⁰.

A Constituição Federal de 1988 recebeu o título de “Constituição Cidadã”, por valorizar os mecanismos de participação política e por elevar a cidadania a fundamento do Estado Social e Democrático de Direito, por ela inaugurado.

Desde o seu artigo 1º, a Constituição declara a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, pautado nos fundamentos da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político.

Sendo assim, na interpretação do texto constitucional não se pode desvincular-se de tais fundamentos, deixando claro que a cidadania, como já mencionado anteriormente, é conceito intrínseco ao princípio democrático, sendo, nas palavras de José Afonso da Silva “tributária da soberania popular”⁶¹.

O Estado, que tem por fundamento o valor social do trabalho e por objetivo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I, art. 3º), bem como a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III, art. 3º), constitui claramente o Estado Social de Direito.

Alessandra Gotti Bontempo salienta que:

A Constituição de 1988 privilegia a temática dos direitos e garantias fundamentais, inserindo-os, ao contrário das constituições anteriores, logo no início da Carta, em seu Título II, além de inclui-

⁶⁰ GOLDEMBERG, José; DURHAM, Eunice. A educação na reforma da Constituição. In: *As Constituições Brasileiras: análise Histórica e proposta de mudanças*. D’AVILA, Luiz Felipe (Org.). São Paulo: Brasiliense, 1993, p. 168.

⁶¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 35.

los dentre as cláusulas pétreas, isto é, dentre o núcleo imodificável da Constituição (art. 60, § 4º, inc. IV).⁶²

Além disso, a Constituição de 1988 consagra uma série de direitos sociais em seu artigo 6º, dentre eles 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, assim como trata no Título VIII “Da Ordem Social”.

O reforço conferido aos direitos sociais pode ser percebido, ainda, pelo recente acréscimo do direito à alimentação no rol dos direitos sociais previstos no artigo 6º (cf. Emenda Constitucional nº 64/2010).

Com ênfase nesta Ordem Social, o texto constitucional dedica um capítulo exclusivo à Educação, estabelecendo, inclusive, princípios e objetivos específicos norteadores do ensino⁶³.

A educação, consagrada como direito social fundamental, deverá, à luz do art. 205 da Constituição Federal, ser promovida e incentivada pela sociedade, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.⁶⁴

Não obstante, a cidadania somente se apresenta de forma plena conjugando-se liberdade, participação e igualdade. Concluímos que no gozo dos direitos civis, políticos e sociais, exige-se, de forma inquestionável, a efetiva educação.

Oportuna a citação de Renato Di Dio:

Liberdade, igualdade e fraternidade podem ser vistos como aspectos ou momentos de um único fenômeno, que poderia ser chamado de democracia e que preferimos denominar justiça social.

⁶² BONTEMPO, Alessandra Gotti. *Direitos Sociais: eficácia e acionalibilidade à luz da Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 63.

⁶³ Educação constitui o ato ou o efeito de educar-se, por sua vez, o ensino designa a transmissão de conhecimentos, informações ou esclarecimentos úteis ou indispensáveis à educação (RANIERI, Nina. *Educação Superior, direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases* (Lei 9.394/96). São Paulo: Edusp, 2000. p. 168).

⁶⁴ Texto do artigo 205 da Constituição Federal de 1988.

Se cada um desses ideais for perseguido isoladamente, surgirão distorções. Assim, o império da liberdade pode gerar desigualdade. A preocupação exclusiva com a igualdade restringe a liberdade. De outro lado, a fraternidade não teria sentido numa sociedade em que os homens não fossem livres e iguais. Há como que uma limitação recíproca entre liberdade e igualdade, que só encontrarão equilíbrio numa relação fraterna. Dir-se-ia que do movimento dialético entre liberdade e igualdade surge como síntese, a fraternidade, que se põe como meio de superamento e como a própria superação.⁶⁵

Como já mencionado acima, existe uma vinculação essencial entre o conceito de educação e o desenvolvimento da cidadania.

Acrescenta-se que, na teoria de T. A. Marshall, a cidadania inglesa percorreu, de forma lógica, o caminho dos direitos civis para então alcançar os políticos e, por fim, os sociais. O Brasil, por sua vez, percorreu caminho diverso, uma vez que os direitos sociais precederam os civis e políticos.⁶⁶ Ainda, no Brasil, o desenvolvimento não se deu por meio de Revolução, tal como ocorreu com os países europeus, ou, ainda, no México e Estados Unidos, os quais valorizam o crescimento da identidade nacional.

Ainda que no Brasil tenha havido algum avanço em termos de proteção dos direitos sociais em relação aos direitos civis e políticos, o fato é que, em 1872, apenas 16% da população era alfabetizada. José Murilo de Carvalho acrescenta:

A situação não era muito melhor na educação superior. Em contraste com a Espanha, Portugal nunca permitiu a criação de universidades em sua colônia. Ao final do período colonial, havia pelo menos 23 universidades na parte espanhola da América, três delas no México. Umhas 150 mil pessoas tinham sido formadas nessas universidades. Só a Universidade do México formou 39.367 estudantes. Na parte portuguesa, escolas superiores só foram admitidas após a chegada da corte, em 1808. Os brasileiros que quisessem, e pudessem, seguir curso superior tinham que viajar a Portugal, sobretudo a Coimbra. Entre 1772 e 1872, passaram pela Universidade de Coimbra 1.242 estudantes brasileiros. Comparado com os 15 mil da colônia espanhola, o número é ridículo⁶⁷.

⁶⁵ DI DIO, Renato A. T. *Contribuição à Sistematização do Direito Educacional*. 262 p. Tese (Livre-Docência), Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1981. p. 60.

⁶⁶ CARVALHO, José Murilo de, op. cit, p. 11.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 23.

Na qualidade de direito fundamental⁶⁸, os direitos sociais, na maioria das vezes, almejam uma conduta positiva do Estado. Nesta linha, portanto, é acertado o texto constitucional quando diz que a educação é um dever⁶⁹.

Nesta esteira e acerca da interpretação dos direitos fundamentais, núcleo rígido e central do texto constitucional, salienta Otávio Henrique Martins Port⁷⁰:

Os direitos fundamentais devem ser interpretados levando-se em conta os princípios da supremacia da Constituição e o da interpretação das leis conforme a Constituição, que constituem verdadeiros vetores de interpretação constitucional. Os direitos fundamentais possuem inafastável força vinculante de todas as

⁶⁸ Na teoria dos direitos fundamentais, é costumeira a classificação das chamadas dimensões de direitos. Pacificamente, temos os denominados direitos de primeira, segunda e terceira dimensões (o termo dimensão é preferível ao de geração, para não transparecer a ideia de que uma substitui a outra, já que são cumulativas), que podem ser relacionados aos ideais deflagrados pela Revolução Francesa de liberdade, igualdade e fraternidade.

Posto isso, os direitos de primeira dimensão, chamados direitos de liberdade, caracterizam-se pela atuação negativa do Estado, não-intervencionista, limitador do poder estatal. São as denominadas liberdades públicas. Nesse grupo, podemos incluir o direito à liberdade e à propriedade, entre outros. Os direitos de segunda dimensão ou direitos de igualdade visam ao tratamento igualitário de todos, à diminuição do desequilíbrio social, à promoção de oportunidades e condições mínimas. Aqui, podemos incluir o direito à educação e aos demais direitos sociais.

Para concluir, os direitos de terceira dimensão compõem os direitos de fraternidade ou solidariedade, caracterizando-se pela atuação positiva do Estado, com a finalidade principal de assegurar os direitos deflagrados na segunda geração. Possuem caráter de direitos coletivos e estão relacionados a toda humanidade, grupo ou povo e não só ao homem individualmente considerado. Nesse contexto, incluem-se, por exemplo, os direitos ambientais e do consumidor.

Há quem sustente a existência de uma quarta geração/dimensão. Para Paulo Bonavides (*Curso de Direito Constitucional*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1997) esta estaria ligada aos princípios democráticos, enquanto para outros poderia estar relacionada às novas tecnologias.

Importante salientar que as gerações de direitos não são excludentes, mas convivem harmonicamente. Os direitos devem ser sempre somados para assegurar a vida digna.

Por sua vez, Antonio Carlos Wolkmer aponta para a existência de direitos de quarta e quinta dimensões. A quarta dimensão de direitos refere-se à biotecnologia, à bioética e à regulação da engenharia genética, possuem natureza polêmica, complexa e interdisciplinar e derivam do desenvolvimento da ciência e da tecnologia e têm como fatores relevantes a experiência médica nazista na 2ª Guerra Mundial, a procriação assistida e as conquistas de clonagem, levando o direito a refletir sobre a ética médica. Subsídios legais: Código de Nuremberg (1947), Declaração de Helsinque (1964), Lei Brasileira de Biossegurança (8974/95) e Lei de Doação de Órgãos (9434/97). A quinta dimensão está relacionada às tecnologias de informação, ciberespaço e realidade virtual em geral, decorre da passagem da sociedade industrial para a sociedade da era virtual. Ainda é uma dimensão em construção, cujas fontes legislativas ainda são escassas. (WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In: _____; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Os “novos” direitos no Brasil – natureza e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 1-30).

⁶⁹ Note-se que a própria Constituição Federal de 1988 em seu artigo 208, § 1º, bem como o artigo 5º da Lei 9.394/96, apontam que o acesso ao ensino é direito público subjetivo. Ainda, o Código Penal estabelece como conduta criminosa “Deixar, sem justa causa, de promover a instrução primária de filho em idade escolar. Pena – detenção de 15 dias a um mês, ou multa.” (artigo 246).

⁷⁰ PORT, Otávio Henrique Martins. *Os direitos sociais e econômicos e discricionariedade da administração pública*. São Paulo: RCS, 2005. p. 29.

demais normas, devendo ser declarada a inconstitucionalidade de toda e qualquer norma que vá de encontro ao seu conteúdo.

Assim, ao afirmamos que a educação é um dever, ao Poder Público compete respeitá-la, protegê-la e implementá-la.⁷¹

Além disso, o direito à educação é consequência do direito à dignidade humana⁷², na medida em que é indispensável⁷³. A autora Regina Maria Fonseca Muniz salienta:

É de se acrescentar, ainda, que a essência do direito à educação, sob qualquer aspecto que se queira analisar, é uma só: o seu ponto fundamental é a proteção da vida humana, de que faz parte a educação, indispensável à sua plenitude. Assim como as plantas modificam-se pela cultura, sendo necessário regá-las, podá-las e adubá-las para fortalecer-lhes o caule, tornando-o mais resistente contra a fúria dos ventos, assim também é a educação para o homem.⁷⁴

E Ingo Wolfgang Sarlet esclarece que:

“os direitos e garantias fundamentais podem – em princípio e ainda que de modo e intensidade variáveis –, ser reconduzidos de alguma forma à noção de dignidade da pessoa humana, já que todos remontam à ideia de proteção e desenvolvimento das pessoas, de todas as pessoas”.⁷⁵

⁷¹ Sobre a educação inserida na ordem social, vale citar: IRIBURE JUNIOR, Hamilton da Cunha. *Direito à Educação: uma questão de Justiça*. In: *Revista Acadêmica Ciências Sociais e Direito*. Associação dos Pós-Graduandos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006, ano XIII, n. 31, p. 167-184.

⁷² Emilio Pajares Montolío ao traçar algumas características gerais do Direito à educação cita decisão do Tribunal Constitucional Espanhol que se coaduna com as argumentações aqui traçadas: “a inequívoca vinculação do direito à educação com a garantia da dignidade humana dada a inegável transcendência que aquela adquire para o pleno e livre desenvolvimento da personalidade, e para a mesma convivência em sociedade, que se vê reforçada mediante o ensinamento dos valores democráticos e o respeito aos direitos humanos, necessários para ‘estabelecer uma sociedade democrática avançada’, como reza o preâmbulo na nossa Constituição (STC 236/2007, de 7 de novembro, caso ‘Parlamento de Navarra contra ley de extranjería’) – tradução livre. MONTOLÍO, Emilio Pajares. *El derecho a la educación em el ordenamenro español*. In: SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; MIGUEL, Revenga (Coord.) *A eficácia dos Direitos Sociais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 145.

⁷³ Sobre a relação entre o princípio da dignidade da pessoa humana e sua relação com os direitos fundamentais, cabe ainda a citação do artigo: TAVARES, André Ramos. Princípio da consubstancialidade parcial dos direitos fundamentais na dignidade do homem. In: *Revista da AJURIS (Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul)*, ano XXXII, nº 09, set. 2005, p. 21-39.

⁷⁴ MUNIZ, Regina Maria Fonseca, op. cit, p. 58.

⁷⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 78-79.

Quanto ao conceito jurídico do direito à educação e a sua indissociabilidade com a liberdade⁷⁶, Andraci Atique reforça:

A educação é um direito social, garantido pelo Estado a todos que são iguais perante a lei. O direito à educação só é 'concretamente' possível se os indivíduos tiverem efetivamente direito à liberdade e à igualdade, à dignidade necessária para dela tirarem o devido proveito. A educação para ter eficácia supõe acesso aos direitos individuais, uma vez que o respeito à pessoa está na base de todos os direitos.⁷⁷

Não é demais reforçar:

A educação é um direito da personalidade, decorrente da simples existência do ser humano, que tem início com o seu nascimento e apenas termina com a sua morte. Esse direito não se refere tão somente a uma liberdade de aprendizagem (liberdade de pensamento, de expressão e de acesso à informação), mas se caracteriza como direito social, pois todos podem exigir do Estado a criação de serviços públicos para atendê-lo, tendo características de direito absoluto⁷⁸, intransmissível, irrenunciável e inextinguível.⁷⁹

Esclarecidos os conceitos, temos que a educação brasileira é dividida em dois grandes níveis: educação básica e superior. A educação básica, por sua vez, é dividida em três etapas: educação infantil, ensino fundamental e médio. O que se pretende no presente trabalho é a análise do Ensino Superior⁸⁰.

Felipe Chiarello de Souza Pinto, em artigo intitulado "O verdadeiro ensino fundamental", ao analisar os equívocos no sistema educacional preleciona:

⁷⁶ Sobre a liberdade como pressuposto do desenvolvimento da personalidade: MENEZES, Joyceane Bezerra de. O direito ao desenvolvimento da personalidade e a sua relação com os direitos sociais. In: SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; MIGUEL, Revenga (Coord.) *A eficácia dos Direitos Sociais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 333-350.

⁷⁷ ATIQUE, Andraci Lucas Veltroni. A educação superior e os princípios constitucionais. In: *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, ano 9, n. 18, jul.-dez. 2006, p. 62-80.

⁷⁸ Vale consignar que a doutrina diverge sobre o caráter absoluto dos direitos, ainda que irrenunciáveis, na medida em que eles devem ser interpretados harmonicamente, levando em conta a ponderação, a proporcionalidade e a razoabilidade quando colidem entre si.

⁷⁹ MACHADO JUNIOR, César Pereira da Silva. *O Direito à educação na realidade brasileira*. São Paulo: LTR, 2003. p. 103.

⁸⁰ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional prevê, ainda, modalidades distintas de educação: a educação de jovens e adultos (art. 37 e 38), a educação profissional e tecnológica (art. 39 a 42) e a educação especial (art. 58 a 60). Além da educação indígena (art. 78 a 79-B) e o ensino à distância (80e 81)

O primeiro deles é confundir a questão econômica da educação com a própria política educacional. Educação deve ser vista como um todo e a fragmentação, baseada em questões econômicas, trouxe reveses incalculáveis. Ensino fundamental? O Brasil só verá um futuro sólido no tema quando puder encarar que “fundamental” é a formação.

A visão simplista nos limita a encarar que já é muito se conseguirmos alfabetizar os milhões de analfabetos existentes hoje no país, enquanto nosso objetivo deveria ser a valorização completa do ensino. Nosso projeto deveria estar focado em garantir acesso à universidade e à pós-graduação. Ao invés disso, remuneramos mal os que se ocupam dessa missão e fragmentamos o ideal da educação brigando pelo “cobertor curto” de recursos – a eterna luta entre as correntes que afirmam a necessidade da priorização de investimentos no ensino médio, fundamental ou no ensino superior.

O Brasil ainda não possui um ensino médio de qualidade. Faltam recursos, material de ensino, valorização de professores, funcionários e alunos. Tudo isso ainda passa pelo desvio de recursos e má administração do dinheiro público por alguns estados e municípios. Não faz muito tempo acompanhamos pelos jornais o desvio do dinheiro que iria para merenda das crianças.

O ensino superior carece da mesma falta de investimentos, também são desvalorizados todos os componentes do processo, com ainda um agravante do sucateamento dos projetos de iniciação científica (a dificuldade e a luta dos grupos do PET é um exemplo disto).

A pós-graduação passou quase uma década sem aumento das bolsas de mestrado e doutorado, nem ao menos uma correção. O interesse estratégico do estado deu lugar à proliferação de MBA's em toda a sorte de temas que pouco têm relação com “Business Administration”, tudo pela falta de esmero na formação dos nossos universitários que saem da faculdade sem a mínima maturidade científica, tentando entender que não existem recursos.⁸¹

O que se conclui, portanto, é que fundamental é a formação, ainda que o sistema seja fragmentado. O que se deve levar em conta, concluindo, inclusive, o autor, é que a formação crítica para o desenvolvimento e a boa formação dos profissionais do futuro é interesse estratégico do Estado, de forma que não deve ser renegado⁸².

⁸¹PINTO, Felipe Chiarello de Souza. *O verdadeiro ensino fundamental*. Disponível em: <http://www.programapainel.com.br/coluna/materia_mostra.php?id=3>. Acesso em: 21.mai.2010.

⁸² Sobre a questão da política estratégica do Estado, importante citar a obra de SILVA, Enio Waldir da; FRANZ, Walter. *As funções sociais da Universidade – o papel da extensão e a questão das comunitárias*. Ijuí (RS): Ed. Unijuí, 2002; em especial o capítulo: O contexto histórico da explicação do novo, item “A política de presença estratégica do Estado no cenário do ensino superior”, p. 60-62.

Ademais, é importante frisar que o Ensino Superior destina-se à formação de professores, responsáveis pela força de trabalho produtiva no âmbito do ensino dito fundamental e médio.

Na redação original da Constituição de 1988, acerca do ensino fundamental, entendidos como os primeiros oito anos da escolaridade⁸³, seu enquadramento foi feito como direito público subjetivo.

Acerca das características do direito público subjetivo, Clarice Seixas Duarte salienta:

O direito público subjetivo, em si, não é uma garantia *stricto sensu*, embora constitua um instrumento jurídico que veio reforçar o sistema geral de proteção do ensino fundamental como direito social. Na acepção larga do conceito de garantia, podemos incluir, no caso da educação, a consideração de certos princípios, como o da obrigatoriedade do ensino (entendida como a imposição de um dever ao Estado) e o da sua gratuidade em estabelecimentos oficiais, além da vinculação constitucional de receitas.⁸⁴

O direito subjetivo à educação fundamental integra o chamado mínimo existencial para a configuração da dignidade da pessoa humana⁸⁵ e constitui não apenas o direito de exigir do Estado a prestação, mas também de impor-lhe sanção para o caso da não prestação (é o que dispõe o artigo 208, § 1º). Nesta linha:

(...) o direito público subjetivo ao ensino fundamental é a face positiva a que corresponde a obrigatoriedade de sua prestação pelo Poder Público (§ 1º do art. 208). Que significa *direito público subjetivo*? Aqui, o direito subjetivo (*facultas agendi*) deriva direta e afirmativamente da norma constitucional objetiva (*norma agendi*). A situação subjetiva, no caso, não comporta discussão; a norma diz

83 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;

⁸⁴ DUARTE, Clarice Seixas. *O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) Universidade de São Paulo, 2003. p. 298.

⁸⁵ Na análise do mínimo existencial, Ana Paula de Barcellos esclarece que pelo exame sistemático da Constituição de 1988, o que se concebe como mínimo é composto de quatro elementos, correspondentes ao núcleo da dignidade humana: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à Justiça, ostentando caráter de direito subjetivo e exigíveis pelo Poder Judiciário. BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar 2002. p. 258.

que, no caso, ocorre direito público subjetivo, e isso basta para que o direito se concretize naquele que preencher as condições fáticas que o geraram, que consistem simplesmente em atingir a idade de acesso ao ensino fundamental, em torno dos sete anos de idade. *Direito subjetivo*, como se sabe, é o direito exigível, é o direito integrado no patrimônio do titular, que lhe dá o poder de exigir sua prestação – se necessário, na via judicial. Assim é qualquer direito subjetivo. A rigor para que pudesse opor-se ao Poder Público, nem se precisava acrescentar o “público”. Todavia, *direito subjetivo público* significa direito oponível ao Poder Público, direito que cabe ao estado satisfazer. O “público” acrescenta-lhe a força do direito público, e, no caso, do direito público fundamental, que é o direito constitucional⁸⁶.

A redação do inciso I do artigo 208 do texto constitucional foi alterada pela Emenda nº 14 de 1996, para diferenciar a obrigatoriedade do Estado em disponibilizar o ensino fundamental e dar garantia a jovens e adultos poderem cursá-lo. Não se trata de redução ou restrição do direito, mas de esclarecimento da garantia, com a intenção de afastar interpretações equivocadas, uma vez que o Estado não pode obrigar que jovens e adultos frequentem compulsoriamente a escola.

Por sua vez, a Emenda nº 59 de 2009 passou a dispor sobre o dever do Estado de garantir a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”, reforçando, assim, a proteção de toda a educação básica.

Traçado o panorama atual do regramento constitucional conferido à educação, cabe destacar que, especificamente, ao ensino superior, se dedicam os artigos 207⁸⁷, 208, V⁸⁸, 213⁸⁹ e 218⁹⁰ da Constituição Federal de 1988, além dos princípios elencados no artigo 206⁹¹, em especial os incisos II, III e VII.

⁸⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 794-795.

⁸⁷ Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

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

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

⁸⁸ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

Assim, da análise dos citados dispositivos, é possível concluir que o ensino superior baseia-se, fundamentalmente, em três princípios: na liberdade (base da autonomia universitária, que receberá tratamento minucioso no capítulo seguinte), no pluralismo de ideias e na garantia do padrão de qualidade⁹².

O princípio geral é o da liberdade às Instituições de Ensino Superior, desde que se mantenha o padrão de qualidade do ensino. A verificação deste padrão deve ser controlada pelo Poder Público.

A avaliação do cumprimento deste dispositivo será tratada no Capítulo Terceiro do presente trabalho, com foco na análise do cumprimento das normas

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

⁸⁹ 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 profissional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

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

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

⁹⁰ Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º - A pesquisa tecnológica voltará-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

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

§ 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

⁹¹ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

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

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

VII - garantia de padrão de qualidade.

⁹² Nesse sentido: RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Controle público da educação e liberdade de ensinar na Constituição Federal de 1988. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (Coord.). *Constituição e democracia*. Estudos em homenagem ao Prof. J.J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 252-277.

gerais da educação nacional e na submissão aos mecanismos de avaliação exercida por intermédio do Ministério da Educação.

Como já exposto, dentro dos parâmetros definidos para a educação superior no Estado Social e Democrático de Direito, dá-se destaque à liberdade “de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”.

Decorre, ainda, da citada liberdade, a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão para a formação de novos conhecimentos, em virtude, inclusive, do papel da universidade, que melhor atenção receberá no item que se segue. Nas palavras de Edgar Morin:

A Universidade conserva, memoriza, integra, ritualiza uma herança cultural de saberes, ideias, valores; regenera essa herança ao reexaminá-la, atualizá-la, transmiti-la; gera saberes, ideias, valores que passam, então, a fazer parte da herança. Assim, ela é conservadora, regeneradora, geradora.

A esse título, a Universidade tem uma missão e uma função transeculares, que vão do passado ao futuro, passando pelo presente; conservou uma missão transnacional, apesar da tendência ao fechamento nacionalista das nações modernas. Dispõe de uma autonomia que lhe permite executar essa missão.⁹³

Cabe salientar que, dentre os objetivos gerais da República Federativa do Brasil e para atender aos seus proclamas:

A finalidade da educação superior é estimular a criação cultural, o desenvolvimento do espírito científico e o pensamento reflexivo; formar pessoas aptas a inserirem-se nos diversos setores profissionais e na sociedade; colaborar continuamente para o progresso nacional; incentivar a pesquisa e a investigação científica; promover a divulgação do conhecimento cultural e profissional; estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, inclusive os nacionais e regionais; e, finalmente, promover a extensão da educação à comunidade, visando a difusão das conquistas e dos benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica⁹⁴.

⁹³ MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 81.

⁹⁴ ATIQUÉ, Andraci Lucas Veltroni. A educação superior e os princípios constitucionais. In: *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, ano 9, n. 18, jul.-dez. 2006, p. 62-80.

Além disso, a educação superior tem a função de formar bacharéis em diversas áreas do conhecimento, além de especialistas, mestres, doutores, professores e pesquisadores, que serão responsáveis pela difusão do conhecimento e pela formação dos docentes que atuarão na educação básica.

Quanto ao princípio da gratuidade, este é assegurado nas instituições públicas de ensino superior e, em conformidade com o dispositivo do artigo 213, § 2º da Constituição Federal, as atividades universitárias de pesquisa e extensão podem receber apoio financeiro do Poder Público.

Por outro lado, foi expressamente assegurado o ensino superior à iniciativa privada, observadas as disposições do artigo 209 da Constituição Federal, conforme já mencionado.

Na regulamentação dos dispositivos constitucionais, cabe citar o definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, *in verbis*:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

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

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

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

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

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

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

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

Para finalizar o presente tópico cabe citarmos que no âmbito da Declaração dos Direitos do Homem, a educação superior está inserida entre os dispositivos que tratam do Direito à instrução, estabelecendo como base de acesso a ela o princípio meritório. Vale citar:

Artigo XXVI

1. Toda pessoa tem direito à instrução. 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.
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.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.⁹⁵

Ainda, vale mencionar, por oportuno, a estratégia definida pela UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura –, na efetivação do Direito à Educação. Composta por vinte e um pontos, transcreveremos, em seguida, as estratégias que se relacionam com o ensino superior:

10. No ensino superior é preciso promover uma ampla diversificação das estruturas, dos conteúdos e dos alunos, abrindo-se o acesso à universidade a categorias sociais que ainda não podem freqüentá-la.
16. A formação dos educadores deve levar em conta as novas funções que eles deverão desempenhar, como resultado da aplicação das novas técnicas educativas.
17. Num plano ideal, a função de todo educador é a mesma e tem idêntica dignidade, qualquer que seja sua área de atuação. Devem-se reduzir gradualmente as distinções hierárquicas mantidas entre as diversas categorias docentes, como professores de 1º e 2º graus, professores de ensino técnico, professores de ensino superior, etc.
18. As condições de formação do pessoal docente devem ser profundamente modificadas para que sua missão seja mais a de educadores que a de especialistas em transmissão de conhecimentos.

⁹⁵ Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 22 set. 2010.

Salientamos que incluímos dentre as estratégias voltadas para o ensino superior as que se relacionam à capacitação docente, uma vez que é impossível dissociá-la do papel de difusão e transmissão do conhecimento e, portanto, neste ponto, damos início ao tema que sucede ao presente, para a análise do papel da Universidade.⁹⁶

⁹⁶ Acerca da formação docente vale citar: COELHO, Ildeu M. Universidade e Formação de Professores. In: GUIMARÃES, Valter Soares (Org.). *Formar para o mercado ou para a autonomia?* Campinas: Papyrus, 2006. p.43-63. O autor faz uma importante observação: “O que importa na educação superior não é a preparação do aluno para sobrevoar o objeto, inspecioná-lo, controlá-lo, nele intervir a tempo, com agilidade e eficiência, nem sua capacidade de adaptar-se às mudanças por que passam a sociedade, a economia, o mercado e o meio em que vive e no qual opera. Não é transmitir de forma rápida e eficiente conhecimentos aligeirados e habilidades para que os graduandos possam supostamente responder, também com agilidade e eficiência, às transformações no mundo do trabalho. A finalidade primeira da graduação não é transmitir conhecimentos reduzidos a coisas, a verdades, a realidades prontas, nem profissionalizar os alunos e adestrar mão-de-obra para o mercado, mas formar o homem, no sentido grego de *ánthropos*, de ser humano.” (p. 51).

2 A UNIVERSIDADE E A PROTEÇÃO JURÍDICA DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO DIREITO BRASILEIRO

Mas, de todos os deveres que incumbem ao Estado, o que exige maior capacidade de dedicação e justifica maior soma de sacrifícios; aquele com que não é possível transigir sem a perda irreparável de algumas gerações; aquele em cujo cumprimento os erros praticados se projetam mais longe nas suas consequências, agravando-se à medida que recuam no tempo; o dever mais alto, mais penoso e mais grave é, de certo, o da educação que, dando ao povo a consciência de si mesmo e de seus destinos e a força para afirmar-se e realizá-los, entretém, cultiva e perpetua a identidade da consciência nacional, na sua comunhão íntima com a consciência humana.

Manifesto dos Pioneiros

A liberdade é a palavra que o sonho humano alimenta e não há ninguém que explique e ninguém que não entenda.

Cecília Meireles

2.1 O papel da Universidade

Historicamente, a origem da Universidade⁹⁷ está relacionada à Igreja. Com exceção das escolas legais que existiram na Itália, cabia à Igreja, desde a Idade Média, a *licencia docendi*, ou seja, permissão para ensinar, oficialmente reconhecida, concedida pelo abade ou bispo local⁹⁸.

⁹⁷ Acerca das origens da universidade e as características da universidade medieval, vale citar: JANOTTI, Aldo. *Origens da universidade*. São Paulo: Edusp, 1992.

⁹⁸ O filme "Stealing Heaven", traduzido no Brasil como "Em nome de Deus", que tem como foco a história romântica de Abelardo e Heloisa, retrata bem a universidade medieval e o papel de comando exercido pela Igreja.

Em virtude da ineficiência da Igreja em organizar o sistema de ensino superior, espontaneamente, surgiram as *universitas*, na mesma medida em que se expandiram, no século XIII, as corporações de ofício. Foi “o corporativismo que distinguiu as universidades medievais de todos os regimes educacionais até então utilizados e garantiu-lhes a sobrevivência como instituição⁹⁹”.

Na Itália, a criação das universidades tinha por objetivo suprir a necessidade da classe burguesa. As primeiras se estabeleceram em Salerno e Bolonha, especializadas, respectivamente, em medicina e direito.

Quanto às características das universidades medievais, vale transcrever as palavras de Luiz Eduardo W. Wanderley:

Algumas características das universidades medievais podem ser apontadas: seu caráter conservador, suas polêmicas teológicas e de outro teor, como as disputas entre realistas e nominalistas, o espírito universalista do professor italiano, os cursos longos de teologia, o regime de internato, as aulas orais, a defesa de tese ao final dos estudos. Sua tônica estava voltada para o saber como um fim em si mesmo, o saber desinteressado. Criadas para formar uma elite aristocrática, depois complementada por uma elite de mérito, elas irão sofrendo mutações através dos tempos e se adequando às novas condições impostas pela realidade. Com a revolução industrial e a consolidação do modo de produção capitalista, surgiram exigências de especificações e técnicas que se ajustassem à nova divisão social do trabalho.

Sob o influxo e a disseminação das ideias liberais, buscou-se a integração entre o ensino e a pesquisa, e nesta perspectiva vai nascer a Universidade de Berlim, em 1810. Paulatinamente, as Universidades terão que se adequar aos processos de desenvolvimento econômico e social segundo as características peculiares de cada nação. Pensadas para formar então os filhos da burguesia, logo elas serão pressionadas a atender aos reclamos de mobilidade social dos filhos da classe média. Pouco a pouco elas se transformaram no lugar apropriado para conceder a permissão para o exercício das profissões, através do reconhecimento dos títulos e diplomas conferidos por órgãos de classe e governamentais. Algumas instituições mantêm ainda hoje a configuração de instituição que congrega a reunião de um número X de faculdades; outras mais modernas já nasceram de forma mais integrada.

Fruto da tradição e com variações de tempo e lugar, três traços marcaram a ideia de Universidade: comunidade, imunidade e universalidade.¹⁰⁰

⁹⁹RANIERI, Nina. *Autonomia universitária*. São Paulo: EDUSP, 1994. p. 35.

¹⁰⁰WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *O que é universidade*. São Paulo: Brasiliense, 1999. p. 16-18.

A universidade, como instituição, antecede ao próprio Estado como o concebemos atualmente. Embora intimamente ligada ao domínio da Igreja, sua grande conquista foi a independência de seus comandos, o que hoje chamamos de autonomia.

Para sistematizar o histórico mundial de criação das primeiras universidades, elaboramos a tabela a seguir, baseada nos dados de Boaventura de Sousa Santos¹⁰¹:

	Universidade	Ano de Criação	Ano de Reconhecimento
Mundo Ocidental	Bolonha	1088	1316
Mundo Anglo-saxão	Oxford	1096	Séc. XV
Mundo Hispânico	Salamanca	1218	1422
América	Harvard College	1636	1779
Portugal (berço brasileiro)	Coimbra	1290	Séc. XVI

A Universidade de Bolonha, considerada a mais antiga do mundo ocidental, foi criada em 1088 com o nome de “Alma Mater Studiorum”.

As Universidades de Salamanca e Coimbra foram reconhecidas como Universidade por uma bula papal, enquanto a de Oxford unificou os seus 13 *colleges*.

Os modelos europeus influenciaram o modelo de universidade adotado no Brasil, a cada momento histórico.

¹⁰¹ SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar de. *A universidade no século XXI: para uma universidade nova*. Coimbra: Almedina, 2008. p. 95.

O primeiro modelo a ser analisado é o **jesuítico** e sua doutrina cristã, que abrangia da alfabetização ao ensino superior, reunindo o método escolástico e o *modus parisiensis*.

São características do modelo: abordagem exata e analítica dos temas a serem estudados, clareza nos conceitos e definições, argumentação precisa, expressão rigorosa, lógica e silogística.

Era um método rígido e formal, em que era importantíssima a atuação do professor. A evolução do conhecimento exigia o domínio completo da fase antecedente e o conhecimento era tomado como algo posto, indiscutível e imutável e, o conteúdo programático, não obedecia à diversidade regional.

Baseada nos estudos efetuados na Universidade de Coimbra, em Portugal, visava à formação da burguesia.

Por sua vez, os **sistemas universitários da França e da Alemanha** foram os modelos utilizados na criação do ensino superior no Brasil, que somente ocorreu em 1808, em razão da vinda da família real portuguesa para o Brasil, anos depois da criação de cursos superiores na América espanhola.

A organização era voltada à profissionalização para o desenvolvimento das funções do Estado, procedendo-se à unificação ideológica.

De início, as primeiras faculdades de Direito, Medicina e Politécnica eram independentes, localizadas em diferentes cidades e voltadas à formação da burguesia.

O modelo francês, aqui entendido como o perfil napoleônico (vigente na França de 1806 até 1968, ano da reforma universitária francesa) de educação superior era centralizador e fragmentado, voltado prioritariamente ao ensino e não à pesquisa. Não observava as particularidades regionais.

O professor era o catedrático e seu cargo era vitalício.

Na utilização do **modelo francês** tem-se o ensino da língua francesa e até mesmo a criação de colégios femininos. A sala de aula, todavia, repete o modelo jesuítico.

No que se refere à autonomia universitária, vale a transcrição de Nina Ranieri¹⁰²:

A autonomia era real em matéria administrativa e pedagógica; e menor em matéria financeira, em razão do caráter pouco liberal da legislação financeira, e sobretudo pelo fato de que os créditos eram provenientes, na sua quase totalidade, do orçamento do Estado.

A autonomia universitária, reduzida na França em virtude dos altos subsídios estatais, está desprestigiada desde a escolha de seus alunos, uma vez que todos os estudantes inscritos devem ser aceitos, com exceção das “Grandes Ecoles” e *Instituts Universitaires de Technologie*, que constituem sistemas próprios de educação superior, até o controle de seu pessoal, sendo que, na qualidade de funcionários estatais é o governo que os controla, seleciona, e os paga.

O **modelo alemão** do século XIX privilegia a pesquisa e a ciência como formas de resolução dos problemas nacionais. Caracteriza-se, em contraposição ao modelo francês, pela autonomia perante o Estado e a sociedade civil, a busca desinteressada da verdade como caminho para o autodesenvolvimento e autoconhecimento, além da atividade científica criativa e de caráter humanitário, visando, ainda, à associação cooperativa entre professores e alunos, sem forma exterior de controle e organização acadêmica.

Nesta linha, professor e aluno existem para a ciência, desenvolvendo uma relação de parceria para a construção do conhecimento.

Tal modelo foi absorvido pelos Estados Unidos da América e chegou ao Brasil na reforma educacional do período militar, através dos acordos MEC/USAID.

¹⁰²RANIERI, Nina, 1994. op. cit., p. 51.

No modelo italiano, o qual não se pode afirmar que tenha influenciado diretamente na criação da universidade brasileira, há predominância do controle estatal e a lei nacional regula todo o funcionamento universitário. Até mesmo a autonomia didática é indiscutivelmente limitada, na medida em que a duração dos cursos, as matérias, as notas e, inclusive, a aplicação das provas são definidas pelo Estado. O que resta às Universidades é a regulamentação e a decisão acerca das matérias e atividades opcionais. A autonomia, neste modelo, tem um caráter puramente financeiro – orçamentário. Embora possa se dizer que são livres para a investigação científica, a autonomia universitária nem de longe pode ser classificada por completa.

Como já mencionado, embora tenham sido criadas faculdades com os cursos que visavam atender à elite colonizadora, com a vinda da família real para o Brasil, não houve a criação de uma universidade no Brasil, em virtude, especialmente, do conceito que a Universidade de Coimbra gozava entre os brasileiros.

A primeira universidade criada no Brasil, na Capital, foi a Universidade do Rio de Janeiro, através do Decreto¹⁰³ nº 14.343, no ano de 1920, do Presidente Epitácio Pessoa.

Segundo Arabela Campos Olive¹⁰⁴, é possível, segundo comentários da época, que a criação da universidade tenha se dado em razão da visita do Rei da Bélgica ao País, para festejar o Centenário da Independência. Havia interesses políticos em outorgar-lhe título de Doutor *Honoris Causa*, todavia, o Brasil não possuía uma instituição competente para tanto¹⁰⁵.

¹⁰³O próprio Decreto já previa que em 30 dias deveria ser elaborado o regulamento da Universidade, assegurando às escolas integrantes autonomia didática e administrativa.

¹⁰⁴OLIVE, Arabela Campos. Histórico da Educação Superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (Coord.). *Educação Superior no Brasil*. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002. p. 33.

¹⁰⁵O interessante é que o Conselho e a Reitoria se reuniram uma única vez, para deliberar a outorga do título. Para evitar uma crise diplomática, o governo federal convocou os diretores das Faculdades de Medicina, Direito e Engenharia que improvisaram um Conselho Universitário. (SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, op. cit., p. 94)

Em 1924¹⁰⁶, foi criada a ABE, Associação Brasileira de Educação, cujo maior objetivo era a criação do Ministério da Educação¹⁰⁷, que foi criado somente em 1930, no governo Getúlio Vargas, tendo, como primeiro titular, o ministro Francisco Campos. Ele aprovou o Estatuto das Universidades Brasileiras, instituto jurídico que permaneceu em vigor até 1961.

O Estatuto das Universidades Brasileiras esclareceu a existência de dois tipos de Universidade: a oficial e a livre, ou seja, a universidade pública e a universidade particular que, obrigatoriamente, deveria incluir três entre os cursos de Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras, que constituiriam faculdades próprias, ligadas a uma reitoria.

A atividade de pesquisa continuou em segundo plano, o que descontentou os integrantes da ABE – Associação Brasileira de Educação –, que sonhavam com uma universidade voltada ao modelo alemão.

Assim, no Distrito Federal¹⁰⁸, travou-se um confronto entre grupos distintos, que pretendiam diferentes modelos para a universidade brasileira e discordavam, principalmente, quanto ao papel normatizador do Estado em relação à educação superior e o papel da Igreja Católica,¹⁰⁹ como formadora da elite brasileira, no que concerne ao caráter humanista.

Neste ponto, vale a transcrição das palavras de Arabela Campos Olive¹¹⁰, em trecho que demonstra a instabilidade política no campo educacional:

Em 1935, Anísio Teixeira, então Diretor de Instrução do Distrito Federal, criou, através de um Decreto Municipal, a Universidade do Distrito Federal, voltada, especialmente, à renovação e ampliação da cultura e aos estudos desinteressados. Mesmo enfrentando escassez de recursos econômicos, as atividades de pesquisa foram estimuladas com o aproveitamento de laboratórios já existentes e o

¹⁰⁶Em 1925, por decreto, foi autorizada a criação de outras Universidades, indicando inclusive os Estados que deveriam gozar da vantagem: Pernambuco, Bahia, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

¹⁰⁷Ministério da educação e da saúde pública.

¹⁰⁸Cuja sede, neste momento era o Rio de Janeiro.

¹⁰⁹Note-se que em 1946, o Decreto 8.681, de 15/3/46 fez surgir a primeira universidade católica brasileira, para a qual o Vaticano outorgou o título de Pontifícia.

¹¹⁰OLIVE, Arabela Campos. 2002, op. cit., p. 34-35.

apoio de professores simpáticos à iniciativa. Essa foi uma vitória do grupo de educadores liberais, liderados por Anísio Teixeira, discípulo de Dewey e grande defensor da escola pública, leiga, gratuita e para todos. Em função de seu posicionamento apaixonadamente liberal, Anísio não contou com apoios que dessem sustentabilidade a seu projeto universitário.

Devido ao clima político autoritário reinante no país, a Universidade do Distrito Federal careceu de simpatia do Ministério da Educação e, por ingerência direta do governo federal, teve uma breve existência: em janeiro de 1939, menos de quatro anos depois, foi extinta, por decreto presidencial. Seus cursos foram transferidos para a Universidade do Brasil, nome que foi dado a nossa primeira universidade, a antiga universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920. Gustavo Capanema, Ministro da Educação e Saúde do governo Getúlio Vargas, no período de 1937/45, aproveitou o autoritarismo do Estado Novo para implementar seu projeto universitário: a criação da Universidade do Brasil, que serviria como modelo único de ensino superior em todo território nacional. Essa realização constitui-se no exemplo mais significativo da centralização autoritária do ensino superior brasileiro.

Por outro lado, em 1934, o estado mais rico do país, na tentativa de reerguer-se após a crise da cafeicultura e da diminuição de poder que sofrera após a revolução de 1930, criou a Universidade de São Paulo – a USP –, que se tornou centro de pesquisa no Brasil e uniu várias faculdades tradicionais, até então, em funcionamento.

A Lei nº 4.024 de 1961 foi a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, reforçando o modelo tradicional de ensino e a centralização estatal.

Assim, com a transferência da capital para Brasília, foi fundada a Universidade de Brasília, em 1961, a primeira universidade que não foi criada a partir da junção de faculdades pré-existentes. Seguiu o modelo norte-americano dividindo-se em departamentos.

No período militar, e com a adoção pelo Brasil dos acordos MEC/USAID, foi aprovada a Lei de Reforma Universitária nº 5.540/68. Nesse período, com a expansão populacional, a exigência de um maior número de vagas nas universidades foi responsável pelo aumento das faculdades particulares. Em 1980, 86% (oitenta e seis por cento) dos alunos matriculados estavam em faculdades

particulares. As universidades públicas ficaram responsáveis pela expansão da pós-graduação.

Contudo, a análise do papel da universidade vai além do retrospecto histórico, acima lançado, uma vez que, levando em conta o seu caráter social, a universidade deve ser vista muito além de seu estado físico de produção do saber.¹¹¹

É nesta linha que, Cleide Rita Silvério de Almeida e José Luís Vieira de Almeida, iniciando sua análise a partir de uma fala do filme “O Mágico de Oz”¹¹² e desenvolvendo a questão, considerando o personagem Fedro, do livro de Robert Pirsig, *Zen e a arte da manutenção de motocicletas: uma investigação sobre valores*¹¹³, salientam:

¹¹¹ Sobre o tema função social da universidade e do ensino superior, vale destacar: BELLONI, Isaura. Função da universidade: notas para reflexão. p. 71-78; NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Funções sociais do ensino superior hoje, p. 79-86; ROMANO, Roberto. As funções sociais da universidade, p. 87-96. In: BRANDÃO, Zaia; WARDE, Miriam Jorge; IANNI, Octávio. Campinas (SP): Papyrus, CEDES, 1992.

¹¹² “Ora, qualquer um pode ter um cérebro. É um artigo comum. Toda criatura covarde que rasteja pela terra ou que nada pelos mares lodosos tem um cérebro! De onde venho, temos universidades, locais de muita sabedoria onde os homens tornam-se grandes pensadores. E quando eles saem, têm pensamentos profundos e com o mesmo cérebro que você tem. Mas eles têm algo que você não tem: um diploma”.

¹¹³ “E o que acha você que é a verdadeira universidade?”[...] A verdadeira universidade não se localiza num lugar específico. Não tem propriedades, não paga salários, não recebe taxas materiais. A verdadeira universidade é um estado de espírito. É a grande herança do pensamento racional que nos foi legada ao correr dos séculos e que não tem um lugar específico para ficar. É um estado de espírito que se renova através dos séculos, graças a um grupo de pessoas que ostentam tradicionalmente o título de professor, título esse que, no fundo, também não faz parte da universidade. A verdadeira universidade é nada mais nada menos que o corpo contínuo da razão em si. Além deste estado de espírito, a razão, existe uma entidade legal que, infelizmente, atende pelo mesmo nome, mas que é muito diferente. Esta é uma empresa sem fins lucrativos, uma filial do estado, com endereço específico. Possui propriedades, pode pagar salários, receber dinheiro e reagir também a pressões do legislativo. Porém, esta segunda universidade, a empresa legal, não pode ensinar, não pode gerar novos conhecimentos, nem avaliar ideias. Não é a verdadeira universidade. É apenas o prédio da igreja, o cenário, o local onde se criaram condições favoráveis para que a verdadeira Igreja exista. As pessoas que não enxergam essa diferença ficam sempre confusas, pensando que controlar o prédio da igreja é o mesmo que controlar a Igreja. Eles veem professores como empregados da segunda universidade que deveriam deixar a razão de lado quando lhes fosse solicitado e obedecer sem objeções. Exatamente como os empregados de outros tipos de empresa. Enxergam a segunda universidade, não a primeira. (PIRSIG, Robert M. *Zen e a arte da manutenção de motocicletas: uma investigação sobre valores*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991 *apud* ALMEIDA, Cleide Rita Silvério de; ALMEIDA, José Luís Vieira de. A universidade como estado de espírito: tradição e rupturas. *EccoS – Rev. Cient., UNINOVE*, São Paulo, n. 2, v. 5, p. 97-112.

Lembrar a Universidade como estado de espírito não significa adotar uma postura idealista, e sim defender o saber para além da razão instrumental, retomando a ideia de Fedro de que “esta segunda universidade, a empresa legal, não pode ensinar, não pode gerar novos conhecimentos, nem avaliar idéias. Não a verdadeira universidade.” A razão instrumental é fragmentária e expressa-se por meio de uma lógica linear, burocratizando não só o conhecimento, como também a consciência e a vida. A inteligibilidade estática do mundo não se dá a partir das relações que se estabelecem entre os fenômenos ou objetos, porque descarta as interconexões.¹¹⁴

Não se almeja apenas um local responsável por atribuir aos discentes um diploma, mas um local responsável pelo amadurecimento do saber, do desenvolvimento e da autonomia.¹¹⁵

Sempre irrepreensíveis, as palavras de Anísio Teixeira:

É que as Universidades não serão o que devem ser se não cultivarem a consciência da independência do saber e se não souberem que a suprema virtude do saber, graças a essa independência é levar a um novo saber. E para isto precisam de viver em uma atmosfera de autonomia e estímulos vigorosos de experimentação, ensaio e renovação. Não é por simples acidente que as universidades se constituem em comunidades de mestres e discípulos, casando a experiência de uns com o ardor e a mocidade dos outros. Elas não são, com efeito, apenas instituições de ensino e de pesquisa, mas sociedades devotadas ao livre, desinteressado e deliberado cultivo da inteligência e do espírito e fundadas na esperança do progresso humano pelo progresso da razão. O seu clima é o da imaginação, no que tem de mais potente este aspecto de nossa vida mental. O seu ofício é a aventura intelectual, conduzida com o destemor e a bravura da experiência, estimulada e provocada pela juventude, que quer aprender para ir com o seu novo saber à base do velho até o desafio deste.

Mas, por isso mesmo que na universidade se misturam, não sem certa contradição, o saber dos mestres com o simples desejo de saber dos discípulos, a reverência ao saber adquirido com o desejo de superá-lo, a submissão ao método racional com a insubmissão aos seus resultados tidos por assentes, – a mesma universidade

¹¹⁴ ALMEIDA, Cleide Rita Silvério de. e ALMEIDA, José Luís Vieira de., op. cit., p. 97-112.

¹¹⁵ Albert Einstein asseverou: Lembrai-vos de que as coisas maravilhosas que ireis aprender nas vossas escolas são a obra de muitas gerações, levada a cabo por todos os países do mundo, à custa de muito entusiasmo, muito esforço e muita dor. Tudo é depositado nas vossas mãos, como uma herança, para que a aceitem, honrem, desenvolvam e a transmitam fielmente um dia aos vossos filhos. Assim nós, embora mortais, somos imortais nas obras duradouras que criamos em comum. Se tiverem esta ideia sempre em mente, encontrarão algum sentido na vida e no trabalho e poderão formar uma opinião justa em relação aos outros povos e aos outros tempos. Disponível em : <<http://citador.pt/pensar.php?op=10&refid=201009120730&author=81>>. Acesso em: 08. dez. 2010.

pode, no inevitável movimento pendular do espírito humano, tanto exceder-se na veneração das conquistas alcançadas e estagnar-se, quanto, no ardor de buscar a sua renovação, fazer-se ora puros centros de fácil erudição pedantesca, ora insofridos núcleos de inovações precárias e efêmeras. Para evitar tais escolhos, é que se impõe a sua independência de qualquer outra subordinação que não a do espírito humano impregnado de respeito pelo método científico e sempre pronto para a revisão de suas conclusões¹¹⁶.

Como requisito para o cultivo desta independência clamada por Anísio Teixeira é que foi atribuída à universidade a autonomia, que será tratada no capítulo que segue.

Mas é de rigor frisar a importância da universidade na formação para a independência, para a diversidade, para a libertação e o cultivo do pensar livre.

E é nesta linha que o “sistema educacional de um país pode ser observado como um espelho das suas preocupações com o desenvolvimento¹¹⁷. Quanto mais premente é a necessidade de modernizar-se a sociedade, mais se exige da universidade uma identificação com a realidade nacional em todos os níveis.”¹¹⁸¹¹⁹

Desta feita, a Universidade deve acompanhar a realidade social e as suas constantes mutações, visando ao pleno desenvolvimento social e a efetivação dos objetivos da República.

A universidade deve ser encarada como um ambiente intersemiótico, como chamado por Eduardo Bittar “de intersecção de propostas de sentido e de diálogo” e acrescenta que não se esgota na relação diária de professor/aluno.¹²⁰

¹¹⁶ TEIXEIRA, Anísio. *Educação no mundo moderno*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1977. p. 143-144.

¹¹⁷ Sobre a relação entre universidade e desenvolvimento: FERNANDES, Florestan. *Universidade Brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-ômega, 1975.

¹¹⁸ SILVA FILHO, Antônio Luis. *O papel da universidade no desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1976. p. 20.

¹¹⁹ Planejamento e papel do Estado em busca do desenvolvimento são tratados no artigo BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-162.

¹²⁰ BITTAR, Eduardo C.B., op. cit., p. 112.

O mesmo autor acrescenta acerca do papel institucional da universidade¹²¹:

Deve criar condições para o nascimento, o fomento, o desenvolvimento, as inter-relações de discurso, com vista que a pluralidade substitua a singularidade, e que a cientificidade tome o espaço do senso comum nas dimensões de sentido. O ambiente intersemiótico existe de que ideias se entrecruzem, se multipliquem, se antagonizem, se disputem, se complementem, dentro de uma mentalidade epistemológica.¹²²

Ainda, ao tratar das inovações tecnológicas, discorre sobre a universidade da era virtual e a adequação necessária dos recursos de informática, uma vez que “as mídias e a velocidade virtual ultrapassam as antigas formas de conceber a educação”, de forma que hoje a *universitas* deve ser sinônimo de acessibilidade irrestrita¹²³. Porém, ele salienta com propriedade: “Os limites entre a pura reprodução comodista de diplomas e a eficácia da educação a distância ainda estão sendo testados, criados, desenvolvidos, circunscritos”¹²⁴.

O que vale destacar dos trechos transcritos e, como consequência, reforçar o que as transcrições doutrinárias que os antecedem afirmaram, é que a Universidade é o local da pluralidade¹²⁵, aberta à sociedade e à sua diversidade de pensamento, gênero, raça, ideologia e todos os outros elementos envolvidos. Não se destina ao indivíduo em si, mas ao ser que é integrante de um todo, que por sua vez é responsável pelo desenvolvimento que se almeja à nação.

¹²¹ Acerca do papel da Universidade e sua característica de instituição social, vale a citação do artigo: CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782003000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 nov. 2010. A autora desenvolve uma interessante discussão acerca das alterações promovidas, em razão da reforma do Estado, na Universidade Pública e a redefinição de seu papel de instituição social para o de organização prestadora de serviço. Explora, ainda, o atual conceito de “Sociedade do conhecimento”,

¹²² BITTAR, Eduardo C.B., op. cit., p. 112.

¹²³ Sobre a universidade contemporânea e sua função social na globalização: CHERMANN, Luciane de Paula. *Cooperação Internacional e Universidade: uma nova cultura no contexto da globalização*. São Paulo: Educ, 1999.

¹²⁴ BITTAR, Eduardo C. B., op. cit, p. 117-118.

¹²⁵ Reafirma Anísio Teixeira que a pluralidade deve ser encarada desde a escola elementar, porque é função da educação: “Exatamente porque a educação será o processo pelo qual o indivíduo se formará para a sociedade plural e múltipla a que irá pertencer, temos de fazer as instituições educativas exemplos de instituições integradas, humanas e pessoais, nas quais iniciemos o educando na experiência de integração, graças a um meio que guarde as qualidades do meio ainda pequeno, mais simples e mais puro, em oposição ao grande meio complexo, tumultuoso e divergente em que ele irá viver e no qual ingressará com o viático de sua formação escolar.” (TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um direito*. São Paulo: Nacional, 1968. p. 35)

Quando a universidade cumpre o seu papel formador, integra este indivíduo formado àquele grupo responsável por traçar o futuro¹²⁶.

Salienta, ainda, Antônio Luís da Silva Filho:

A Universidade num país pobre deve ter a capacidade de adaptar-se constantemente às circunstâncias, procurando fazer o melhor uso possível de seus recursos, evitando distorções prejudiciais à política educacional. Deve ter o dinamismo que lhe permita não só atualizar-se constantemente no que se refere à modernização dos cursos existentes, mantendo-os sempre em condições de acompanhar as evoluções científica internacional e socioeconômica do próprio país, mas também, e principalmente, deve detectar com pioneirismo as necessidades futuras em todos os aspectos, para o melhor aproveitamento dos recursos da comunidade. Minas e energia, agricultura, pecuária, tecnologia agrária e industrial, treinamento e melhoria dos recursos humanos, etc. são atividades que exigem cada vez mais pessoas para o seu trato, à medida que aumenta a dimensão e a dinâmica do sistema.¹²⁷

Voltamos, mais uma vez, ao argumento central dos fundamentos do Estado Democrático e Social de Direito que adotamos, a participação como elemento essencial da cidadania, revelando o indivíduo em sua principal função como integrante do povo: fonte de energia para as transformações históricas.¹²⁸

2.2 O conceito de autonomia universitária

¹²⁶ Esta visão otimista do futuro nos remete à poesia contida como epígrafe na obra MARCOVITCH, Jacques. *A Universidade (im)possível*. São Paulo: Futura, 1998 : Sonhar/ Mais um sonho impossível/ Lutar/ Quando é fácil ceder/ Vencer o inimigo invencível/ Negar quando a regra é vender/ Sofrer a tortura implacável/ Romper a incabível prisão/ Voar num limite improvável/ Tocar o inacessível chão/ É minha lei, é minha questão/ Virar esse mundo/ Curvar esse chão/ Não me importa saber/ Se é terrível demais/ Quantas guerras teria que vencer/ Por um pouco de paz/ E amanhã, se esse chão que eu beije/ For meu leito e perdão/ Vão saber que valeu delirar/ E morrer de paixão/ E assim, seja lá como for/ Vai ter fim a infinita aflição/ E o mundo vai ver uma flor/ Brotar do impossível chão. (Sonho Impossível, J. Darion – M. Leigh, versão de Chico Buarque e Ruy Guerra).

¹²⁷ SILVA FILHO, Antônio Luis. *O papel da universidade no desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1976. p. 36.

¹²⁸ O termo “fonte de energia para as transformações históricas” é utilizado em MARCOVITCH, Jacques, op. cit., p. 23.

Pelo texto constitucional de 1988 foi concedida a autonomia às universidades como expressão da vontade popular.

Ser autônomo encontra fundamento no conceito de liberdade. Liberdade para produzir conhecimento crítico-reflexivo, desvinculando-se de interesses políticos relacionados ao poder vigente.

Sobre os aspectos filosóficos do significado do termo “autonomia”, Mônica Mansur Linhares salienta:

O termo autonomia, sob o aspecto filosófico, foi introduzido por Immanuel Kant para designar a independência da vontade em relação a qualquer desejo ou objeto de desejo e a sua capacidade de determinar-se em conformidade com uma lei própria, que é a da razão.

Para o filósofo Kant a autonomia tem um grande valor. Segundo ele, o Princípio da Autonomia é o único princípio da moral fundada sobre as representações da razão e é enunciado, segundo o mesmo autor, como sendo “escolher sempre de tal maneira que as máximas da escolha sejam, ao mesmo tempo, presentes como lei universal”.

Isso significa que a vontade deve querer a sua própria autonomia e que sua liberdade reside em ser, portanto, uma lei para si mesma.¹²⁹

Importante salientar que a autonomia constitucional também foi atribuída aos municípios, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, todas limitadas pelo texto constitucional.¹³⁰

A autonomia, conforme esclarece José Francisco Siqueira Neto¹³¹, pode ser compreendida no sentido subjetivo e objetivo, o primeiro, “corresponde à faculdade de dar-se um ordenamento”, enquanto o segundo “equivale ao próprio ordenamento”.

Ao tratar sobre as noções de autonomia e soberania, João Mendes Junior salienta:

¹²⁹ LINHARES, Mônica Mansur. *Autonomia Universitária no Direito Educacional Brasileiro*. São Paulo: Editora Segmento, 2005. p. 59.

¹³⁰ A esse respeito: FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A autonomia universitária na Constituição de 05.10.88. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, volume 215, jan/mar 1999.

¹³¹ SIQUEIRA NETO, José Francisco. Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho. São Paulo: LTR, 2000. p. 64.

A autonomia, em suma, é a própria direção daquilo que é próprio; somente por extensão, puramente metafórica, é que se costuma atribuir AUTONOMIA a quem, por ação própria, dirige aquilo que não lhe é próprio. Mas, o próprio pode ser absoluto ou relativo; ou como diz o Filósofo (nos Tópicos, V. cap. I), *proprium est per se seu absolute, relate seu ad aliquid, et aliquando*. Por outro lado, o *proprium*, quando não é absoluto, pode convir *omni sed non soli*, ou *soli sed non omni*. Daí a possibilidade de uma cumulação que, quando não seja simultânea nem alternativa, há de ser sempre supletiva, prevalecendo a soberania nacional, nos casos que estejam em jogo direitos individuais, prevalecendo a autonomia local nos casos em que esteja em jogo apenas e puramente o interesse de ação social, direta e imediata dos governos locais. A Constituição da República, na sua redação, exprimiu perfeitamente os efeitos dessas distinções, que tanto tem de escolásticas como de reais.¹³²

Ainda que se refira à autonomia dos Estados e a sua subordinação ao disposto em relação à União, há como se deslocar o conceito para a autonomia atribuída às universidades e, como trataremos a seguir, deve subordinar-se às regras constitucionais.

A ideia de autonomia universitária pode ser encontrada desde a Idade Média, período em que se observa que as corporações universitárias ostentavam certos direitos, como os de determinar a forma de escolha de seus “alunos”, desde que possuíssem licença de ensino concedida pela Igreja; o de organizar o trabalho corporativo (estabelecendo graus e diplomas), bem como o direito de eleger os funcionários encarregados de aplicar seus estatutos.

Assim, os grandes exemplos da expansão do conceito de autonomia são as Universidades de Paris e Bolonha, corporações de mestres e estudantes. Já no século XII, havia Universidades com reitores eleitos pelos alunos e outros mestres.¹³³

¹³² ALMEIDA JUNIOR, João Mendes. *Noções ontológicas de Estado, Soberania, Autonomia, Federação, Fundação*. São Paulo: Saraiva, 1960.

¹³³ Interessante citar que conforme análise de Anita Lapa Borges Sampaio, a autonomia na Alemanha possui uma conotação diversa da adotada no Brasil, ela está muito mais associada à liberdade docente do que à instituição universitária. A liberdade científica deveria ser assegurada pela organização universitária através de relativa distância do aparato estatal. A gestão, por sua vez, deveria ser predominantemente docente, afastada a paridade discente. O direito dos discentes constituir-se-ia apenas na escolha livre da profissão – direito fundamental inserido na Lei Fundamental de Bonn. (SAMPAIO, Anita Lapa Borges de. *Autonomia universitária: um modelo de interpretação e aplicação do artigo 207 da Constituição Federal*. Brasília: Edunb, 1998, p. 29-44).

É José Ricardo Pires de Almeida, que tratando sobre a Instrução Pública no Brasil (1500 – 1889): História e Legislação, em obra considerada por muitos educadores como a pioneira na Sistematização da História da Educação já adianta a discussão ao relatar a fala do Conselheiro Leôncio de Carvalho, sob o comando do Ministério do Império em 1878, que já discorria acerca da necessidade de conferir autonomia às universidades.

A organização dos nossos cursos de ensino superior ressentem-se da tutela exercida pelo Estado, sem outro resultado que o de entrar o desenvolvimento e a extensão deste ensino. Acrescentar a autonomia de nossas Faculdades, concedendo-lhes prerrogativas análogas às que gozam as universidades alemãs, seria uma reforma que, do meu ponto de vista, contribuiria muito para elevar o nível de ensino superior entre nós. Nossas Faculdades ganhariam muito com uma organização mais livre e mais independente e o Estado, sem abandonar o seu direito de vigilância, no próprio interesse do diploma, poderia garantir o direito de autogoverno, na forma que gozam as universidades alemãs e a qual devem o desenvolvimento dos estudos e progresso das ciências.¹³⁴

No Brasil¹³⁵, ao longo dos anos 60 e 70, diante do momento crucial da ditadura do governo militar, a autonomia universitária que se almejava, pregava a eleição livre de seus reitores e possuía um forte senso sócio-político.

No regime militar, pós-golpe de 1964, os decretos-leis nº 53/66 e 252/67, bem como a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, tinham por objetivo a reforma universitária, com a reestruturação das universidades.

Paradoxalmente, os dispositivos legais reconheciam a autonomia didática, científica, disciplinar, administrativa e financeira da universidade, ao mesmo tempo

¹³⁴ ALMEIDA, José Ricardo Pires de. *Instrução pública no Brasil (1500-1889): história e legislação*. Tradução de Antonio Chizotti. São Paulo: Educ, 2000. p. 184-185.

¹³⁵ Mônica Mansur Linhares, na análise da autonomia universitária, consigna fato relevante no decorrer da evolução da autonomia no Brasil. O Decreto nº 21.519, de 13 de junho de 1932 suprimiu a autonomia da Universidade Presbiteriana Mackenzie, à época denominada de Escola de Engenharia Mackenzie – “Mackenzie College” –, deixando de reconhecer os diplomas por ela expedidos, por razões complexas de natureza política, especialmente por ter participado ativamente da revolução de 1932. (LINHARES, Mônica Mansur, op. cit., p. 107).

em que atos de exceção puniam as chamadas “condutas subversivas” e a comunidade acadêmica era perseguida¹³⁶.

Em 1977, a Lei nº 6.420 determina a apresentação de listas sêxtuplas para a escolha de dirigentes das escolas oficiais. Nas universidades federais, reitor e vice-reitor passam a ser nomeados pelo Presidente da República. E, em 1979, a Lei nº 6.733 exclui até mesmo a necessidade de lista sêxtupla, e os cargos de direção passam a ser cargos de confiança do Poder Executivo.

O panorama da universidade no regime ditatorial é bem delineado por Maria de Lourdes A. Fávero:

No período do regime militar, a gravidade do que acontece em relação à universidade não está expressa claramente nos dispositivos legais, apesar de alguns deles, como o Decreto-lei 477/69 ser demasiado contundente. Está em que a universidade, como a sociedade, foi submetida a um regime de terror e de silêncio. Exemplo típico dessa situação foi a criação e manutenção das assessorias de segurança dentro das universidades, a fim de impedir que mecanismos democráticos, mesmo quando previstos em lei, pudessem ser usados de forma efetiva, para que a “perfeita ordem” fosse garantida e a “paz” pudesse reinar. Tais assessorias só foram totalmente extintas, nas universidades públicas federais, em 1985.¹³⁷

Como se observa, o conceito social de universidade sofreu modificações na vigência do período militar, até retornarmos ao conceito tal como previsto na Constituição de 1988.

Vale acrescentar que na década de 80 a questão universitária esteve sempre sobre o enfoque das discussões governamentais, em virtude, especialmente, da vasta mobilização docente que ensejou o Decreto nº 91.772/85 que instituiu a “Comissão de Alto Nível para Estudar a Reformulação da Educação Superior”.

¹³⁶ Cf. FÁVERO, Maria de Lourdes de A. Autonomia universitária mais uma vez: subsídios para o debate. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. p. 179-196.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 187.

Nos dias atuais, todavia, o conceito de autonomia universitária visto, primordialmente, como instrumento de garantia à instituição, voltado à sociedade, vem sofrendo profundas alterações.

Não podemos esquecer que, como salienta Sampaio Dória, a educação é o problema básico da democracia.¹³⁸

Vale esclarecer que o Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006, responsável por regulamentar o Sistema Federal de Ensino, em seu artigo 12, definiu que as instituições de ensino superior classificam-se em faculdades, centros universitários e universidades.

Ainda, no mesmo artigo 12, § 2º, estendeu-se aos centros universitários, com autorização da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a autonomia constitucionalmente consagrada às universidades. Em razão deste dispositivo, há diferenças de tratamento entre as instituições.

Assevere-se que, conforme mencionado, a LDB estatuiu em seu artigo 54, § 2º que: *Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.*

As dissonâncias do referido dispositivo com o texto constitucional serão tratadas adiante ao analisarmos a autonomia universitária na Constituição Federal de 1988.

Assim, as faculdades autônomas não gozam de autonomia.

A autonomia, todavia, é característica também conferida aos centros universitários. Contudo, esta foi atribuída pela legislação infraconstitucional, o que, em tese, autoriza também a legislação infraconstitucional a limitá-la.

¹³⁸ GARCIA, Maria. Professores estrangeiros – contratação pela Universidade Pública. *Revista de Direito Público*, n. 97- janeiro-março de 1991, ano 24, p. 125-130.

A autonomia universitária, constitucionalmente atribuída, permite que as universidades definam suas bases administrativas e didáticas, porém devem obedecer a certos ditames do Ministério da Educação.

O Ministério da Educação, neste contexto, é tão-somente um órgão administrativo do Estado, pois é o responsável pela regulamentação dos parâmetros a serem utilizados na educação nacional.

Contudo, a autonomia constitucionalmente atribuída não é ilimitada, até porque não se confunde com o conceito de soberania.

A soberania, conforme ensinamentos de Santi Romano¹³⁹ é utilizada em conceitos amplos que podem indicar: 1) uma posição suprema em que se encontra uma pessoa, independência absoluta e que não se encontra em posição de submissão; 2) supremo poder do governo; 3) o adjetivo soberano indica o detentor do poder.

O mesmo autor explica:

Costuma-se afirmar que o conceito de soberania assim entendido teve em sua origem um significado relativo e não absoluto e que só posteriormente, e principalmente por obra de Bodin, o adjetivo “soberano” assumiu o seu significado superlativo de “supremo” em contraposição àquele apenas comparativo de “superior” de modo que soberania pôde ser considerada exclusivamente como poder mais alto.

A autonomia universitária é limitada pela própria Constituição, devendo ser interpretada harmonicamente com os demais institutos, conceitos e princípios, o mesmo se diga em relação à lei.

A autonomia universitária, também na qualidade de princípio constitucional, não se sobrepõe às normas constitucionalmente criadas para a organização do ensino e aos princípios que o regem.

¹³⁹ ROMANO, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 86-88.

Podemos classificar a autonomia universitária, no sentido contemporâneo, segundo as palavras de Luiz Wanderley:

a) *Autonomia administrativa* – compreende a não ingerência externa do governo da universidade e a possibilidade de autogoverno.

Esta autonomia consiste na possibilidade de montar uma estrutura administrativa mais consentânea com a realidade e momento histórico e a possibilidade de que se constituam soberanamente tipos de órgãos e formas de co-governo, bem como modalidades de co-responsabilidade entre os setores acadêmico e administrativo.

b) *Autonomia financeira* – compreende a independência de injunções quanto aos recursos externos alocados e independência no emprego das verbas no âmbito interno. A luta pelo ensino gratuito, por apoio ao ensino privado que comprovadamente presta um serviço público, por mais verbas para a educação e por um salário realista e compatível para os professores têm sido as metas de amplos setores universitários conscientes do país.

c) *Autonomia didática* – diz respeito à possibilidade de conduzir sem restrições as atividades de ensino e aprendizado. No Brasil, fruto do processo altamente concentrador de poder nos órgãos federais, ainda que tese esta autonomia seja garantida, a aprovação de estatutos, de programas, de títulos etc. fica na dependência direta de ministérios e secretaria.

d) *Autonomia técnico-científica* – refere-se à possibilidade da universidade poder escolher os seus valores de determinar os seus objetivos, de poder empregar técnicas e elaborar uma ciência adequada à realidade, de viver o pluralismo ideológico, de discutir políticas governamentais de desenvolvimento e apresentar modelos e propostas alternativas.

e) *Autonomia política* – mesmo estando presente necessariamente nas demais dimensões citadas, pode ser entendida em separado no sentido daquela autonomia que permite à universidade determinar sua política de ensino, pesquisa e extensão, dentro do direito de liberdade do pensamento, de livre manifestação de ideias, de exercício crítico dos modelos políticos e da política nacional. A luta que se tem na América Latina vai na direção de reivindicar o direito de professores e alunos se politizarem, de integrar a universidade na discussão política maior, de superar os grupos partidários radicalizados à direita e à esquerda que desvirtuam os objetivos da vida universitária, de formar alunos como sujeitos políticos conscientes.¹⁴⁰

Nesta linha, ainda que o ensino seja livre à iniciativa privada, que age sobre delegação estatal, esta está adstrita às normas que regem o sistema público de ensino, conforme prescreve o artigo 209 da Constituição Federal, *in verbis*:

¹⁴⁰ WANDERLEY, Luiz Eduardo W., op. cit., p. 73-75.

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

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

A análise desta relação entre a autonomia e o dispositivo constitucional será retomada com maior profundidade no capítulo seguinte, momento em que se fará a análise da avaliação e da qualidade.

2.3 A autonomia universitária na Constituição Federal de 1988

O texto constitucional de 1988 foi o primeiro a tratar da autonomia universitária e elevá-la à categoria de princípio fundamental, assegurando a impossibilidade de sua revogação¹⁴¹.

Embora a legislação ordinária já tratasse do assunto, o *status* de norma constitucional denotou a importância do instituto.

A autonomia universitária se relaciona e convive harmonicamente com os demais dispositivos constitucionais, em especial com os direitos fundamentais que se relacionam com a liberdade de expressão, uma vez que, conforme já salientado no item anterior, a autonomia universitária é a liberdade de ensinar, de aprender, de pensar, de expressar este pensamento. É o atuar livre, ensinar livre, pesquisar livre.

Pontes de Miranda dá os contornos desta liberdade:

Liberdade de pensar significa mais do que pensar só para si, ocultando o pensamento. Tal liberdade de pensar sem dizer de nada

¹⁴¹ TRINDADE e MAZZANI JUNIOR salientam que tal qual ocorre com a maioria dos textos constitucionais europeus, os países da América Latina preveem a autonomia universitária em suas constituições, como é exemplo a Argentina (artigo 79, alínea 19), Paraguai (artigo 91), Uruguai (artigos 185, 202 e 203) e no Peru (artigo 31). TRINDADE, André (Coord.). *Direito Universitário e Educação Contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 79.

valeria, na ordem social. Tiveram-na os escravos; tem-na os que vivem sob as formas autocráticas, sob o despotismo (...) ¹⁴²

Neste ponto, importante frisar que a Constituição Federal, por meio do Poder Constituinte Originário estabeleceu os limites desta autonomia, concedendo-a às universidades. Seria legítimo e constitucional, portanto, a extensão da autonomia também aos centros universitários?

Não se trata apenas de estender ou ampliar a autonomia universitária, que se fundamenta como elemento primordial da independência e da liberdade.

É certo que, a *contrario sensu*, a autonomia limita o controle estatal.

Ora, sim, o ensino é livre à iniciativa privada, mas a educação é obrigação estatal. Desta forma, podemos dizer que ocorre a delegação para a prestação do serviço educacional. Mas o serviço educacional não é um serviço qualquer, é serviço essencial, indispensável e fonte vital do interesse estratégico do Estado ¹⁴³.

Assim, ao se conceder autonomia a outras instituições de ensino superior que não a universidade, tal qual definido pela Constituição Federal, não se estaria limitando a atuação estatal na fiscalização do serviço prestado?

Maria Garcia, ao analisar o poder reformador das emendas à constituição e dissertando acerca das considerações de García de Enterría, preleciona:

(...) a Constituição como *norma fundamental*, “a primeira das normas do ordenamento inteiro, *lex superior*. Por várias razões. Primeiro, porque a Constituição define o sistema de fontes formais do direito (...); nesse sentido, é a primeira das ‘normas de produção’, a *norma normarum*, a fonte das fontes. Segundo, porque na medida em que a Constituição é a expressão de uma intenção fundacional, configuradora de um sistema inteiro, nela fundamentado, tem uma pretensão de permanência (...). Mas a ideia levará também ao reconhecimento de uma ‘superlegalidade material’ que assegura à Constituição uma preeminência hierárquica sobre todas as demais

¹⁴² MIRANDA, Pontes de. *Constituição da República Federativa do Brasil Anotada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p.351

¹⁴³ É o que Florestan Fernandes denomina de “os interesses da nação como um todo” na defesa da intervenção estatal no ensino superior e na sua gratuidade. FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-ômega, 1975. p. 138-139.

normas do ordenamento, produto dos poderes constituídos pela Constituição mesma, obra do superior poder constituinte. *Essas demais normas somente serão válidas se não contradizem, não já e apenas o sistema formal de produção das mesmas que a Constituição estabelece senão, e sobretudo, o quadro de valores e de limitações do poder que na Constituição se expressa*¹⁴⁴.

E há que se notar que estas não são palavras vãs.

Os artigos 52 e 53 da LDB definem as atribuições e garantias conferidas às universidades.

Por sua vez, o Decreto 5.773/2006, o mesmo que regulamentou a extensão da autonomia aos centros universitários estabelece distinções sobre suas funções, atribuições e permissões.

Assim, não nos parece razoável tratar instituições distintas, estendendo garantia constitucional definida na Constituição. Se a intenção era estender o benefício também aos centros universitários, assim teria sido explicitado no texto constitucional.

Nesse sentido, aponta Maria Garcia, definindo precisamente as razões da inconstitucionalidade do dispositivo contido no § 2º do artigo 54 da LDB¹⁴⁵:

Caberá ao Congresso Nacional (art.48) “dispor sobre todas as matérias de competência da União” e, como poder derivado subsumido, por sua vez, aos ditames da Constituição. Nessa condição, descabe-lhe retomar aquilo que, originariamente, tenha sido determinado pelo Poder Constituinte, elaborador da Constituição, não somente em razão de matérias excluídas ao seu exercício (cláusula pétreas) mas, igualmente, com relação a instituições que, pela sua especial natureza mantêm, com a Constituição, vinculação direta, assim a *universidade* e a sua *autonomia*, decorrente do nascedouro constitucional, como matéria constitucional específica, conforme se configura a Educação. A partir dessa vinculação direta, a *autonomia*, construto jurídico-constitucional, não suporta qualquer delineamento, qualquer classificação, extensão ou constrição que lhe advenha da normação

¹⁴⁴ GARCIA, Maria. A Constituição desconstituída: as emendas e o cânone constitucional. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Ano 8, out./dez. 2000, p. 79-92.

¹⁴⁵ No mesmo sentido da inconstitucionalidade: GOMES, Magno Federici. Da inconstitucionalidade parcial dos decretos presidenciais nº 5.773/06 e 5.786/06: centros universitários e faculdades. *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte, ano 7, n. 24, jan./mar. 2009, p. 63-81.

infraconstitucional (será como definir “soberania”, “cidadania”, “democracia” etc. via lei ordinária, mediante gradações, classificações ou adjetivações).¹⁴⁶

Anna Cândida da Cunha Ferraz aponta as características do perfil constitucional da autonomia universitária, confirmando o que já tratamos aqui:

- a) a inclusão no texto constitucional, do princípio da autonomia universitária como garantia institucional, implica a derrogação de toda a legislação ordinária que com ela seja incompatível;
- b) o conteúdo e os limites à autonomia constitucional são postos pelo constituinte originário na Constituição Federal e somente eles são admissíveis na vida do instituto;
- c) a autonomia universitária é exercida dentro dos limites da Constituição; onde a Constituição não estabelece limites, a lei não pode estabelecê-los, também. Assim, onde a Constituição limita, e a lei também não o faz, porque não pode fazê-lo, a autonomia é plenamente exercitável pela Universidade.¹⁴⁷

Importante ainda consignar que a autonomia concedida às universidades não é política. Não é política porque a Universidade não é um ente político, de modo que seu poder regulamentador é limitado às esferas de sua influência institucional e só se vincula aos sujeitos vinculados à Universidade.

2.3.1 Autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial

A autonomia didática é aquela que permite, por exemplo, a criação, modificação e extinção de cursos, bem como a definição de currículos, critérios de seleção e admissão de seus alunos, critérios de avaliação e outorga de títulos.

Bittar caracteriza como: a capacidade de autodeterminação das formas pedagógicas e didáticas de conduzir os sistemas educacionais, bem como de

¹⁴⁶ GARCIA, Maria. Autonomia universitária e os centros universitários – Inconstitucionalidades da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. *Revista de Direito Constitucional Internacional*, n. 29, 1999, p. 37-43.

¹⁴⁷ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha, op. cit., p. 126-127.

atualização das formas de transmissão do conhecimento e de organização dos cursos e disciplinas, das faculdades e demais disposições de ensino.¹⁴⁸

Por outro lado, à universidade cabe verificar a relevância do ensino oferecido e, nesta linha, garantir a qualidade, que deve nortear a prestação do serviço educacional.

A autonomia técnico-científica encontra correlação com o princípio do ensino contido no artigo 206, II, que estabelece a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”. É a garantia do desenvolvimento científico e a característica principal de uma verdadeira universidade.

A autonomia científica afasta a possibilidade de censura e privilegia o espírito livre da pesquisa.

Por conta disso, a autonomia científica relaciona-se com a organização da própria universidade, com a divisão em campos do conhecimento, a manutenção das áreas de pesquisa, a análise da relevância política e econômica.

A autonomia administrativa é a possibilidade de auto-organização, a capacidade de gerir seus recursos humanos e materiais.

Todavia, vale acrescentar que, por não ser a autonomia um pressuposto de desvinculação das demais disposições constitucionais, o estabelecimento de regime jurídico único aos seus servidores não configura afronta ao princípio educacional, uma vez que a observância aos princípios que regem a Administração Pública também relaciona-se com a previsão do Poder Constituinte Originário.

É sobre o referido argumento da autonomia que a Professora Nina Ranieri sustenta a inaplicabilidade do artigo 37, X, da Constituição Federal, às universidades

¹⁴⁸ BITTAR, Eduardo C. B., op. cit., p. 115-116.

públicas. O referido artigo versa sobre a remuneração dos servidores públicos¹⁴⁹ ou, ainda, a inaplicabilidade do artigo 56 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional quando prevê em seu parágrafo único que “os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificação estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes”¹⁵⁰.

Gerir recursos próprios constitui a autonomia financeira e patrimonial. A possibilidade de determinar a destinação de seus recursos assegura a atuação efetiva das demais atividades.

Sintetizando a autonomia financeira no contexto público:

no caso das instituições públicas significa que a instituição tem competência para propor e executar o seu orçamento, receber os recursos que o poder público é obrigado a repassar-lhe para pagamento de pessoal e despesas de capital e de outros custeios; gerir seu patrimônio, receber doações, subvenções, bem como realizar operações de crédito ou de financiamento com a aprovação do poder público competente.¹⁵¹

Vale registrar que não são poucas as críticas à nova feição adotada pela autonomia universitária nos dias atuais. A lógica do mercado e o modelo de Estado gerencial adotado pelas reformas administrativa e previdenciária a partir da década de 1990 denotam um descomprometimento do Estado com a gestão universitária e uma preocupação exacerbada com a gestão operacional em detrimento da função institucional e relacional com a sociedade.¹⁵²

2.3.2 O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão

¹⁴⁹ RANIERI, Nina. A inaplicabilidade do art.37, X, da Constituição Federal às Universidades Públicas. *Boletim de Direito Administrativo*, Abril/2001. São Paulo: NDJ, 2001.

¹⁵⁰ _____. A gestão democrática das Universidades Públicas Estaduais. *Boletim de Direito Administrativo*, Abril/2002. São Paulo: NDJ, 2002.

¹⁵¹ FÁVERO, Maria de Lourdes. A. Autonomia Universitária mais uma vez: subsídios para o debate. In: SGUISSARDI, Valdemar (org). *Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000, p. 193.

¹⁵² Nesse sentido: CHAÚÍ, Marilena. *Escritos sobre a Universidade*. São Paulo: Editora Unesp, 2001. p. 204-205.

No início do presente capítulo traçou-se um panorama da universidade e um breve relato de sua formação e desenvolvimento histórico. O fato é que a grande distinção entre a universidade medieval, diretamente relacionada à Igreja, e a universidade moderna, reside na nova feição trazida pela Revolução Industrial e as necessidades que a produção capitalista fomentou¹⁵³.

A Constituição Federal, no mesmo artigo em que dispõe acerca da autonomia universitária em (artigo 207), salienta que as universidades “obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

A justificativa para ambos os princípios estarem regulados no mesmo dispositivo constitucional está na própria finalidade social das universidades, conforme tudo o que já tratamos anteriormente, A autonomia resguarda a finalidade, o ensino e a pesquisa.

Configura-se, portanto, em adoção de princípio semelhante ao escolhido pela Constituição Espanhola, garantindo que a atividade científica deva ser realizada em condições que protejam de ingerências do Estado e de outros segmentos da comunidade.

Sendo assim:

Em verdade, o verdadeiro fundamento da autonomia universitária seriam os interesses peculiares da universidade, ou seja, o ensino e a pesquisa. O reconhecimento da autonomia na Constituição espanhola representa o compromisso do Estado com ciência livre. Nessa medida, o Estado estaria obrigado a atuar positivamente em favor da universidade, possibilitando e fomentando o cultivo da ciência livre e buscando, por meio de medidas organizativas apropriadas, que o direito à liberdade científica permaneça inatingível.¹⁵⁴

¹⁵³ Sobre o tema: RIBEIRO, Darcy. *A universidade necessária*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

¹⁵⁴ SAMPAIO, Anita Lapa Borges. *Autonomia Universitária*. Brasília: Editora da UNB, 1998. p. 47.

A pesquisa, portanto, é a razão de ser da universidade e também configura-se como o exercício de sua autonomia, materializador do desenvolvimento que se almeja. O manifesto dos pioneiros já alertava para o valor da pesquisa:

No entanto, com ser a pesquisa, na expressão de Coulter, o "sistema nervoso da Universidade", que estimula e domina qualquer outra função; com ser esse espírito de profundidade e universalidade, que imprime à educação superior um caráter universitário, pondo-a em condições de contribuir para o aperfeiçoamento constante do saber humano, a nossa educação superior nunca ultrapassou os limites e as ambições de formação profissional, a que se propõem as escolas de engenharia, de medicina e direito. Nessas instituições, organizadas antes para uma função docente, a ciência está inteiramente subordinada à arte ou à técnica da profissão a que servem, com o cuidado da aplicação imediata e próxima, de uma direção utilitária em vista de uma função pública ou de uma carreira privada. Ora, se, entre nós, vingam facilmente todas as fórmulas e frases feitas; se a nossa ilustração, mais variada e mais vasta do que no império, é hoje, na frase de Alberto Torres, "mais vaga, fluida, sem assento, incapaz de habilitar os espíritos a formar juízos e incapaz de lhes inspirar atos", é porque a nossa geração, além de perder a base de uma educação secundária sólida, posto que exclusivamente literária, se deixou infiltrar desse espírito enciclopédico em que o pensamento ganha em extensão o que perde em profundidade; em que da observação e da experiência, em que devia exercitar-se, se deslocou o pensamento para o hedonismo intelectual e para a ciência feita, e em que, finalmente, o período criador cede o lugar à erudição, e essa mesma quase sempre, entre nós, aparente e sem substância, dissimulando sob a superfície, às vezes brilhante, a absoluta falta de solidez de conhecimentos.¹⁵⁵

Por sua vez, a extensão é a expressão pura do caráter social da Universidade e a demonstração do seu envolvimento para com a sociedade, que é a sua razão de existir. Nesse sentido:

O *Relatório Delors* chama a atenção para a necessidade de todas as universidades se tornarem "abertas" e oferecerem a possibilidade do ensino a distância ao longo da vida. Ademais, de acordo com a ideia segundo a qual cada um precisa simultaneamente aprender e ensinar, a Universidade deve apelar à colaboração de especialistas, além dos professores de ensino superior: o trabalho de grupo, a cooperação com a comunidade, o trabalho de estudantes a serviço da comunidade são alguns dos

¹⁵⁵ Disponível em <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>> Acesso em 18.nov.2011.

fatores que podem enriquecer o papel cultural das instituições universitárias (Delors, 1998, p. 145).¹⁵⁶

Na análise e proposta do que seria uma Universidade verdadeiramente democrática, Darcy Ribeiro propõe o papel da extensão:

1) amplos programas de especialização e de recapacitação profissional aos egressos, que retornariam periodicamente à Universidade para aperfeiçoar e atualizar seus conhecimentos. Deste modo, a educação superior se converteria num processo continuado, como deve ser, de renovação e ampliação do conhecimento.

2) Um série de programas extra-curriculares, de recapacitação e formação de pessoal qualificado em todos os campos do saber e suas aplicações técnico-profissionais nos setores de atividade em que o mercado de trabalho exigisse novas categorias de pessoal qualificado.

3) Programas regulares de divulgação cultural nos campos da literatura, das artes e de outras disciplinas orientadas para o combate à colonização cultural e para desmascaramento das diversas formas de alienação, a fim de despertar a consciência crítica e erradicar os conteúdos espúrios da cultura.

4) Amplas ofertas de Cursos de sequência, que permitiriam multiplicar várias vezes as carreiras formalmente instituídas e criar novas linhas extracurriculares de preparação, correspondentes às necessidades da comunidade. Nestas últimas, deverá ser conferido direito à graduação, através da outorga de certificado de estudos.

Assim, as amplas instalações da Universidade e seus vastos recursos de pessoal docente seriam abertas ao grande público, a todas as horas e durante todo o ano, promovendo efetiva atividade de extensão propiciadora duma intercomunicação do maior alcance com a sociedade como um todo.¹⁵⁷

A extensão,¹⁵⁸ portanto, deve envolver toda a comunidade acadêmica, discentes e docentes, para a consecução de sua finalidade institucional. É o que diferencia a Universidade de outras modalidades de instituições de ensino superior, é seu elemento diferenciador e é em razão dela que, mais uma vez, a autonomia se justifica.

¹⁵⁶ WERTHEIN, Jorge; CUNHA, Célio da. A Unesco e as novas perspectivas para o desenvolvimento do Ensino Superior. *EccoS Rev. Cient.*, UNINOVE, São Paulo, v.2, n.2, dez. 2000. p. 99.

¹⁵⁷ RIBEIRO, Darcy. *A universidade necessária*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. p. 240/241.

¹⁵⁸ Sobre o papel da extensão universitária: COSTA, Arlei da. Extensão universitária: relevância como estratégia pedagógica e função social. In: *Revista Acadêmica Direitos Fundamentais*. Osasco, SP, ano 3, n.3, 2009, p. 61-68.

2.3.3 A universidade pública¹⁵⁹

Ao discutir a respeito da natureza da Universidade Pública, Nina Ranieri disserta:

A qualidade e a relevância do ensino e da pesquisa produzidas na universidade configuram a essência do limite institucional da autonomia. Os parâmetros constitucionais, por sua vez, estabelecem os seus limites jurídicos. Ambos definem a atual posição da universidade pública em face do Estado, e detentor de autonomia, qualidade que lhe confere situação excepcional dentro da máquina estatal devido à capacidade legislativa que encerra, e lhe garante, via de consequência, imunidade à legislação ordinária que não tenha natureza diretivo-basilar.¹⁶⁰

A configuração das universidades públicas sob a forma autárquica ou fundacional encontra-se expressa nas leis nº 4.024/61 e 5.540/68. Tal configuração não foi repetida pela Lei de Diretrizes e Bases que argumenta que as universidades gozarão de regime jurídico especial (artigo 54)¹⁶¹.

Esclarece Anita Lapa Sampaio:

Na doutrina brasileira, prevalece o entendimento de que a imposição do regime autárquico ou fundacional comprometeria o exercício pleno da prerrogativa da autonomia conferida às universidades, impondo-se a adoção de um regime diferenciado para as instituições universitárias. A relação das universidades com o Poder Público seria diferenciada por inexistir uma subordinação hierárquica, limitando-se a atuação do Poder Público a um controle finalístico e regendo-se a universidade por suas disposições estatutárias – o que impõe um dever de adequação à normação infraconstitucional.¹⁶²

¹⁵⁹ Acerca das universidades públicas, brilhante trabalho de MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Universidades oficiais: natureza – Regime e estrutura cabíveis*. In: WALD, Arnoldo (Coord.). *O Direito na década de 80*. Estudos jurídicos em homenagem a Hely Lopes Meirelles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 19-43.

¹⁶⁰ RANIERI, Nina, 1994, op. cit. p. 139.

¹⁶¹ Celso Antônio Bandeira de Mello discute com propriedade a caracterização das universidades como autarquias em regime especial, salientando que não se justifica a criação de autarquias se elas não apresentarem um regime diferenciado em relação à Administração Central. MELLO, Celso Antônio Bandeira de., 1985, op. cit. p. 19-43.

¹⁶² SAMPAIO, Anita Lapa Borges de., op. cit., p. 265.

As discussões acerca das universidades públicas e privadas não são poucas e, embora a Constituição Federal não tenha estabelecido diferenciações conforme a natureza jurídica das instituições, há na doutrina defensores da ideia de que a natureza pública da universidade limitaria a sua autonomia, na medida em que os entraves burocráticos da máquina estatal e os princípios reguladores da administração pública seriam limitadores desta autonomia.

Nesse sentido:

Cumprе salientar que a autonomia universitária nas universidades federais manifesta-se de maneira diferente das privadas, posto que as privadas, por não dependerem financeiramente do Estado, gozam de uma autonomia maior.. As instituições universitárias privadas detêm “plena autonomia institucional (didático-científica, administrativa e financeira)”, porém estão vinculadas “às normas gerais que atingem a todas universidades indistintamente”, sendo que os atos fiscalizatórios que o Poder Público realiza nas universidades públicas são exercidos pelas mantenedoras. Para Cano, “na maioria dos casos, as universidades privadas gozam de fato e de direito, de maior autonomia”. A autonomia universitária das universidades privadas está no âmbito de seu relacionamento com suas mantenedoras.¹⁶³

Por outro lado, por se tratar de delegação de serviço público essencial, as universidades privadas já estão limitadas pelo próprio poder fiscalizatório estatal, especialmente no que se refere à avaliação de qualidade prevista pelo próprio texto constitucional.¹⁶⁴

Convém salientar que a LDB, em seu artigo 54¹⁶⁵, estabelece disposições próprias às universidades públicas, diferenciando, portanto, a sua autonomia.

¹⁶³ TRINDADE, André; MAZZARI JUNIOR, Edval Luiz. Autonomia universitária e Direito Educacional. In: *Direito Universitário e Educação Contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 73-74.

¹⁶⁴ Oportunas as palavras de Victor Hugo: Tudo quanto aumenta a liberdade, aumenta a responsabilidade”.

¹⁶⁵ Art. 54º As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

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

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

A luta pelo fortalecimento da universidade pública permeia as discussões acadêmicas há muito. No governo Fernando Henrique Cardoso, a crítica central residia no aumento desmedido das universidades particulares e o aumento de vagas a qualquer custo, em detrimento das melhorias na universidade pública, especialmente as federais, sofrendo de forte desprestígio e carência de dotação orçamentária, o que prejudicava o exercício de sua autonomia.

Nos últimos anos, em especial no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), houve um grande esforço para com a reestruturação das universidades públicas federais.

A título de ilustração, vale, ainda, mencionar o programa instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que criou o REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, “com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.”¹⁶⁶

Esclarece ainda o artigo 2º que o Programa terá as seguintes diretrizes:

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

¹⁶⁶ O mencionado Decreto ainda estabelece: Art. 3º – O Ministério da Educação destinará ao Programa recursos financeiros, que serão reservados a cada universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação, a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas, especialmente no que respeita a: I – construção e readequação de infra-estrutura e equipamentos necessárias à realização dos objetivos do Programa; II – compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e III – despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação. § 1º O acréscimo de recursos referido no inciso III será limitado a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal da universidade, no período de cinco anos de que trata o art. 1º, § 1º. § 2º O acréscimo referido no § 1º tomará por base o orçamento do ano inicial da execução do plano de cada universidade, incluindo a expansão já programada e excluindo os inativos. § 3º O atendimento dos planos é condicionado à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação.

- I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
- III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e
- VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

Importante também frisar que, conforme consta do Relatório do Primeiro ano do REUNI, o Programa também listou como principais metas: “a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90%; elevação gradual da relação aluno/professor para 18 alunos para 1 professor; aumento mínimo de 20% nas matrículas de graduação e o prazo de cinco anos, a partir de 2007 – ano de início do Programa – para o cumprimento das metas”¹⁶⁷.

Não há como negar que a instituição de políticas públicas com o intuito precípuo de fortalecer as Universidades Federais é um grande avanço no desenvolvimento destas instituições, bem como na efetivação da garantia de acesso ao ensino gratuito e de qualidade que tanto se pregou no decorrer da história do ensino superior no Brasil.

2. 3. A autonomia universitária na jurisprudência dos Tribunais Superiores

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se manifestou em diversas oportunidades a respeito da autonomia universitária, seus limites e a sua harmonia com outros institutos jurídicos. Exemplo relevante a ser abordado refere-se à natureza jurídica das universidades públicas, as quais, ainda que gozem de

¹⁶⁷ Mais informações acerca do Relatório REUNI 2008 disponíveis em: <http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28>. Acesso em 04 dez. 2010.

autonomia, por serem criadas sob o regime de autarquia, não ficam imunes às obrigações inerentes ao regime da Administração Pública.

Isso pode ser conferido na citação a seguir:

O fato de gozarem as universidades da autonomia que lhes é constitucionalmente garantida não retira das autarquias dedicadas a esse mister a qualidade de integrantes da administração indireta, nem afasta, em consequência, a aplicação, a seus servidores, do regime jurídico comum a todo o funcionalismo, inclusive as regras remuneratórias.¹⁶⁸

Ainda, mais recentemente:

AGRAVO REGIMENTAL. INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR. POSSIBILIDADE DE MATRÍCULA EM DOIS CURSOS SIMULTÂNEOS COM COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. RESOLUÇÃO EDITADA PELA INSTITUIÇÃO DE ENSINO NO SENTIDO DA PROIBIÇÃO. DISCUSSÃO INFRACONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal, o princípio da autonomia universitária não significa soberania das universidades, devendo estas se submeter às leis e demais atos normativos. Controvérsia decidida à luz da legislação infraconstitucional. A alegada ofensa à Constituição, se existente, seria indireta ou reflexa, o que enseja o descabimento do recurso extraordinário. Agravo regimental a que se nega provimento.¹⁶⁹

O precedente acima citado é interessante na medida em que a proibição de matrícula em mais de um curso superior na mesma universidade pública foi, durante anos, prática reiterada em várias instituições de ensino brasileiras. Contudo, a discussão no Supremo Tribunal Federal é recente, datando do ano de 2009 e mantendo o entendimento sedimentado na Corte acerca da distinção entre a autonomia e a soberania.

¹⁶⁸ RE 331.285, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 25-3-03, DJ de 2-5-03.

¹⁶⁹ RE 553065 AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 16/06/2009, DJe-121 DIVULG 30-06-2009 PUBLIC 01-07-2009 EMENT VOL-02367-07 PP-01281 RT v. 98, n. 888, 2009, p. 159-161.

De forma sistemática, o Supremo Tribunal Federal expressamente declara de que forma deve dar-se a interpretação da autonomia conferida às universidades, conforme o arresto que se segue¹⁷⁰:

"As autonomias universitárias inscritas no art. 207, CF, devem ser interpretadas em consonância com o disposto no art. 209, I e II, CF."

Relevante a leitura da autonomia universitária realizada pelo Superior Tribunal de Justiça. Quanto à sua vinculação aos termos da lei, a posição jurisprudencial não deixa dúvidas:

1. Consoante jurisprudência que vem se firmando no STJ, as Universidades Públicas possuem autonomia suficiente para gerir seu pessoal, bem como o próprio patrimônio financeiro, sendo que o exercício dessa autonomia não pode, contudo, sobrepor-se ao quanto dispõem a Constituição e as Leis.

(...)

(AgRg no REsp 519.366/RN, Rel. Ministra JANE SILVA (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/MG), SEXTA TURMA, julgado em 11/11/2008, DJe 01/12/2008)

Esclarece a Relatora em seu voto, confirmando os argumentos já traçados acerca da distinção entre a autonomia e a soberania:

A Terceira Seção do STJ já enfrentou o tema, decidindo no sentido de que o princípio da autonomia universitária, anteriormente consagrado em lei ordinária, foi erigido a "estatus" constitucional, consoante se infere da dicção do art. 207, da Carta Magna, sendo que a noção de autonomia universitária não deve ser confundida com a de total independência, na medida em que supõe o exercício de competência limitada às prescrições do ordenamento jurídico, impondo-se concluir que a universidade não se tornou, só por efeito do primado da autonomia, um ente absoluto, dotado da mais completa soberania, cabendo lembrar que a própria Lei nº 5.540/68, ao estabelecer em seu art. 3º, que as universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, reafirma que tais prerrogativas serão exercidas "na forma da lei".

E ainda:

1. A reparação ou compensação dos fatores de desigualdade factual com medidas de superioridade jurídica constitui política de ação

¹⁷⁰ MS 22.412, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 1º-2-02, DJ de 1º-3-02.

afirmativa que se inscreve nos quadros da sociedade fraterna que se lê desde o preâmbulo da Constituição de 1988.

2. A Lei Estadual que prevê a reserva de vagas para afro-descendentes em concurso público está de acordo com a ordem constitucional vigente.

3. As Universidades Públicas possuem autonomia suficiente para gerir seu pessoal, bem como o próprio patrimônio financeiro. O exercício dessa autonomia não pode, contudo, sobrepor-se ao quanto dispõem a Constituição e as Leis.

4. A existência de outras ilegalidades no certame justifica, in casu, a anulação do concurso, restando prejudicada a alegação de que as vagas reservadas a afro-descendentes sequer foram ocupadas.

Recurso desprovido.

(RMS 26.089/PR, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 22/04/2008, DJe 12/05/2008)

Contudo, em diversos casos, a matéria deixa de ser analisada por constituir-se em órbita constitucional, sendo vedada a análise em sede especial, por exemplo: Agravo Regimental no Recurso Especial nº 847.532/MG, Relator Ministro Luiz Fux, primeira turma, julgado em 08/04/2008, publicado no DJe 12/05/2008, onde a discussão permeava a possibilidade de o estudante frequentar mais de um curso na mesma oportunidade, o que lhe era vedado.

A impossibilidade da análise constitucional encontra vedação na própria natureza do Recurso Especial. Da mesma forma, encontra assento na Súmula 126/STJ: "É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário".

Autonomia pressupõe liberdade, autodeterminação, independência, mas não é soberania. Ser autônomo, todavia, alberga a possibilidade de se autogerir e definir os critérios para este exercício.

3. A ATUAÇÃO AVALIADORA DO PODER PÚBLICO NO ENSINO SUPERIOR: A AUTONOMIA E A GARANTIA DA QUALIDADE DE ENSINO

Existe uma diferença qualitativa entre aquilo que fazem os ministérios administrativos e aquilo que o ministério da educação deve fazer. A diferença entre eles é simples. Os ministérios administrativos cuidam do “hardware” do país. Eles lidam com a “musculatura” nacional. O ministério da educação tem ao seu cuidado o “software” do país. Ele cuida da “inteligência” nacional. O seu objetivo é fazer o povo pensar. Porque um país – ao contrário do que me ensinaram na escola – não se faz com as coisas físicas que se encontram no seu território, mas com os pensamentos do seu povo.

Explico: o que é que se encontra no início? O jardim ou o jardineiro? É o jardineiro. Havendo um jardineiro mais cedo ou mais tarde um jardim aparecerá. Mas havendo um jardim sem jardineiro, mais cedo ou mais tarde ele desaparecerá. O que é um jardineiro? Uma pessoa cujo pensamento está cheio de jardins. O que faz um jardim são os pensamentos do jardineiro. O que faz um povo são os pensamentos daqueles que o compõem.

Rubem Alves

3.1 Qualidade do ensino

A palavra qualidade é polissêmica, mas seja qual for o sentido empregado tem por característica a expressão de um adjetivo de conotação positiva, que acrescenta ao substantivo que compõe a locução uma essência engrandecedora.

Esclarece José Vieira de Sousa:

Do ponto de vista etimológico, qualidade corresponde à propriedade, atributo ou condição das coisas ou das pessoas, capazes de distingui-las das outras e/ou de lhes determinar a natureza. Por sua vez, o termo latino *qualitas* significa essência e designa o que é mais importante, o que determina algo. Assim, a qualidade indica a centralidade das coisas e dos seres, aquilo que essencialmente caracteriza algo e o marca. Em razão da complexidade que esse

conceito envolve, refletir a respeito dele significa lidar com o contraditório e o provisório, reconhecendo que a educação, no mundo atual, recorre constantemente a ele, identificando-o como seu principal objetivo.¹⁷¹

Acrescenta Pedro Demo, didaticamente que: “*Qualidade*, por sua vez, aponta para a dimensão da *intensidade*. Tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com participação e criação. Está mais para o *ser* do que para o *ter*”^{172/173}.

O autor esclarece, ainda, que o termo qualidade pode significar a perfeição de algo diante da expectativa das pessoas; bem feito, completo, sistemático, bem como se aplicar mais à ação humana, no sentido de construir e participar. Pedro Demo ainda conclui: “somente o que é histórico pode ser qualitativo, no sentido dialético do saber-fazer história, dentro da unidade de contrários. Ser sujeito histórico, não massa de manobra, objeto de influência externa, sequela natural”¹⁷⁴.

O que se extrai da supracitada conclusão é que na busca pela qualidade, o processo deve ser contínuo e, como fruto do processo histórico, deve ser mutante e mutável, de forma a se adequar à realidade que se apresenta a cada dia, de diversas formas e sob vários prismas.

Mas estamos na discussão de uma qualidade própria, que é a qualidade do ensino. Ou seria qualidade da educação?

Como já mencionado anteriormente, educação, ensino, aprendizagem, embora relacionados, são termos distintos.

Nina Ranieri esclarece que ensino e educação são mencionados, sem rigor técnico e empregados como sinônimos na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes

¹⁷¹ SOUSA, José Vieira de. Qualidade na educação superior: lugar e sentido na relação público-privado. *Cad. CEDES*, Campinas, v. 29, n. 78, ago. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 nov. 2010.

¹⁷² DEMO, Pedro. *Educação e qualidade*. 3 ed. Campinas (SP): Papirus, 1996. p. 11.

¹⁷³ Ao passo que a quantidade, de cunho material, relaciona-se ao ter. Não são, todavia, termos que se afastam e se negam, mas expressam dimensões distintas.

¹⁷⁴ *Ibidem*. p. 11-12.

e Bases (Lei nº 9.394/96) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90):

No direito brasileiro, só a Constituição Federal se vale da palavra educação, isoladamente ou em associação com outras palavras, em vinte e dois artigos, pelo menos, repetindo-o por mais de quarenta vezes ao longo do texto com significados variados.¹⁷⁵

Ainda, Pedro Demo argumenta que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional contém em seu texto o que ele chama de “parte retrógrada”:

É o uso do conceito de “ensino”, principalmente ligado ao de “qualidade” (inciso VI). A rigor, somente “educação” admite a expectativa qualitativa, já que ensino, mais próximo do treinamento e da instrução, indica um horizonte tipicamente quantitativo, do tipo “anos de estudo”, “horas-aula”, “dias letivos” etc.¹⁷⁶

A educação é um direito, quer por definição legal quer por constitucional, que ressalta seu caráter social e político. O ensino, por sua vez, constitui-se no processo formativo. É, portanto, espécie do gênero educação.¹⁷⁷

Assim, nosso ordenamento jurídico toma o ensino por processo educativo escolar (artigo 1º, §§ 1º e 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação). O mesmo ocorre na Convenção contra a Discriminação na Escola de 1960 (Decreto nº 63.223, de 06 de setembro de 1968).

A qualidade, no campo do ensino, pressupõe a adequação às finalidades educativas, conforme tudo o que foi exposto a respeito da educação como direito e como responsável pela transformação social.

Nesta linha, Edgar Morin esclarece o que deve se considerar como finalidade educativa:

¹⁷⁵ RANIERI, Nina. *O Estado Democrático de Direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania, pela via da educação*. 2009. 450 p. Tese (Livre-docência). Departamento de Direito do Estado. Área de Teoria Geral do Estado, Universidade de São Paulo, p. 276-277.

¹⁷⁶ DEMO, Pedro. *A nova LDB: ranços e avanços*. Campinas (SP): Papirus, 1997. p. 33.

¹⁷⁷ RANIERI, Nina, 2009, op. cit., p. 284-285.

1) formar espíritos capazes de organizar seus conhecimentos em vez de armazená-los por uma acumulação de saberes (“Antes uma cabeça bem-feita que uma cabeça muito cheia”, Montaigne); 2) ensinar a condição humana (“Nosso verdadeiro estudo é o da condição humana”, Rousseau, *Émile*); 3) ensinar a viver (“Viver é o ofício que lhe quero ensinar”, *Émile*); 4) Refazer uma escola de cidadania.¹⁷⁸

A qualidade do ensino deve ser almejada como elemento de efetivação do próprio direito à educação.

Sob o ponto de vista de sua função social, Pedro Demo ainda salienta que a qualidade da universidade será retratada também por meio das iniciativas que devem ser tomadas a serviço da sociedade, demonstrando, além da produção do conhecimento, a sua utilidade prática destacando-se entre as seguintes atividades: a socialização do conhecimento construído, a educação à distância; os cursos de formação permanente, a pesquisa básica ligada à pesquisa operacional, o fomento à criatividade empresarial e a humanização do progresso¹⁷⁹

E acrescenta:

Qualidade é típica competência humana, construção histórica, seja na face formal, seja na política. Resume-se em construir e participar, perpassando a questão dos meios e dos fins. Faz eco ao desafio do desenvolvimento humano sustentado, que se encontra em educação e conhecimento sua estratégia primordial.

Daí segue a importância sem precedentes, reconhecida para a escola e a Universidade, desde que saibam promover educação de qualidade. O desafio é clarividente: passar da mera aprendizagem para o aprender a aprender; fazer da escola e da universidade lugares privilegiados da educação e do conhecimento, não da cópia da cópia, unir saber e mudar. A sociedade poderá um dia assumir a escola e a universidade como patrimônios essenciais em termos de garantir e gerar futuro, desde que lá se faça a vanguarda do conhecimento a serviço da população.¹⁸⁰

Os critérios de qualidade a serem adotados como parâmetros para se enquadrar uma universidade como uma instituição que se presta a cumprir a sua

¹⁷⁸ MORIN, Edgar. *A religião dos saberes*. O desafio do século XXI. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 18.

¹⁷⁹ DEMO, Pedro, 1996, op. cit., p. 114-117.

¹⁸⁰ DEMO, Pedro, 1996, op. cit., p. 147-148.

finalidade devem estar pautados nos objetivos assumidos pela República Federativa do Brasil e seu papel como Estado Democrático e Social de Direito.

Para encerrarmos o presente tópico, trazemos à reflexão a frase de José Saramago: *“Estamos usando nosso cérebro de maneira excessivamente disciplinada, pensando só o que é preciso pensar, o que se nos permite pensar.”*¹⁸¹

É preciso, portanto, uma educação reflexiva, emancipadora, capaz de formar o cidadão ativo, independente e transformador e são estes os critérios de que a avaliação não pode se desvincular.

3.1.1 Por que avaliar?

A avaliação de qualidade é uma discussão que ganha relevo a partir da expansão do acesso da população à educação. A grande equação a ser resolvida é associar a extensão e a qualidade.

Na medida em que se expande a necessidade de fornecimento de vagas em instituições de ensino e, por consequência, para suprir esta demanda, se aumenta vertiginosamente o número de estabelecimentos educacionais, surge a discussão acerca do eventual (e inevitável) confronto entre a promoção da educação e a qualidade da prestação do serviço, seja público ou privado (como tem sido na grande maioria dos casos).

O que se pretende no tópico que se inicia é a análise da avaliação institucional, tendo por principal objetivo a busca da qualidade. É a medida que se impõe na análise das dificuldades e na busca da dimensão do que precisa ser melhorado, aperfeiçoado e mantido, é o que podemos denominar de propulsor da dinâmica da mudança.

¹⁸¹ Citação de José Saramago, quando da palestra de abertura do curso “Literatura e poder. Luzes e sombras”, na Universidade Carlos III, em Madrid (Espanha), em 19 de janeiro de 2004. Disponível em: <<http://philosophianarede.blogspot.com/2010/06/saramago-prega-retorno-filosofia-para.html>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

A avaliação tem por finalidade a garantia da efetivação do direito à educação.

A avaliação pode se dar na forma de avaliação estatal ou de auto-avaliação.

A auto-avaliação é a que se processa dentro da própria instituição de ensino, com a constituição de comissão própria e com critérios definidos internamente.

Conforme já salientado, trataremos da avaliação realizada pelo poder estatal.

Nesse contexto, referente à pergunta que nomeia o presente item, cabe citarmos a conclusão emitida por Cláudio de Moura Castro ao analisar a importância dos resultados avaliadores:

A importância desses resultados tem a ver com a nossa necessidade de entender o poder da escola de mudar a trajetória escolar dos alunos. Será que a escola consegue romper o determinismo apontado na década de 60, onde parecia totalmente impotente? As pesquisas mais recentes, sem negar a associação entre origem social e resultados da escola, mostram um espaço considerável de manobra para mudanças efetuadas dentro da escola. Esse é um resultado muito alentador, pois a origem social dos alunos é um dado irreversível, enquanto a escola pode ser objetivo de políticas educacionais e intervenções, visando ampliar o seu impacto e, portanto, aumentar as chances de mobilidade dos mais pobres.¹⁸²

O Relatório Delors, elaborado pela Unesco como resultado do trabalho desenvolvido pela Comissão da Educação para o Século XXI, concluiu que os pilares do conhecimento são: “aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser”^{183/184}.

¹⁸² CASTRO, Cláudio de Moura. Avaliar não é para amadores. In: SOUZA, Alberto de Mello e. (Org.). *Dimensões da avaliação institucional*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2005. p. 256.

¹⁸³ WERTHEIN, Jorge; CUNHA, Célio da. A Unesco e as novas perspectivas para o desenvolvimento do Ensino Superior. *EccoS Rev. Cient.*, UNINOVE, São Paulo, v.2, n.2, dez. 2000, p. 98.

¹⁸⁴ Sobre o assunto, com mais profundidade: GOMES, Maria Tereza Uille. *Direito humano à educação e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2009.

A grande problemática reside em como deve-se estabelecer os critérios para a efetivação desta qualidade.

Sendo assim, se o texto constitucional assegura o padrão de qualidade, bem como a Lei de Diretrizes e Bases estabelece a busca da qualidade como princípio da educação nacional, é preciso que se estabeleça critérios de exigência, e que esta qualidade possa ser cobrada, administrativa ou judicialmente.¹⁸⁵

O fato que não pode deixar de ser dissociado da presente discussão é que a educação é prestada pelo Estado, na qualidade de serviço público, como já salientado. Não se trata de um serviço público qualquer, mas um serviço essencial e, portanto, deve seguir os padrões e princípios que regem a prestação de serviço público, especialmente quanto à eficiência.

Essa eficiência está relacionada intrinsecamente à qualidade, que também não se dissocia da eficácia e da efetividade.

À discussão cabe trazer as palavras de Dilvo Ristoff, em sua costumeira análise da avaliação, cuja distinção de conceitos é relevante:

Eficiência analisa a relação entre os recursos e os resultados; eficácia analisa os resultados *vis-à-vis* um planejamento, e a efetividade, que eu prefiro chamar de eficácia social, tem a ver com os resultados no seu sentido social. E então eu perguntava: por que você só discute eficiência? E ele me disse: porque nós temos na universidade, hoje, uma cultura de planejamento, porque o trabalho com eficácia é muito complicado. E porque não efetividade? Porque efetividade é algo muito difuso, é muito difícil nós fazermos avaliação dos projetos de extensão, por exemplo. Então, por uma questão de simplificação, se fica com a eficiência produtiva. Só que isso, para mim, é uma parte muito pequena da universidade.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Sobre a necessidade de estabelecer critérios para definição da qualidade, ver: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, n. 28, abr. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso 04 Nov. 2010. doi: 10.1590/S1413-24782005000100002.

¹⁸⁶ RISTOFF, Dilvo. Capítulo III – Avaliação Institucional de Escolas e Universidades: o debate. In: FREITAS, Luiz Carlos de; BELLONI, Isaura; SOARES, José Francisco (Org.). *Avaliação de escolas e universidades*. Campinas (SP): Komedi, 2003. p. 107.

Além disso, o artigo 175, IV, da CF prescreve:

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:

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Manter o serviço adequado nada mais é que prestá-lo com qualidade.

Outrossim, pela postura atual assumida pela Constituição, vale consignar que as tendências materiais

não se contentam mais com postura inertes, com a atuação 'mínima' do Poder Público, passando a exigir por parte do ente estatal um papel ativo perante o contexto social para atender às necessidades concretas dos cidadãos e propiciar condições dignas de existência a todos os setores da sociedade.¹⁸⁷

Felipe Chiarello ajuda a esclarecer a ideia aqui lançada:

(...) a Constituição Federal consente a prestação de serviços educacionais pela iniciativa privada, seguindo parâmetros de controle e planejamento determinados pelo Poder Público, o qual permanece solidariamente responsável pela qualidade do ensino ofertado, sendo prova disso a necessidade da constante avaliação institucional, independentemente do exercício da autonomia, que somente se justifica quando exercida dentro dos limites traçados pelo Texto Constitucional.

(...)

Nestes termos, a partir do momento em que a Administração Pública atribui a seus agentes o dever-poder de zelar por determinado interesse da coletividade, assume a responsabilidade pela execução de seus atos ou mesmo omissões, respondendo civilmente pelos danos causados indevidamente a particulares.

(...)

Portanto, dentro destes parâmetros constitucionais é que se deve situar a responsabilidade civil do Estado no controle e planejamento do ensino superior, caracterizada a função da Administração Pública de zelar pela qualidade do ensino superior ministrado por instituições privadas, já que as mesmas se configuram como

¹⁸⁷ PINTO, Felipe Chiarello de Souza. Responsabilidade do Estado e Ensino Superior. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; PIRES, Luis Manuel Fonseca; BENACCHIO, Marcello. *Responsabilidade civil do Estado: desafios contemporâneos*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 910.

pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos educacionais.¹⁸⁸

Concluimos o presente tópico, afirmando, sem mera cogitação, que seja pública ou privada¹⁸⁹, a instituição de ensino não pode se furtar de sua destinação constitucional, de prestar o serviço educacional com qualidade, com o intuito de contemplar os objetivos constitucionais.

3.1.2 Conceito, objetivos e limites da avaliação estatal

Quais os objetivos da avaliação estatal?

Quando realiza a análise do processo avaliativo e da complexidade destes processos, Ernesto Jacob argumenta:

Em educação o resultado de algum programa de avaliação, na forma de diagnóstico, deve motivar a construção de um plano de ação que possibilite correção de rumo daquilo que foi mal avaliado e promova a emancipação e/ou conservação do que foi considerado adequado e relevante. Esse plano requer da escola e de sua equipe docente e administrativa disposição para mudar e assumir novos desafios; requer das autoridades lisura e despojamento de compromissos particulares a fim de que a educação possa estar, de fato, a serviço da emancipação cultural e cognitiva da população e não de interesses que impeçam a concretização destes ideais.¹⁹⁰

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional consagra a avaliação como um princípio e parte da organização desse sistema, como comprova o exemplo:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:
V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

¹⁸⁸ Ibidem. p. 912-915.

¹⁸⁹ Em se tratando de relação de consumo, o que se deve ter em conta são também as disposições do Código de Defesa do Consumidor, que não pode ser utilizado tão-somente sob a análise do direito contratual, mas deve assegurar os direitos do consumidor do serviço público educacional.

¹⁹⁰ KEIM, Ernesto Jacob. Complexidade da avaliação, avaliação na complexidade. *EccoS Rev. Cient., UNINOVE*, São Paulo, v.2, n.2, dez. 2000, p. 45-59.

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º. Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º. Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º. As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Da verificação do texto legal depreende-se que há a preocupação com a análise dos dados técnicos disponíveis, a fim de possibilitar que seja traçado um panorama da educação com a finalidade de estabelecerem-se políticas públicas para a efetivação da qualidade, conhecendo-se os sujeitos a quem elas devem se destinar.

Além disso, fica claro no texto o compromisso com o processo nacional de avaliação do rendimento escolar em todos os níveis educacionais (inciso VI).

Por sua vez, quanto ao ensino superior, o inciso VIII estabelece especificamente o “processo nacional de avaliação das instituições de educação superior”.

A problemática é que, como salienta Pedro Demo, os fenômenos qualitativos são intrinsecamente dialéticos, de modo que são difíceis de construir e mais ainda de manter.¹⁹¹ É o que Pedro Demo chama de “Plano Bancário da Educação”¹⁹².

Nos termos que prescreve a LDB, a avaliação pelo Poder Público, dentre outras, é uma das condições para a exploração da atividade de ensino pela iniciativa privada. Nos termos que prescreve a LDB tem-se:

¹⁹¹ DEMO, Pedro, 1997, op. cit., p. 35.

¹⁹² Ibidem. p. 61. O mesmo autor insiste que não haverá qualidade sem que se efetive a valorização profissional do professor. “O professor básico tem que ser a prova concreta da cidadania popular”.

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no Art. 213 da Constituição Federal.

A avaliação de qualidade é também uma exigência constitucional que abrange todo o sistema educacional, público e privado, e não é novidade em nosso ordenamento jurídico, conforme veremos em seguida.

3.2 Avaliação universitária no Brasil: um breve histórico

A avaliação atual do ensino superior fica a cargo do SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, idealizado por educadores e com objetivos bem definidos de valorização das instituições de ensino superior e formação para a cidadania.

Para resumir o posicionamento adotado pelos idealizadores do SINAES, citemos as palavras de seus criadores:

(...) a outra orientação da avaliação busca ir além da mediação e de aspectos performáticos. Ela adere à própria discussão do sentido ou da existência das instituições de ensino superior na sociedade; entendendo que estas têm “funções múltiplas”; que o conhecimento produzido no interior delas, além de ser requisitado como força produtiva, também é um instrumento de cidadania, em sua pluralidade, em sua diversidade. Nessa perspectiva, chamada emancipatória, a avaliação não se apresenta somente como prática produtora de juízos de fatos, de coleta de informação, medida e controle de desempenho. Seu processo requer reflexão tanto sobre a prática quanto sobre o objeto e os efeitos da avaliação, o que só pode ser feito através de juízos de valor.¹⁹³

¹⁹³ SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004.

Maria Tereza Uille Gomes esclarece que a avaliação educativa tem relevo nos Estados Unidos e se distingue em cinco períodos. O primeiro período, chamado de Pré-Tyler, compreende os últimos anos do século XIX e últimas décadas do século XX, e contemplava basicamente a avaliação de aprendizagem mediante testes de rendimento. O segundo período, a partir de 1934, foi marcado pela atuação de Ralph Tyler (visto por muitos como o “pai da avaliação educativa”) e se preocupou com a gestão científica e com o desenvolvimento curricular e de instituições. O terceiro período, de 1946 a 1957, foi uma fase de descrédito na avaliação. O quarto período, por sua vez, de 1958 a 1972, chamado de realismo, fez da avaliação um campo específico de estudo na área da investigação social, em razão dos fortes investimentos em serviços e intervenções sociais. Percebeu-se a ineficácia da metodologia até então utilizada. Não se tratava mais de avaliar apenas alunos, mas escolas, conteúdos, metodologias e estratégias de ensino. O enfoque não era mais quantitativo, mas qualitativo. E, por fim, o quinto período, nos anos 90, tentava combinar os aspectos qualitativos e quantitativos.¹⁹⁴

A avaliação da educação superior no Brasil encontra sua experiência mais antiga e bem sucedida na avaliação desenvolvida pela CAPES, e que existe desde 1979, nos cursos de pós-graduação.

Porém, em se tratando de cursos de graduação, o assunto passou a ganhar relevância apenas a partir da década de 90, em virtude do aumento desenfreado de cursos de graduação no país.

Todavia, a primeira iniciativa concreta de avaliação surgiu em 1983, com o PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária –, que encaminhou questionários aos alunos, docentes e administradores.

Em seguida, vislumbramos o PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras.

¹⁹⁴ GOMES, Maria Tereza, op. cit., p. 290-292.

Surgido em 1993, o PAIUB era sustentado pelo princípio da adesão voluntária das universidades e a autoavaliação era o estágio inicial de um processo, que se estendia pelas instituições de ensino e era seguido pela avaliação externa.

Em 1995, a Lei nº 9.131, que foi inclusive objeto de controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, conforme já tratado no capítulo anterior, instituiu o Exame Nacional de Cursos, também chamado de “Provão”.

O Provão destinava-se aos concluintes dos cursos de graduação e era composto por um questionário socioeconômico do aluno e sobre as condições do curso frequentado, bem como a análise da situação do ensino, avaliação das condições de oferta e a avaliação institucional dos centros universitários.

O objetivo era a produtividade e a eficiência. O foco estava no resultado dos cursos, distanciando-se da preocupação com a totalidade da instituição de ensino, tal como era vigente no PAIUB.

Baseado na lógica de que a qualidade dos alunos demonstrava fielmente a qualidade dos cursos, com função classificatória, o Provão pretendia criar bases para uma futura fiscalização, regulação e controle.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/96, solidificou as bases da avaliação universitária.

Nos termos do artigo 9º, inciso IX, cabe ao governo federal “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”. E, ainda, o § 3º do mesmo artigo permite a descentralização ao autorizar a delegação sobre as instituições aos Estados e ao Distrito Federal.

Neste contexto, a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, instituiu o Plano Nacional de Educação, que determinou a instituição do SINAES – Sistema Nacional de Avaliação, que trataremos ainda no presente capítulo.

3.3 O atual modelo de avaliação do ensino superior: características, estrutura e funcionamento

A discussão acerca da avaliação das instituições de ensino superior, como já alertado, não é nova no ordenamento jurídico brasileiro. É mais remota, ainda, no campo das discussões pedagógicas e educacionais.

Graças a isso, por todo o expandido acerca das funções sociais da universidade, está claro que a expectativa da comunidade a que ela se volta também seja premente. Vale ressaltar que a avaliação não deve se voltar apenas à avaliação discente, mas incluir diversos aspectos, vários deles citados por Martha Abrahão Saad Luchesi:

- taxas de evasão;
- tempo médio de conclusão do curso;
- regime de trabalho (tempo de dedicação) dos professores;
- fixação do docente e pesquisador à instituição;
- titulação dos professores (percentual de mestres e doutores);
- biblioteca, laboratórios e outras instalações;
- produção científica.¹⁹⁵

O objetivo principal, portanto é o de “Promover a efetivação da diretriz da qualidade do ensino superior”¹⁹⁶, efetivando-se conforme o instrumentos que trataremos a seguir.

3.3.1 O ensino superior como parte integrante do sistema nacional de educação

¹⁹⁵ LUCHESEI, Martha Abrahão Saad. *Universidade no limiar do terceiro milênio*. Santos (SP): Leopoldianum, 2002. p. 82.

¹⁹⁶ Disponível em: <portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc...>. Acesso em 24.10.2010.

O Sistema Nacional de Educação está regulamentado nos artigos 205 a 214 da Constituição Federal, e classifica-se por sistema, uma vez que tem seus princípios, objetivos, diretrizes e estrutura de funcionamento próprios. Podemos citar como principais características o planejamento interfederativo vinculado ao Plano Nacional de Educação e a articulação interfederativa, por meio de cooperação recíproca entre os sistemas.

Trata-se, portanto, de um microcosmo, dentro do Sistema de Direitos Fundamentais estatuído pelo Constituição Federal de 1988.

Os dispositivos constitucionais acima mencionados foram regulamentados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e esmiuçados no Plano Nacional de Educação.

Entre outras relevantes disposições, pode-se citar que a Lei de Diretrizes e Bases: 1) dispõe, em seu artigo 8º, sobre a responsabilidade da União de coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino; 2) estabelece de forma detalhada a divisão dos níveis e determinação das finalidades de cada etapa do ensino; as normas sobre organização dos conselhos, financiamento; 3) a competência para baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós (art. 9º, VII) e 4). Em seu art. 9º estabelece a tarefa de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, em cumprimento ao artigo 214 da Constituição Federal¹⁹⁷, que estabelece o Plano Nacional de Educação, de duração decenal.

¹⁹⁷ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

O referido dispositivo estabelece como prioridades em matéria educacional: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade de ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do país.

O Plano Nacional de Educação foi firmado através da elaboração da Lei nº 10.172, de 2001. Podemos, portanto, concluir que foi concretizada a política pública.

Sobre o Plano Nacional da Educação vale a citação:

O Plano Nacional é tido como um marco legal e referencial histórico muito importante no Brasil, que levou em consideração o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela Unesco e realizada em Jomtien, na Tailândia, e os seguintes compromissos internacionais: compromisso da Conferência de Dacar sobre Educação para Todos, promovida pela Unesco, em maio de 2000; Declaração de Cochabamba do Ministro da Educação da América Latina e Caribe, sobre Educação para Todos (2000); Declaração de Hamburgo, sobre a educação de adultos; Declaração de Paris, sobre Educação Superior; Declaração de Salamanca, sobre necessidades especiais de educação; e documentos das Nações Unidas e da Unesco sobre os direitos humanos e a não-discriminação.

Os objetivos principais do Plano consistem da elaboração de diagnóstico, diretrizes político-pedagógicas, objetivos e definição de metas, inclusive com a instituição de programas específicos, visando atingir: a elevação global do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais.¹⁹⁸

Em dezembro de 2003 foi lançada, ainda, a primeira versão do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), que segue as diretrizes para formulação de planos nacionais de ação para a educação em direitos humanos, desenvolvidas pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU¹⁹⁹.

A concretização das políticas públicas é tarefa complexa, que demanda a intervenção racional do Estado, em um conjunto de ações que envolvem, além da

¹⁹⁸ GOMES, Maria Tereza Uille, op. cit., p. 279.

¹⁹⁹ Ibidem, p. 275.

escolha de prioridades, implementação de medidas legislativas, administrativas e financeiras.

Importante frisar, ainda, que o sucesso depende, e muito, da articulação com os Planos Estaduais e Municipais de Educação, nos termos, inclusive, da previsão contida no artigo 2º da Lei nº 10.172/2001, que prevê a necessidade da elaboração dos Planos decenais correspondentes pelos estados, Distrito Federal e municípios.

O objetivo é a fixação de metas e, a partir delas, exige-se um sistema de controle da política educacional estabelecida a fim de que se caracterize o cumprimento ou o descumprimento, bem como a sua eficácia a fim de se identificar as razões de aprimoramento.

As políticas públicas não constituem atos isolados, mas complexos e coordenados, visando a um objetivo comum e envolvendo as etapas de planejamento, fixação de objetivos, escolha de meios, criação de órgãos e definição de métodos de ação e fonte de recursos.

O Plano Nacional da Educação é a política pública e o SINAES (instituído pela Lei nº 10.861/2004) constitui-se como mecanismo de avaliação dessa política.

3.3.2 O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES

A análise da instituição de ensino, portanto, deve contemplar a verificação do sistema global de avaliação em cada unidade da federação e o desempenho individual da instituição de ensino superior, considerando-se:

- 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 de 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;
- l) os resultados de avaliação coordenadas pelo Ministério da Educação.²⁰⁰

Além disso, devem ser observados: organização didático-pedagógica, corpo docente – em especial a titulação –, jornada e condições de trabalho, a adequação das instalações físicas e as bibliotecas, com especial atenção ao acervo.

O baixo desempenho em mais de uma avaliação poderá acarretar²⁰¹:

- I – a suspensão do reconhecimento dos cursos superiores;
- II – a desativação de cursos superiores;
- III – a suspensão temporária de prerrogativas de autonomia de universidades e centros universitários;
- IV – a intervenção na instituição de ensino superior; e
- V – o descredenciamento de instituições de ensino superior.

Vale consignar que o dispositivo do inciso III é de constitucionalidade duvidosa no que se refere às universidades, uma vez que, conforme todo o exposto acerca da autonomia universitária, uma vez que esta é concedida pela Constituição, apenas ela pode estabelecer limites.²⁰²

No que se refere aos alunos, o que se avalia é o chamado valor agregado, ou seja, avaliam-se os alunos ingressantes no curso superior e os concluintes, de modo que se pode verificar a forma como entraram no curso e o que este lhes atribuiu do ponto de vista de formação cultural. Por essa razão, o ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – procura albergar questões que

²⁰⁰SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. p. 33-34.

²⁰¹Artigo 35 do Decreto 3.860/2001.

²⁰² Nesse sentido, consultar: <<http://www.oabgo.org.br/Revistas/45/juridico3.htm>>. Acesso em 20.ago.2010.

envolvam não só o conhecimento técnico adquirido no curso específico, bem como questões de natureza cultural e filosófica.

Como mencionado pessoalmente pelo próprio Professor Dilvo Ristoff, que à época era Diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior – DEAES do INEP –, que gentilmente nos recebeu na sede do Ministério da Educação²⁰³, o SINAES, metaforicamente, procura analisar o prédio, o apartamento e o morador, dando uma visão geral à avaliação.

Por vezes, a universidade preocupa-se tanto com a formação para o mercado de trabalho que se esquece da formação para a cidadania, para a construção de um povo verdadeiramente integrante do Estado Democrático.

Para concluir, segue a transcrição das palavras do Professor Dilvo Ristoff, em sua obra *Avaliação Democrática*:

É por isso que é sempre bom lembrar ou relembrar, num momento como este, de redefinição do que a educação superior deve ser, que o compromisso da Universidade vai além do compromisso de treinar recursos humanos ou de preparar o que William Zinsser certa vez chamou de “bárbaros altamente qualificados”. Nosso compromisso é o de contribuir para a formação do homem, do ser humano, em sua totalidade. Tenho dito repetidamente e não me importo em repetir aqui mais uma vez que antes de formar o jornalista, devemos formar o ser humano, que conheça a ética, a estética e a técnica que devem orientar os meios de comunicação de massa; antes do advogado, o ser humano, que entenda de leis; antes do psicólogo, o ser humano, que entenda de comportamento humano; antes do professor, o ser humano, que saiba transmitir aos mais jovens o conhecimento acumulado na sua área de especialização; antes do licenciado e do Bacharel em Letras, o ser humano que conheça os sistemas e processos linguísticos, literários e culturais que fazem a identidade dos povos. A profissão é tão somente um aspecto do ser humano. Ajuda a completá-lo e é, por isso mesmo, necessária. Confundir a profissão com o ser humano, no entanto, é como achar que o psicólogo nada mais é que o divã; o químico nada mais que um tubo de ensaio; o matemático nada mais que uma equação; o jornalista nada mais que uma ilha de edição; o professor nada mais que uma lição; o administrador nada mais que um conjunto de sistemas gerenciais; o educador nada mais que uma metodologia; a secretária

²⁰³ Visita realizada em julho de 2006.

nada mais que um memorando; o médico nada mais que um bisturi; o universitário nada mais que um fetiche.²⁰⁴

Vale acrescentar que a avaliação compreende um verdadeiro sistema e este processo é realizado por meio de diversas vertentes.

Assim, mais do que considerar o corpo docente capacitado pela titulação que possui, com a análise conjugada dos discentes, se analisa o que Paulo Sá chama de “fazer aprender”, ou seja, não é apenas saber ou ensinar, mas “fazer aprender”²⁰⁵.

Nas definições do próprio Ministério da Educação:

O Enade tem como objetivo o acompanhamento do processo de aprendizagem e do desempenho acadêmico dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento. Seus resultados poderão produzir dados por instituição de educação superior, categoria administrativa, organização acadêmica, município, estado, região geográfica e Brasil. Assim, serão construídos referenciais que permitam a definição de ações voltadas à melhoria da qualidade dos cursos de graduação por parte de professores, técnicos, dirigentes e autoridades educacionais.²⁰⁶

Este tópico é concluído sob a afirmação de que preparar o graduando para o mercado de trabalho é uma necessidade, mas formar um cidadão é obrigatoriedade do Estado Democrático e Social de Direito.

A avaliação que se espera é chamada de democrática porque se constitui como base desta democracia estabelecida pela Constituição. A educação deve se prestar aos objetivos da República.

²⁰⁴DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo. *Avaliação democrática: para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002. p. 24.

²⁰⁵SÁ, Paulo. *A avaliação das escolas superiores*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1977. p. 10.

²⁰⁶Disponível em <http://www.inep.gov.br/download/enade/2009/Manual_2009_atualizado.pdf>. Acesso em 15.nov.2010. (Manual do Enade)

3.4 O papel do Ministério da Educação

Criado em 1930 pelo Governo Getúlio Vargas, o Ministério da Educação e da Saúde Pública²⁰⁷, tratava de assuntos como saúde, esporte, educação e meio ambiente e assumiu as atribuições do Departamento Nacional do Ensino, ligado ao Ministério da Justiça.

Em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, redigido por Fernando de Azevedo e assinado por outros conceituados educadores como Anísio Teixeira, discutia a necessidade de organização de um plano geral de educação, assegurando a “escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita”.

Em 1953, foi criado um Ministério para a Saúde e surge o MEC – Ministério da Educação e Cultura (somente em 1995 passa a ser exclusivamente responsável pela educação). A primeira LDB necessitou de treze anos de debate (de 1948 a 1961). O salário educação, criado em 1962, também é um fato marcante na história do Ministério da Educação. Até hoje, essa contribuição continua sendo fonte de recursos para a educação básica brasileira.

Segundo informações extraídas do endereço eletrônico do próprio Ministério:

É nessa trajetória de quase 80 anos que o Ministério da Educação busca promover um ensino de qualidade. Com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, o MEC vem reforçar uma visão sistêmica da educação, com ações integradas e sem disputas de espaços e financiamentos. No PDE, investir na educação básica significa investir na educação profissional e na educação superior.

A construção dessa unidade só será possível com a participação conjunta da sociedade. Com o envolvimento de pais, alunos,

²⁰⁷ Importante frisar que na denominação do Ministério já se denota o caráter fundamental dos dois direitos: saúde e educação e sua proximidade quanto ao tratamento jurídico dispensado.

professores e gestores, a educação se tornará um compromisso e uma conquista de todos.²⁰⁸

Em 1997, o Ministério da Educação passou por uma significativa reestruturação. Extinguiram-se a Secretaria de Política Educacional, a Secretaria de Avaliação e Informação Educacional e a Fundação de Assistência ao Estudante, transferindo-se suas competências para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação através da Medida Provisória nº1.549-27.

Cabe esclarecer que o Ministério da Educação, vinculado à União, é órgão, não possuindo personalidade jurídica própria e exercendo basicamente as funções de avaliação, regulação e supervisão do ensino.

O Decreto 5.773/2006 ao “dispor sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de ensino superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino” reparte sua competência entre o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação – CNE –, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP – e a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES.

A avaliação da Pós-Graduação, por sua vez, é feita pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – a CAPES.

Vale esclarecer:

Curso autorizado é aquele que recebeu autorização do órgão competente para existir, o que se dá através da aprovação formal do pedido encaminhado pela instituição de ensino. A referida autorização terá a duração de 2 a 3 anos, dependendo do caso, sendo que após este prazo o curso deverá ser avaliado por especialistas do Ministério da Educação, a fim de ser reconhecido.²⁰⁹

²⁰⁸

Disponível

em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=172>.

Acesso

em: 05.set.2010.

²⁰⁹ COTS, Márcio Eduardo Riego. A responsabilidade civil das instituições de ensino por cursos não reconhecidos junto ao Ministério da Educação e Cultura. In: ALVIM, Angélica Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (Coord.). *Atualidade de Direito Civil*. Volume II. Curitiba: Juruá, 2007. p. 122.

Contudo, com base no artigo 28 do Decreto nº 5.773/2006²¹⁰, as universidades e os centros universitários não necessitam de autorização prévia para pôr em funcionamento um novo curso, em face do exercício de sua autonomia, porém, o mesmo artigo esclarece o procedimento:

Dentro desse prazo de sessenta dias a universidade ou centro universitário deverá informar a Secretaria competente para dar início ao processo de autorização e reconhecimento. Até lá, o curso poderá ser autorizado, mas só será reconhecido com a outorga final da secretaria competente.²¹¹

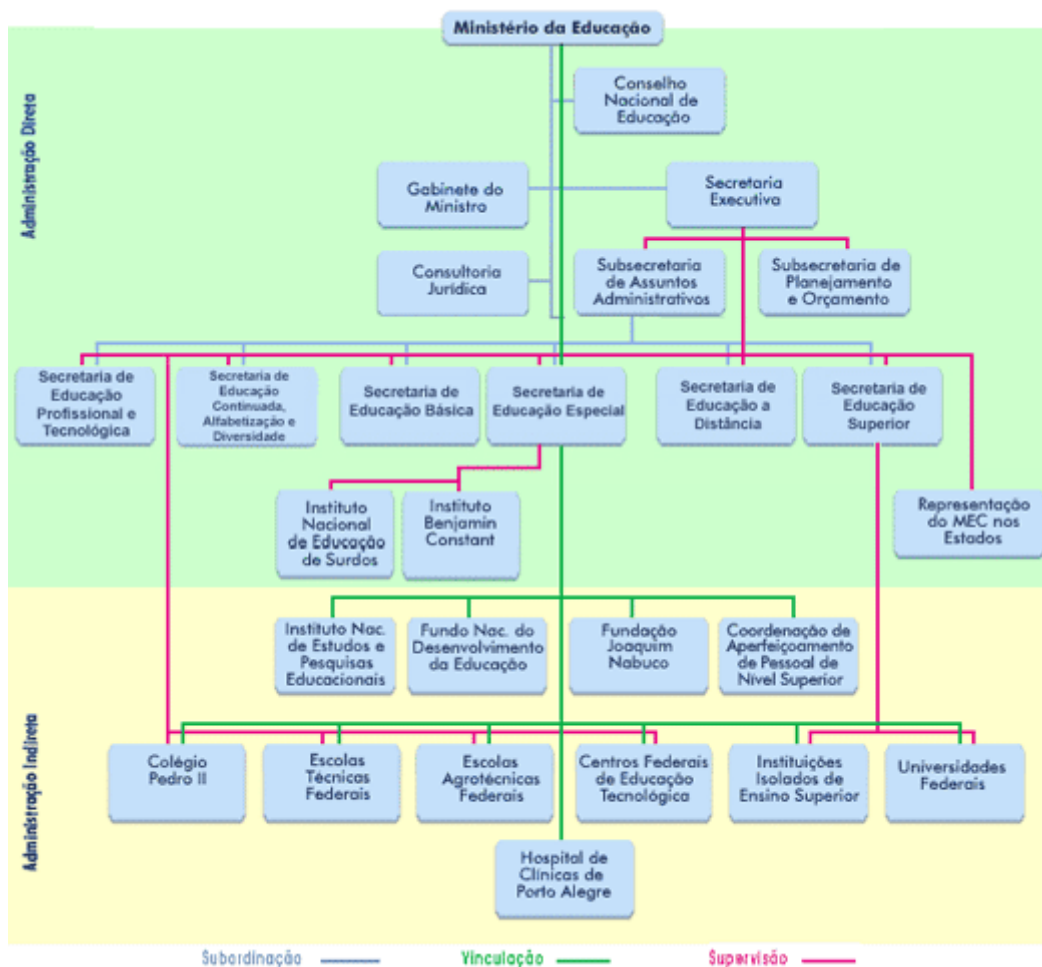
O reconhecimento do curso, segundo teor do disposto no artigo 34 do mencionado decreto “é condição necessária, juntamente com o registro, para a validade nacional dos respectivos diplomas”.

Atualmente, o MEC possui três secretarias responsáveis por exercer as competências de avaliação e regulação sobre a Educação Superior: A Secretaria de educação Média e Tecnologia – a Semtec–; A Secretaria de Educação à Distância e a Secretaria de Educação Superior, que trataremos mais especificamente no item seguinte.

Para ilustrar, em seguida há o organograma de atribuições do Ministério da Educação, constante de seu endereço eletrônico, esclarecendo acerca de seus órgãos vinculados e subordinados, conforme segue:

²¹⁰ Art. 28. As universidades e centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo, independem de autorização para funcionamento de curso superior, devendo informar à Secretaria competente os cursos abertos para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta dias. § 1º Aplica-se o disposto no caput a novas turmas, cursos congêneres e toda alteração que importe aumento no número de estudantes da instituição ou modificação das condições constantes do ato de credenciamento. § 2º A criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, previamente à autorização pelo Ministério da Educação. § 3º O prazo para a manifestação prevista no § 2º é de sessenta dias, prorrogável por igual período, a requerimento do Conselho interessado.

²¹¹ COTS, Márcio, op. cit., p. 122.



A seguir, serão debatidos especificamente a atuação e o histórico de alguns órgãos envolvidos com a expansão do ensino superior e sua avaliação de qualidade.

3.4.1. SESU, INEP, CAPES

A SESU, em conjunto com o INEP, estabelece os padrões de qualidade para os cursos, analisando o corpo docente, estrutura física, bibliotecas e projeto pedagógico, exarando parecer conclusivo positivo ou não, conforme já explanado no item acerca da avaliação.

A Secretaria de Ensino Superior é a responsável pela análise dos pedidos de abertura de novos cursos, processo denominado de reconhecimento, para as universidades e centros universitários e de autorização para as demais instituições

de ensino superior. O departamento responsável é o de Supervisão do Ensino Superior, criado pelo Decreto 4.791/2003.

As atribuições da SESU estão previstas nos Decretos 1.917/96, 4.637 e 4.791/2003, que podem assim ser estabelecidas:

- a) planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior;
- b) propor políticas de expansão e de supervisão do ensino superior, em consonância com o Plano Nacional de Educação;
- c) promover e disseminar estudos sobre a educação superior e suas relações com a sociedade;
- d) promover o intercâmbio com entidades nacionais, estrangeiras e internacionais;
- e) apoiar a técnica e financeiramente as instituições de ensino superior;
- f) articular-se com outros órgãos e instituições governamentais e não governamentais;
- g) atuar como órgão setorial de ciência e tecnologia do Ministério para as finalidades previstas na legislação que dispõe sobre o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- h) zelar pelo cumprimento da legislação educacional no âmbito da educação superior.²¹²

O INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” – foi transformado em autarquia federal pela Medida Provisória nº 1.568, de 14 de fevereiro de 1997, convertida na Lei nº 9.448, de 14 de março do mesmo ano.

213

Na definição de seu próprio endereço eletrônico:

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o sistema educacional brasileiro. O objetivo é subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional, a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral.

²¹²SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004, p. 40.

²¹³ Sobre a criação do INEP, sua atuação e primeiras realizações, vale citar: LOURENÇO FILHO. Antecedentes e primeiros tempos do Inep. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 86, n. 212, jan./abr. 2005, p. 179-185 (Publicado originalmente na RBEP, v. 95, p. 8-17, jul./set. 1964).

Atualmente, o INEP é responsável pelo denominado ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes –, que propõe a avaliação universitária sobre o tripé: universidade, professores e alunos, estes considerados os ingressantes e os egressos. O que a avaliação pretende é tirar conclusões a respeito do que a universidade acrescenta à formação dos alunos, conforme já mencionado anteriormente.

Entre as quatro diretorias que constituem o INEP, duas delas são as que importam ao Ensino Superior: Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais e Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior, esta última com as atribuições que seguem:

- 1) propor, planejar, programar e coordenar ações voltadas à produção de dados estatísticos da educação superior;
- 2) definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a coleta de dados e informações da educação superior;
- 3) promover a coleta sistemática de estatísticas da educação superior;
- 4) propor, planejar, programar e coordenar ações voltadas para a avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, articulando-se com os sistemas federal e estadual de ensino;
- 5) definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização do Exame Nacional de Cursos (ENC); e
- 6) coordenar o processo de aplicação e consolidar os resultados e produtos referentes ao ENC.²¹⁴

Por sua vez, a Pós-Graduação, tal como concebida atualmente remonta à estrutura universitária norte-americana, de forte influência germânica²¹⁵, mas isso é uma decorrência natural do acúmulo e expansão do conhecimento, bem como a necessidade premente da especialização.

²¹⁴ Artigo 10 da Lei nº 4.633/03.

²¹⁵ Andraci Lucas Veltroni Atique menciona que: “A ‘Graduate School’ é o equivalente da Faculdade de Filosofia da Universidade alemã. Com efeito, correspondendo os estudos realizados no ‘college’ americano aos do Ginásio alemão em suas classes superiores, somente na pós-graduação seria alcançado o autêntico nível universitário. Característica dessa influência é, por exemplo, o Ph. D., doutor em filosofia, o qual, embora conferido em qualquer setor das ciências ou das letras, é assim chamado porque a primitiva Faculdade das Artes tornou-se, na Alemanha, a Faculdade de Filosofia. Inspirando-se nessa Faculdade, o instituto que se encarrega dos cursos pós-graduados, será a Universidade americana, onde se faz pesquisa científica, promove-se a alta cultura, forma-se o pós-graduado e treina-se os docentes dos cursos universitários.” (ATIQUE, Andraci Lucas Veltroni. *Federação e competência para legislar: estudo de um caso*. Bauru, SP: EDITE, 2006. p. 147-148).

Em 1951, durante o segundo governo de Getúlio Vargas, foi criada a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), atualmente denominada de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, tendo sido indicado para o Secretariado Geral o professor Anísio Teixeira.

Ao longo dos anos, o sistema de pós-graduação brasileiro consolidou-se e hoje é considerado o melhor da América Latina, responsável pela expansão e consolidação da pós-graduação em todo o território nacional.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES origina-se na formação de uma comissão, para promover a Campanha de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior, presidida pelo Ministro da Educação Simões Filho. Sua criação significou a iniciativa de Estado brasileiro de se equipar de órgãos e instrumentos para a regulação de diferentes aspectos da vida nacional e para a formulação e execução de políticas que lhe permitissem cumprir um projeto de industrialização intensiva no país. Seu objetivo principal era garantir a existência de pessoal especializado em quantidade suficiente para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados, que visavam ao desenvolvimento econômico e social do país naquele momento. Sua Criação significou a iniciativa do Estado Brasileiro de se equipar de órgãos e instrumentos para a regulação de diferentes aspectos da vida nacional e para a formulação e execução de políticas que lhe permitissem cumprir um projeto de industrialização intensiva no país. O objetivo principal da Capes era garantir a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes, para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visavam ao desenvolvimento econômico e social do país naquele momento.²¹⁶

No Brasil, as primeiras instituições a fornecerem cursos de pós-graduação *stricto sensu* foram a Universidade Federal de Viçosa (anteriormente chamada de Universidade Rural do Estado de Minas Gerais) em 1961; a Universidade Federal do Rio Grande do Sul; a Universidade Federal do Rio de Janeiro; o Instituto tecnológico da Aeronáutica, a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz; a Universidade de Brasília, que a incluiu como atividade permanente desde a sua criação.

²¹⁶ ATIQUÉ, Andraci Lucas Veltroni, 2006, op. cit., p. 153-154.

3.5 A atuação dos órgãos de classe: OAB e CNS²¹⁷

A Ordem dos Advogados do Brasil, por dever institucional, deve contribuir para a melhoria do ensino jurídico e, por essa razão, deve opinar na abertura de novos cursos.²¹⁸

Prevê, ainda, o instrumento normativo que regulamenta o estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/94, artigo 54, XV), *in verbis*:

Compete ao Conselho Federal da OAB:
XV - colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos.

Porém, o que vemos são critérios muito diferenciados utilizados pela OAB e o MEC e esta conclusão é resultado da análise de dados acerca da aprovação dos cursos, onde se denota que a desproporção entre os cursos aprovados por um e outro órgão é alarmante.²¹⁹

Outrossim, os resultados obtidos nos Exames da Ordem são catastróficos, ultrapassando o índice de mais de oitenta por cento de reprovação²²⁰.

Outro exemplo interessante acerca da avaliação dos cursos jurídicos exercida pela Ordem dos Advogados do Brasil está no seu posicionamento acerca das alterações curriculares.

²¹⁷ Sobre o tema: PINTO, Felipe Chiarello de Souza; JUNQUEIRA, Michelle Asato. Aspectos da recente avaliação do ensino jurídico no Brasil: a atuação da OAB e do MEC em busca da qualidade. Anais do Conpedi, Manaus, apresentado em novembro de 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/ensino_jur_felipe_c_pinto_e_michelle_junqueira.pdf>.

²¹⁸ A Ordem dos Advogados do Brasil possui, em sede nacional e de suas seccionais, comissões de ensino jurídico.

²¹⁹ Ademais, a concretude dos números é alarmante: nos anos de 2001 a 2003, dos 222 cursos de direito autorizados pelo Ministério da Educação, apenas 18 deles receberam parecer favorável da OAB. Em 2006, dos 38 cursos, o próprio MEC pretendia reavaliar 16, sendo que a OAB foi expressamente contrária a 20 deles.

²²⁰ Na fase final de elaboração do presente trabalho, a OAB anuncia o resultado preliminar do terceiro exame de 2010, apontando o índice de reprovação de 88% (oitenta e oito por cento). Embora ainda estejamos no prazo recursal, este é o maior índice de reprovação desde que o exame foi unificado nacionalmente em 2008.

Em 2002, a Senhora Ministra Interina da Educação homologou o Parecer 146/2002, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, que estabelecia novas Diretrizes Curriculares para o Curso de Direito, reduzindo para três anos letivos o período mínimo de duração do curso e facultando às instituições de ensino a formulação dos currículos dos cursos.

Em discordância com o ato, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil impetrou mandado de segurança no Superior Tribunal de Justiça, registrado sob o nº 8.592 – DF (2002/0107490-7), ao fundamento de que caberia à União editar normas gerais sobre os cursos de graduação, afastando, portanto, a possibilidade de as instituições de ensino formularem livremente seus currículos. Ademais, se a avaliação deve seguir critérios nacionais, os currículos não podem ostentar conteúdos diferentes. O conselho expôs, ainda, que não fora consultado para a homologação do parecer, bem como destacou a agressão à cultura e às instituições jurídicas com tal parecer.

Sob relatoria do ministro Franciulli Neto, a Primeira Seção do STJ, por unanimidade, concedeu a segurança, cujos alguns fundamentos transcreveremos a seguir, por temor de não sermos fiéis às palavras originais:

Conquanto não haja previsão legal expressa no sentido de ser inafastável a manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em casos como tais, em que houve significativa alteração nas Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Direito, uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico pátrio leva a esta conclusão.

Compete à OAB a aferição da capacidade para o exercício profissional da advocacia, atribuição que lhe é conferida pelo artigo 8º, I, da Lei 8.906/94, aspecto que reforça, sobremaneira, seu interesse na preservação de qualidade mínima para o desempenho do mister, sem o perigo de péssimos profissionais, por deficiente formação acadêmica, colocarem em risco a defesa de direitos, seja na advocacia contenciosa seja na consultoria preventiva. Não se deve perder de vista, também, que a função do advogado, consoante a Constituição Federal (artigo 133), é indispensável à administração da Justiça.

A análise quanto ao programa, a qualidade e o currículo dos cursos de direito deve ficar a cargo da OAB, entidade que, apesar de não ter poder de veto, tem participação fundamental no processo de melhoria do ensino jurídico no Brasil. Destarte, a OAB deve opinar

não apenas quando da criação ou extinção de cursos jurídicos, mas também quando ocorrerem alterações de suma importância nas diretrizes curriculares, como na hipótese em exame, onde o conteúdo dos currículos e o prazo de duração dos cursos foi extremamente modificado.²²¹

É possível concluir, portanto, que o próprio Superior Tribunal de Justiça manifestou-se pela possibilidade de a Ordem dos Advogados do Brasil exercer papel atuante na busca da qualidade do ensino jurídico.

A situação com a qual nos deparamos quando da análise do ensino jurídico é que a preocupação está demasiadamente voltada à formação do graduando para o mercado de trabalho.

Todavia, o mercado, por suas próprias características individualistas, afasta-se da formação para a cidadania.

Formar para o mercado de trabalho é contribuir para que o indivíduo se afaste dos problemas da sociedade, da solidariedade e para o fim das desigualdades sociais.

Quanto aos cursos de medicina, odontologia e psicologia, prescreve o artigo 28 do Decreto nº 5.773/2006:

§ 2º A criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, previamente à autorização pelo Ministério da Educação. (Redação dada pelo Decreto nº 5.840 de 2006)

§ 3º O prazo para a manifestação prevista no § 2º é de sessenta dias, prorrogável por igual período, a requerimento do Conselho interessado.

Bem assim, conforme o Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006, são competências do Conselho Nacional de Saúde: “VIII - articular-se com o Ministério

²²¹ MS 8.592/DF, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/05/2003, DJ 23/06/2003, p. 233

da Educação quanto à criação de novos cursos de ensino superior na área de saúde, no que concerne à caracterização das necessidades sociais.”

A necessidade de parecer prévio do Conselho Nacional de Saúde e da Ordem dos Advogados do Brasil denotam a importância fundamental dos cursos ligados às referidas áreas (Direito, Medicina, Psicologia e Odontologia), merecendo a oitiva dos órgãos diretamente a eles relacionados.

Vale ressaltar que em 2007, por meio da Portaria nº 40, o Ministério da Educação endureceu as regras para a aprovação dos cursos sujeitos ao parecer do MEC e do CNS²²².

Em caso de discordância da OAB ou do CNS para a abertura de novo curso, há necessidade de encaminhamento à Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), composta por 23 membros, seguindo o modelo adotado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC) para autorizar cursos de pós-graduação.

²²² Art. 29. Os pedidos de autorização de cursos de Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia sujeitam-se à tramitação prevista no art. 28, §§ 2º e 3º do Decreto nº 5.773, de 2006, com a redação dada pelo Decreto nº 5.840, de 2006.

§ 1º Nos pedidos de autorização e reconhecimento de curso de graduação em Direito, será aberta vista para manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pelo prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, a requerimento da OAB.

§ 2º Nos pedidos de autorização de cursos de graduação em Medicina, Odontologia e Psicologia, será aberta vista para manifestação do Conselho Nacional de Saúde (CNS), pelo prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, a requerimento do CNS.

§ 3º Nos pedidos de reconhecimento de curso correspondente a profissão regulamentada, será aberta vista para que o respectivo órgão de regulamentação profissional, de âmbito nacional, querendo, ofereça subsídios à decisão da Secretaria, no prazo de 60 dias, nos termos do art. 37 do Decreto nº 5.773, de 2006.

§ 4º Nos pedidos de reconhecimento dos cursos de licenciatura e normal superior, o Conselho Técnico Científico da Educação Básica, da CAPES, poderá se manifestar, aplicando-se, no que couber, as disposições procedimentais que regem a manifestação dos conselhos de regulamentação profissional.

§ 5º O Processo nº MEC tramitará de forma independente e simultânea à análise pelos entes referidos nos §§ 1º a 3º, conforme o caso, cuja manifestação subsidiará a apreciação de mérito da Secretaria, por ocasião da impugnação ao parecer da Comissão de Avaliação do INEP.

§ 6º Caso a manifestação da OAB ou CNS, referida nos §§ 1º ou 2º, observado o limite fixado no Decreto nº 5.773, de 2006, extrapole o prazo de impugnação da Secretaria, este último ficará sobrestado até o fim do prazo dos órgãos referidos e por mais dez dias, a fim de que a Secretaria competente possa considerar as informações e elementos por eles referidos.

§ 7º Nos pedidos de autorização de curso de Direito sem parecer favorável da OAB ou de Medicina, Odontologia e Psicologia sem parecer favorável do CNS, quando o conceito da avaliação do INEP for satisfatório, a SESU impugnar, de ofício, à CTAA.

Para os cursos de medicina, deve, ainda, ser demonstrada a integração com a gestão local e regional do Sistema Único de Saúde (SUS), comprovando a disponibilidade de hospital de ensino próprio ou conveniado, pelo período mínimo de dez anos.

Além disso, a aprovação do curso dependerá da demonstração da relevância social, expondo-se a demanda social e sua relação com a ampliação ao acesso à educação superior, comprovando, por outro lado, a formação e a capacitação dos docentes.

3.6 O atual ensino superior no Brasil: dados estatísticos

A avaliação é o caminho para o ensino de qualidade e a sua eficácia depende da aplicação severa das sanções legalmente estabelecidas.

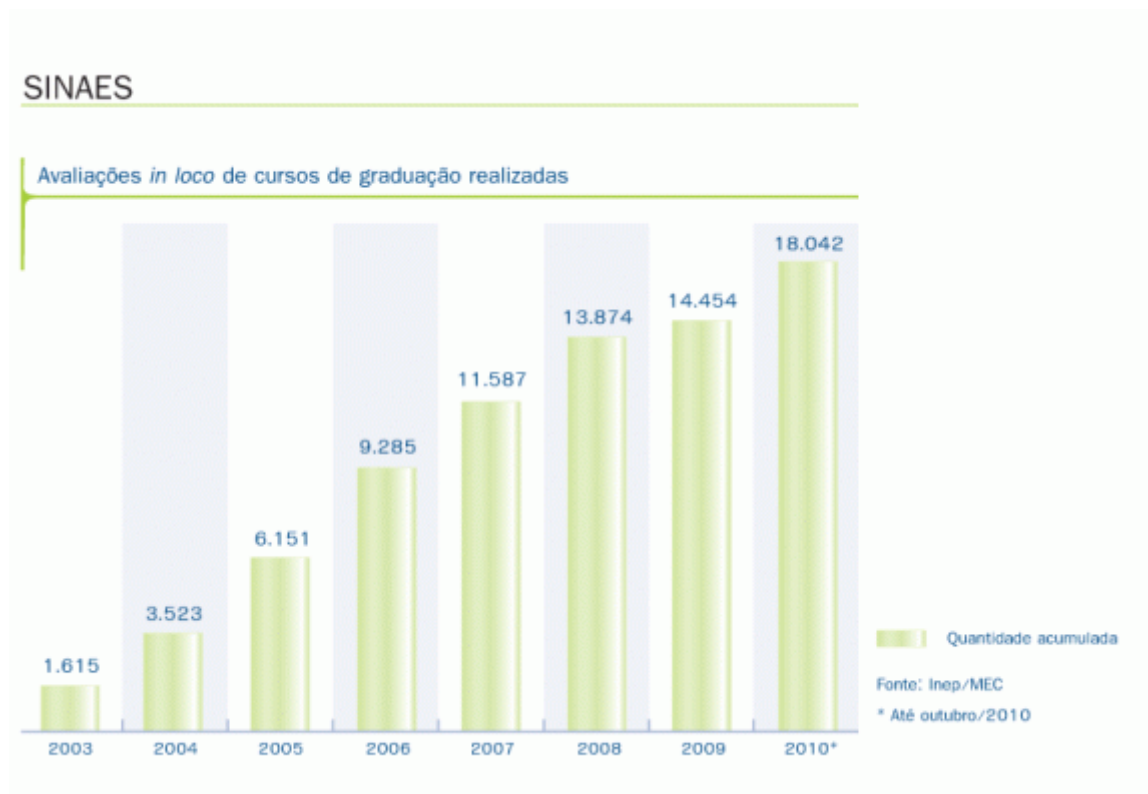
Contudo, levando em conta que é recente a implementação do sistema SINAES, é possível afirmar que os resultados estão começando a fluir.

Assim, da análise das notícias divulgadas pelo Ministério da Educação, observamos que em 2009 foi descredenciada a Faculdade Cidade de João Pinheiro em Minas Gerais, tendo em conta a reiteração, por três vezes, de nota desfavorável.

Outrossim, o Centro de Ensino Superior de Valença, no Rio de Janeiro, a Escola Superior de Agronomia de Paraguaçu Paulista, em São Paulo, a Faculdade de Educação Física de Foz do Iguaçu, do Paraná, a Escola Superior de Educação Física de Alta Paulista, de São Paulo, as Faculdades Integradas da Terra de Brasília, no Distrito Federal, as Faculdades Integradas Espíritas, no Paraná, o Instituto de Ensino Superior Materdei, no Amazonas, e a Universidade Ibirapuera, em São Paulo foram notificados, também em 2009, para suprir irregularidades, sob pena de descredenciamento, mas até o momento, continuam em funcionamento.

A avaliação institucional *in loco* também evoluiu, e tem se tornado cada vez mais efetiva.

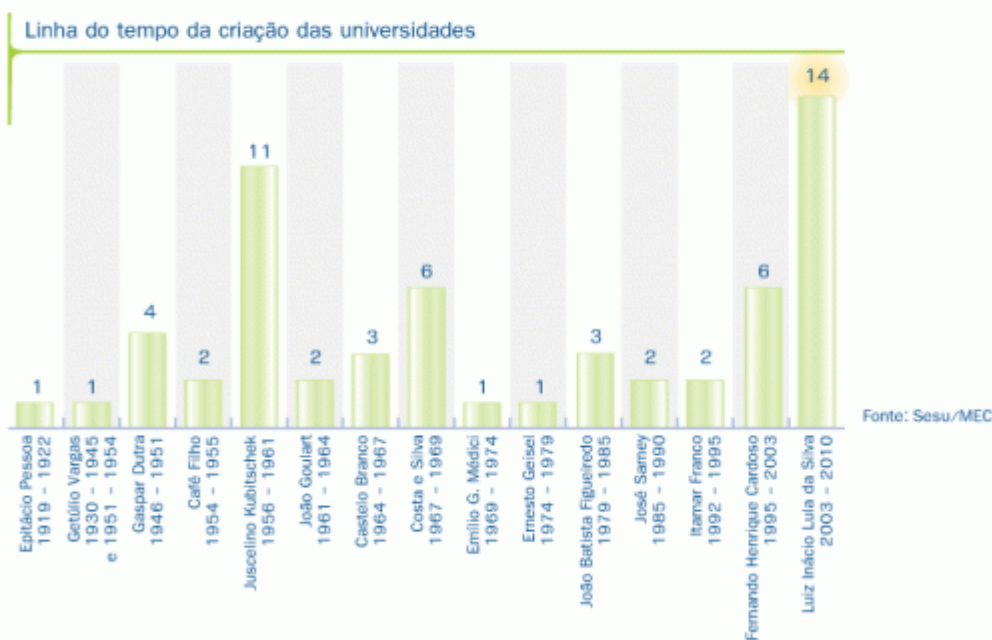
Nesse sentido:



Observa-se na tabela anterior que os números só têm aumentado, tendo sido este aumento da ordem de mais de dez vezes nos últimos sete anos.

Quanto à rede universitária federal de ensino, a expansão foi inquestionável. O quadro que segue, extraído do endereço eletrônico do Ministério da Educação, demonstra, na linha do tempo, segundo os mandatos presidenciais, a quantidade de universidades federais criadas. Os números podem ser conferidos a seguir:

EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR/REUNI



Depreende-se que, de 1973, no mandato de Ernesto Geisel, até o mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2003, ou seja, em trinta anos, foi criada a mesma quantidade de universidades federais que a quantidade criada durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ou seja, quatorze.

Os dados não se resumem a isso. O número de instituições de ensino superior cresceu em todos os setores, tanto na rede pública, quanto na rede privada.

Segundo o censo da educação superior, divulgado pelo MEC em 2008, confrontando dados de 2002 em diante, observamos que em 2002 havia 1637 instituições de ensino superior; em 2008, os números evoluíram para 2252, um acréscimo, ocorrido, na grande maioria, no setor privado. Os dados são mais impactantes quando afirma-se que em 1991, o número de instituições de ensino superior era 893.

Vale consignar que, quando se levam em conta as regiões, a região Norte ainda é a mais desprestigiada. Em relação ao número de cursos, dos 24.711

existentes no Brasil em 2008, na região Norte havia 1802, na Nordeste, 4215, na região Sudeste, 11.709, na Sul havia 4658 e na Centro Oeste, 2.335.

É certo que a densidade populacional deve ser levada em conta, mas a relação de vagas ainda é insuficiente para o desenvolvimento de certas regiões do país.

Por conta desses números crescentes, o número de vagas também subiu substancialmente, conforme tabela a seguir:



Denota-se, portanto, que o avanço no que se refere à meta de inclusão e à elevação no acesso ao ensino superior é inegável.

O aumento do número de vagas fornecidas tem crescido especialmente na rede privada, o que ensejou a adoção de políticas públicas que facilitam o custeio desse ensino privado e, conseqüentemente, pago – na maioria das vezes, muito

bem pago. Programas como o FIES²²³ e o PROUNI²²⁴ têm possibilitado o acesso de jovens de baixa renda, significando importante avanço no que se refere ao número de anos de escolaridade para população brasileira. É uma pena que, embora as estatísticas indiquem que os anos de escolaridade estão diretamente relacionados ao nível de renda, nem sempre é essa a realidade e dificilmente ela pode ser traduzida em desenvolvimento nacional.

Caminhamos a passos lentos, mas sempre adiante.

²²³ O FIES foi criado em 1999 e é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. O financiamento é concedido aos estudantes matriculados em cursos presenciais com avaliação positiva nas análises do Ministério da Educação. São considerados cursos com avaliação positiva os cursos de graduação que obtiverem conceito maior ou igual a 3 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Para verificação dos critérios de qualidade do curso, serão considerados: o Conceito de Curso (CC) o Conceito Preliminar de Curso (CPC), na hipótese de inexistência do CC; o conceito obtido pelo curso no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), na hipótese de inexistência do CC e do CPC.

Serão considerados os conceitos mais recentes publicados.

Os cursos Sem Conceito (SC) e Não Avaliados (NA) no ENADE somente poderão ser financiados por meio do FIES se o Conceito Institucional (CI) da instituição de ensino superior for maior ou igual a 03 (três) ou, na hipótese de inexistência do CI, o Índice Geral de Cursos (IGC) da instituição for maior ou igual a 03 (três). Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/faq.html>>. Acesso em: 11 dez. 2010.

²²⁴ O Programa Universidade para Todos (ProUni) foi criado em 2004, pela Lei nº 11.096/2005, e tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. As instituições que aderem ao programa recebem isenção de tributos. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=205&Itemid=298>. Acesso em: 11 dez. 2010.

CONCLUSÃO

Ao encerrar o presente trabalho, com a paradoxal sensação de que a discussão apenas se inicia, não me sai da mente trecho do brilhante educador que esteve presente em toda a pesquisa. Ao falar sobre Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro, assim o descrevia:

O que eu vi em Anísio, e mais me espantou, no meu dogmatismo de dono da verdade, foi ouvi-lo dizer, e repetir reiteradamente, como seu juízo mais profundo, que ele não tinha compromisso com suas ideias. Veja bem como ele se expressava: “Eu não tenho compromisso com minhas ideias.” Por muito tempo ou pelo menos por algum tempo, fiquei atônito: um pensador que não tem compromisso com suas ideias. E eu com tantos compromissos que eu chamava lealdade, coerência ideológica. Só anos depois vim a entender que Anísio tinha a única coerência admissível num pensador, que é a fidelidade para com a busca da verdade. Com efeito, o único modo de ser fiel à verdade é não ter compromisso com ideia nenhuma. As ideias são vestimentas provisórias de uma verdade sempre inatingível. Mesmo quando aparentemente alcançadas, nossas verdades devem ser sempre revistas, revisadas, inquiridas, questionadas. Anísio era o próprio questionamento. Nunca encontrei alguém como ele de inteligente, de agudo, de livre e de questionador.²²⁵

Ouso, aqui, equiparar-me a Anísio Teixeira. Não tenho compromisso com as minhas ideias, porque a busca é pela qualidade de ensino e não a busca pela qualidade estatística, trata-se da busca da qualidade real, aquela de caráter histórico (como menciona Pedro Demo), que se contrói pelas ações, no conviver e na luta diária, ou seja, de busca pela emancipação.

A discussão acerca da educação está presente desde a Antiguidade e a sua essencialidade jamais foi questionada, quer como elemento responsável pela perpetuação da cultura e por transmitir às gerações futuras o que foi armazenado pelas passadas, quer pela sua capacidade de transformação do indivíduo e da sociedade.

²²⁵ RIBEIRO, Darcy. *Sobre o óbvio*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986. p. 205-206.

A educação, portanto, é um direito. Direito subjetivo público, direito fundamental, direito irrenunciável, inafastável. A evolução histórica do constitucionalismo nos trouxe a evolução jurídica no reconhecimento deste direito e o embasamento histórico e filosófico alicerça a certeza de que a educação é a base para a transformação social e para o desenvolvimento.

A educação deve ser o interesse estratégico primário do Estado.

Quanto ao ensino superior, ele não está em patamar inferior deste Direito, ele o integra em sua fundamentalidade (não devemos confundir este conceito com o de obrigatoriedade) e a universidade é o local desta concretização. A universidade, a instituição à qual cabem a construção do conhecimento, os alicerces da pesquisa e do saber. Do saber para o desenvolvimento, do saber para a emancipação.

A universidade é dotada de autonomia, pois esta pressupõe a liberdade, a liberdade de pensamento, de expressão, de ensino. Tal ideia afasta as agruras de ditadura da qual a educação se envergonha e traça um panorama de construção social visando ao desenvolvimento de toda a nação.

A função social da universidade não decorre de sua natureza jurídica pública, mas da sua condição de instituto voltado à sociedade, que dela depende e para a qual ela se volta. A sociedade que participa e constrói.

A autonomia, no texto da Constituição de 1988, foi construída sob a proteção de princípio constitucional, deixando clara a sua importância e ascensão em relação à sua posição no ordenamento jurídico antecedente. Não significa, porém, soberania; desta feita, é limitada pela própria Constituição, que delinea os seus contornos. Embora a LDB assim o tenha feito, a autonomia não deveria ser estendida a outros tipos de instituições de ensino superior, uma vez que tal atitude contraria a constituição, sem contar também que a ampliação da autonomia é uma forma de limitação da atuação estatal.

A autonomia apresenta-se como a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, é livre “para ser” e “fazer”, mas,

também deve vincular-se ao ensino, à pesquisa e à extensão, pilares de sua existência.

Quando instituída sob o regime de direito público deve obedecer ao regime jurídico que é cabível à administração pública e, ainda que muito se tenha almejado sua reconfiguração, os últimos anos têm sido valorosos em termos de extensão e acesso por meio de programas como o REUNI.

Sua inegável relevância não afastou a discussão da autonomia na jurisprudência dos tribunais superiores e esses limites constitucionais foram convalidados na interpretação que compete ao Judiciário.

E o limite mais relevante a esta autonomia é a avaliação de qualidade, já prevista no artigo 209 do texto constitucional. Se o ensino é livre à iniciativa privada, deve ser prestado com qualidade e sujeita à avaliação do Poder Público.

Mas o que é a qualidade? Se várias são as definições, o consenso é de que é algo que agrega, que valoriza, que se relaciona com o engrandecimento. Assim, a avaliação se presta primordialmente à efetivação do direito à educação.

As grandes dificuldades residem na definição da qualidade e do que se espera e esta não é uma discussão nova no campo pedagógico, assim como não é inédita a iniciativa avaliadora do Poder Público brasileiro com a instituição do SINAES. O importante, porém, é frisar que o serviço educacional não é um serviço qualquer, é serviço público e ainda quando prestado por particulares, que o exercem por meio de delegação, deve se pautar pelos princípios da eficiência, da eficácia e na efetividade do serviço.

O SINAES é a nova modalidade de avaliação do ensino superior brasileiro e seus resultados ainda são recentes. Apresenta-se como política pública de avaliação, ao mesmo tempo em que é a avaliação da política pública destinada ao ensino superior.

Nesta avaliação, o Ministério da Educação, em conjunto com o INEP tem atuado de forma relevante; não se deve esquecer, é claro, o papel desempenhado pela CAPES com a avaliação da pós-graduação e com mecanismos considerados louváveis.

Infelizmente, de modo concomitante ao crescente número de matrículas e alunos formados no ensino superior, ainda nos deparamos com índices catastróficos no Exame Nacional da Ordem dos Advogados, com novo recorde de reprovação, para mencionarmos o mais próximo de nossa realidade diária, o que demonstra que ainda há muito a fazer.

E devemos refletir sobre as estimulantes palavras de Paulo Freire:

Sou o mesmo homem de sempre. Esperançoso. Confiante. Convencido, inabalavelmente convencido, de que a vocação dos homens não é coisificar-se, mas humanizar-se, o que, porém, não conseguirão fora da práxis verdadeira, transformadora do mundo desumanizante.²²⁶

Precisamos sim de mais vagas no Ensino Superior, mas precisamos de alunos verdadeiramente graduados e vocacionados que saibam atuar no cumprimento de seus papéis de responsáveis pela transformação social.

Faço minhas as palavras de Renato Di Dio ao encerrar sua tese de Livre-Docência:

Não é de estranhar que venham a ser apontadas neste ensaio lacunas e omissões, de um lado, erros e desvios, de outro. Nem por isso terá sido inútil. Pelo contrário, a identificação do que falta facilitará o suprimento da carência. E a denúncia do erro conduzirá à verdade. Que outra coisa não é a ciência se não a contínua superação de erros?²²⁷

A educação deverá ser sempre o interesse estratégico do Estado primordial. Na medida em que a educação, analisada pelo prisma individual, liberta o homem. A

²²⁶ Carta de Paulo Freire ao Deputado Dorany Sampayo. In: FREIRE, Paulo. *Pedagogia dos sonhos possíveis*. São Paulo: Unesp, 2001. p. 276.

²²⁷ Di Dio, Renato A. Teodoro, op. cit., p. 256.

passos largos, a educação de um país o liberta do subdesenvolvimento e da subserviência. Ela serve ao desenvolvimento regional, à redução das desigualdades.

A Universidade que almejamos é alada! Queremos asas, tal como dito por Rubem Alves na epígrafe que deu início ao presente trabalho.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Candido Mendes de. A autonomia Universitária. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). *Direito Constitucional Brasileiro: perspectivas e controvérsias contemporâneas*, Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ALMEIDA, Cleide Rita Silvério de. e ALMEIDA, José Luís Vieira de. A universidade como estado de espírito: tradição e rupturas. *EccoS – Revista Científica UNINOVE*, São Paulo, n. 2, v. 5, p. 97-112.

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. *Instrução Pública no Brasil (1500-1889): História e Legislação*. Tradução Antonio Chizotti. São Paulo: Educ, 2000.

ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. *Noções ontológicas de Estado, Soberania, Autonomia, Federação, Fundação*. São Paulo: Saraiva, 1960.

ALVIM, Gustavo Jacques Dias. *Autonomia Universitária e Confessionalidade*. Piracicaba/SP: Editora Unimep, 1995.

APRESENTAÇÃO de trabalhos acadêmicos: guia para alunos da Universidade Presbiteriana Mackenzie. 3. ed. São Paulo: Editora Mackenzie, 2004.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A autonomia universitária no estado contemporâneo e no direito positivo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

ATIQUE, Andraci Lucas Veltroni. *A autonomia didática das universidades e o poder fiscalizador do Ministério da Educação*. 2002. 221p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) Pontifícia Universidade Católica. São Paulo.

_____. *Federação e competência para legislar: estudo de um caso*. Bauru, SP: EDITE, 2006.

_____. A educação superior e os princípios constitucionais. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, ano 9, n. 18, julho-dezembro, 2006, p. 62-80.

AZANHA, José Mário Pires. *Educação: Temas polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002

BASTOS, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BASTOS, Aurélio Wander. Educação e Constituição. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). *Direito Constitucional Brasileiro: perspectivas e controvérsias contemporâneas*, Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BELLONI, Isaura. Função da universidade: notas para reflexão. In: BRANDÃO, Zaia; WARDE, Miriam Jorge e IANNI, Octávio. *Universidade e Educação*. Campinas, SP: Papyrus, CEDES, 1992.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-162.

BITTAR, Eduardo C. B. *Estudos sobre ensino jurídico: pesquisa, metodologia, diálogo e cidadania*. 2ª ed.rev., modificada, atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2006.

BOAVENTURA, Edivaldo M. Direito Educacional Comparado. *Ciência Jurídica*, Ano VIII, vol. 55, jan-fev, 1994, p. 58-72.

_____. Regime Constitucional da educação. *Ciência Jurídica*, Ano IX, vol. 64, jul-ago. São Paulo, 1995, p. 243-266.

_____. Aspectos Juspedagógicos da educação. *Revista de Direito Constitucional e Internacional: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, Ano 13, n. 51, abr-jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 102-110.

BOK, Derek. *Ensino Superior*. Tradução de José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed., São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editora, 2003.

_____. *Ciência Política*. 12ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. *Direitos Sociais: Eficácia e Acionabilidade à Luz da Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

BRITO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BUARQUE, Cristovam. *A aventura da universidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O art. 209 da Constituição 20 anos depois. Estratégias do Poder Executivo para a efetivação da diretriz de qualidade da educação superior. *Fórum Administrativo – Direito Público*, ano 9, n. 105, nov. 2009, Belo Horizonte, p. 48-63.

_____; SANTOS, Esmeraldo Malheiros e ANDRADE, Simone Horta. Interpretação Constitucional e Poder Executivo. A Concretização do art. 209 da Constituição e a Qualidade da Educação Superior. *In: MOREIRA, Eduardo Ribeiro; GONÇALVES JUNIOR, Edson Carneiro e BETTINI, Lucia Helena Polletti. Hermenêutica Constitucional – homenagem aos 22 anos do grupo de estudos Maria Garcia*. São José-SC: Editorial Conceito, 2010, p. 609-635.

BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel e NOSELLA, Paolo. *Educação e cidadania: quem educa o cidadão? – Coleção questões da nossa época; v. 16 – 14ª edição*, São Paulo: Cortez, 2010.

BUZANELLO, José Carlos. Em torno da Constituição do Direito de Resistência. *Revista de Informação Legislativa*, ano 42, n. 168, out/dez 2005.

CAMPELLO, Sérgio Amaral. O ensino do Direito – Reflexões. *Revista do Direito de Pelotas, 1, janeiro-dezembro. Pelotas: Universidade de Pelotas: 2000, p. 95-108.*

CAMPOS, Maria M. Malta. As lutas sociais e a educação. In: SEVERINO, Antonio Joaquim; MARTINS, José de Souza et al, *Sociedade Civil e Educação*. Campinas: Papyrus, Coletânea CBE, Sociedade Civil e Educação, p. 73-92.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, Maria Aparecida de e CAMPOS, Maria Regina Machado de. *A educação nas Constituições Brasileiras (1934-1937-1946-1969-1988)*. Campinas: Pontes, 1991.

CASTANHEIRA, Ana Maria Porto; COELHO, Abílio Ribeiro e GAGLIARDI, Marcos Vinícius. *Avaliação Institucional*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2008.

CASTANHO, Maria Eugênia; CASTANHO, Sérgio (Orgs.). *Temas e Textos em Metodologia do Ensino Superior*. Campinas, SP: Papyrus, 2001.

CASTRO, Cláudio de Moura. Avaliar não é para amadores. In *Dimensões da avaliação institucional*. SOUZA, Alberto de Mello e. (Org.). Petrópolis: Editora Vozes, 2005, p. 246-258.

CATANI, Afrânio Mendes (org). *Universidade na América Latina: tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez, 1996.

CHAGAS, Carlos. *O Brasil sem retoque (1808-1964)*, volume 1. São Paulo: Record, 2001.

CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a Universidade*. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

CHAVES, Luciana Oliveira e ASATO J., Michelle. A educação como elemento essencial da cidadania e transformação social. Apresentado no XIX Congresso do Conpedi – 2010, em outubro, aprovado para publicação nos anais (no prelo).

CHERMANN, Luciane de Paula. *Cooperação Internacional e Universidade – uma nova cultura no contexto da globalização*. São Paulo: Educ, 1999.

CIRNE, Mariana Barbosa. O paradoxo da autonomia universitária: acesso às universidades. *Revista CEJ, Brasília*, ano XIV, n. 48, jan/mar. 2010, p. 26-32.

COÊLHO, Ildeu M. Universidade e Formação de Professores. In: GUIMARÃES, Valter Soares (org.). *Formar para o mercado ou para a autonomia?* Campinas: Papyrus, 2006, p.43-63.

COELHO, João Gilberto Lucas. Educação Brasileira e Constituição: Impasses, mediações e adiamentos. In *Educação no Brasil 1987-1988*. São Paulo: CEDI, 1991. p. 13-16.

CONTIPELLI, Ernani. *Aplicação da Norma Jurídica*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

COSTA, Arlei da. Extensão universitária: relevância como estratégia pedagógica e função social. In: *Revista Acadêmica Direitos Fundamentais*. Osasco, SP, ano 3, n.3, 2009, p. 61-68.

COSTA, Alexandre Bernardino. O papel do ensino jurídico no Brasil. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo (Org.). *Na fronteira: Conhecimento e práticas jurídicas para a solidariedade emancipatória*. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.

COTS, Márcio Eduardo Riego. A responsabilidade civil das instituições de ensino por cursos não reconhecidos junto ao Ministério da Educação e Cultura. In: ALVIM, Angélica Arruda e CAMBLER, Everaldo Augusto (coord). *Atualidade de Direito Civil. Volume II*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 112-134.

CRIPPA, Adolpho. *A Universidade*. São Paulo: Convívio, 1980.

CUNHA, Alexandre Sanches. *Todas as Constituições Brasileiras – Edição Comentada*. Campinas: Bookseller. 2001

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 24ª edição. São Paulo: Saraiva, 2004.

DEMO, Pedro. *Educação e qualidade*. 3ª edição. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

_____. *A nova LDB: Ranços e avanços*. Campinas, SP: Papyrus, 1997.

DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo. *Avaliação Democrática: para uma Universidade Cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002.

DI DIO, Renato Alberto Teodoro. *Contribuição à Sistematização do Direito Educacional*. 1981. 262p. Tese (Livre-Docência em Educação) Universidade de São Paulo. São Paulo.

DOLINGER, Jacob. Transformações do Estado – Caráter das mudanças: a necessária revolução na educação brasileira. *Revista Forense*, volume 330, ano 91, abril/maio/junho. Rio de Janeiro, 1995.

DURKHEIM, Émile. *Educação e Sociologia*, Lisboa: Edições 70, 2001.

DEWEY, John, 1859-1952. *Democracia e educação: breve tratado de philosophia de educação*. São Paulo: Nacional, 1936

DUARTE, Clarice Seixas. *O Direito Público Subjetivo ao Ensino Fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) Universidade de São Paulo. São Paulo.

_____. Políticas Públicas, direito à educação e gravidez na adolescência. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins e ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan. *Mulher, Sociedade e Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Rideeel, 2010, p. 449-484.

FARIA, José Eduardo. *O Brasil Pós-Constituinte*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

_____. *O Direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. *Da Universidade “modernizada” à Universidade disciplinada: Atcon e Meira Mattos*. São Paulo: Cortez Editora, 1991.

_____. A. Autonomia Universitária mais uma vez: subsídios para o debate. In: SGUISSARDI, Valdemar (org). *Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000, p. 179-196.

FERNANDES, Florestan. *Universidade Brasileira: Reforma ou Revolução?* São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1975.

_____. *Circuito Fechado: quatro ensaios sobre o poder institucional*. São Paulo: HUCITEC, 1979.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A autonomia universitária na Constituição de 05.10.88. In *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, volume 215, jan/mar 1999, p. 117-142.

FERREIRA, Dâmares (coord). *Direito Educacional em Debate*. Volume I. São Paulo: Cobra Editora, 2004.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas públicas e Gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

FRAGALE FILHO, Roberto. Educação e Constituição. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). *Direito Constitucional Brasileiro: perspectivas e controvérsias contemporâneas*, Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FRANTZ, Walter e SILVA, Enio Waldir da. *As funções sociais da universidade – o papel da extensão e a questão das comunitárias*. Ijuí: Unijuí editora, 2002.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 30. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____. *Pedagogia da autonomia*. 31. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

_____. *Pedagogia dos Sonhos Possíveis*. São Paulo: Unesp, 2001.

FREITAS, Luiz Carlos de. (Org.). *Avaliação de escolas e universidades*. Campinas: Komedi, 2003.

GARCIA, Maria. Professores estrangeiros – contratação pela Universidade Pública. *Revista de Direito Público*, n. 97- janeiro-março de 1991, ano 24, p. 125-130.

_____. A Constituição de 1891. In: D'AVILA, Luiz Felipe (Org). *As Constituições Brasileiras: Análise Histórica e proposta de mudanças*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

_____. A nova lei de diretrizes e bases da educação nacional. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, v. 6, abr./jun. 1998, p. 59-64.

_____. A Constituição Desconstituída: As Emendas e o Cânone Constitucional. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Ano 8, outubro/dezembro de 2000, p. 79-92.

_____. Autonomia Universitária e os Centros Universitários. Inconstitucionalidades da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. *Revista de Direito Constitucional Internacional*, n. 29, p. 37-43, 1999.

_____. *Desobediência Civil, Direito Fundamental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____; AMORIM, José Roberto Neves. *Estudos de Direito Constitucional Comparado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

_____. Da educação, da cultura e do desporto. In MARTINS, Ives Gandra e REZEK, Francisco. *Constituição Federal: Avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

GOLDEMBERG, José e DURHAM, Eunice. A educação na reforma da Constituição. In *As Constituições Brasileiras: Análise Histórica e proposta de mudanças*. Luiz Felipe D'Avila (Org). São Paulo: Brasiliense, 1993.

GOMES, Magno Federici. Natureza, Regime Jurídico e Níveis de Especialização das Instituições de Ensino Superior. *Direito Público, Ano VII, n. 29, set-out 2009*. Brasília: IOB, 2009, p. 111-131.

_____. Da inconstitucionalidade parcial dos Decretos presidenciais nº 5.773/06 e 5.786/06: centros universitários e faculdades. *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte, ano 7, n. 24, p. 63-81, jan/mar. 2009.

GOMES, Maria Tereza Uille. *Direito Humano à educação e Políticas Públicas*. Curitiba: Juruá, 2009.

GOMES, Sérgio Alves. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e o direito fundamental à educação. *Revista de Direito Constitucional e Internacional: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, Ano 13, n. 51, abr-jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 53-101.

GRAZZIOLI, Airton. Considerações sobre o relacionamento público-privado entre as Universidades Públicas e suas fundações. *Revista de Cultura: R. IMAE*, São Paulo, ano 7, n. 16, 2007, p. 8-10.

GUIMARÃES, Valter Soares (Org.). *Formar para o mercado ou para a autonomia? O papel da Universidade*. Campinas: Papyrus, 2006.

GUERRA, Renata Rocha. *Princípios Constitucionais do Ensino*. 1996. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica. São Paulo.

HOMEM, Antonio Pedro Barbas. *Temas de Direito da Educação*. Coimbra: Almedina, 2006.

IRIBURE JUNIOR, Hamilton da Cunha. Direito à Educação: uma questão de Justiça. In: *Revista Acadêmica Ciências Sociais e Direito*. Associação dos Pós-Graduandos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006 – Ano XIII, n. 31, p. 167-184.

JAEGER, Werner Wilhelm. *Paidéia: a formação do homem grego*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

JANOTTI, Aldo. *Origens da universidade*. 2. ed. São Paulo: Edusp. 1992.

KEIM, Ernesto Jacob. Complexidade da avaliação – Avaliação na complexidade. *EccoS Rev. Cient., UNINOVE*, São Paulo, v.2, n.2, dezembro de 2000, p. 45-59.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1988.

LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma Constituição?* Tradução de Hiltomar Martins de Oliveira. Belo Horizonte: Cultura Jurídica – Editora Líder, 2004.

LINHARES, Mônica Mansur. *Autonomia Universitária no Direito Educacional Brasileiro*. São Paulo: Editora Segmento, 2005.

LOURENÇO FILHO. Antecedentes e primeiros tempos do Inep. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 86, n. 212, p. 179-185, jan/abr. 2005 (Publicado originalmente na RBEP, v. 95, p. 8-17, jul/set. 1964).

LUCCHESI, Martha Abrahão Saad. *Universidade no limiar do Terceito Milênio: Desafios e tendências*. Santos: Leopoldianum, 2002.

MACHADO, Antônio Alberto Machado. *Ensino Jurídico e mudança social*. Franca: Unesp. 2005.

MACHADO JUNIOR, César Pereira da Silva, *O Direito à educação na realidade brasileira LTR*, São Paulo, 2003.

MAIOLINO, Eurico Zecchin. Desafios à efetividade dos direitos fundamentais. *Revista dos Tribunais*, ano 99, volume 893, março 2010, p. 47-61.

MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

_____. Educação, Constituição e Democracia. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de e SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010. p. 789-800.

MARCOVITH, Jacques. *A Universidade Impossível*. São Paulo: Editora Futura, 1998.

MARQUEZ, Angel Diego. *Educacion Comparada: Teoría y metodologia*. Buenos Aires: Libreria "El Ateneo" Editorial, 1972.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967.

MARTINS, Ângela Maria. *Autonomia da escola: a (ex)tenção do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, Carlos Benedito. *Ensino Superior Brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MASCARO, Alysso Leandro. *Crítica da legalidade e do direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Universidades oficiais – natureza – regime e estrutura. In: WALD, Arnaldo. *O Direito na década de 80. Estudos jurídicos em homenagem a Hely Lopes Meirelles*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 19-43.

_____. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Guiomar N; VELLOSO, Jacques (e outros). *Educação e Transição Democrática*. São Paulo: Cortez, 1986.

MENDES, Valdelaine. *Democracia participativa e educação: a sociedade e os rumos da escola pública*. São Paulo: Cortez, 2009.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. O direito ao desenvolvimento da personalidade e a sua relação com os direitos sociais. In: SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto e MIGUEL, Revenga (coord.) *A eficácia dos Direitos Sociais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 333-350.

MEZZAROBA, Orides e MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual da Metodologia da Pesquisa no Direito*, 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

MIRANDA, Pontes de. *Direito à educação*. Rio de Janeiro: Editorial Alba Limitada, 1933.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil Anotada*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

_____. *Democracia, Liberdade, Igualdade*. Campinas: 2002.

MORAIS, Lindenberg Clemente De; FISCHMANN, Roseli. *Educação como direito: (um diálogo entre João Calvino e Anísio Teixeira)*. São Paulo, 2002. Dissertação (Mestrado em Educação, Arte e História da Cultura) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2002.

MONTOLÍO, Emillio Pajares. El derecho a la educación em el ordenamenro español. In: SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto e MIGUEL, Revenga (coord.) *A eficácia dos Direitos Sociais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

MORIN, Edgar. *A Religião dos Saberes. O desafio do século XXI*. 3 edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____; PENA-VEGA, Alfredo e PAILLARD, Bernard. *Diálogo sobre o conhecimento*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MUNIZ, Regina Maria Fonseca. *O Direito à Educação*. Rio de Janeiro- São Paulo: Renovar, 2002.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Funções sociais do ensino superior hoje. In: BRANDÃO, Zaia; WARDE, Miriam Jorge e IANNI, Octávio. *Universidade e Educação*. Campinas, SP: Papirus, CEDES, 1992, p. 79-86.

OLIVE, Arabela Campos. Histórico da Educação Superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (Coord.). *Educação Superior no Brasil*. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; CATANI, Afrânio Mendes. *Constituições estaduais brasileiras e educação*. São Paulo: Cortez, 1993.

PANIZZI, Wrana, *Universidade Para Quê?* Porto Alegre: Libretos, 2006.

PIMENTA, Selma G.; ANASTASIOU, Lea das Graças C. *Docência no Ensino Superior*. São Paulo: Cortez, 2002.

PINTO, Felipe Chiarello de Souza. *Os símbolos nacionais e a liberdade de expressão*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

_____. Direitos e Garantias Fundamentais na Constituição de 1988. *Revista da APG (PUCSP)*. São Paulo, v. 1, n. ano XII, 2004

_____. Reflexões necessárias sobre o mestrado profissional. *Revista Brasileira da Pós-Graduação*. Brasília: CAPES, julho, volume 2, n. 4, 2005.

_____. Responsabilidade do Estado e Ensino Superior. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; PIRES, Luis Manuel Fonseca e BENACCHIO, Marcello. *Responsabilidade Civil do Estado: Desafios Contemporâneos*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 909-918

PEREIRA, Luís e FORACCHI, Marialice M. *Educação e Sociedade*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1985.

PORT, Otávio Henrique Martins. *Os Direitos Sociais e Econômicos e Discricionariedade da Administração Pública*. São Paulo: RCS Editora, 2005.

RANIERI, Nina Beatriz. *Autonomia Universitária*. São Paulo: Edusp, 1994.

_____. *Educação Superior, Direito e Estado*. São Paulo: Edusp, 2000.

_____. A inaplicabilidade do art.37, X, da Constituição Federal às Universidades Públicas. *Boletim de Direito Administrativo*, Abril/2001. São Paulo: NDJ, 2001

_____. A gestão democrática das Universidades Públicas Estaduais. *Boletim de Direito Administrativo*, Abril/2002. São Paulo: NDJ, 2002

_____. A organização e a avaliação dos cursos e instituições do Sistema Federal de Ensino Superior – Conteúdo e implicações do Decreto 3.860, de 09.07.2001. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n. 39, ano 10. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. (Coord.). *Direito à educação*. São Paulo: Edusp, 2009.

_____. Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988 – Comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: MORAES, Alexandre (Coord). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 183-200.

_____. *O Estado Democrático de Direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania, pela via da educação*. 2009. 450 p. Tese (Livre-docência, Departamento de Direito do Estado. Área de Teoria Geral do Estado). Universidade de São Paulo. São Paulo.

RIBEIRO, Darcy. *A universidade necessária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. *Sobre o óbvio*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: Educação Básica e Federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

RISTOFF, Dilvo. Capítulo III – Avaliação Institucional de Escolas e Universidades: o debate. In: FREITAS, Luiz Carlos de, BELLONI, Isaura e SOARES, José Francisco (org). *Avaliação de escolas e universidades*. Campinas, SP: Komedi, 2003.

ROCHA, João Augusto de Lima. *Anísio em movimento*. Brasília: Senado Federal, 2002.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Controle Público da Educação e Liberdade de ensinar na Constituição Federal de 1988. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de. e BEDÊ, Fayga Silveira (Coord.). *Constituição e Democracia. Estudos em homenagem ao Prof. J.J. Gomes Canotilho*. São Paulo, Malheiros, 2006, p. 252-277.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis: 1996.

ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional Geral*; tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1977.

ROMANO, Roberto. As funções sociais da universidade, In: BRANDÃO, Zaia; WARDE, Miriam Jorge e IANNI, Octávio. *Universidade e Educação*. Campinas, SP: Papyrus, CEDES, 1992, p. 87-96.

SÁ, Paulo. *A avaliação das escolas superiores*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1977.

SAMPAIO, Anita Lapa Borges de. *Autonomia Universitária*. Brasília: Editora da UNB, 1998.

SANSON, Alexandre. *Dos institutos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)- Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

SANTOS, André Luiz dos. Ensino Jurídico: acentuando a dimensão educacional dos debates. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice*. São Paulo: Editora Cortez, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa e ALMEIDA FILHO, Naomar de. *A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova*. Coimbra: Almedina Editora, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SCHWARTZ, Laurent. *Para salvar a Universidade*. São Paulo: Edusp, 1984.

SEVERINO, Antonio Joaquim; MARTINS, José de Souza e outros. *Sociedade Civil e Educação*. Campinas: Papirus, 1992.

SGUISSARDI, Valdemar e SILVA JUNIOR, João dos Reis. *Políticas Públicas para a Educação Superior*. Piracicaba: Unimep Editora, 1997.

_____ (org). *Educação Superior: Velhos e Novos Desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

SHIRAI, Masako. Direito à Educação: Condução para a Esfera Pública. In: MOREIRA, Eduardo Ribeiro; GONÇALVES JUNIOR, Edson Carneiro e BETTINI, Lucia Helena Polletti. *Hermenêutica Constitucional – homenagem aos 22 anos do grupo de estudos Maria Garcia*. São José-SC: Editorial Conceito, 2010, p. 637-649.

SIFUENTES, Mônica Jacqueline. *Direito Fundamental à educação: a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editora, 2008.

SILVA, Marcos Wanderley da. *Princípios Constitucionais afetos à educação*. São Paulo: SRS Editora, 2009.

SILVA FILHO, Antônio Luis. *O papel da Universidade no desenvolvimento Regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1976.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. *O poder reformador na Constituição Brasileira de 1988 e os limites jurídicos das reformas constitucionais*. São Paulo: RCS Editora, 2006.

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade Sindical e Representação dos Trabalhadores no Local de Trabalho*. São Paulo: LTr, 2000.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. *A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988*. In *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. Editora Atlas, Organizador: Alexandre de Moraes.

SMOLKA, Ana Luiza Bustamante (org.). *Anísio Teixeira: 1900-2000 provocações em educação*. Bragança Paulista, SP: EDUSF, 2000.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. *Direito Educacional*. São Paulo: Verbatim, 2010.

TÁCITO, Caio. *Educação e Cultura nas Constituições*. Editora Renovar. In _____. *Temas de Direito Público: estudos e pareceres*. V. 1. P. 881-900. Editora Renovar. Rio de Janeiro, 1997.

TANAKA. Sônia Yuriko Kanashiro (Coord.). *Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAVARES, André Ramos. *Princípio da Consustancialidade Parcial dos Direitos Fundamentais na Dignidade do Homem*. *Revista da AJURIS – Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul*. Ano XXXII, nº 09, setembro de 2005.

TEIXEIRA, Anísio Spinola. *A educação e a crise brasileira*. São Paulo: Nacional, 1956.

_____. *Educação é um direito*. São Paulo: Nacional, 1968.

_____. *Educação no Brasil*. São Paulo: Nacional, 1969.

_____. *Cultura e tecnologia*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1971.

_____. *Educação e o mundo moderno*. São Paulo: Nacional, 1977.

_____. *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.

TORRES, Carlos Alberto, O'CADIZ, Maria Del Pilar e WONG, Pia Lindquist. *Educação e Democracia: a Práxis de Paulo Freire em São Paulo*. São Paulo, Cortez, 2003.

TRINDADE, André (Coord.). *Direito Universitário e Educação Contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

TURNER, Brian e ISIN, Engin. *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage Publications, 2002.

VALLE, Álvaro. *As Novas Estruturas Políticas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1977.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *O que é universidade*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos, Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos "novos" direitos. In: *Os "novos" direitos no Brasil – natureza e perspectivas*. Organizadores: Antonio Carlos Wolkmer e José Rubens Morato Leite. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

WERTHEIN, Jorge e CUNHA, Célio da. A Unesco e as novas perspectivas para o desenvolvimento do Ensino Superior. *EccoS Rev. Cient.*, UNINOVE, São Paulo, v.2, n.2, dezembro de 2000, p. 91-107.

DOCUMENTOS ELETRÔNICOS

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, n. 24 dezembro 2003 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782003000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 de novembro de 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil, *Os desafios da Construção de um Sistema Nacional de Educação*. Disponível em <http://www.ced.ufsc.br/pedagogia/Jamil%202.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000012&lng=es&nrm=iso> Acesso em 22 de agosto de 2006.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 113-118. ISSN 0102-8839. doi: 10.1590/S0102-88392004000200012. Acesso em 15 de junho de 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, n. 28, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 de agosto de 2006.

OTRANTO, Celia Regina . *A autonomia universitária como construção coletiva*. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t113.pdf>>. Acesso em 14 de setembro de 2010.

PINTO, Felipe Chiarello de Souza. *O verdadeiro ensino fundamental*. Disponível em: http://www.programapainel.com.br/coluna/materia_mostra.php?id=3. Acesso em 21 de maio de 2010.

_____. e JUNQUEIRA, Michelle Asato. Aspectos da Recente avaliação do ensino jurídico no Brasil: A atuação da OAB e do MEC em busca da qualidade. Anais do Conpedi, Manaus, novembro de 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/ensino_jur_felipe_c_pinto_e_michelle_junqueira.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2010.

SOUSA, José Vieira de. Qualidade na educação superior: lugar e sentido na relação público-privado. *Caderno CEDES*, Campinas, v. 29, n. 78, Agosto de 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 de novembro de 2010.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 24, n. 84, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 22 de agosto de 2006.

SUCUPIRA, Newton. *Parecer 977/1965 da CESu*, aprovado em 03/12/1965. Disponível em: <<http://www.fnmp.org.br/documentos/parecer-977-ces-newton-sucupira.pdf>>. Acesso em 20 de novembro de 2009.

SITES CONSULTADOS

<<http://citador.pt/pensar.php?op=10&refid=201009120730&author=81>>.

<<http://philosophianarede.blogspot.com/2010/06/saramago-prega-retorno-filosofia-para.html>>.

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=172>

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc...>.

<http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>.

<http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28>.

<http://www.inep.gov.br/download/enade/2009/Manual_2009_atualizado.pdf>

<<http://www.oabgo.org.br/Revistas/45/juridico3.htm>>.

<<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>>

<http://www.programapainel.com.br/coluna/materia_mostra.php?id=3>