

7.11.

Título:

A democratização do ensino superior no Brasil: sua atual aplicação e seu efetivo posicionamento perante as políticas públicas

Autor/a (es/as):

Furlani, Carlos Eduardo Pereira

Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul

Resumo:

O Estado, como detentor do interesse coletivo, tem certas prerrogativas que exorbitam o direito comum. Dentre as várias existentes, nos é dado arrazoar acerca da superioridade do interesse público em relação ao privado. Desta evolução surge o conceito de interesse público. Como princípio inerente ao Direito Administrativo, devemos considerar que este ramo da ciência jurídica é relativamente novo – com pouco mais de 150 anos – face ao direito originariamente regulador do interesse privado. O simples fato do princípio do interesse público não ter sido objeto de catalogação expressa de parte do nosso legislador constituinte - que, ao construir a redação do artigo 37 da Constituição Federal, explicitou tão-somente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo as premissas constitucionais regentes da Administração Pública – não quer dizer que ele não tenha sido contemplado. Muito antes pelo contrário, embora não haja referência específica, resta óbvio que sua adoção encontra implícita recepção em nosso ordenamento, assumindo, de igual parte, status constitucional, na medida em que, como vimos anteriormente, todas as ações adotadas pelo administrador público devem ter como motivação de fundo a obediência ao interesse da coletividade. Cumpre apresentar quais os suportes que autorizam nossa afirmação. Neste contexto, objetivamos neste artigo apresentar uma análise de como se tem dado o Direito ao ensino superior no Brasil, a partir da discussão do processo de democratização estabelecido com a Constituição Federal de 1988 considerando metodologicamente o arcabouço normativo brasileiro e como na prática tem-se efetivado esse direito. O direito de participar nos espaços e processos comuns de ensino e aprendizagem, realizados pela formação de ensino superior, que está previsto na legislação brasileira, e como as políticas educacionais devem estar compatíveis com esses pressupostos que orientam para o acesso pleno e condições de equidade no sistema de ensino. A Constituição da República, quando adota como princípio a “igualdade de condições para o acesso e permanência nos níveis de ensino”, compreendido como efetivação do objetivo republicano de “promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, prevê uma sociedade com educação para todos (as),

em qualquer etapa ou modalidade, bem como o acesso a níveis mais elevados de ensino. A importância de fazer do direito de todos à educação um movimento coletivo de mudança aponta para a adoção de políticas públicas inclusivas, que vise a transformação dos sistemas educacionais e das práticas sociais promovendo a participação de todos a partir de novas relações fundamentais para uma socialização humanizadora. Dessa forma, na efetivação do direito de todos à educação, o direito à igualdade e o direito à diferença são indissociáveis e os direitos específicos servem para eliminar as discriminações e garantir a plena inclusão social.

Palavras-chave:

Estado. Princípios. Democratização. Ensino Superior. Interesse Público. Políticas Públicas. Inclusão Social.

Vale ressaltar que uma das maiores preocupações da doutrina foi relacionar a natureza à relevância dos princípios jurídicos. Marçal Justen Filho (2010, p.110) destaca que “tornou-se inquestionável sua natureza normativa, e os princípios deixaram de ser considerados como propostas irrelevantes, destituídas de cunho vinculante.”

Diante da afirmação sobre os princípios denota-se que apresentam enorme relevância no âmbito o direito Público. Tal assertiva está relacionada com a atividade pública traduzida pelo exercício de poderes-deveres, vinculados no tocante à busca do fim social a ser atingido.

No entender de Marçal Justen Filho (2010, p.111) pode-se dizer que:

os princípios desempenham função normativa extremamente relevante no tocante ao regime de direito público. Com algum exagero, poder-se-ia afirmar que os princípios possuem influência mais significativa no direito público do que no direito privado²¹.

No âmbito público, a natureza jurídica dos princípios não se vincula à criação a partir do nada, bem como reputar que os princípios traduzem que o princípio é a escolha arbitrária do aplicador do direito, o que não é. Isto porque, nesta concepção, fica o entendimento de Marçal Justen Filho (2010) de que:

²¹ Em nota explicativa Justen Filho (2010, p. 111) afirma: a não ser que se considere a aplicação do “princípio da autonomia da vontade” para o direito privado. Nesse caso, seria possível afirmar que a quase totalidade das decisões dos sujeitos privados estaria sujeita a um princípio – o qual consiste, em essência, na legitimação de sua liberdade de escolha. É evidente, em todo o caso, a diferença das situações.

“os princípios refletem valores²². Mais ainda, traduzem o modo como a Nação concebe e vivencia os valores”.

Portanto, os princípios são produzidos como fundamentos básicos das ordens e anseios das instituições sociais no direito público, e é usual estarem explicitamente consagrados no ordenamento jurídico constitucional, mesmo não sendo obrigatório assim estarem, pois, encontramos dentro de todo ordenamento jurídico constitucional vigente princípios implícitos, classificados como aqueles derivados ou pressupostos em face da ordem legislativa, interesse público, e os princípios explícitos, classificados como aqueles imanentes, previstos na ordem legislada, elencados na redação do artigo 37 da Constituição Federal que explicitou tão-somente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo as premissas constitucionais regentes da Administração Pública

Por sua vez, a denominada função administrativa do Estado submete-se a um especial regime jurídico. Trata-se do denominado regime de direito público ou regime jurídico-administrativo. Sua característica essencial reside, de um lado, na admissibilidade da ideia de que a execução da lei por agentes públicos exige o deferimento de necessárias prerrogativas de autoridade, que façam com que o interesse público juridicamente predomine sobre o interesse privado; e de outro, na formulação de que o interesse público não pode ser livremente disposto por aqueles que, em nome da coletividade, recebem o dever-poder de realizá-los. Consiste, na verdade, no regime jurídico decorrente da conjugação de dois princípios básicos: o princípio da supremacia do interesse público e o da indisponibilidade do interesse público.

Neste sentido, temos o posicionamento de Antonio Celso Baeta Minhoto (2004, p.85):

Estes são princípios gerais, necessariamente não positivados de forma expressa pelas normas constitucionais, mas que consistem nos alicerces jurídicos do exercício da função administrativa dos Estados. Todo o exercício da função administrativa, direta ou indiretamente, será sempre por eles influenciados e governados.

Tomando o conceito de Administração Pública em seu sentido orgânico, isto é, no sentido de conjunto de órgãos e pessoas destinados ao exercício da totalidade da ação executiva do Estado, a nossa

²² Em nota explicativa Marçal Justen Filho (2010, p. 111) afirma: princípios não se confundem com valores. Aqueles são normas jurídicas, diversamente do que se passa com estes. Logo, nem todos os valores são normas jurídicas. Um valor se transforma em princípio na medida em que adquire certa característica, especialmente a incorporação de sua obrigatoriedade como uma vivência intersocial, com o seu acolhimento pelo ordenamento jurídico. Um princípio apresenta validade e eficácia jurídica, de que deriva um cunho vinculante. Já um valor não apresenta essa característica de vinculatidade externa (heteronomia).

Constituição Federal positivou os princípios gerais norteadores da totalidade de suas funções, considerando todos os entes que integram a Federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Finda-se ao presente entendimento que os princípios são regras-mestras dentro do sistema positivo. Devem ser identificados dentro da Constituição de cada Estado as estruturas básicas, os fundamentos e os alicerces desse sistema. Vejamos o entendimento de Carlos Ari Sundfeld (1992, p. 137. *apud*: LUIZ ALBERTO DAVID ARAÚJO, 2003) sobre este assunto:

Os princípios são ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se. Tomando como exemplo de sistema certa guarnição militar, composta de soldados, suboficiais e oficiais, com facilidade descobrimos a idéia geral que explica seu funcionamento: os subordinados devem cumprir as determinações dos superiores. Sem captar esta idéia, é totalmente impossível entender o que se passa dentro da guarnição, a maneira como funciona. A enunciação dos princípios de um sistema tem, portanto, uma primeira utilidade evidente: ajuda no ato de conhecimento.

Destarte, Celso Ribeiro Bastos (2001, p. 143-144) corrobora, com seu entendimento acerca do assunto:

Os princípios constitucionais são aqueles que guardam os valores fundamentais da ordem jurídica. Isto só é possível na medida em que estes não objetivam regular situações específicas, mas sim desejam lançar a sua força sobre todo o mundo jurídico.

Inúmeras são as referências classificatórias aos princípios constitucionais, com os autores oferecendo as mais variadas concepções, como posições doutrinárias que facilitam o entendimento e o reconhecimento de uma determinada figura jurídica. Não obstante as diferenças observadas entre princípios, a classificação segue critérios, pelos quais o estudo das normas é transcendentemente aproveitado pelos dos princípios.

Neste contexto, analisa-se como se tem dado o Direito ao ensino superior no Brasil, a partir da discussão do processo de democratização estabelecido com a Constituição Federal de 1988 considerando metodologicamente o arcabouço normativo brasileiro e como na prática tem-se efetivado esse direito, percorrendo sua formação histórica e o vínculo ao processo de aplicação estabelecido pelos direitos humanos. Verifica-se ainda o direito de participar nos espaços e processos comuns de ensino e aprendizagem, realizados pela formação de ensino superior, que está previsto na legislação brasileira, e como as políticas educacionais devem estar compatíveis

com esses pressupostos que orientam para o acesso pleno e condições de equidade no sistema de ensino.

Para a presente compreensão é notório ressaltar que o tema de direitos humanos vem alcançando mais espaço e relevância quanto aos debates e aplicações no processo educacional, o que fica notório tal efetivação a partir da Nova República, sob iniciativa da sociedade civil organizada e de proposições governamentais no campo das políticas públicas, visando o fortalecimento da democracia.

Assim, compreender o processo de construção histórica e as questões centrais que inspiram a essência aos direitos humanos reforçam os objetivos de suscitar e desenvolver a linha tênue a igualdade e as oportunidades quanto ao mínimo existencial ao processo educacional de qualidade.

O presente contexto é destacado no enfoque de atuação do Plano Nacional de Educação de Direitos Humanos que afirma:

Esse movimento é referendado em instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, sob a inspiração da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, bem como da Constituição Federal de 1988, que define o Brasil como um Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Com efeito, podemos elencar que desde as primeiras declarações, a título de exemplo como a declaração de direitos dos Estados americanos, como a da Virgínia, de 1776, bem como a da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, o processo de imunização dos direitos fundamentais por intermédio de normas jurídicas com *status* superior se tornou predicamento na estrutura da ordem constitucional a vinculação a materialização da defesa e promoção dos direitos humanos, tendo o combate à discriminação racial e à tortura, a Educação e outras, inseridas como as recomendações das Conferências Nacionais de Direitos Humanos.

Destarte tal assertiva que para Maliska, (2001, p.57):

Dentro da Estrutura constitucional, possuem os direitos fundamentais o mister de proteger a dignidade humana em todas as dimensões, funcionando como condicionantes formais e materiais de validade de ordem jurídica, quer em decorrência da posição hierárquica superior que assumem, quer vincularem a ordem jurídica sob o prisma do conteúdo de tais direitos.

Nessa linha, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 em seu artigo 6º vincula a educação dentre os direitos sociais fundamentais, destacando seus respectivos contornos e detalhamento em seus artigos 205º a 214º.

Vale ressaltar, por sua vez, que o direito a educação completa-se a conformação do sistema jurídico compondo-se através das normas infraconstitucionais, objetivando estas a máxima efetividade, e vedando por assim, qualquer limitação a seu alcance.

No entanto, a despeito dessa finalidade que visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, a seu preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho, o processo de mobilização e movimentação para a concretização, na ordem do Estado Democrático de Direito, persiste por um distanciamento, estes entre os marcos normativos e a realidade da maioria da população, em destaque, da brasileira.

Com base neste processo o PNEDH justifica sua aplicabilidade da integração da educação aos direitos humanos pelo contexto histórico, pois, assim refere-se na sua própria implementação:

O contexto nacional, historicamente, tem se caracterizado por desigualdades e pela exclusão econômica, social, racial e cultural, decorrentes de um modelo de Estado fundamentado na concepção neoliberal, no qual as políticas públicas priorizaram os direitos civis e políticos, em detrimento dos direitos econômicos, sociais e coletivos.

Em outras palavras, tal contexto é justificado em face do quadro social brasileiro que apresenta uma enorme concentração de riqueza, em que se apresenta atualmente, em face do quadro internacional como uma das maiores desigualdades de renda do mundo.

Com vistas a alcançar e sanar mencionadas desigualdades, o processo de universalização a partir de uma visão integral de direitos perante a ordem constitucional, promoveu avanços quanto à aplicação na área da educação e dos direitos humanos, embora estes sejam muito tímidos, principalmente aqueles que tutelam os direitos humanos entendidos como os direitos de todo ser

humano, sem distinção de raça, nacionalidade, etnia, gênero, classe social, cultura, religião, opção sexual, opção política, ou qualquer outra forma de discriminação.

Insta salientar que a estes direitos tangem os direitos decorrentes da dignidade do ser humano, abrangendo, dentre outros: os direitos à vida com qualidade, à saúde, à educação, à moradia, ao lazer, ao meio ambiente saudável, ao saneamento básico, à segurança, ao trabalho e à diversidade cultural.

Evidencia essa concepção de educação e direitos humanos ao processo de incorporação e compreensão na ordem constitucional da garantia assecuratória aos direitos sociais, embasados aos princípios da liberdade, da igualdade, da diversidade, na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos.

Ditos tais princípios que reforçam as condições ilimitadas de qualquer indivíduo ao acesso, continuidade e permanência a educação, seja esta pública ou privada, importa no dever do Estado de propiciar a oferta universal de vagas a todos os interessados.

Ressalta a professora Piovesan (2009, p. 96):

Com efeito, o dever imposto ao Poder Público pela Constituição da República, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e por intermédio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – de assegurar a universalidade do ensino básico e a igualdade de acesso e permanência nas escolas – não passará de mera falácia caso não haja condições efetivas de que o aluno possa, fisicamente, chegar à unidade educacional em que está matriculado sem que esteja obrigado a realizar esforços descomunais ou incomparáveis a sua condição peculiar de pessoa em fase de formação e desenvolvimento.

Deveras o ensinamento da professora Flávia Piovesan o poder público não deixou de observar em seu ordenamento superior quando da dificuldade para que tais condições de acesso sejam atendidos em todos os casos, posto a demanda populacional inerentes a ausência de estrutura de unidades de ensino.

Para tanto a Constituição Federal, bem como as demais normas infraconstitucionais observaram a necessidade da adoção de programas suplementares, tal como transporte, ora descrito no artigo 208, inciso VII da presente Carta Magna.

Assim, em poucas palavras, o Poder Público tem o inescusável dever e obrigação quanto ao cumprimento e acesso à Educação, ressalta-se, ilimitadamente, seja ela pública ou privada.

Entretanto, salta-nos aos olhos quando instituída no maior ordenamento do sistema jurídico do Estado, a Constituição Federal, o questionamento sobre o reconhecimento ao direito a Educação ocorrido após

a última década do século passado e início do século XXI, composta pela soma de normas internacionais que dão alicerce e diretrizes aos Direitos Humanos, é ainda tratada com descaso pelas políticas públicas, o que nos faz duvidar da intencionalidade das políticas educacionais voltadas para atualidade.

Tal assertiva vem de encontro com o posicionamento do efeito da globalização, este desde o final do século passado, que sob a orientação ideológica e política neoliberal, que extrai no mercado econômico seu eixo de referência, provocou ao Estado o esvaziamento dos serviços básicos, em particular, o da Educação em condições mínimas.

Salienta-se que esta circunstância foi provocada pela inversão de prioridades do Estado, compondo a ordem da implementação das políticas neoliberais, que ao tomar como base o caráter econômico, desgastou a formação da essencial orientação social que é a Educação.

Destarte, que o resultado da desvalorização e fragilização do sistema educacional compõem o acentuado desnível social, que se apoia na menor integração e inclusão social, livre iniciativa liberal de trabalho e as necessidades da produtividade econômica, potencializando o aumento das desigualdades sociais.

Assim, nos leva a afirmar que embora estejamos avançando para integração ao reconhecimento da Educação como Direito Essencial ao pleno desenvolvimento humano e os Direitos Humanos como política essencial na forma como a Educação se constitui em um traço da realidade da economia, da sociedade e da cultura, podemos imaginar que inevitavelmente será afetada pelas mudanças que suscita os processos de globalização.

O fenômeno que nos ocupa projeta necessidades e consequências variadas e contraditórias aos sistemas educacionais. De imediato, são denunciados porque juntos seus objetivos e suas práticas não são funcionais para nova situação. Servem tanto para ideologia e dinâmica globalizante quanto para resistência a ela.

Insta observarmos, que com o advento da globalização, que para muitos se confunde com uma nova era, a do conhecimento, a educação é tida como o maior recurso de que se dispõe para enfrentar essa nova estruturação do mundo.

Para tanto, destaca-se que a educação depende a continuidade do atual processo de desenvolvimento econômico e social, também conhecido como era pós-industrial, em que notamos claramente um declínio do emprego industrial e a multiplicação das ocupações em serviços diferenciados: comunicação, saúde, turismo, lazer e informação, e outros.

Por sua vez, vale destacar o ensinamento de Schumacher (1983, p.67).

Através da história e em virtualmente toda a parte da Terra, os homens viveram e multiplicaram-se, criando alguma forma de cultura. Sempre e em toda parte encontraram seus meios de subsistência e algo para poupar. Civilizações foram erguidas, floresceram e, na maioria dos casos, declinaram e pereceram. Este não é o lugar para examinar porque pereceram; podemos dizer, porém, que deve ter havido alguma falta de recursos. Na maioria dos casos, novas civilizações despontaram, no mesmo terreno, o que seria assaz incompreensível se apenas os recursos materiais tivessem falhado antes. Como teriam podido reconstituir-se tais recursos? Toda a história - assim como toda a experiência atual - aponta para o fato de ser o homem, e não a natureza, quem proporciona o primeiro recurso: o fator-chave de todo o desenvolvimento econômico brota da mente humana. Subitamente, ocorre um surto de ousadia, iniciativa, invenção, atividade construtiva, não em um campo apenas, mas em muitos campos simultaneamente. Talvez ninguém seja capaz de dizer de onde isso surgiu, em primeiro lugar, mas podemos ver como se conserva e até se fortalece: graças a vários tipos de escolas, por outras palavras, pela educação. Numa acepção bastante real, por conseguinte, podemos afirmar que a educação é o mais vital de todos os recursos.

Assim, nos resta pontuar que as políticas públicas de forma geral, sendo que essencialmente na sua forma de Direito a Educação, ao processo de globalização demanda a necessidade de ter-se com perspectivas e projeções éticas e solidárias.

Frisa-se o entender de Mohammed Bedjaoui (1991, p. 19):

Na realidade, a dimensão internacional do direito ao desenvolvimento é nada mais que o direito a uma repartição equitativa concernente ao bem estar social e econômico mundial. Reflete uma demanda crucial de nosso tempo, na medida em que os quatro quintos da população mundial não mais aceitam o fato de um quinto da população mundial continuar a construir sua riqueza com base em sua pobreza.

Finda-se a presente compreensão que os direitos postos no ordenamento jurídico maior, no caso, nossa Constituição Federal constituem uma formidável construção da modernidade, que se vincula diretamente com os direitos da pessoa humana, e que estão diretamente associados ao sentimento de que as pessoas não podem abrir mão de uma esfera de proteção, pois, estes estão assegurados e determinados como valores e interesses fundamentais.

No mais, os direitos tendem a estabelecer relações horizontais e de reciprocidade, em contrapartida com as relações verticais e hierarquizadas decorrentes de um universo regulado por privilégios. Entretanto, quando associamos a Educação aos Direitos Humanos no Brasil entre o pleno

desenvolvimento e a busca do direito, devemos observar a nova postura ao entrave da crise do sistema político-jurídico-educacional, fruto de um sistema educacional manipulado por interesses diversos da real função social que é a Educação.

Esta é uma realidade patente aos olhos daqueles que pensam de forma crítica e não se subordinam a receber o "conhecimento" indevidamente manipulado, reestruturado e muito bem elaborado pelas elites dominantes, detentoras do poder político, econômico e, de certa maneira, cultural da sociedade atual.

A não solução para os problemas sociais, o que vem ao cerne da discussão como a Educação, aliada às tensões sócio-políticas oriundas da adesão das elites industriais brasileiras ao capitalismo internacional, forçaram a classe dominante a revisar suas fontes teóricas adotadas anteriormente, visando à criação de uma nova base teórica capaz de "justificar" sua dominação e opressão.

Muito bem revista, a fonte teórica desta classe incorpora o pensamento monetarista, surgindo, assim, o grande filão, o neoliberalismo, conhecido também como "modernidade", "hipercapitalismo" ou "turbocapitalismo", proveniente deste processo da globalização da economia, que é o meio, através do qual, a classe dominante, expande rapidamente sua mais nova ideologia, de apresentar o direito, mas não o aplica-lo, ou, somente aplica-lo aqueles a quem lhes trouxer maiores interesses.

Evidentemente, tais medidas visam a garantir os privilégios sempre obtidos pelos detentores do poder político-econômico na história do nosso planeta e, naturalmente, para que estas medidas sejam bem recebidas, precisarão encontrar sempre uma educação já pré-manipulada para os interesses desta classe dominante; o que só nos resta é buscar o que realmente esta Educação nos prega e a todos são determinados, a forma correta e justa do sentido Educação.

Referências

- BASTOS, Celso Ribeiro.(2001). *Curso de Direito Administrativo*. 5 ed. São Paulo: Saraiva.
- JUSTEN FILHO, Marçal.(2010). *Curso de Direito Administrativo*. 6 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2010.
- MALISKA, Marcus Augusto (2001). *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor.
- MOHAMMED BEDJAQUI. (2009). *The Right to Development. Internacional Law: Achievements and Prospects*, 1991, p.19.
- PIOVESAN, Flávia.(2009). Direitos Humanos. In: NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Manual de Direitos Difusos*. São Paulo: Verbatim.
- SCHUMACHER, E.F. (1983). *O negócio é ser pequeno*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

7.12.

Título:

Democratização e avaliação institucional

Autor/a (es/as):

Gallina, Simone Freitas da Silva [Universidade Federal de Santa Maria]

Mainardi, Marlei Terezinha [Universidade Federal de Santa Maria]

Ferraz, Ana Paula dos Santos [Universidade Federal de Santa Maria]

Silva, Carla Maciel da [Universidade Federal de Santa Maria]

Resumo:

O processo de democratização que vem ocorrendo nas últimas décadas no Brasil traz uma série de questões para a Educação, questões que a Universidade precisa responder. Esse cenário “problemático” é marcado por duas características: um discurso acerca da existência de uma demanda de novos conhecimentos e novas tecnologias que dêem conta das carências nacionais; e um discurso latente que deprecia a Educação Pública, calcado na ideologia neoliberal do “Estado Mínimo”. Enquanto o primeiro enseja investimentos para a pesquisa e produção técnica, o segundo acena para a legitimação do sucateamento da educação pública superior e, conseqüentemente, defende a privatização da Educação. Essa situação conduz a uma