

BRUNO CÉSAR DESCHAMPS MEIRINHO

**A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA A PARTIR ANOS 90 E AS
CONSEQÜÊNCIAS PARA O ENSINO JURÍDICO**

**CURITIBA
OUTUBRO DE 2007**

BRUNO CÉSAR DESCHAMPS MEIRINHO

**A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA A PARTIR ANOS 90 E AS
CONSEQUÊNCIAS PARA O ENSINO JURÍDICO**

Monografia apresentada à Coordenação do
Curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas
da Universidade Federal do Paraná como
requisito para conclusão do Curso de
Graduação em Direito.

Profª Orientadora Katya Kozicki

**CURITIBA
OUTUBRO DE 2007**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha orientadora por ter me convidado, em 2002, a ingressar na iniciação científica, quando despertou meu interesse pela produção do conhecimento. Sua disciplina e seu espírito crítico e provocador são uma inspiração para minha atuação e foram fundamentais para a produção deste trabalho.

Agradeço a todos os colegas da convivência do movimento estudantil, nas discussões que travamos sobre política educacional, tanto no curso de direito da UFPR como nos encontros que participei com colegas de outros lugares do Brasil.

Especialmente, agradeço aos colegas da luta política diária do PAR, que hoje fortalecem e legitimam a idéia de que um outro mundo é possível.

Aos colegas de trabalho na Ambiens Cooperativa e Terra de Direitos, pelo apoio dedicado e compreensão, especialmente Daniele, Laura, Vinicius e Fernanda.

Aos amigos que muito me ajudaram nos momentos em que estive elaborando este trabalho: Júlio, Reinaldo, Giovanna, Geraldo, Eriston, Carolina Santana, Diego Bochnie, Mykael, Carolina Alves, Affonso, Fábio Campinho, João Paulo, Weslei, Bernardo Pilotto, Thiago Bagatin.

Ao Gustavo Pinheiro, batalhando pela futura sociedade.

A Dandara, que ajudou a dar mais leveza para estes momentos, pela companhia.

À minha família.

APRESENTAÇÃO À 2ª VERSÃO

Esta versão possui alguns ajustes de metodologia em relação ao trabalho apresentado à banca de avaliação, bem como breves ajustes de conteúdo tomados com base nas importantes observações feitas pelos membros da banca no dia da apresentação.

Procurei não reformular o conteúdo do trabalho como um todo, senão para atacar erros mais graves, pois o objetivo foi manter a versão apresentada e avaliada como trabalho de conclusão de curso. Assim, gostaria aqui de fazer menção aos comentários profundamente didáticos dos professores que compuseram minha banca de avaliação: Luis Fernando, Vera Karam e minha orientadora Katya Kozicki.

De fato, faz todo sentido a crítica do Prof. Luis Fernando a respeito do uso pouco cauteloso da linguagem, por vezes repetitivo no ataque ao *neoliberalismo*, que com o excesso acaba tornando-se razoavelmente inútil. Isto é, seria melhor evitar o abuso do termo a fim de privilegiar a qualificação do conteúdo em si. Muitas vezes, ocupar-se do nome antes de se preocupar com a substância pode trazer problemas tanto metodológico-científicos – para uma análise mais concentrada do assunto – como políticos. Em suma nem para trabalhos acadêmicos, nem para panfletos, é útil abusar dos rótulos.

Também, quando se inicia o desafio de um trabalho acadêmico, é interessante despir-se de opiniões já consolidadas (pré-conceitos?) e procurar reconstruir as impressões sobre o objeto do estudo. Neste sentido, quando se inicia um trabalho de pesquisa mas já se tem a resposta para as perguntas oferecidas, o conteúdo acaba se limitando a uma justificação empobrecida e retórica. Reconheço este problema metodológico no trabalho a seguir. Assumir o desafio da pesquisa em sua dimensão maior, qual seja, a de que talvez a opinião do pesquisador tenha falhas profundas, é o que torna possível construir opiniões verdadeiramente sólidas e resistentes.

A Profa. Vera Karam questiona o uso de autores de matriz liberal em todo um capítulo deste trabalho. Afinal, se é preciso testar os limites do modelo e pensar em formulações de ruptura, faria sentido usar autores do modelo que se deseja superar? Claro que sim, porém com todo o cuidado que esta tarefa merece. De fato, cheguei a adaptar, incoerentemente, algumas formulações à ideologia “inocente” dos teóricos neoliberais, como na passagem em que afirmo que “é um erro grave sobrepor o debate econômico ao jurídico”. Ora, naturalmente que esta idéia é mais tributável a José Afonso da Silva do que às minhas modestas conclusões, que longe de contradizerem esta idéia, de modo algum se desenvolveram ao longo do trabalho no sentido de justificá-la ou legitimá-la. Assim, corrigi este trecho para uma formulação um pouco mais coerente com as demais passagens.

Por fim, a minha orientadora, Profa. Katya Kozicki, foi responsável pelas críticas mais contundentes a algumas idéias apresentadas neste trabalho, que, claro, corrigi antes mesmo da banca. Dela, ressalto uma importante crítica que levarei para minha atuação, com relação à necessária disciplina acadêmica. Se a militância nunca deve se esfriar, esta jamais se faz sem teoria. Ou, como diz Lênin: “sem teoria revolucionária não há prática revolucionária”.

Obrigatória, gratuita e universal, a educação só poderia ser ministrada pelo Estado. Impossível deixá-la confiada a particulares, pois estes somente podiam oferecê-la aos que tivessem posses (ou a 'protegidos') e daí operar antes para perpetuar as desigualdades sociais, que para removê-las.
Anísio Teixeira

A razão para o fracasso de todos os esforços anteriores, e que se destinavam a instituir grandes mudanças na sociedade por meio de reformas educacionais lúcidas, reconciliadas com o ponto de vista do capital, consistia – e ainda consiste – no fato de as determinações fundamentais do sistema do capital serem irreformáveis.
István Meszáros

As revoluções distinguem-se sempre pela falta de delicadeza: provavelmente, porque as classes dirigentes não tiveram o cuidado, a seu tempo, de ensinar ao povo as boas maneiras.
Leon Trotsky

RESUMO

A partir de uma leitura sobre a ordem econômica do final do século XX, aqui entendida como a ordem neoliberal global, o presente trabalho busca caracterizar as políticas educacionais brasileiras a partir da década de 90 e suas consequências para o ensino jurídico, abordando os aspectos jurídicos envolvidos e a regulamentação administrativa da oferta. Em especial, faço a análise das iniciativas governamentais para a educação a partir do Plano Nacional de Educação, da Desvinculação das Receitas da União, da Reforma Universitária e do PROUNI. Os marcos desta leitura tratam da precarização do trabalho docente, da privatização da oferta e do conteúdo restrito ao direito do consumidor presente nas regulamentações existentes, o que se coloca em oposição à proposta de educação enquanto direito social. Com base em dados quantitativos, busco demonstrar a ocorrência de uma severa hegemonia do setor privado na educação superior brasileira, identificando algumas possíveis consequências para a questão da qualidade, da diversidade da oferta e da democracia no acesso.

Palavras-chave: políticas públicas, educação, neoliberalismo, reforma universitária, ensino jurídico, direito social à educação.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - CONTEXTO HISTÓRICO E PARADIGMÁTICO	3
I.I. O FINAL DO SÉCULO XX E O NEOLIBERALISMO	3
I.II. O NEOLIBERALISMO NO BRASIL	8
CAPÍTULO II – A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	14
II.I A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	14
II.II. OS DIREITOS SOCIAIS E SUA EFETIVIDADE	21
<i>II.II.I A DESIGUALDADE SOCIAL E A ESCASSEZ.....</i>	<i>26</i>
II.III. O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	27
II.IV. AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS PARA O NÍVEL SUPERIOR.....	29
<i>II.IV.I A DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO</i>	<i>31</i>
<i>II.IV.II. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO</i>	<i>34</i>
<i>II.IV.III. A PROPOSTA DE REFORMA EDUCACIONAL</i>	<i>37</i>
<i>II.IV.IV. O PROUNI.....</i>	<i>40</i>
CAPÍTULO III – AS CONSEQÜÊNCIAS PARA O ENSINO JURÍDICO	43
III.I. A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	43
<i>III.I.I. AUMENTO DA TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO NO ENSINO MÉDIO</i>	<i>50</i>
<i>III.I.II. REGULAMENTAÇÃO DA OFERTA PRIVADA EDUCAÇÃO SUPERIOR</i>	<i>51</i>
<i>III.I.III. OFERTA CONFORME AS CONDIÇÕES DE CONSUMO</i>	<i>52</i>
III.II. O ENSINO JURÍDICO.....	53
III.III. RESOLUÇÕES SOBRE O ENSINO JURÍDICO.....	56
CONCLUSÃO	58
BIBLIOGRAFIA.....	60

INTRODUÇÃO

A citação de Trotsky na epígrafe deste trabalho, resgatada das páginas da obra *A História da Revolução Russa*, faz referência à questão da educação frente aos processos de ruptura ao longo da história, com tom de uma ironia em relação ao descaso das classes dirigentes com a formação intelectual dedicada à população.

Usualmente, a restrição à educação e à informação promovida pelas “classes dirigentes” se faz com intenções mais ou menos evidentes de barrar grandes transformações e revoltas, que decorreriam, em tese, da elevação dos níveis de educação. Porém, deve-se ressaltar que as rupturas e subversões da ordem ao longo da história não são sufocadas tão facilmente, pela simples restrição do acesso à educação, tampouco a passividade pode ser promovida pela precarização das condições sociais da população, muito pelo contrário. Como vemos em Hannah Arendt, um elemento essencial das revoluções é justamente a questão social:

A questão social só começou a desempenhar um papel revolucionário quando (...) os homens começaram a duvidar que pobreza fosse inerente à condição humana, a duvidar que a distinção entre os poucos que, por circunstâncias, força ou fraude, conseguiram libertar-se dos grilhões da pobreza, e a miserável multidão de trabalhadores fosse inevitável e eterna.¹

Ou seja, de certa forma, as condições precárias de vida que *brutalizam* o homem são também as condições que acompanham a condição revolucionária. A exemplo do que disse Trotsky, isso costuma produzir revoluções *indelicadas*. Quer ele dizer que, além do detalhe de que as revoluções decorrem dos problemas sociais, estas também são marcadas por um certo grau de brutalidade, o que não é uma condição *necessária* para o processo de ruptura, mas consequência de classes dirigentes se omitem da educação do povo ao seu tempo, como se isso evitasse que as revoluções acontecessem, de uma forma ou de outra.

Anísio Teixeira, por outra via, em outra citação constante da epígrafe, nos apresenta uma afirmação de importante defesa do Estado provedor da educação, com condições gratuidade e universalidade. Segundo ele, somente a oferta sob estas condições pode ser *democrática* e atingir a todos sem distinção das condições econômicas. Do contrário, a educação continuará servindo à classe dominante.

¹ ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. p. 18.

Já István Mészáros, de outro lado, crê na condição *irreformável* da ordem capitalista, rejeitando desta forma qualquer ação no campo educacional que não afete as condições *essenciais* do sistema: “As soluções não podem ser apenas *formais*: elas devem ser *essenciais*”²

Longe de alcançar um entendimento conclusivo a respeito da incorrigibilidade dos problemas educacionais e sociais dentro da ordem, o presente trabalho se propõe desnudar alguns limites da política educacional executada nos últimos anos, especialmente com relação às conseqüências nefastas para o ensino jurídico, com foco no período inserido a partir do final do século XX, entendido como a fase do chamado *neoliberalismo*.

O estudo sobre este momento do capitalismo não tem como ser feito sem o devido contexto global. Ao situar o momento da década de 90 para o estudo das políticas educacionais, apresento a caracterização deste momento histórico no mundo. Com base em David Harvey, Ellen Woods e Eric Hobsbawm, procurei identificar as linhas gerais que caracterizam a expressão contemporânea do capitalismo, para então identificar a condição brasileira neste cenário, analisando os governos recentes desde a década de 90.

Outra questão que se pretende enfrentar neste trabalho é a transformação dos direitos sociais no decurso do capitalismo no século XX. Uma das principais marcas do Estado Social, o desenvolvimento dos direitos sociais, cumpre um papel importante nas transformações do capitalismo a partir da década de 70. Para compreender esta caracterização, recorro à dogmática constitucional sobre os direitos sociais, e como as propostas de orientação neoliberal vieram aprofundar a condição de mercantilização do direito social à educação.

Por fim, o objetivo é apontar algumas manifestações no ensino jurídico resultantes deste contexto, tanto do ponto de vista do desenvolvimento do neoliberalismo, em suas conseqüências de privatização e redução do papel social do Estado, como do ponto de vista da qualidade do ensino jurídico, com vistas à quantidade e qualidade da expansão promovida na educação superior brasileira.

² MÉSZÁROS, István. *A Educação Para Além do Capital*. p. 35.

CAPÍTULO I - CONTEXTO HISTÓRICO E PARADIGMÁTICO

I.I. O Final do Século XX e o Neoliberalismo

O final do século XX foi marcado pelo aumento da influência do chamado *neoliberalismo*, e a correspondente decadência do chamado Estado de Bem-Estar Social. Na bibliografia sobre o tema, é raro não encontrar a referência da década de 70 ou, especialmente 1973, como o período marcante para o surgimento dos regimes neoliberais. Este ano é associado com uma profunda crise energética ligada à questão do petróleo, que teve por consequência uma onda de instabilidade econômica global.

Como formulação teórica, no entanto, o modelo surge dos anos 30, em um período muito próximo ao desenvolvimento *teórico* do Estado Social. Neste sentido, podemos dizer que o neoliberalismo se manifesta como uma reação ao modelo social de Estado³. E, somente após quarenta anos, na década de 70 é que os primeiros governos de inspiração assumidamente neoliberal vão se manifestar, sendo as principais referências o governo de Pinochet, no Chile em 1973, e Margaret Thacher na Inglaterra, em 1979.

O distanciamento de décadas entre a formulação teórica e a experiência prática deste regime se explica pela própria origem *genética* do neoliberalismo: ele nasce enquanto tentativa de reação ao Estado de Bem Estar Social, e a partir daí só será experimentado na prática quando das crises econômicas do modelo de estado anterior, que se manifestam ao longo da década de 70. Crises marcadas pelo fenômeno da hiperinflação e da burocratização excessiva do Estado, que preparam o terreno para as iniciativas de reação ao modelo social.

Desta forma, podemos usar o termo “*ascensão*” para tratar dos anos que se seguem à década de 70, em referência ao aparecimento deste novo regime chamado neoliberalismo. Porém, não é raro encontrar na historiografia quem trate este período do fim do século como *decadência*. Eric HOBSEBAWM⁴, por exemplo, ao tratar desta fase da História, intitula o crescimento do neoliberalismo como “*O Desmoronamento*”, e

³ ANDERSON, Perry. *Balanço do Neoliberalismo*. In SADER, Emir. GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-Neoliberalismo*.

⁴ HOBSEBAWM, Eric. *Era dos Extremos: O breve século XX – 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

refere-se especialmente à *crise de referenciais* que se manifesta neste momento histórico.

O surgimento do neoliberalismo, portanto, mais que um momento de ascensão, pode ser visto como um momento de profunda crise. Esta contradição entre ascensão e crise é condição evidente de qualquer transição, quando se experimenta o surgimento do “novo” em decorrência da decadência do “velho”.

Mas, como veremos a seguir, o neoliberalismo não opera como uma manifestação positiva frente à crise, de rompimento com antigas condições, mas simplesmente como o aprofundamento da crise, marcado por características bastante severas de ajuste econômico, como afirma Marilena CHAÚÍ:

(...) abolição dos investimentos estatais na produção, abolição do controle estatal sobre o fluxo financeiro, drástica legislação antigreve e vasto programa de privatização.⁵

Outras leituras fazem referência ao neoliberalismo simplesmente como “estado mínimo”, afirmando que este regime propõe a *redução* do Estado. Esta é uma afirmação verdadeira em parte, se considerarmos que o neoliberalismo se opõe ao modelo de Estado anterior, reduzindo-o na sua capacidade de atendimento a demandas sociais. No entanto, o que se vê na prática das experiências inspiradas no modelo neoliberal desmente a idéia ampla de redução do Estado, senão de contingenciamento das prestações sociais.

Na verdade, a postura do neoliberalismo em relação ao estado pode ser mais bem entendida como uma alteração na forma de intervenção do Estado que, ao contrário de se comprimir, continua bastante presente, seja por meio gastos públicos – em áreas que não a das prestações sociais, como as forças armadas ou a dívida pública – seja por meio de intervenções de desorganização da sociedade civil.

Perry ANDERSON, por exemplo, afirma que o Estado continua forte, especialmente no controle do dinheiro e dos instrumentos de fragmentação da classe trabalhadora: “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos

⁵ CHAÚÍ, Marilena. *Ideologia Neoliberal e Universidade*. in OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. *Os Sentidos da Democracia: Políticas do Dissenso e Hegemonia Global*.

sindicatos e no controle do dinheiro”. No mesmo sentido sustenta Avelãs NUNES⁶. Também podemos tomar experiências locais para notar que o que ocorre no neoliberalismo não é, efetivamente, um contingenciamento do orçamento estatal como um todo, mas sim a troca de gastos sociais para gastos de outra ordem, com orçamentos especialmente direcionados à capacidade policial e militar, a exemplo da maior potência mundial, o Estados Unidos, ou então orçamentos direcionados ao pagamento da dívida pública, como é o caso do Brasil.

Para entender melhor esta caracterização, vale ressaltar que o Estado Social ascendeu em relação ao modelo anterior, o liberalismo, a partir de um mecanismo próprio de legitimação, como vemos em CAMARGO E GOMES⁷, pautado na institucionalização de determinadas demandas sociais, como transporte, saúde, educação, acesso à moradia, etc.

Ele superou o modelo liberal justamente no campo da legitimidade: enquanto o liberalismo pautava-se em aspectos abstratos e ideais de igualdade, democracia e separação de poderes, o modelo social estabelece o conteúdo substancial destas pautas, passando a enfrentar o problema da igualdade a partir da perspectiva substancial, com a distribuição de renda, p. ex. O modelo também se fortaleceu pelo contexto de reconstrução no momento do *pós-guerra*, onde foram necessários intensos gastos públicos a fim de se restabelecer as sociedades européias arrasadas pela II Guerra Mundial.

Após algumas décadas de relativo sucesso, descritas por Eric HOBBSBAWM como a *Era de Ouro*, apareceram alguns sinais de crise neste modelo, resultantes de outras condições “não previstas” ou indesejadas pela proposta inicial do Estado Social, como a burocratização do Estado, a hiperinflação e o endividamento. Ainda assim, a idéia de Estado Social enquanto institucionalização de demandas sociais resistia à crise, e continuava bastante aceita pelas camadas populares, que não rejeitam a necessidade de intervenção do Estado no atendimento de suas demandas, como é

⁶ NUNES, António José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos. Uma Introdução à Economia Política*

⁷ cf. CAMARGO E GOMES, Manoel Eduardo. *Apontamentos sobre alguns impactos do projeto neoliberal no processo de formação de tutelas jurídico-políticas*. In MARQUES NETO, Agostinho R.; COUTINHO, Jacinto Nelson de M.; RAMOS FILHO, Wilson; CAMARGO E GOMES, Manoel Eduardo; FACHIN, Luiz Edson. *Direito e Neoliberalismo: Elementos para uma leitura interdisciplinar*. Curitiba: EDIBEJ, p. 123.

óbvio. O problema não se situava neste mecanismo de legitimação, mas sim no discurso da inflação e da burocracia, que então se tornou muito forte e eficaz para a rejeição do modelo.

Por conta disso, o neoliberalismo passa a ser mundialmente implantado como a melhor solução para os “problemas” emergentes do Estado Social, mas sustentado principalmente pela *deslegitimação do Estado social* e pela *satanização da idéia de Estado*⁸. Assim se reconhece que o neoliberalismo não possui um mecanismo próprio de legitimação, já que sua ascensão é apenas *deslegitimação* do modelo social, resgatando a dúvida sobre se o seu desenvolvimento deve ser caracterizado como ascensão ou decadência.

Por conta desta questão de legitimidade, a relativa *segurança* demonstrada pela hegemonia do neoliberalismo em todo o mundo é acompanhada de profundas rachaduras, já que este regime tem por objetivo, basicamente, resolver os problemas do modelo social de Estado *rompendo* com os principais mecanismos de legitimação do mesmo, como se vê do conteúdo da tese neoliberal que sustenta. Em síntese, o neoliberalismo afirma que o problema do Estado Social foi ter atendido às demandas populares.

Resolver os problemas de um modelo de Estado atacando justamente os pilares de legitimação social parece ser uma idéia bastante inaplicável. No entanto, o neoliberalismo persiste, o que pode ser explicado pelo elemento repressivo e desorganizador da sociedade civil que acompanha as medidas no campo econômico.

O Chile de Pinochet é um exemplo deste fenômeno de ascensão do neoliberalismo diretamente acompanhado de um Estado repressor das demandas populares, a exemplo do que afirma BRESSER PEREIRA: *a sociedade chilena provavelmente não teria tolerado esyos custos transicionais se o regime político tivesse sido democrático.*

⁸ Sobre a legitimação do modelo neoliberal, cf. CAMARGO E GOMES, Manoel Eduardo. *Op. Cit.*, p. 126 e ss, e BORÓN, Atílio. *A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal* in SADER, Emir. GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-Neoliberalismo*, p. 77.

A repressão e os mecanismos de desorganização da sociedade civil, por certo, não eliminaram as resistências, mas tornaram-nas mais frágeis ou até ineficazes. É evidente a existência de um considerável *déficit* de legitimidade do regime neoliberal, que é explicado por Enrique de la Garza Toledo:

(...) A derrota proletária foi econômica e política, mas também ideológica, onde o keynesianismo e marxismo estão desprestigiados, e a intervenção estatal virou sinônimo de ineficiência, inflação e privilégios.

Mas o neoliberalismo é incapaz de cumprir sua promessa de liberdade e de igualdade no mercado. Primeiro, porque as grandes corporações do capital se fortaleceram e a suposta igualdade econômica se transformou numa caricatura. Segundo porque a dispersão e perda de identidade de sujeitos sociais, o “salve-se quem puder”, não elimina por si a existência de classes sociais e o surgimento já anunciado de novos sujeitos com novas identidades pós-neoliberais. Sem mudança substancial de política, há Estados neoliberais que se têm mostrado cautelosos frente aos novos conflitos que a sociedade da polarização vem gerando. Entre os setores dominantes ouvem-se as vozes que clamam por uma atenuação dos ajustes frente às explosões sociais, como as da Venezuela, ou o caos social como no Peru, Brasil ou Bolívia.⁹

A América Latina é um dos melhores exemplos deste fenômeno, onde se vê bastante vacilação dos próprios governos neoliberais em aplicarem explicitamente o modelo. Mecanismos discursivos, medidas pontuais compensatórias com características especialmente eleitorais de legitimação, e até mesmo *apelos por ajustes mais amenos* tem sido recorrentes no cenário político latino-americano, a exemplo da citação de Enrique TOLEDO acima, e também como explica Asa LAURELL:

O processo global de empobrecimento provocado pelas medidas econômicas neoliberais, associado ao ataque aos direitos sociais, tem causado convulsões sociais e resistência política organizada. Diante desta situação, muitos governos latino-americanos mudaram seu discurso, negando, inclusive, que o seu projeto tenha inspiração neoliberal. Por exemplo, o governo mexicano nomeia-se ‘liberalismo social’, apesar de suas políticas seguirem ponto por ponto o ideário neoliberal¹⁰

Sendo assim, parecem bastante evidentes as diversas contradições e conflitos de legitimidade do neoliberalismo na América Latina. Conflitos semelhantes podem ser notados no cenário geral do neoliberalismo mundial, não sendo esta uma característica exclusiva da América Latina, afinal, é preciso relacionar o significado dos conflitos nos subúrbios franceses em 2005, as manifestações antiglobalização em Seattle em 1999 e

⁹ TOLEDO, Enrique de la Garza. *Neoliberalismo e Estado*, in LAURELL, Asa Cristina (org.) *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. 3º ed. São Paulo: Cortez, 2002.

¹⁰ LAURELL, Asa Cristina. *Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo*. In LAURELL, Asa Cristina (org.). *Op. Cit.*

as guerras no oriente médio. Tratam-se, efetivamente, de manifestações muito parecidas, guardadas as suas dimensões, da expansão do capital global e sua forma de lidar com a crise de legitimidade.

I.II. O Neoliberalismo no Brasil

A década de 90 foi marcada, no Brasil, pelo surgimento do primeiro governo assumidamente neoliberal: Collor, o primeiro presidente *democraticamente* eleito após a promulgação da Constituição de 1988, representava programaticamente o programa neoliberal de desmantelamento do Estado – no campo de suas tutelas sociais positivas – e as perspectivas de privatização.

Este, em si, já é um dado bastante importante. O neoliberalismo no Brasil começou *imediatamente* após a promulgação de uma Constituição que, como veremos adiante, possuía *tendências* do modelo social de Estado. Mais do que isso, o primeiro governo do neoliberalismo brasileiro foi marcado justamente pela corrupção, coisa que a ideologia neoliberal mundialmente pregava combater, como expressão da crise do Estado Social.

Não é preciso – talvez nem possível – ir muito longe na caracterização do governo Fernando Collor, dado o profundo clima de instabilidade política que se deu neste momento da nossa história. Ainda assim é pertinente destacar que ele é mais lembrado como um exemplo de escândalos absurdos de corrupção do que um modelo de governo, apesar de ter sido as duas coisas. Isto é, o caráter neoliberal do governo Collor costuma ser *diminuído* nas análises históricas, dada a desmoralização que teve, representado pela sua crise maior, o *impeachment*.

Este é um artifício desejado mais pelos teóricos neoliberais, que assim se livram de seu representante, o Collor, do que dos críticos do neoliberalismo. Porém, nossa bibliografia nacional, mesmo a antineoliberal, é bastante displicente com a gravidade do fenômeno Collor, não só do ponto de vista moral e ético, mas, especialmente, do ponto de vista político-ideológico. Esta displicência é resultado de um modo sempre irônico com que tratamos nossos problemas, deixando de levar a sério questões muito graves da nossa política, naquilo que Francisco de OLIVEIRA vai chamar de *neoliberalismo à brasileira*:

Então, surgiu o neoliberalismo à brasileira. Sempre avacalhado e avacalhador: em vez da austeridade britânica (...) a Casa da Dinda, uma farsa grotesca, florestas amazônicas em pleno cerrado. Mas esse neoliberalismo sempre foi mal estudado entre nós, sempre foi atenuado por nossa própria ironia e capacidade de não levar a sério o que deve ser levado muito a sério.¹¹

A saída de Collor, por meio do *impeachment*, foi uma solução *democrática* para os problemas éticos, mas deixou inatacável o núcleo da política econômica e das medidas tomadas por aquele presidente.

O programa político eleito com Collor, portanto, foi continuado por Itamar Franco, o vice-presidente, e aprofundado posteriormente durante os governos de Fernando Henrique, ex-ministro da Fazenda. O programa político neoliberal aplicado pelos sucessivos governos brasileiros da década de 90 foi especialmente inspirado pelo chamado *Consenso de Washington*.

O Consenso Neoliberal de Washington, formulado em 1989, constitui-se como uma receita de medidas para a aplicação do neoliberalismo, especialmente nos países periféricos. Segundo Noam CHOMSKY¹²:

(...) é um conjunto de princípios orientados para o mercado, traçados pelo governo dos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais que ele controla e por eles mesmos implementados de formas diversas – geralmente, nas sociedades mais **vulneráveis**, como rígidos programas de ajuste estrutural. Resumidamente, as suas regras básicas são: **liberalização do mercado**, **fixação de preços pelo mercado** (“ajuste de preços”), **fim da inflação** (“estabilidade macroeconômica”) e privatização.

Estão ainda contidos nos tópicos de ajuste do consenso de Washington a desregulamentação das leis econômicas e trabalhistas, eliminação das restrições dos investimentos estrangeiros, câmbio flutuante e controle dos juros.

Não se viu nada muito diferente disso nos governos da década de 90, dos quais o mais representativo, até em função de sua duração, foi o de Fernando Henrique Cardoso, que governou o país durante 8 anos, comandando uma série de reformas na constituição, como veremos adiante, e a grande maioria dos ajustes apontados pelo Consenso de Washington.

¹¹ OLIVEIRA, Francisco. *Neoliberalismo à brasileira*. In SADER, Emir. GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-Neoliberalismo*.

¹² CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas?: Neoliberalismo e ordem global*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

No campo das privatizações, Collor iniciou seu governo já com um Plano Nacional de Desestatização, que previa regras para a privatização de 68 empresas estatais. Dentre as privatizadas, destaca-se Companhia Siderúrgica Nacional. Com Fernando Henrique Cardoso tivemos a privatização de outra empresa de exploração de recursos minerais, a Vale do Rio Doce, bem como a privatização de bancos estaduais, dos sistemas de telefonia fixa e móvel e do setor de produção de energia.

Hoje ainda existem empresas controladas pelo Estado atuando nestes setores, mas a principal regra da privatização é reduzir a intervenção do Estado na economia, de modo que é tolerável uma presença mínima no fornecimento destes serviços, desde que se permita que sejam tratados como uma *mercadoria*, basicamente fornecida pelo mercado e submetida a determinados regulamentos das chamadas Agências Reguladoras, que estabelecem normas para a oferta padronizada dos serviços ao consumidor. A existência de agências reguladoras é parte das medidas de inspiração neoliberal, como aponta Fernando Gustavo KNOERR, em referência a experiência britânica de Thatcher:

(...)

c) a criação de paramercados (áreas de mercado garantidas pelo poder público, mas compartilhadas, em regime de concorrência aberta, com a iniciativa privada). Exercendo a prerrogativa de controle sobre os paramercados surgem as agências autônomas (...).¹³

Além da política de privatizações, pautada principalmente por um discurso de melhoria dos serviços oferecidos e de crítica severa ao modelo burocrático das empresas estatais, os governos neoliberais da década de 90 também se pautaram na redução severa das tutelas sociais, a partir de reformas constitucionais que atacaram diretamente regimes de direitos sociais, do qual o principal exemplo é a reforma da previdência de FHC em 1998 (continuada por Lula em 2003), e, principalmente, pelo rígido controle orçamentário dos serviços públicos, em função do contingenciamento de recursos para o pagamento da dívida e o ajuste fiscal.

¹³ KNOERR, Fernando Gustavo. Representação Política e Globalização. In FONSECA, Ricardo Marcelo. (org.) Repesando a Teoria do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p 168-169.

Muitas vezes, este contingenciamento não vinha acompanhado de reformas constitucionais, mas era imposto por novas *racionalidades gerenciais*¹⁴ para os setores do serviço público e por um profundo controle orçamentário. Destes, efetivamente, os maiores exemplos são Saúde e Educação. Seria possível ainda falar do contingenciamento em outras áreas das quais se espera a tutela social, como a moradia, a geração de emprego, a assistência aos desamparados em geral e demais tutelas previstas pelo art. 6º da Constituição Federal, e recorrentes em Estados de modelo social.

O aspecto que engloba todo este ajuste, destacado acima, parece se resumir no sentido de que o orçamento, como dito, era profundamente contingenciado para o pagamento da dívida pública (externa e interna), uma prioridade característica dos regimes neoliberais na América Latina. Este aspecto parece ser o orientador de todas as ações dos governos desde a promulgação da Constituição, tendo fundamentado não só o corte nas tutelas sociais, mas também as privatizações – que gerariam fundos para o pagamento da dívida – e o ajuste fiscal – que tornaria a dívida mais barata.

A eleição, em 2002, de Lula à Presidência da República trouxe muitas perspectivas de que a resistência às iniciativas neoliberais poderia avançar. Esperavam-se iniciativas de fazer cessar as emendas neoliberais à constituição e a contingência dos recursos para a área social e, quem sabe, de caminhar no sentido de um Estado Social.

Desde a disputa presidencial que terminou com a vitória de Collor, em 1990, os setores da sociedade civil organizada que faziam contraponto ao neoliberalismo no Brasil, como os sindicatos e movimentos sociais, apostavam na possibilidade de que a vitória de Lula pudesse significar uma alternativa ao pensamento único.

No entanto, a experiência desde o início do governo, em 2003, tem indicado um outro rumo. O primeiro sinal de que as políticas de orientação neoliberal teriam continuidade a partir de 2003 foi justamente a Reforma da Previdência, promovida no começo do governo e seguindo na orientação da redução dos gastos sociais e restrição

¹⁴ POCHMAN, Marcio. Déficit público nominal zero e custos sociais. Campinas: julho de 2005, disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/divulgacao/images/artigopochmann050707.pdf>

de direitos, enfrentando abertamente os setores organizados dos trabalhadores, que naquele momento promoveram amplas manifestações contra a aplicação da reforma.

Os próprios representantes do governo indicavam o tom neoliberal constante desta medida, como se vê nas declarações do então Ministro da Previdência, Ricardo Berzoini, que anunciava, em notícia publicada no *site* do Ministério, o corte de 41 bilhões de reais nos gastos do governo, resultantes da aprovação reforma no congresso¹⁵, ou então outra notícia, da Secretaria de Comunicação de Governo, que anunciava, em tom duvidoso: “[com a reforma da previdência] *servidor ganha incentivo para permanecer em atividade*.”¹⁶ Incentivo à permanecer na atividade ou restrição ao direito de se aposentar mais cedo? Duas formas de se enxergar a mesma medida.

Outros setores do governo, não tão contentes com a repentina demonstração de continuidade das medidas de inspiração neoliberal, sustentavam a tese de que a alteração das políticas seria esperada em longo prazo, denunciando que a manutenção imediata das mesmas políticas de FHC seria resultante de uma *herança maldita*¹⁷.

Por outro lado, Francisco de OLIVEIRA sustenta que as políticas de FHC não eram tão irreversíveis quanto o governo sustentava, sendo possível avançar no sentido de tomar medidas de reversão ao aprofundamento do neoliberalismo no Brasil:

Mas minha discordância não se funda apenas - e esse apenas já seria muito - no que poderia ser considerado um desvio conjuntural, uma operação política tática para governar e atenuar os efeitos da herança de FHC.

Ela vai mais longe: há transformações estruturais na posição de classe de um vasto setor que domina o PT, que indicam uma real mudança do caráter do partido. E, como posições de classe não se mudam com simples mudanças de nomes ou de conjuntura ou de melhoria de alguns indicadores econômicos, considero que o governo Lula está **aprofundando** a chamada "herança maldita" de FHC e **tornando-a irreversível**.¹⁸ (grifo meu)

¹⁵ Conforme notícia *REFORMA: Ministro diz que reforma é um avanço para a sociedade*, extraída do site: <http://www.previdenciasocial.gov.br/agprev/MostraNoticia.asp?Id=13809&ATVD=1&DN1=19/12/2003&H1=11:51&xBotao=0> em 19/12/2003

¹⁶ Conforme notícia *REFORMA: Em boletim eletrônico, Planalto explica mudanças*, extraída do site: <http://www.previdenciasocial.gov.br/agprev/MostraNoticia.asp?Id=13828&ATVD=1&DN1=22/12/2003&H1=13:50&xBotao=0>

¹⁷ MIRANDA, Sérgio. *A herança maldita de Fernando Henrique*.

¹⁸ OLIVEIRA, Francisco. *Sociólogo Chico de Oliveira sai do PT*. Conforme notícia de 14/12/2003, publicada na Folha de São Paulo e no Centro de Mídia Independente, acessível por meio do link: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2003/12/269749.shtml>

As iniciativas de reformas neoliberais, como a já implantada reforma da previdência e as propostas de reforma educacional – que discutiremos adiante – e reformas nas legislações trabalhistas e previdenciárias, por si só, seriam sinais claros da aplicação de políticas de inspiração neoliberal.

Podemos identificar outros sinais da continuidade do ajuste fiscal, do contingenciamento de recursos para as áreas sociais e o direcionamento de boa parte do orçamento para o capital financeiro, a título de pagamento da dívida pública, que indicam a tônica geral da inspiração neoliberal sobre este governo. É o que podemos ver no quadro abaixo, com base no orçamento executado de 2006, o tamanho da fatia dos nossos gastos que é direcionada ao pagamento da dívida, encargos e juros.



fonte: www.contasbertas.com.br, com base em dados do SIAFI/MF

CAPÍTULO II – A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

II.1 A Ordem Econômica Na Constituição De 1988

A nossa Constituição de 1988 surge no contexto histórico de decadência do Estado Social e crescimento do neoliberalismo. Tratamos aqui de uma constituição em profunda crise de identidade, marcada pelas contradições decorrentes da indecisão quanto ao caráter neoliberal ou social de nosso Estado. Os limites e possibilidades do programa construído durante a Assembléia Constituinte, ao confrontarem a ordem econômica, se traduzem, nos termos da dogmática constitucional, em uma série de crises quanto à efetividade, aplicabilidade e até mesmo a vigência das normas constitucionais.

Pode se dizer, antes mesmo da análise que se segue, que nossa constituição, após quase 20 anos de existência, ainda parece não ter cumprido seu papel, ou, pelo menos em muitas de suas propostas, é ainda só uma folha de papel, na alusão feita por Ferdinand Lassalle sobre as Constituições¹⁹.

Por um lado, autores sustentam que nossa Constituição resgata a proposta do Estado de Bem-Estar Social, com garantias sociais fundamentais ao cidadão, marcado, desta forma, pela presença ativa do Estado como executante de ações positivas na economia. O objetivo programado em nossa constituição, segundo estes autores, é oferecer a todos um conteúdo mínimo e material de acesso aos direitos fundamentais²⁰.

De outro lado, autores sustentam a tese neoliberal e antiestatal de que nossa constituição se insere na *nova ordem* do fim do século XX e afirma um Estado neoliberal, com sua intervenção diminuída e marcado mais pelas ações negativas, de não-intervenção do Estado, do que positivas²¹.

Uma condição que nenhum destes autores nega é que nossa constituição se insere em uma ordem econômica capitalista. O conflito, efetivamente, é entre os “tipos” deste capitalismo, se mais marcado por prestações sociais aos cidadãos, ou mais

¹⁹ Cf. LASSALLE, Ferdinand. *Que é uma Constituição?* Edições e Publicações Brasil, São Paulo, 1933

²⁰ Cf. GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)*. 8ª Ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. e SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

²¹ cf. Geraldo VIDIGAL, Miguel REALE

preocupado com a *liberdade econômica*. Sem supor que seja um debate novo, é pertinente aqui descrever em linhas gerais diferenças sobre estas concepções a partir das relações de classe.

Na concepção do Estado Social, a exploração do trabalho é “compensada” pela intervenção do Estado, em favor dos trabalhadores, a fim de oferecer a estes garantias fundamentais que sejam o *limite* da exploração, e permitam que estes negociem com o patrão em melhores condições de igualdade, aqui entendida como igualdade substancial. De outro lado, os defensores da liberdade econômica *plena*, sem intervenção do Estado, consideram que estas prestações prejudicam as condições de igualdade, sendo, muitas vezes, privilégios oferecidos pelo Estado (como são entendidos, por exemplo, direitos previdenciários ou o direito à educação), que prejudicam a livre concorrência e promovem a corrupção, além dos gastos excessivos do Estado que promovem a crise econômica. De modo algum estas duas concepções negam o modo de produção capitalista. Este, efetivamente, não poderá ser negado *por meio* do Estado, mas sim pela transformação das condições materiais de produção. José Afonso da Silva pode ser muito mais preciso nesta descrição:

(...) aqui [no Brasil], como no mundo ocidental em geral, a ordem econômica consubstanciada na Constituição não é senão uma forma econômica capitalista (...) que não deixa de ser tal por eventual ingerência do Estado na economia nem por circunstancial exploração direta de atividade econômica pelo Estado e possível monopolização de alguma área econômica, porque essa atuação estatal ainda se insere no princípio básico do capitalismo que é **a apropriação exclusiva por uma classe dos meios de produção, e, como é essa mesma classe que domina o aparelho estatal, a participação deste na economia atende a interesses da classe dominante.** (grifei)²²

Compreender a ordem econômica de uma constituição depende da compreensão do que se chama de *Constituição Econômica*, que é a forma, de se referir às Constituições no que tange ao seu *programa econômico*, bem como sua subdivisão em Constituição Formal e Material.

Se por um lado é difícil afirmar que nossa Constituição afirme expressamente sua opção econômica por determinado modelo de capitalismo (se é neoliberal, social, etc), de outro lado é inegável que tudo tem sua dimensão econômica, mesmo quando não a afirma expressamente. Aliás, como já vimos no primeiro capítulo, é até possível

²² SILVA, José Afonso da. *Obra citada*. P. 786.

que se afirme a opção expressa por um modelo econômico, mas na prática se aplique outro. Neste sentido, existe algo mais que podemos dizer sobre nossa constituição que não apenas seu caráter capitalista.

Quando vamos tratar do que diz a Constituição, nos referimos ao seu caráter *formal*, enquanto opções contidas no *texto constitucional*. Esta constituição formal pode estar em constante contradição com a chamada Constituição Material, que é o conteúdo das relações econômicas de determinada sociedade em determinado tempo.

Da Constituição Material, já tratamos de forma relativamente aprofundada no primeiro capítulo, aqui passarei a fazer o estudo do conteúdo formal de nossa Constituição. José Afonso da SILVA, para tratar da contradição entre a Constituição Formal e a Material, sugere uma ousada formulação denominada *positivismo dialético*, com a qual ele afirma que é relevante reconhecer o conteúdo formal da constituição para compreender sua relação dialética com as condições materiais, sugerindo que as proposições formais podem alterar as condições materiais e vice-versa. Em outras palavras, afirma ele:

(...)[é relevante estudar a Constituição Econômica] desde que não pensemos que as bases constitucionais da ordem econômica é que definem a estrutura de determinado sistema econômico, pois isso seria admitir que a constituição formal (superestrutura) 'constitua' a realidade material (constituição material: infra-estrutura). Mas também não se trata de aceitar um determinismo econômico messiânico sobre a realidade jurídica formal. Se esta é forma, torna evidente que recebe daquela os fundamentos de seu conteúdo. Mas a forma também influi na modelagem da matéria.²³

Assim, ao tratarmos aqui do caráter econômico da constituição, queremos nos referir, na maioria das vezes, à Constituição Formal, nos termos em que ela procura *formatar* a realidade material, modelando seu conteúdo.

Um estudo mais dedicado a este respeito foi realizado pelo hoje Ministro do STF, Eros Roberto Grau, na obra intitulada *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. No estudo da ordem econômica e sua relação com a constituição, GRAU afirma que, na verdade, a constituição formal *sempre* possui um caráter econômico, ainda que ela seja omissa quanto a esta determinação na sua condição *dirigente*, ou seja, ainda que a

²³ SILVA, José Afonso da. *Obra citada*, p. 790.

constituição seja efetivamente *estatutária*. Como ele próprio diz, sobre as Constituições Estatutárias:

(...) *estas não deixam de dispor normas que se possa indicar como integradas na chamada Constituição Econômica, ainda que o façam de modo tão-somente a “receber” a ordem econômica praticada no mundo real, ou seja, simplesmente afirmando normas que a retratem.* (GRAU, 2003).

Isto é, mesmo uma constituição que não lance as bases da economia pode ser considerada uma constituição dita *econômica*, já que parece impossível ignorar, materialmente, a existência de uma *ordem econômica* mesmo que o texto constitucional busque ignorá-la, caracterizando-se, no limite, em *Constituição Econômica implícita*²⁴.

Segundo GRAU, a importância da distinção entre a constituição dirigente e a estatutária reside na identificação do caráter de *conformação* da constituição à ordem econômica pré-existente (ou *recepção* da ordem econômica na constituição) ou do caráter de *transformação* da mesma, sugerindo que a condição formal de uma constituição possa, de alguma forma, transformar as condições materiais da realidade, especialmente quando assume um caráter *dirigente*.

As constituições dirigentes postulam, na maioria das vezes, a implantação de uma determinada ordem econômica, dirigida à ordem material, e apontam normas que programem e determinem a sua superação e inovação.

Neste sentido, podemos notar que se opera, na relação entre a constituição formal e a material, conforme seu caráter dirigente ou estatutário, diversos graus de limites e possibilidades para a determinação da ordem econômica.

O que se denota como conclusão geral deste estudo é que há um limite fundamental no dirigismo constitucional, que é o próprio modo de produção, mas que resta ainda uma série de possibilidades teóricas na formatação e determinação da ordem econômica no que tange os diferentes níveis de capitalismo. É dentro destas possibilidades que se situa a polêmica sobre as opções da nossa constituição às inspirações neoliberais ou sociais de Estado.

José Afonso da SILVA afirma que uma Constituição que determina a atuação do Estado na vida econômica e social procura apenas lançar mecanismos para arrumar a

²⁴ Cf. GRAU, Eros Roberto. Obra Citada. p. 70.

desordem resultante do liberalismo, mas isto, pura e simplesmente, não quer dizer que os efeitos da atuação do Estado beneficiem as classes populares (2007, p. 786)²⁵, ou seja, mesmo um Estado que atue na vida econômica não é necessariamente um Estado Social. Como vimos na própria caracterização da condição do neoliberalismo, mesmo este regime pode significar um Estado forte, com intervenção na vida econômica. A diferença mais substancial está em *qual* intervenção o Estado promove.

Tratar da ordem econômica é um desafio por diversas razões, tanto pela própria característica das constituições, em seu caráter formal e material, tanto pelas limitações do modo de produção capitalista, e, mais especialmente, pela própria condição de surgimento de nossa constituição, fruto do embate de opções ideológicas bastante distintas, como diz Eros GRAU:

(...) não se pode visualizar a ordem econômica constitucional como produto de imposições circunstanciais ou meros caprichos dos constituintes, porém como **resultado do confronto de posturas e texturas ideológicas e de interesses que, de uma ou de outra forma, foram compostos, para como peculiar estrutura ideológica aninhar-se no texto constitucional.** (grifei, GRAU, 2003, p.173)

Eros GRAU, então, afirma que o resultado destes conflitos produziu uma constituição que tende à ordem econômica do *Estado de Bem-Estar Social*, assim configurado especialmente pelos dispositivos dos arts. 1º, 3º, 7º a 11, 5º LXXI, 24 I, 37 XIX e XX, §2º do 102, 149170, 201, 202, 218, 219 e 225.

Esta opção, segundo GRAU, deve ser afirmada, principalmente, pelo caráter de unidade que a ordem constitucional precisa guardar sempre, especialmente na leitura do judiciário, e não significa a inexistência de interferências neoliberais em seu conteúdo.

Basicamente, alguns elementos fundamentais da constituição impedem que ela seja tratada como um todo *neoliberal*, especialmente a referência aos *direitos fundamentais* em sua dimensão social, à *solidariedade*, *erradicação da pobreza e da marginalização*, *redução das desigualdades sociais*, *valorização do trabalho humano*, entre outros apontam para um Estado que busca a distribuição das riquezas, no

²⁵ SILVA, José Afonso da. *Obra Citada* p. 786.

objetivo de compensar as desigualdades materiais a partir de um tratamento diferenciado aos desiguais, de forma a efetivamente promover o tratamento isonômico.

Afirma GRAU: (...) *de fato, há um modelo econômico definido na ordem econômica na Constituição de 1988, desenhado na afirmação de pontos de proteção contra modificações extremas, que descrevo como modelo de bem-estar.* (GRAU, 2003, P. 269).

Em sentido semelhante, José Afonso da Silva utiliza como foco a valorização do trabalho humano para caracterizar a ordem econômica, afirmando que nossa constituição adota, por um lado, a *ordem capitalista*, porém concentra-se em esforços no sentido de compensar o desequilíbrio capital-trabalho dando *prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado*²⁶.

Trata-se, portanto, do teor que se denota da Constituição escrita, formal, resultante dos inúmeros conflitos existentes na Assembléia Nacional Constituinte na redação definitiva do texto. Esta interpretação sobre a Constituição e sua ordem econômica, como é evidente, e até o momento não se tentou dizer o contrário, não resolve o entendimento sobre a condição material da ordem econômica brasileira. Como afirma Fábio Konder COMPARATO (1985, apud GRAU, 2003): [a constituição], *isoladamente considerada, revela-se um instrumento deficiente. Pois a edição de normas não impulsiona, não cria o movimento; apenas estabelece balizas para o seu curso ordenado.* Isto é, o que temos até o momento é a compreensão sobre os objetivos positivados na Constituição, sendo mais do que necessário compreender ainda a ordem econômica onde estamos inseridos a fim de se verificar os limites e possibilidades das contradições existentes, pois é inegável a contradição inerente às constituições dirigentes em geral, quando tentam subverter a constituição real, extrapolando a dialética proposta por José Afonso da Silva e partindo para um determinismo da norma sobre o fato, que não reflete as condições reais das relações econômicas.

Ainda assim, a Constituição deve expressar a vontade de um povo, e ter em seu conteúdo diversos objetivos fundamentais que são reivindicados pelas classes

²⁶ SILVA, José Afonso da. *Obra Citada*, p. 788.

populares. E é especialmente neste sentido que se torna relevante compreender o conteúdo da Constituição: *como um conteúdo de objetivos de uma sociedade em construção.*

Este conflito da ordem econômica constitucional não é só nosso. Diversos países chegaram a fazer a opção pelas constituições de Estado social e hoje se encontram pouco a pouco rendidos ao neoliberalismo, como se vê na Constituição da República Portuguesa aos olhos de CANOTILHO (2002, p. 217): *Hoje, em virtude da atenuação do papel do Estado, o programa constitucional assume mais o papel de legitimador da socialidade estatal do que a função de um direito dirigente do centro político.*

Mesmo assim, insiste Eros Grau que uma transformação neste nível da ordem econômica, a ponto de levar o Brasil ao modelo neoliberal, não pode ser realizada apesar da Constituição. Mais claramente:

Em outros termos: essa substituição [do modelo de economia de bem-estar pelo modelo neoliberal] não pode ser operada sub-repticiamente, como se os nossos governantes pretendessem ocultar o seu comprometimento com a ideologia neoliberal.

À luz dessa verificação cabe cogitarmos da relação de compatibilidade ou incompatibilidade entre a Constituição de 1988 e o programa de governo 'neoliberal' introduzido por Collor e retomado por Fernando Henrique; a semelhança entre as propostas de reforma constitucional de ambos ainda não foi suficientemente analisada. (GRAU, 2003, p. 37).

Assim, quer ele alertar que a Constituição pode ser uma ferramenta contra o avanço de uma ordem econômica indesejada e *ilegítima*, especialmente porque é *inconstitucional*. Isto é verdadeiro, e podemos ver que há, desde a promulgação desta Constituição, um profundo conflito no que tange à sua aplicação em relação à ordem econômica vigente.

Efetivamente, vamos sendo convencidos, na prática, que a Constituição escrita enfrenta a constituição real, e a conformação de uma pela outra não é medida tão simples. Nossa constituição tem tido sérias dificuldades de impor às relações econômicas vigentes sua *nova* ordem econômica, apesar de todo o esforço dedicado na sua preparação enquanto documento normativo.

Isto se manifesta pelo contínuo movimento de *reformas* na Constituição, de modo que ela parece nunca estar pronta para ser aplicada, já que se encontra em

constante modificação. De constituição dita *rígida*, daquelas que você poderia manter durante anos sem receio de se desatualizar, as editoras já estão praticamente produzindo periódicos constitucionais, afinal, já são 53 emendas (totalizando quase 3 emendas por ano), muitas modificando questões centrais da ordem econômica e dos direitos sociais.

O discurso em torno das reformas continuamente aponta para a suposta *necessidade* de se retirar *entraves* ao desenvolvimento da economia, viabilizar a estabilidade e o crescimento do país. Eros GRAU (2003, p. 157 e ss.) contesta veementemente as reformas operadas desde o princípio e justificadas no discurso dos *entraves* ao desenvolvimento econômico. São, na verdade, reformas que efetivamente cedem ao neoliberalismo, atacam direitos sociais conquistados com muita pressão durante os conflitos da constituinte, alteram dispositivos centrais da ordem econômica da Constituição de 1988 e, por outras vias, vão tornando a Constituição distante da sua aplicação e efetividades sociais, afastando-a de uma sociedade em construção para simplesmente se adaptar às relações econômicas constituídas, como uma Constituição Estatutária.

Como fazer deste clamor por uma *nova* ordem, em oposição às determinações neoliberais e à concretização do pensamento único, uma ação concreta de resistência, sem se transformar em um mantra deslocado da realidade e sem efetividade? Trata-se do maior desafio diante da nossa Constituição.

II.II. Os Direitos Sociais e sua Efetividade

Como já visto, a Constituição de 1988 é marcada pela afirmação de diversos direitos sociais – também entendidos como a *dimensão* social dos direitos fundamentais (cf. CANOTILHO, 2002, p.380)²⁷ – a fim de promover um Estado de Bem-Estar Social, caracterizado pelo dever do Estado em tomar ações que procurem dar materialidade à justiça social.

²⁷ Sobre a imperfeição na distinção dos direitos fundamentais em *gerações*, ver SARLET, Ingo. PIOVESAN, Flávia. À compreensão dos direitos fundamentais em gerações, preferi adotar, conforme estes autores, a divisão por *dimensões* dos direitos fundamentais, cf. pg. 1343 e ss de CANOTILHO, 2002. Ainda, para uma exposição sistematizada desta crítica à teoria das gerações, ver: LIMA, George Marmelstein. Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 173, 26 dez. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4666>>. Acesso em: 01 set. 2007.

A mais importante polêmica em torno dos direitos sociais trata da sua *efetividade*, pois até o ponto em que os direitos fundamentais significam apenas a contenção dos arbítrios da autoridade, ou seja, na sua dimensão primeira, verificam-se poucas dificuldades na sua concretização, no mais das vezes atinentes a conflitos formais – o que não quer dizer que não tenham conseqüências materiais – ligados a questões como direito ao contraditório, liberdade de expressão, liberdade de pensamento, entre outros.

Já os direitos, quando significam o direito a prestações positivas do Estado tem sido objeto de extensos estudos de constitucionalistas acerca dos limites e possibilidades da sua concretização.

Existem direitos sociais de prestação que se aplicam *automaticamente*, isto é, a norma constitucional é suficiente para vincular a obrigatoriedade da prestação por parte do Poder Público ou, como dito pelo próprio Luis Roberto BARROSO (2003, p. 109): *o teor de objetividade da norma permite a pronta verificação do seu cumprimento ou não*. É assim o direito à aposentadoria após o período de contribuição, definido pela constituição nos termos do art. 201, §7º, o direito à saúde conforme o art. 196, etc.

Por outra via, existem os direitos sociais que carecem de regulamentação infraconstitucional para serem efetiváveis. Em geral, a própria redação constitucional delega, nestes casos, a regulamentação a uma norma infraconstitucional, de modo que a Constituição não se abstém de conceder o direito, ela apenas determina que o modo de exercício do mesmo deverá ser objeto de lei própria. Neste caso, continua existindo uma determinação de fazer ao Poder Público, pois o legislador também é obrigado a dar efetividade à norma constitucional e pode ser reivindicado pela via judicial, devendo, portanto, elaborar a lei que permita ao cidadão exercitar os direitos. Exemplos destes direitos:

Enquadram-se nessa espécie, dentre outros preceitos da Constituição de 1988, o direito à “participação nos lucros ou resultados, desvinculada da remuneração, ‘conforme definido em lei’” (art. 7º, XI) e o direito à “proteção em face da automação, ‘na forma da lei’” (art. 7º, XI). (BARROSO, 2003, p. 112).

Compreendida a dimensão formal da efetividade dos direitos sociais, a problemática persiste, pois, como afirma Eros GRAU (2003, 280):

Uma das questões que mais perturba, até mesmo os que não tomam o direito como objeto de análises sócio-jurídicas, é a da não realização, na prática de sua aplicação, dos princípios e direitos econômicos e sociais, tal como inscritos nas Constituições – o que é atribuído, por aqueles, exclusivamente a um descompasso entre rights e remedies, sem que as razões deste descompasso sejam questionadas.

Eis que então, para além da configuração formal de um direito social, debate-se a sua *efetividade social* (CANOTILHO), ou, no dizer de José Afonso da SILVA²⁸: a aplicabilidade e eficácia, tratadas no campo da realização material dos mesmos.

O debate aqui se instala em função de que a efetividade ou eficácia de direitos sociais de prestação dependem diretamente da materialização econômica dos mesmos. São uma das mais importantes intervenções do Estado em termos econômicos e, justamente por isso, são também um campo de intenso conflito entre a constituição formal e a constituição real. Deste modo, há toda uma doutrina dedicada em desenvolver não só a verificação formal destes direitos, mas também a análise jusfilosófica e social acerca da concretização dos mesmos, i. e., se a Constituição formal, ao estabelecer as normas programáticas e as dimensões sociais dos direitos fundamentais, admite juridicamente que estes não sejam aplicados por razões exteriores à Constituição, implicando em uma razão excludente da inconstitucionalidade resultante da omissão.

A Constituição de 1988, em seu art. 5º, §1º afirmou que os direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, ou seja, a Constituição formal não abriu a possibilidade para que *não se apliquem* os direitos fundamentais. De outro lado, parte da doutrina considera que os direitos fundamentais devem ser entendidos como normas *programáticas*, ou seja, não dotadas de eficácia ou efetividade senão pelas condições reais da ordem econômica, quando garantidas pela ordem constitucional, isto é, ficam à mercê das diversas condições de eficácia (GRAU, 2003, p. 279 e s.).

É desta forma que, por exemplo, Luís Roberto BARROSO entende o direito à moradia, inserido no art. 6º, dos direitos sociais:

Ninguém ousaria discordar de que este “direito” não investe seu titular numa situação jurídica comparável a dos exemplos anteriores [proteção ao meio-ambiente, direito de propriedade, direito de ação, direito ao repouso semanal remunerado]. Entendimento diverso conduziria à conclusão de que, no dia seguinte

²⁸ SILVA, José Afonso da. Obra citada.

à promulgação de tal texto, todo indivíduo que fosse capaz de demonstrar que não possui moradia nos moldes previstos na norma teria ação contra o Poder Público para recebê-la. (2003, p. 114)

Ora, em geral, e neste específico caso sobre a moradia, parece inaceitável (ao contrário do entendimento “óbvio” do autor) que se considere o direito social à moradia como mero programa inexigível enquanto direito subjetivo, ficando simplesmente sujeito à reserva do possível, ou seja, a uma garantia constitucional *platônica*, como afirma CANOTILHO (2002, p. 471), em referência ao caráter eternamente ideal desta reserva do possível, que reside somente no mundo das idéias.

Esta inclusão não deve significar mero acréscimo a um discurso vazio e inaplicável de direitos sociais sem efetividade, como se em 1988 a assembléia constituinte tivesse simplesmente esquecido da importância deste direito. Esta inclusão foi uma conquista, e deve ser defendida com base no sentido da devida prestação material do Estado de modo a garantir o direito.

Se ainda forem insuficientes estes argumentos, recorro a José Afonso da Silva, que ensina em seu Curso de Direito Constitucional Positivo:

O ‘direito à moradia’ já era reconhecido [mesmo antes da EC-26 de 14.2.2000] como uma expressão dos direitos sociais por força do mesmo disposto no art. 23, IX (...) ou ainda: Se ela [a constituição] prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (...), assim como o direito à intimidade e à privacidade (...), e que a casa é um asilo inviolável (...), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia.

A ineficácia de alguns direitos fundamentais em sua dimensão social de prestação, para estes autores, resulta da alegada *escassez de recursos*, no sentido de que a Constituição talvez esteja determinando que o Estado seja maior do que ele efetivamente possa ser, ou mais garantidor do que ele efetivamente tem condições de ser.

Trata-se, de fato, da imposição do debate econômico ao jurídico, subvertendo por outro sentido a ponderação já feita anteriormente, por inspiração de José Afonso da SILVA, acerca do *positivismo dialético*, agora o sentido é outro, a Constituição real reforma a formal, impondo o determinismo. Ora, a Constituição justamente procurou, nos termos do que foi exposto no item anterior, estabelecer uma *nova* ordem econômica, a qual deve ser pautada na busca da justiça social. Parece realmente insuficiente.

Conforme afirma CANOTILHO (2002, p. 468), ainda que se possa alegar a *reserva do possível* na efetivação de direitos sociais, no sentido de se reivindicar uma relação de dependência entre a efetivação destes direitos e a existência de *recursos financeiros* disponíveis, não se pode ignorar as determinações Constitucionais, que na Constituição Brasileira permeiam toda sua normatividade econômica, acerca da necessidade de estabelecer uma *nova ordem* a fim de se atingir os objetivos programados pela Constituição.

Ou seja, a Constituição de 1988 não é incompleta ou omissa quanto às determinações econômicas, pelo contrário, ela prevê direitos e toda uma ordem social e econômica pautada nos princípios da solidariedade e justiça social que produzem a base de efetividade dos direitos fundamentais.

É, também, passível de alegada omissão o governo que não conduz a República para esta ordem econômica (GRAU, 2003, 37; CANOTILHO, 2002, 1351) antes de alegar a ordem econômica existente como um obstáculo para a efetividade dos direitos fundamentais. Ora, todos sabemos das pressões da ordem econômica existente, mas o programa constitucional é justamente enfrentá-la.

Ainda, não faz sentido a constituição tratar de direitos fundamentais que não possuem qualquer nível de garantia constitucional, restando o texto normativo como mero discurso vazio de qualquer aplicabilidade. É bem verdade, como já dito, que a dimensão individual dos direitos sociais, como os atinentes à liberdade, que se realizam no campo da abstenção do Estado, *custam muito pouco*, e por isso não se alega contra eles qualquer doutrina acerca da escassez. Já, para a garantia da dimensão social dos direitos fundamentais não se vacilou na elaboração da teoria da reserva do possível. Como diz CANOTILHO (2002, p. 471): *Um direito social sob “reserva dos cofres cheios” equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica.*

Não é demais ressaltar que os direitos sociais devem ser entendidos como uma dimensão dos direitos fundamentais, de modo que não se concretiza a plena igualdade entre os cidadãos, por exemplo, enquanto não se realiza também a dimensão social dos direitos fundamentais. A Constituição de 1988, no entanto, não se furtou a determinar reservas de recursos para o Estado a fim de se promover a efetividade de

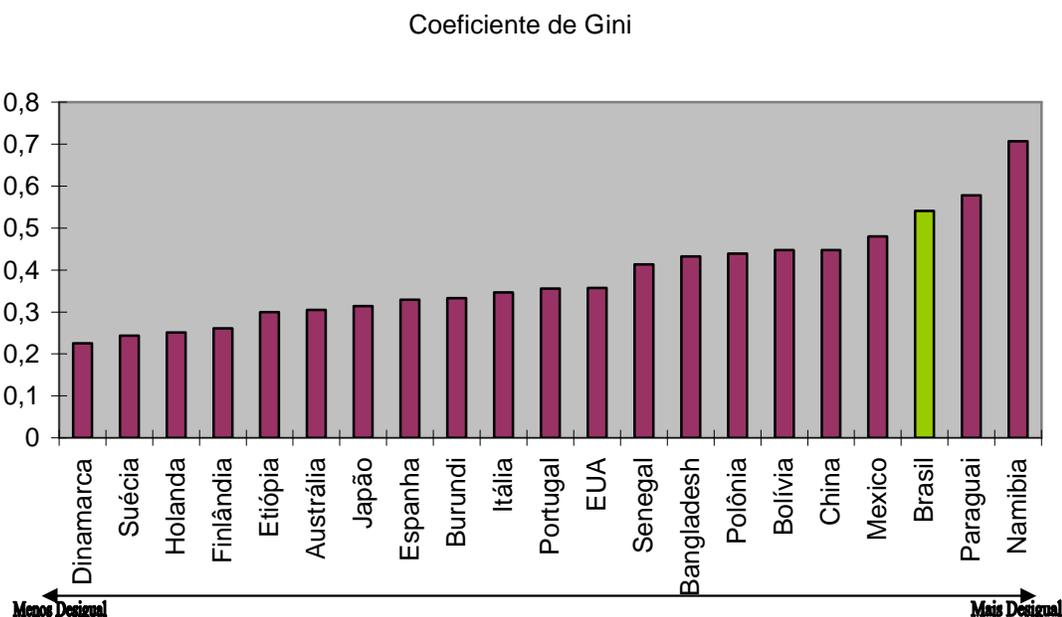
alguns direitos sociais, é como se verifica na vinculação dos recursos à saúde e educação.

Isto não significa que os demais não sejam deveres do Estado, tampouco que a saúde e educação se *resolvem* com os recursos reservados constitucionalmente. Trata-se apenas de mais avanços no sentido de se constituir um *mínimo*, mas é fato que este, ainda assim, é insuficiente para a existência com dignidade, como veremos adiante no estudo do Direito à Educação.

II.II.1 A Desigualdade Social e a Escassez.

Em um país que vive sob profunda desigualdade social, parece no mínimo um cinismo afirmar-se que aqui não se aplicam direitos fundamentais por conta da escassez. Na verdade, o que existe é *excesso*, *concentração*, conjugados com um profundo desequilíbrio. O dado da desigualdade social, cujo indicador pode ser o chamado *coeficiente de gini*, é um elemento importante no debate acerca da escassez.

É verdade que os países latino-americanos são um paradigma próprio no que tange à desigualdade, sendo recordistas em altos níveis do índice de *gini*, superando muitas vezes países da África ou do sul da Ásia, profundamente marcados pela pobreza. Ainda assim, neste cenário, o Brasil insiste em ser recordista, como se vê no gráfico abaixo:



Fonte: IBGE (2006), OCDE (2005) e Banco Mundial (1990-2002)

Dos países com altos índices de desigualdade, o Brasil é o mais rico, em todos os sentidos. Nestes casos, a desigualdade é um sinal ainda mais grave. Ressalto esta condição com o intuito de reforçar o que já foi dito no primeiro capítulo: a prioridade da destinação dos recursos no Brasil, especialmente quanto ao altíssimo percentual do nosso orçamento destinado à dívida pública, significando severos cortes nos gastos sociais, é um indicador muito sério do pouco esforço que se faz pela distribuição mais justa da riqueza. O resultado do índice de gini não poderia ser outro.

II.III. O Direito Social à Educação na Constituição de 1988

A educação é um dos direitos fundamentais que integram nossa Constituição de 1988, como é corrente em ordenamentos jurídicos de outras nações, integrando a chamada “Constituição Cultural”, ou seja, a parte dos direitos econômicos, sociais e culturais que se dedica à educação e desenvolvimento da cultura dos cidadãos. Afirma a Constituição de 1988, no art. 205 e ss., que a educação é direito de todos e dever do Estado, que, segundo a leitura de José Afonso da SILVA:

O art. 205 contém uma declaração fundamental que, combinada com o art. 6º, eleva a educação ao nível dos direitos fundamentais do homem. Aí se afirma que a *educação é direito de todos*, com o que esse direito é informado pelo princípio da universalidade. Realça-lhe o valor jurídico, por um lado, a cláusula – *a educação é dever do Estado e da família* –, constante do mesmo artigo, que completa a situação jurídica subjetiva, ao explicitar o titular do dever, da obrigação, contraposto àquele direito. (SILVA, 2007)

Quer o autor afirmar que o dispositivo constitucional estabelece, por um lado, o direito ao seu titular, qualquer cidadão, e por outro determina a obrigação do Estado em lhe prover este direito, reforçando o compromisso constitucionalmente assumido no sentido de se promover políticas públicas para a educação.

A Educação em nossa constituição recebeu um tratamento bastante especial em relação aos demais direitos sociais. Talvez prevendo a crise dos mecanismos de prestação de direitos sociais por parte do Estado, o constituinte originário estabeleceu determinações concretas mínimas, a fim de garantir uma prestação fundamental do direito social à educação.

Trata-se da vinculação constitucional de recursos para a concretização do Direito à Educação, estabelecida por meio do art. 212, que prevê 18% de vinculação das receitas por parte da união e 25% por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Estes recursos fazem parte do conteúdo unitário da norma do direito social à educação, não podendo ser contingenciados, a exemplo dos demais direitos fundamentais, por meio de emendas constitucionais.

Ainda, texto constitucional dá tamanha importância aos dispositivos referentes à educação que chega a afirmar, expressamente, a condição de *direito público subjetivo*, no § 1º do art. 208, isto é, afirma que é um direito exigível perante o judiciário, o que, apesar disso, continua sendo regra geral para todos os direitos fundamentais. Torna-se até desnecessário que a constituição tenha um dispositivo que simplesmente reafirma a regra geral. Esta é a única parte da Constituição de 1988 que menciona, expressamente, que um direito é subjetivo e exigível do Poder Público, enquanto dever.

Assim, o debate acerca do direito social à educação se afasta das polêmicas mais correntes acerca da efetividade dos direitos sociais, tratadas no tópico anterior deste capítulo, já que é *indiscutível* que o Poder Público deverá dispor determinada parcela de recursos a fim de se assegurar o cumprimento destes deveres assumidos na Constituição. A parcela destes recursos está *minimamente* dimensionada no texto constitucional, não sendo, naturalmente, obstáculo para uma maior reserva. No entanto, é, sem dúvida, uma garantia de prestação mínima do referido direito.

Se estas garantias constitucionais afastaram o direito à educação da profunda encruzilhada em que estão inseridos outros direitos fundamentais, isto não quer dizer que esteja resolvida a *plena efetividade social do direito à educação*. Basta ir a qualquer estabelecimento educacional público para se verificar, *prima facie*, a situação de total carência na efetividade social do Direito à Educação.

É fato que a educação pública brasileira é carente de recursos. A começar pelas precárias condições de trabalho, que se refletem nas incessantes reivindicações dos trabalhadores em educação, em função dos salários achatados (com mais da metade recebendo no máximo R\$ 700,00 como salário bruto²⁹), problemas de infra-estrutura (falta de espaço físico, salas-de-aula em número insuficiente, prédios precários e com

²⁹ CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. *Relatório de pesquisa sobre a situação dos trabalhadores(as) da educação básica*. Brasília, Abril de 2003.

risco de desabamento³⁰, etc) entre outros que resultam nos agudos problemas educacionais por que passa a população brasileira.

A alta taxa de analfabetismo (10% das pessoas com mais de 7 anos de idade), com especial incidência sobre os jovens, o que é um indicador das políticas educacionais mais recentes: o Brasil possui um contingente de 3,4 milhões de jovens analfabetos, entre 7 e 24 anos, o que significa 5,5% desta população, conforme dados do PNAD/IBGE de 2005³¹. O dado de jovens analfabetos é bastante importante para o estudo do direito social à educação à luz da nova constituição, pois estes são cidadãos que nasceram após a constituição e, portanto, são os melhores indicadores da efetividade das normas ali propostas.

II.IV. As Políticas Educacionais Brasileiras para o Nível Superior

É fundamental analisar as *políticas de governo* que vem sendo aplicadas no Brasil desde a Constituição, já que são estas políticas que apontam o teor *real* do programa aplicado, isto é, são as políticas públicas que indicam a aplicação da constituição formal. No caso brasileiro, tratam-se justamente de políticas públicas que não aplicam a constituição formal.

O art. 212, como dito anteriormente, reserva parte da arrecadação de impostos para serem aplicados em educação, vinculando os orçamentos tanto da união, como dos estados, municípios e distrito federal. Esta vinculação cumpre papel importante de concretizar o direito fundamental à educação já que, sem a devida previsão orçamentária, a política econômica ortodoxa costuma considerar que direitos sociais são meros programas sem a necessária efetividade.

No entanto, as vinculações orçamentárias, como vimos, podem entrar em conflito com a influência neoliberal, já que esta se manifesta sobre os direitos sociais como um *desmonte* da institucionalização das demandas sociais, isto é, da ordem institucional que se manifesta como garantidora de determinadas prestações sociais, a partir da redução das reservas orçamentárias para estas prestações.

³⁰ Risco de desabamento interdita 72 escolas em PE – ver notícia disponível no *site*: http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2007/04/23/risco_de_desabamento_interdita_72_escolas_em_p_e_762700.html

³¹ PNAD/IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Acessível em: www.ibge.gov.br

As prestações sociais, a partir daí, podem ser compreendidas não como *direitos sociais*, mas como *bens de consumo*. No Estado de Bem-Estar Social oferece-se um rol fundamental de bens de consumo, que podem ser usufruídos independente da capacidade econômica do cidadão. As transformações neoliberais, ao atacarem a prestação estatal em torno destas garantias, colocam-nas no regime geral de bens de consumo, tornando-as acessíveis apenas àqueles que podem pagar por elas. Esta mudança na oferta destas garantias é também chamada de *privatização*.

A Educação, entendida como um destes direitos sociais contemplados pelo Estado de Bem-Estar Social, também passa por alterações neste processo de privatização. No entanto, a redução das prestações sociais não é feita sem algumas resistências, e estas residem especialmente nos níveis básicos de educação.

Sofia Lerche VIEIRA afirma que a privatização pode ter dois significados: por um lado pode indicar a prestação de serviços públicos conforme um regime privado, de mercado, que no campo educacional pode significar, por exemplo, as “propostas de implantação de ensino pago nas instituições públicas de ensino superior”³², conforme era proposto na Reforma Universitária de 1968 no Brasil. Por outro lado, a privatização pode estar associada à presença da livre iniciativa na oferta de determinado serviço.

A privatização, nos dois sentidos, se manifesta muito mais no nível superior do que nos demais níveis de ensino, segundo Sofia Lerche VIEIRA³³. Por um lado, há muita resistência em privatizar a oferta do ensino fundamental, que se pretende de acesso universal. De outro lado, os próprios organismos financeiros internacionais, responsáveis por diversas orientações neoliberais, sustentam que os países devem continuar investindo recursos em educação fundamental, mas incentivar a *privatização* nos níveis mais altos de educação, em especial a educação superior, como podemos ver no relatório do Banco Mundial para a educação no Brasil, lançado em 1986.³⁴

³² VIEIRA, Sofia Lerche. *Neoliberalismo, privatização e educação no Brasil*. In OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.). *Política Educacional: Impasses e Alternativas*. São Paulo: Cortez Editora, 1995. p. 39.

³³ *Ibidem*, p. 41.

³⁴ WORLD BANK. *Brazil: Finance of primary education*

II.IV.1 A Desvinculação das Receitas da União

Ocorre que já a primeira Emenda Constitucional de Revisão, de 1994, instituiu o chamado Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente renomeado para “Fundo de Estabilização Fiscal” (FEF). A proposta se dizia provisória, e neste sentido o FSE deveria durar somente até 1995 (redação da ECR 1º/94), mas foi prorrogado até 1997 (por meio da EC 10/96) mudando de nome para FEF.

Como é usual nas iniciativas provisórias brasileiras, o Fundo foi “renovado” por meio da EC 17/97 até 1999, tendo sido renomeado pela EC 27/00, quando passou a adotar o nome atual de “Desvinculação das Receitas da União”. Nome novo, prazo novo, a DRU ganhou validade até o ano de 2003, por meio da emenda constitucional nº 27 de 2000. Mas, por meio da chamada “mini-reforma tributária” de 2003, contida na EC 42/03, a DRU foi novamente prorrogada até dezembro de 2007.

Apesar de ter mudado de nome ao longo do tempo, ressalta-se que, substancialmente, houve muitas poucas mudanças na referida medida durante este tempo. Em resumo, a DRU significa a desvinculação de até 20% das receitas de impostos da União, através deste dispositivo criado no art. 76 da ADCT, deixando esta parcela da arrecadação livre da incidência de despesas vinculantes de qualquer ordem, o que afeta, especialmente, as vinculações constitucionais da ordem social.

Efetivamente, esta desvinculação prejudica uma boa parte do orçamento público, o que significa também um prejuízo significativo nos recursos vinculantes para a garantia de direitos fundamentais. Em outros termos, a Desvinculação das Receitas da União compete com a vinculação de recursos para a garantia de direitos sociais como a seguridade social e a educação, tornando a situação que já era precária, ainda mais difícil de se resolver.

A medida se justifica pela “necessidade” de pagamento da dívida pública por parte da União, e na prática ele reserva a parcela de 20% para o governo federal gastar como quiser, sem a ter que cumprir os compromissos vinculados pela Constituição, como é o caso do orçamento das áreas sociais. Trata-se, em outros termos, do contingenciamento constitucional do direito social a fim de contribuir ao *superávit primário*. Isto ocorre porque, como dito, o governo federal pode gastar *como quiser* esta

parcela de 20%, e atualmente, as opções tem sido direcionadas ao pagamento da dívida.

Atualmente já está em discussão no Congresso Nacional uma nova prorrogação da DRU, por meio da PEC 50/07³⁵. O atual Ministro da Educação, Fernando Haddad, já sinaliza que é contrário à aprovação da medida, como declarou em entrevista intitulada *Política inteligente de superávit não corta na educação*³⁶. Menciona ainda a intenção do governo em não só prorrogar a DRU, como aumentá-la para 35% de desvinculação. Nas palavras do próprio ministro, a renovação da DRU significa um “efeito de um ‘tsunami’ para a educação.”

No entanto, não é o mesmo entendimento do Ministério do Planejamento, que afirma que é fundamental renovar a medida, em função do *excesso de vinculações no Orçamento Geral da União*, dentre as quais se incluem as reservas constitucionais para a educação e para a seguridade social. Afirma o ministério que estas vinculações têm crescido nos últimos anos³⁷, o que soa irreal diante do já demonstrado sufocamento dos recursos para a área social. A renovação da medida se justifica também pelo pagamento dos juros da dívida pública, que se estimam no valor de R\$ 260 bilhões, a serem pagos entre 2008 até 2010³⁸.

Trata-se da séria crise de fundamentação de *governo* que se tem no Brasil desde os primeiros dias de vigência da Constituição de 1988: opta-se pelo contingenciamento de recursos sociais determinados pela Constituição com a finalidade de formar poupança para o pagamento da dívida pública.

Ainda, é impressionante o tom de oposição ao cumprimento das disposições constitucionais expresso pelos documentos governamentais, como no relatório intitulado *Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal*, do Ministério do Planejamento, 2003, onde se lê, na página 7, o seguinte:

³⁵ Ver notícia: <http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=101943>

³⁶ "Política inteligente de superávit não corta na educação" Entrevista do Ministro da Educação, Fernando Haddad, publicada no jornal Valor Econômico em 28 de novembro de 2005.

³⁷ Ver documento: http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema_orcamentario/dru.htm

³⁸ Ver: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14061&editoria_id=7

(...) verifica-se que a parcela correspondente à receita vinculada da União elevou-se significativamente no **início dos anos 90**.

Vários fatores contribuíram para este processo. **O principal foi a promulgação da Constituição Federal de 1988** que, juntamente com diversas legislações posteriores, criaram uma série de destinações específicas para as receitas do Governo Federal, as quais encontram-se detalhadas no anexo I deste trabalho.

Entre as principais vinculações criadas pela Constituição Federal de 1988, podem-se destacar:

- **os recursos à educação, conforme o art. 212**, o qual determina que no mínimo 18% das receitas dos impostos sejam destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.(...) (grifei, BRASIL, Ministério do Planejamento, 2003).³⁹

A Constituição é tratada, no documento técnico-governamental, como um obstáculo que surgiu *ali, no início dos anos 90*. Ora, não é nenhuma novidade que a nova ordem constitucional venha alterar profundamente o regime dos recursos e gastos públicos, atribuindo novas prioridades em função do novo Estado e a *nova ordem econômica* que se constitui.

É justamente esse o passo inicial da democratização do Estado brasileiro, que até a década de 80 (e desde o golpe de 64) vivia no regime militar. Também, como vimos, trata-se de uma Constituição que opta pelo Estado de Bem-Estar Social, assim como pela defesa dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões. Especialmente na sua dimensão social, a Constituição impõe normas com uma profundidade e em busca de uma efetividade que nunca tinham sido pensadas em constituições brasileiras anteriores, como é o caso da importante vinculação das receitas que, ressalte-se, ainda são insuficientes.

Só não se pode esperar que uma constituição que garanta direitos sociais deixe de produzir gastos, o que parece não estar claro para os sucessivos governos é que era justamente esta a opção do constituinte originário.

Como já dito, deve-se ressaltar que a eventual *incompatibilidade* destes gastos com as possibilidades do Estado brasileiro, se existir, deve importar na rediscussão da ordem econômica programada pela constituição, e jamais deve ser operada *sub-repticiamente*, no dizer de Eros GRAU (2003, p. 37), como se os governantes pretendessem ocultar o seu comprometimento com a ideologia neoliberal.

³⁹ Ver documento: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/Vinculacoes_Consolidado.pdf

Pois é justamente o que se verifica. A DRU surgiu no nosso ordenamento em 1994. É justamente o primeiro momento de estabilidade das instituições após o furacão do governo Collor, *impeachment* e demais medidas que marcaram o início da *redemocratização* do Brasil. Foi, portanto, o primeiro momento encontrado pelos defensores das medidas inspiradas no neoliberalismo para atacar um dos dispositivos *centrais* da nossa Constituição, que é a reserva de recursos para os direitos sociais, e desde então a DRU resiste, tornando praticamente inexistentes os dispositivos constitucionais de reserva orçamentária como estabelecidos originalmente. Desta forma, a DRU pode ser considerada uma medida inconstitucional, já que atacou direitos fundamentais, que não podem ser revogados sequer por emenda constitucional.

II.IV.II. O Plano Nacional de Educação

Em 2001, foi aprovada a Lei n. 10.172/2001, o Plano Nacional de Educação, que surgiu, em nível de projeto, em 1998, por iniciativa do Deputado Federal Ivan Valente, em conformidade com compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública⁴⁰. A elaboração do PNE é uma determinação da Lei de Diretrizes e Bases, n. 9394/1996, em seus artigos 9º e 8.

A referida Lei é um marco importante para apontar as políticas educacionais no Brasil. Não tanto pelo seu conteúdo, mas especialmente pelos embates que se deram na sua formulação dentro do Congresso Nacional e, especialmente, com relação às opiniões do Poder Executivo. As discussões políticas em torno dos rumos que o Plano Nacional de Educação deveria tomar, e o rumo que efetivamente tomou no final, são um sinal das forças hegemônicas que tratam da política educacional no Brasil.

Em um primeiro plano, são muito positivas as metas e objetivos determinados no conteúdo geral do Plano Nacional de Educação, considerando o horizonte de um década para se alcançarem melhores níveis de acesso à educação, em todos os níveis, desde o infantil até o superior, passando pela universalização do ensino fundamental, tratado como obrigatório para todos. Especificamente, tratarei das metas desenhadas para a educação superior.

⁴⁰ Conforme Histórico constante do texto da lei do Plano Nacional de Educação, disponível no *site* oficial: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm

O diagnóstico constante do documento oficial do Plano Nacional de Educação é bastante preciso em apontar a baixa taxa de escolarização brasileira no nível superior em relação aos demais países da América Latina, destacando que, enquanto no Brasil apenas 12% dos jovens estão neste nível ensino, países como o Chile, Venezuela e Bolívia já apresentavam índices superiores a 20% de taxa de escolarização, sem falar no modelo Argentino de acesso universal.⁴¹

Ainda, o documento aponta a grave distorção entre o crescimento da oferta no setor privado e a estagnação das universidades públicas⁴², fenômeno decorrente das políticas iniciadas na década de 70, que incentivaram a expansão pela via privada, e a recente estagnação dos investimentos por parte do setor público, como se vê na tabela de despesas com investimentos nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES), segundo tabela constante do PNE⁴³:

IFES - Despesas com Investimentos e Inversões Financeiras

Exercício	Total	Índice de Gasto	Redução (%) em relação a 1995
1995	260.891.319	100,0	0,0
1996	172.984.623	66,3	- 33,7
1997	168.287.637	64,5	- 35,5
1998	86.552.016	33,2	- 66,8

Ou ainda, a estagnação de gastos com pessoal e outros encargos:

IFES – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais

Exercício	Pessoal e Encargos
1995	2.970.957.348
1996	4.981.168.224
1997	4.973.428.714
1998	4.907.154.735

Fonte :SIAFI/TCU – valores constantes de 1998, deflacionando-se com base no IGP-DI/FGV, exclusive os Centros Federais de Educação Tecnológica-CEFETs

⁴¹ Mas com baixo índice de diplomação, indicando que, apesar do acesso universal, as altas taxas de reprovação ao longo do curso acabam significando outra barreira importante para o efetivo acesso à educação superior plena, que se concretiza com a diplomação..

⁴² Segundo o PNE, entre 1994, o número de matrículas no ensino privado aumentou 36,1%, enquanto as federais cresceram apenas 12,4%.

⁴³ O texto da lei do Plano Nacional de Educação pode ser consultado livremente no *site* oficial: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm

A partir daí, o PNE sinaliza para a importância de se fortalecer o poder público, especialmente no intuito de manter atividades de produção científica, relacionadas à pesquisa e extensão. Porém, afirma que a tendência de expansão do setor privado, desde que *com ressalvas*, deve continuar:

A manutenção das atividades típicas das universidades - ensino, pesquisa e extensão - que constituem o suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do País, não será possível sem o fortalecimento do setor público. Paralelamente, a expansão do setor privado deve continuar, desde que garantida a qualidade.⁴⁴

Isto, no entanto, não significou uma mudança de postura de governo diante das urgentes necessidades da educação superior, em especial a ofertada pelo setor público. Como se vê no próprio documento do PNE, mesmo com este diagnóstico de crescente omissão do poder público, suas propostas são muito tímidas para qualquer reversão do processo de privatização da educação, propondo políticas de expansão intermediárias, que produzam o *crescimento a baixo custo*, como se vê em outra passagem:

Como estratégia de diversificação, há que se pensar na expansão do pós-secundário, isto é, na formação de qualificação em áreas técnicas e profissionais. A própria modulação do ensino universitário, com diploma intermediário, como foi estabelecido na França, permitiria uma expansão substancial do atendimento nas atuais instituições de educação superior, sem custo adicional excessivo.⁴⁵

Neste cenário, os objetivos e metas da educação superior propõem o aumento da taxa de escolarização na educação superior para 30% dos jovens entre 18 e 24 anos, a diminuição das desigualdades regionais em termos de oferta e o estabelecimento de diretrizes curriculares nacionais que garantam a qualidade da oferta diversificada.

Todos estes aspectos são bastante positivos, porém pontos muito importantes do PNE foram vetados pelo Presidente FHC em janeiro de 2001, como a proporção de 40% de vagas públicas dentre vagas totais em educação superior, a criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, a triplicação dos recursos destinados à pesquisa científica e tecnológica e, a mais importante das medidas, a elevação de gastos públicos aplicados em educação, para atingir, ao final

⁴⁴ O texto da lei do Plano Nacional de Educação pode ser consultado livremente no *site* oficial: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm

⁴⁵ *Idem*.

de 10 anos, ao menos 7% do PIB, ampliando-se anualmente à razão de 0,5% do PIB e, no quinto ano, 0,6%.⁴⁶

Como se vê, o PNE foi bastante acertado no diagnóstico e mesmo nas *intenções*, porém, no campo das medidas concretas de política educacional para o nível superior público, pode-se dizer que todos os possíveis compromissos aprovados pelo Congresso Nacional foram vetados pelo Poder Executivo que, desta forma, não avançou nos seus deveres em relação à educação, mantendo-se no contingenciamento já aplicado à Constituição.

Hoje, o Poder Público brasileiro, somando-se as esferas municipal, estadual e da união, investe pouco mais de 2% do PIB em educação, e sempre sujeito aos constantes cortes promovidos pelo ajuste fiscal. A elevação deste nível de investimento a 7% seguramente permitiria uma expansão com qualidade de oferta da educação pública por um longo tempo, avançando nos níveis de qualidade de ensino, produção científica e de oferta real da educação para todos, em especial para os estudantes de baixa renda. A opção, no entanto, é por não assumir novos compromissos, e aprofundar os gastos orçamentários com a dívida pública, como já apontado no primeiro capítulo deste trabalho.

II.IV.III. A Proposta de Reforma Educacional

Em 2004 foi dado início no Brasil ao debate em torno da chamada “Reforma da Educação Superior”, ou “Reforma Universitária” em função do documento do Ministério da Educação intitulado *Reforma da Educação Superior – Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior*.⁴⁷

Fazendo referência ao Plano Nacional de Educação, este documento do MEC busca propor uma reforma educacional que permita “*alcançar as metas propostas pelo Plano e revigorar o papel estratégico da Educação Superior no Brasil*”⁴⁸. Como vimos, o Plano Nacional de Educação recebeu alguns vetos, especialmente nas questões orçamentárias. O orçamento público orientado à educação é fundamental para

⁴⁶ Item 11.3, subitem 1 do PNE aprovado no congresso.

⁴⁷ BRASIL, MEC. *Reforma da Educação Superior: Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior*.

⁴⁸ Idem. p. 3

concretizar um modelo de Estado que assume o dever prestacional de alguns direitos sociais, como é o caso da Educação.

É preciso, portanto, analisar o teor com que esta reforma educacional procura equilibrar as metas do PNE com mecanismos de prestação e regulação do direito à educação, especialmente quanto às omissões e vetos já impostos à questão orçamentária.

No item que apresenta os princípios e diretrizes da Reforma, é importante destacar que o teor de Educação Superior enquanto *dever do Estado* não se encontra presente em nenhum momento. O documento afirma o direito universal à educação, porém não deixa claro de quem é o compromisso em prestar este direito:

- a) Educação é um bem público e direito básico e universal dos cidadãos, devendo ser entendida enquanto fator estratégico para a nação, para valorização de seu passado, fortalecimento de seu presente e criação de seu futuro;
- b) A Educação, como direito subjetivo, é um elemento de transformação pessoal e de participação na cidadania, devendo ser acessível a todos, em todas as fases da vida, constituindo-se em fator de justiça social, oferecendo equidade de oportunidades a todos os cidadãos, contribuindo para a redução de desigualdades regionais, sociais e étnico-culturais⁴⁹

É claro, no entanto, que a confusão entre direito e *mercadoria*, ou seja, o direito enquanto bem de consumo se manifesta neste caso, já que a oferta indireta do direito à educação pelo Estado, por meio de instituições privadas, manifesta uma contradição com o direito universal, já que evidentemente não é universal a capacidade de pagamento pela educação. O teor, no entanto, dos princípios vai justamente no sentido de que a promoção do direito universal se pauta no caráter *regulatório* do Estado, e não no caráter prestacional, como vemos em outra parte do documento:

(...) o processo da Reforma deve gerar marcos regulatórios para todo o sistema, recuperando o papel do Estado como **normatizador e fiscalizador** da Educação, recolocando a educação, em especial a Universidade, no centro de um projeto de desenvolvimento econômico e social, combatendo as desigualdades regionais, eliminando privilégios de acesso e reafirmando direitos multiculturais em um embate sem trégua contra a exclusão.⁵⁰

⁴⁹ BRASIL, MEC. *Reforma da Educação Superior: Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior*. p. 3

⁵⁰ Idem.

E, em outro item dos princípios e diretrizes reforça o caráter de *supervisionar* a Educação Superior:

g) O papel do Estado é supervisionar a Educação Superior. A qualidade acadêmica necessita ser conjugada com relevância social e equidade, implantando um Sistema Nacional de Avaliação, cujos resultados se articulem com a Regulação, recuperando a capacidade do Estado de estabelecer padrões mínimos de qualidade.;

Neste sentido, nota-se que a orientação destas reformas é a de separar a educação superior dos demais níveis do sistema nacional de educação, afastando-a dos mecanismos ordinários da oferta de educação pública no país. Reforçando o teor já visto anteriormente de priorizar os investimentos em ensino fundamental, e reservar à educação superior a condição de bem de consumo.

Em outros pontos, o documento do MEC faz o diagnóstico acertado com relação à falta de recursos para as instituições federais de ensino superior, ressaltando que a autonomia destas instituições se pode ser exercida com o *financiamento público estável*. Ainda, resgata o histórico de *insuficiente orçamentação* para estas instituições e a importância de se resgatar a plena vinculação orçamentária exigida pelo art. 212 da Constituição Federal, em uma passagem de crítica à Desvinculação das Receitas da União. No entanto, não há qualquer outra perspectiva mais concreta no que tange ao financiamento e à postura prestacional do estado em relação à educação, constituindo-se o projeto de reforma educacional, fundamentalmente, com um caráter de regulação da prestação dos serviços educacionais, assim entendidos com bens de consumo.

A falta de maior intervenção do Estado neste aspecto orçamentário é confirmada por outro documento oficial do Ministério da Educação, de autoria do então ministro Tarso Genro, intitulado *Exposição de Motivos – Anteprojeto de Lei da Educação Superior*⁵¹. Neste documento, é reafirmado o desafio de *mais do que dobrar* o número de estudantes nas instituições de ensino superior, a fim de atender às metas do Plano Nacional de Educação, que fazem referência a uma taxa de escolarização de 30% no nível superior (entre jovens de 18 a 24 anos).

⁵¹ GENRO, Tarso. *Exposição de Motivos – Anteprojeto de Lei da Educação Superior*

A tônica do documento procura resgatar os paradigmas de um Estado comprometido com a oferta direta da educação superior, entendida também como um direito social, como vemos no item 53 da exposição de motivos:

53. A Reforma da Educação Superior visa, nesse sentido, a ampliação da rede pública de educação superior e a oferta de melhores condições acadêmicas nas instituições existentes para que elas cumpram suas finalidades, conforme o previsto no § 3o do art 218 da Constituição. Refere-se ao papel do Estado como provedor da educação superior pública e como supervisor da educação superior privada realizada legitimamente, conforme art 209 da Carta Maior.

De outro lado, mesmo reconhecendo a “tendência regressiva no financiamento da educação”⁵², que precisa ser revertida segundo o documento, e apontando como uma das diretrizes o “compromisso com a recuperação das instituições federais de educação superior”⁵³, a exposição de motivos afirma que a “proposta de lei da Reforma Universitária não cria novas despesas, já que traz apenas uma regularização de aspectos contábeis”⁵⁴ e, ainda, reforçando o tom de outros documentos, ressalta a reconfiguração do Estado em relação à educação, apontando para a “necessária e urgente recuperação da capacidade do Poder Público de regular, avaliar e supervisionar adequadamente as instituições”⁵⁵.

II.IV.IV. O PROUNI

Em 2004 surge o chamado *Programa Universidade para Todos – PROUNI* com o objetivo de, segundo a exposição de motivos do programa (nº 26 de 28/04/2004), *democratizar o acesso à população de baixa renda ao ensino superior*. O conteúdo do programa consiste basicamente na renúncia fiscal em relação a alguns tributos pagos pelas instituições privadas, como Imposto de Renda, COFINS entre outros, em troca da reserva de vagas para estudantes de baixa renda, mediante bolsas de ensino.

Trata-se de um interessante mecanismo de oferecer vagas gratuitas em instituições privadas de educação superior, permitindo assim a ampliação da oferta de educação superior, com foco na população de baixa renda e fazendo uso de certa infraestrutura existente, as instituições privadas. O que esta proposta trás, no sentido paradigmático, segundo a análise feita pelo ANDES-SN é:

⁵² item 86

⁵³ item 117

⁵⁴ item 104.

⁵⁵ Item 121

(...) de fato, a diluição das fronteiras entre o público e o privado. O estabelecimento privado - de fins mercantis - e a universidade de caráter público e gratuito passam a compor um único sistema e, *naturalmente*, ambas deverão possuir o mesmo direito de receber os recursos do Estado, desde que atendam aos requisitos do sistema de avaliação e que tenham "compromisso social". (...) Mais amplamente, a encomenda de vagas "públicas" nas instituições privadas é um passo imensurável no apagamento da fronteira entre o público e o privado.

Este, ainda, não é o único aspecto. Juntamente com a diluição dos limites entre o público e o privado, que é combatida pela lógica de "recursos públicos somente para a instituição pública", o PROUNI deve ser analisado em relação à atual conjuntura da oferta privada de educação superior.

Como veremos adiante, a expansão impressionante das instituições particulares de ensino superior, após a segunda metade da década de 90, veio acompanhada de vários problemas, não somente ligados ao controle da qualidade da oferta desta educação, mas também com relação à sustentabilidade desta forma de oferta e expansão. Ora, para além de uma população bastante restrita, com condições de arcar com os custos da educação superior, é insustentável manter a oferta privada nas instituições de ensino superior, de modo que a expansão enfrenta um limite bastante claro: a evasão e a inadimplência marcantes nestas instituições.

Segundo Roberto LEHER⁵⁶, as instituições de ensino superior privado enfrentam índices de inadimplência que chegam a 40%, segundo dados das entidades patronais, o que indica que a renúncia fiscal em troca de vagas que já existem, mas que não são preenchidas por um problema do próprio modelo, pode ser entendida não como um mecanismo de democratização do acesso, mas sim de saneamento dos problemas econômicos destas instituições.

A partir destas questões, surge a dúvida: por que promover a renúncia fiscal para ampliar o acesso? Não seria mais interessante, e coerente com os preceitos constitucionais e com o direito social à educação, aumentar os gastos nas instituições públicas já existentes, promovendo investimentos e aumento de pessoal, a fim de alcançar a desejada ampliação do acesso em instituições que, reconhecidamente, oferecem uma educação de melhor qualidade e com maior compromisso social?

⁵⁶ 20/09/2004 – Entrevista com o prof. Roberto Leher - Correio da Cidadania. *Roberto Leher: ProUni é "bóia de salvação" do ensino privado*

II.IV.V. Regulamentação e contingenciamento

Estas políticas promovidas ao longo da década de 90 e mais recentemente possuem inspirações muito comuns. Os sinais do contingenciamento dos recursos para o direito à educação, seguindo a orientação neoliberal de redução dos gastos públicos, e a regulamentação da oferta no setor público, a respeito de garantir direitos ao *consumidor da educação*.

Como visto, não se trata de uma redução do Estado, mas sim de uma reorientação dos gastos públicos, retirados da área social e direcionados ao pagamento da dívida pública. Ano após ano o orçamento se mostra mais enxuto e pressionado pelo superávit primário.

O resultado deste contingenciamento de recursos é uma política educacional concentrada na ampliação do acesso à educação superior pela via privada, regulada pelas diversas medidas que a acompanham, como veremos a seguir. A idéia de *desregulamentação da economia*, contida nas inspirações neoliberais, tem como foco as relações de trabalho, especialmente os direitos trabalhistas e previdenciários, que tornam-se cada vez mais *flexíveis*. Não há contradições entre a orientação neoliberal e a regulamentação de setores da economia quando esta regulamentação não tem como foco a organização do trabalho mas apenas o padrão dos serviços a serem ofertados pela iniciativa privada, sendo totalmente harmônica com a proposta de não-intervenção do Estado em setores da economia.

CAPÍTULO III – AS CONSEQÜÊNCIAS PARA O ENSINO JURÍDICO

III.I. A Expansão da Educação Superior

A questão do acesso ao ensino superior é objeto de intensas discussões, especialmente na América Latina, onde se debatem metas e objetivos quantitativos conciliados com princípios de acesso democrático a este nível de ensino, campo de enfrentamento entre as idéias opostas tanto daqueles que sustentam a gratuidade e universalidade do acesso, como de quem afirme que, neste nível, a regra é a predominância da população de elite, e a gratuidade é apenas um grande ônus para o Estado e um privilégio aos que podem chegar até este nível⁵⁷.

Dos objetivos quantitativos, convém ressaltar os estudos em torno da *Taxa de Escolarização Líquida*, que reflete o percentual de jovens de determinada faixa etária presentes no nível educacional regular que deveriam estar cursando. Por exemplo, a faixa etária de 7 a 14 anos costuma ser a referência para analisar a escolarização do nível fundamental. No nível superior, a taxa de escolarização líquida é calculada pelo percentual de jovens de 18 a 24 anos matriculados em cursos superiores.

Para uma análise quantitativa das taxas de escolarização, destacam-se as metas propostas por Martin Trow⁵⁸, que apresenta a divisão entre os sistemas de oferta de educação superior em relação ao percentual de jovens que são atendidos, com base nas categorias do “sistema universal”, “sistema de massa” e o “sistema de elite”. Segundo o autor, o sistema universal deve atender a mais de 33% dos jovens entre 18 e 21 anos, já o sistema de massa é aquele que varia entre 15% e 33% de atendimento ao público jovem. Por fim, um sistema de ensino superior de elite atende a menos de 15% do público entre 18 e 21 anos. Neste sentido, bons exemplos de ensino superior universal seriam Coréia e França, e um modelo de sistema de massa seria o da Argentina.

⁵⁷ Para um interessante debate sobre o assunto, conferir o artigo de VARGAS LLOSA, Mário. *Reflexões sobre uma moribunda*. In Revista Oitenta, v. 4, primavera de 1980, e as posições consolidadas do sindicalismo docente brasileiro, conforme *Cadernos ANDES: Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira*, n. 2, 2003, além da obra de TEXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.

⁵⁸ TROW, Martin. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, apud NUNES, Edson; NOGUEIRA, André Magalhães; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Futuros Possíveis, Passados Indesejáveis: Selo da OAB, Provão e avaliação do ensino superior*.

Em complementação à análise do atendimento dos diversos sistemas de educação superior, é pertinente estudar também a taxa de escolarização dos níveis anteriores, afinal, é insuficiente firmar um juízo de acesso apenas com base no percentual de atendimento do nível superior sem considerar a demanda reprimida nos níveis inferiores, isto é, o percentual de jovens que sequer concluem o nível médio. Isso fica claro com o exemplo argentino, cujo acesso é, na verdade, bastante amplo, sendo um modelo de acesso dito universal, já que todos que concluem o ensino médio podem ingressar em uma instituição de ensino superior, porém suas taxas de escolarização neste nível ainda são baixas, em função da retenção nos níveis inferiores.

A partir desta leitura quantitativa, o Brasil apresenta taxas de escolarização de um sistema de elite. Conforme dados do IBGE/PNAD, em 1993, o Brasil apresentava taxa de escolarização para o nível superior de apenas 6,1%, muito abaixo dos 15% que nos permitiriam iniciar um patamar de sistema de massa, ou mesmo do padrão observado nos sistemas ditos de elite, que gira em torno de 9% do acesso⁵⁹. Em 2003 o percentual chegou a 10,6%, e, com base nos dados de 2005, já alcançamos o percentual de 11,33%, demonstrando um importante e efetivo crescimento do acesso da população jovem na educação superior.

No entanto, ainda é um acesso demasiadamente baixo e que é combinado também, como é mister observar, à baixa taxa de escolaridade para o nível médio, que em 2003 alcançou 43,1%, mas que em 1993 não passava de 18,9%. Ou seja, temos muito poucos jovens concluindo o ensino médio, e isto também se reflete nos números do baixo acesso à educação superior.

Este problema não é recente na política educacional brasileira, como podemos notar no estudo de Florestan FERNANDES⁶⁰ sobre a universidade brasileira. Com base nesta obra, vemos que já na década de 60 estava presente o problema da falta de acesso à universidade, e as diferentes leituras sobre como promover sua expansão para todos, problema que se intensifica à medida que se expande o ensino médio.

⁵⁹ Segundo NUNES, Edson; NOGUEIRA, André Magalhães; RIBEIRO, Leandro Molhano. Op. Cit..

⁶⁰ FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira: Reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-omega, 1975.

A chamada “Crise dos Excedentes” da década de 60 foi um marco na educação superior brasileira, e provocou medidas de expansão do acesso por parte do governo brasileiro. Trata-se, na época, do relativo crescimento do acesso ao ensino de “Segundo Grau”, hoje ensino médio, que passou pressionar por mais acesso à Educação Superior. Antes deste fenômeno, o gargalo da educação superior ainda parecia um problema menor⁶¹, sendo mais grave as altas taxas de analfabetismo e a falta de acesso aos níveis de educação básica.

Florestan afirma que é necessário ampliar o acesso à educação superior, mas, por outro lado, os termos propostos pela Ditadura Militar para atender a este objetivo, consubstanciados na referida “Reforma Universitária” do fim da década de 60, não caminhavam para uma política de desenvolvimento da educação superior, mas para a reprodução de uma série de erros.

Dentre os erros, ele destacava a extrema concentração das profissões liberais em detrimento da maior diversificação das carreiras na educação superior. Por conta disso, ele afirma que a expansão da educação superior à época, ao contrário de estabelecer verdadeiras universidades no Brasil, produziu apenas estabelecimentos que se caracterizavam por unir escolas de profissionais liberais, e eram incapazes de promover interdisciplinaridade e integração de conhecimentos.

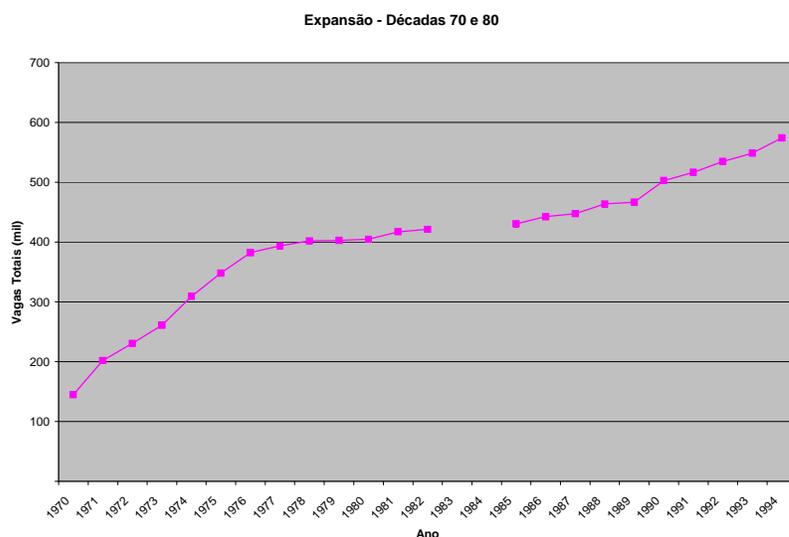
Segundo a leitura paradigmática de Florestan Fernandes para a universidade brasileira, esta dominância das profissões liberais na educação superior brasileira era um problema sério até mesmo nas instituições públicas de educação superior, já que o próprio governo costumava priorizar investimentos e ampliação do acesso para cursos como direito, medicina e engenharia, considerando menos importantes as demais carreiras universitárias e a própria complementaridade entre os conhecimentos, que permita a interdisciplinaridade. Além disso, o horizonte de expansão privada da educação superior, conforme proposto naquele governo, seria um desserviço para este planejamento das carreiras universitárias, afinal, se o governo já priorizava a abertura de vagas em função da demanda do vestibular, as instituições privadas apenas

⁶¹ Jornal da Unicamp, n. 191, Ano XVII, 23 a 29 de setembro de 2002: Estudo avalia expansão do ensino superior privado. Disponível em 17 de setembro de 2007 no sítio: http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/setembro2002/unihoje_ju191pag06.html

aprofundariam esta lógica, procurando ampliar a oferta justamente nos cursos mais procurados, isto é, com mais *demand de consumo*.

Neste sentido, pode-se notar que o paradigma crítico de Florestan Fernandes respondia a um modelo de expansão do ensino retrógrado, ainda pautado no individualismo e no conhecimento fragmentado, que ele caracteriza como a dominação dos profissionais liberais sobre a produção do conhecimento acadêmico, inclusive sobre o próprio conhecimento das profissões liberais. Esta forma de configuração dos estabelecimentos de educação superior produz conhecimentos que não se comunicam e se destinam exclusivamente a formar indivíduos para o próprio desenvolvimento profissional e ingresso no mercado, ignorando a formação de saberes importantes para o desenvolvimento social do país, que começam pela própria compreensão da nossa sociedade.

Assim, as políticas para a educação superior na década de 70 produziram, como se verifica no gráfico abaixo, um importante crescimento, chegando a triplicar o número de vagas totais na educação superior entre 1970 e 1980. No mesmo gráfico, nota-se a estabilização do crescimento das vagas entre as décadas de 80 e 90, retornando um sensível crescimento a partir da década de 1990:

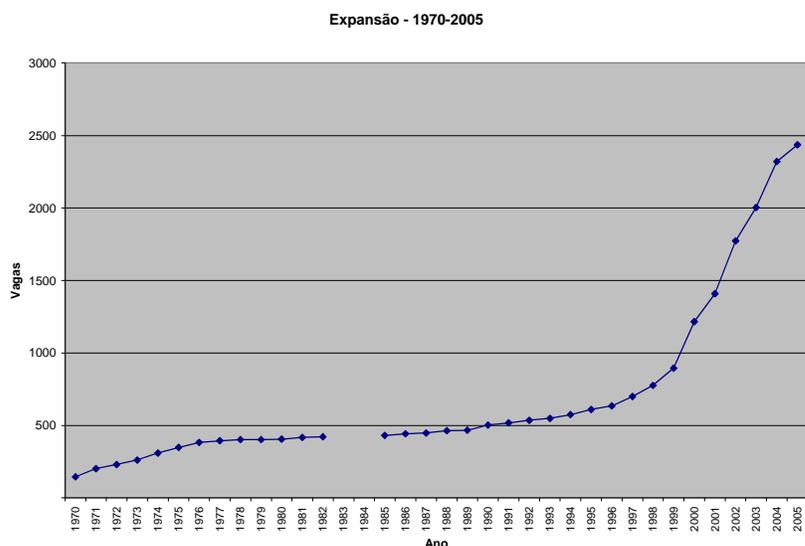


(MEC/INEP, vários anos)

O atual discurso oficial sobre os problemas da educação superior não se alterou muito, e ainda perseguimos a simples ampliação das vagas, a exemplo do que foi

criticado por Florestan Fernandes na década de 70. É claro que não se deseja sustentar aqui que a ampliação das vagas é algo ruim, pelo contrário, é positivo que o Estado se ocupe do aumento da oferta das vagas na educação superior. Porém, os mecanismos de ampliação não se pautam em um estudo qualitativo sobre a ampliação das vagas, isto é, *qual expansão nós desejamos/precisamos*.

Entre 1995 e 2005, década inserida no contexto histórico apresentado no começo deste trabalho, podemos verificar uma repetição do fenômeno de ampliação das vagas em um curto período de tempo, que neste caso ocorreu de uma forma muito mais intensa que na década de 70, como vemos no gráfico:



(MEC/INEP, vários anos)

É esta expansão, influenciada pelas políticas educacionais produzidas especialmente no período entre 1995 e 2005, que passamos a estudar qualitativamente aqui. É um fenômeno que produziu uma fantástica ampliação do acesso à educação superior, de modo que, atualmente, chegamos próximo ao patamar de 2 milhões e 500 mil vagas ofertadas em nível de educação superior, atingindo aproximadamente 11% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos, segundo PNAD/IBGE, 2005.

O que podemos verificar neste crescimento, em oposição ao fenômeno da década de 70, é que algumas questões apontadas por Florestan FERNANDES não se repetem da mesma forma, em especial a concentração da ampliação do acesso às profissões liberais, enumeradas por Florestan como Medicina, Engenharia e Direito.

Em um fenômeno diverso, a expansão da educação superior brasileira a partir da metade da década de 90 se concentrou nas ciências sociais aplicadas e ciências humanas, como vemos nos dados apontados pela tabela abaixo:

Vagas 2005 - 1995	
Direito	281,90%
Administração	587,18%
Pedagogia	216,95%
Ciências Contábeis	149,76%
Total	299,11%

(MEC/INEP)⁶²

Isto, claro, não afasta o fato de que esta expansão é extremamente influenciada por profissões com *demandas de mercado*, não rompendo com a lógica da expansão promovida conforme a demanda, porém, esta não é a única regra. Se assim fosse, cursos como medicina e engenharia deveriam crescer em proporções semelhantes ou até maiores que os cursos de direito, já que a procura por estes cursos nos vestibulares é bastante intensa.

No entanto, a pequena expansão dos cursos de medicina, por exemplo, que cresceram 78% em número de vagas na década de 1995 a 2005 desmente a idéia de que a expansão se dá com base apenas na demanda. Este crescimento está bastante abaixo do verificado dos cursos de direito, por exemplo, ou da média total de crescimento da educação superior, todos chegando a quase 300% de expansão, ou seja, com 4 vezes mais vagas em 2005 do que em 1995.

A diferença do crescimento entre estas áreas de conhecimento pode ser explicada pela diferença da participação privada na oferta. Enquanto os cursos de medicina e engenharia possuem vagas públicas e privadas mais ou menos na mesma proporção, os cursos de direito são majoritariamente ofertados por IES privadas, como vemos na tabela abaixo:

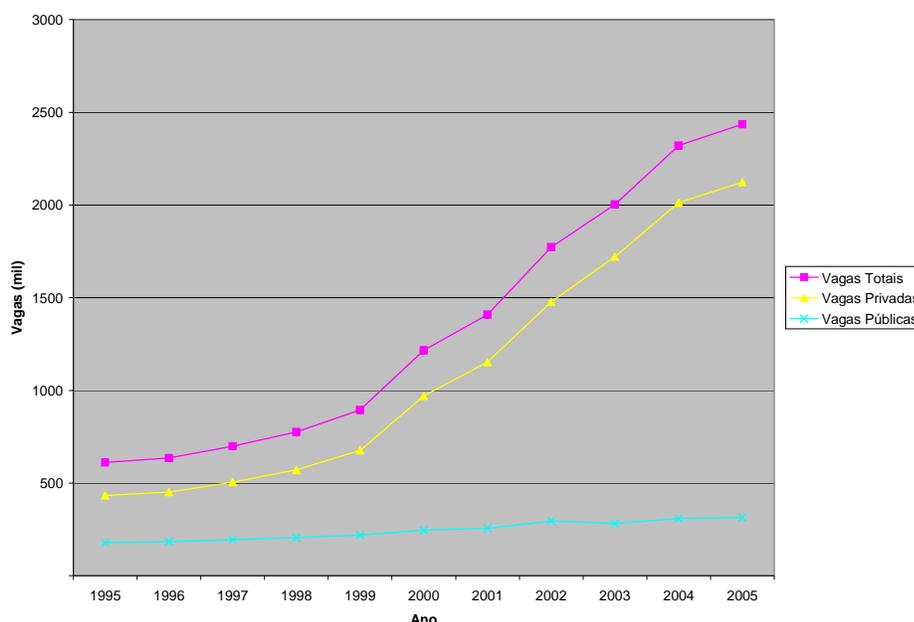
Curso	Proporção de vagas privadas
Medicina	49,29%
Engenharia	56,35%
Direito	89,03%

(MEC/INEP, 2005)

⁶² Nota: os percentuais de expansão indicam a relação da ampliação das vagas com a oferta no ano inicial. Neste sentido, um curso com oferta 200 vagas em 1995, que cresceu para uma oferta de 400 vagas em 2005, é um curso que apresentou um crescimento de vagas de 100%, ou seja, dobrou o número de vagas.

Isto indica que a expansão da educação superior não é influenciada apenas pela demanda de mercado, ou seja, a oferta de cursos conforme demanda na população verificada nas concorrências de vestibular, como aprendemos no texto de Florestan Fernandes. A expansão da educação superior também se faz em função dos custos operacionais, que são mais altos em cursos como medicina e engenharia do que em cursos como direito. É uma estranha contradição: ao mesmo tempo em que se sugere que o poder público não possui condições econômicas de oferecer educação, vemos que é o setor privado que se furta de oferecer cursos de alto custo. Uma hipótese para explicar esta questão é que talvez não existam pessoas com condições econômicas para pagar cursos caros e, neste sentido, só se confirma a importante função que cumpre a oferta pública de educação superior.

Se este momento histórico é marcado pela contenção dos gastos públicos nas políticas educacionais, é bastante previsível que a expansão da educação superior se dê principalmente pela via privada, o que é confirmado pelos dados do censo da educação superior do MEC/INEP, demonstrados no gráfico abaixo:



Em 1995 já havia mais de duas vezes mais instituições privadas do que públicas na educação superior. Em 2005, verifica-se um cenário de quase exclusividade da oferta privada na educação superior brasileira, com quase 7 vezes mais vagas privadas

do que públicas, e com este setor contribuindo para uma parcela de 87,14% das vagas totais na educação superior brasileira.

É de se supor, portanto, que diante da pequena participação privada na oferta de cursos como medicina e engenharia, e a alta oferta privada em cursos como direito, enquanto o crescimento da educação superior é quase exclusivamente privado, são estes cursos que passam a ser ofertados em maior quantidade, resultando na concentração de vagas em poucas áreas do conhecimento, orientada especialmente pelos cursos operacionais e de funcionamento destes cursos. Isto indica que a expansão, como é previsível, apenas se concentra em cursos *mais rentáveis*, o que é justamente a associação entre a demanda e os custos operacionais.

Estes são os dados que confirmam o crescimento quase nulo dos investimentos públicos em educação. As vagas públicas aumentaram, no período de 1995 a 2005, aproximadamente 75%, chegando ao final de 2005 com uma participação de 12,86% no total das vagas da educação superior. Uma das principais conseqüências da pouca interferência do poder público na educação superior diz respeito à pouca diversificação das áreas de conhecimento.

Já o crescimento das vagas privadas no mesmo período é impressionante: em 2005 ofertou-se em instituições particulares cerca de 390% mais vagas que em 1995, ou seja, chegamos a 2005 com uma oferta privada de educação superior de quase 5 vezes o número de vagas do que em meados da década de 90.

III.1.1. Aumento da taxa de escolarização no ensino médio

Uma das razões para o crescimento da educação superior é o próprio aumento na taxa de escolarização no ensino médio. O Brasil apresenta sérios problemas em todos os níveis de ensino, e não somente na educação superior. São marcantes os índices de analfabetismo em nossa população, chegando a mais de 10% da população em 2005, segundo dados do IBGE/PNAD. O acesso, ou o não-acesso, aos níveis básico, fundamental e médio de ensino, portanto, bloqueia progressivamente o acesso à educação superior, já que reduz a população que potencialmente poderia acessar os níveis superiores de educação.

É impossível entender a taxa de escolarização líquida da educação superior sem compreender a mesma taxa no nível médio. Em 1993, o Brasil tinha apenas 18,9% dos jovens com idade entre 15 e 17 estudando no nível médio. Ou seja, o problema começa desde antes, e não apenas no acesso superior. Este índice já melhorou bastante desde então, chegando em 2003 a 43,1% de taxa de escolarização no nível médio, resultando em um crescimento de mais de 100% do acesso ao nível médio de ensino para os jovens com idade entre 15 e 17 anos. Esta taxa ainda está longe do objetivo programado pela LDB, que é a universalização do ensino médio, mas já amplia consideravelmente a camada da população que pode acessar a educação superior.

III.I.II. Regulamentação da oferta privada educação superior

A oferta privada de educação superior não é uma novidade no Brasil. Efetivamente, desde o princípio, sempre existiram escolas particulares de nível superior. O que ocorre na década de 90 é o surgimento de novas leis e regulamentos que tratam deste setor a partir da nova ordem constitucional. A nova Lei de Diretrizes e Bases e demais ordenamentos relativos à educação superior emergem no eterno conflito entre o programa de Estado Social pretendido pela constituição e a pressão das políticas de inspiração neoliberal.

Em 1995, em meio à elaboração da nova LDB, por medida provisória, o governo de Fernando Henrique Cardoso edita uma medida provisória, posteriormente convertida na lei 9.131/1995, criando diversos parâmetros regulatórios para a oferta da educação superior, dos quais destaca-se o Exame Nacional de Cursos, ou PROVÃO. Ainda, esta lei atualizava outros dispositivos já existentes na LDB de 1961, como a transformação do Conselho Federal de Educação em Conselho Nacional de Educação (CNE) e cria sua Câmara de Ensino Superior, com funções próprias de *regulamentar a oferta da educação superior*, especialmente no que tange às diretrizes curriculares, à deliberação sobre a criação de novos cursos e instituições de ensino superior e à elaboração e execução do Plano Nacional de Educação.

Posteriormente, em 1996, entra em vigor a nova LDB (Lei 9.394), que reforça a função de avaliação atribuída ao MEC. É importante destacar que neste período, ao passo em que são contingenciados os recursos para a educação superior e outras

áreas sociais, intensifica-se a criação de normas regulamentadoras da educação superior, que se pautam nos parâmetros de oferta e avaliação da qualidade. Estes modelos, pode-se dizer, são orientados por um modelo *mercadológico* de ensino superior, isto é, orientados a organizar a *concorrência* entre as instituições que ofertam o produto educação, pautando-se na criação de *rankings* de qualidade e métodos avaliativos pautados em demandas de mercado.

Estas normas regulamentadoras da educação especializam-se em tratar das garantias do *consumidor da educação*, no que tange a critérios de oferta com qualidade e parâmetros gerais de mercado, mas muito pouco ou nada tratam de questões substanciais para a qualidade da educação superior no que tange à precarização das funções docentes e dos trabalhadores em educação que, no processo de massificação e privatização do setor, serão, como veremos, seriamente afetados. Ainda, é inexistente qualquer planejamento para a diversificação das área de conhecimento para a formação de profissionais, permitindo-se a concentração das vagas em poucos cursos, ao critério da oferta de mercado.

Ainda, a orientação geral do ordenamento da educação superior, ao vetar a reserva de mais recursos e investimentos públicos para a educação superior, não se ocupa mais da sua garantia enquanto direito social, mas sim enquanto produto de mercado, transformando o cidadão destinatário deste direito em consumidor de um produto. Esta séria substituição de padrões afeta seriamente o direito social à educação, agora restrito aos *incluídos* na sociedade de consumo.

III.1.III. Oferta conforme as condições de consumo

Por ser uma expansão pautada no consumo por educação, é impossível desconsiderar a capacidade econômica dos consumidores como elemento determinante na oferta. Cumpre observar que os trabalhadores brasileiros, segundo dados do PNAD/IBGE, encontram-se majoritariamente nas faixas de renda familiar inferiores a 3 salários mínimos. Aproximadamente 87% dos brasileiros integram famílias com renda domiciliar total não superior a 10 salários mínimos. Isto significa que, no Brasil, é raro encontrar famílias que possam sustentar para seus filhos, ou

trabalhadores que possam pagar para sua própria educação, mais do que 500 ou 600 reais a título de mensalidade em instituições de educação superior.

A expansão pautada na combinação apresentada acima faz com que o crescimento, ao superar o elitismo dominante na educação superior e atingir as classes mais populares, force a oferta de cursos *baratos*, mas com expectativas de empregos bem-remunerados. Um dos melhores exemplos deste modelo é justamente o ensino jurídico. Diferentemente de cursos superiores de engenharia, medicina, os cursos de direito podem ser ofertados a um custo menor, dado que não demandam infra-estrutura especializada, como laboratórios.

É neste sentido que se verifica a concentração da expansão da educação superior em cursos com direito e administração. São cursos que oferecem aos *consumidores*, futuros profissionais, expectativas de empregos com boa remuneração e estabilidade. O mesmo ocorre com os cursos de pedagogia, bastante demandados por conta das exigências da LDB ao sistema educacional fundamental e médio, ou os cursos de contabilidade, cujos profissionais são necessários para as atividades mais básicas do dia-a-dia do funcionamento das empresas.

Como visto, o curso de direito cumpre um papel protagonista na expansão, sendo uma das áreas que mais concentra o crescimento das vagas e sendo quase que integralmente ofertado pela iniciativa privada. Em função disto, sobre o ensino jurídico tem sido produzido uma diversidade de regulamentos, que procuram garantir padrões mínimos de qualidade e formação crítica. O papel que estes regulamentos cumprem na expansão do ensino é o tema que pretendo abordar no próximo capítulo.

III.II. O Ensino Jurídico

O curso de direito possui uma característica impar em relação aos demais cursos. Seus egressos são, por regra, capacitados a cumprirem com exclusividade das principais funções do Poder Judiciário, sendo esta não somente uma *reserva de mercado*, mas um fator de *demanda* permanente, isto é, não há como dizer, na atual ordem, que o Estado pode prescindir dos cursos de direito, pois é nestes cursos que se forma um amplo setor da burocracia estatal ligada diretamente ao Poder Judiciário.

Especialmente em função desta característica, há forte demanda social por oferta nestes cursos, como é visível nas concorrências para o vestibular em que este curso, juntamente com medicina e engenharia, possui uma demanda superior à média. Trata-se, efetivamente, de um *consumo reprimido* por ensino jurídico.

Dos atuais 4,4 milhões de estudantes de nível superior no Brasil, quase meio milhão é formado por estudantes de direito e 90% destes estudantes estão matriculados em instituições privadas de educação superior. Se, por um lado, esta intensa procura pelo acesso ao ensino jurídico é provocada pelas condições de trabalho da profissão, que oferecem expectativas de acesso a diversos empregos e boa renda com estabilidade, também é possível que não existam tantos empregos especializados nesta área para suprir tamanha demanda.

Paralelamente à fase de expansão e regulamentação da educação superior, pode-se verificar que tem especial importância a instituição do Exame de Ordem, também em 1995, para o acesso à OAB enquanto requisito obrigatório para o exercício da profissão. A exemplo do conjunto global de regulamentações que acompanharam a intensa expansão da educação superior, como a instituição do Exame Nacional de Cursos e o estabelecimento de um padrão curricular para as instituições, o exame de ordem segue a esteira da rotulação e padronização que dominam todo este modelo educacional pautado no consumo e na oferta de mercado.

Por outro lado, o estabelecimento do exame de ordem frustra expectativas de atuação profissional retirando do curso de direito o caráter de acesso à profissão e permitindo um modelo de separação inconsistente entre educação e formação para a profissão. Ora, esta separação desconstrói bruscamente o conteúdo do direito social à educação que não é outra coisa que não o direito social à qualificação para o trabalho e para a cidadania, como é expressamente previsto em nossa constituição:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, **seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.**

Assim, criam-se as condições estruturais para a massificação e mercantilização da educação sem afetar um aspecto central da sociedade capitalista: as necessárias restrições de acesso ao trabalho. A separação entre acesso à educação e acesso à

profissão impõe um novo gargalo, que não se resolve com a universalização do acesso à educação. Não é de se surpreender que o contexto neoliberal promova a descaracterização do acesso à educação no seu caráter de acesso à profissão e, transformando tudo em produto, permite-se em um primeiro momento vender o produto educacional para, posteriormente, vender os cursos que dão acesso ao exame de ordem e, mais do que isso, garantir que a elitização antes existente se preserve naquilo que importa: o acesso à profissão.

Um outro aspecto fundamental que se aponta neste estudo é a questão do trabalho docente enquanto elemento estruturante da qualidade de ensino. É impensável pensar um modelo de educação superior que não valoriza as funções docentes juntamente com a infra-estrutura da instituição de ensino. Neste sentido, encontramos o cenário mais grave deste modelo de expansão da educação superior, pois, como se verifica, os parâmetros regulatórios que buscam a qualidade no ensino geralmente atacam questões como o currículo ou exigências básicas de infra-estrutura, mas não estabelecem condições mínimas de trabalho docente.

Este cenário conduz à curiosa condição de que, recorrentemente, as instituições privadas de ensino superior têm conseguido cumprir de forma mais adequada as resoluções estabelecidas pelo MEC quanto aos parâmetros de *horas-aula* ou *infra-estrutura mínima* do que as próprias instituições públicas. Isto se deve ao fato de que, no setor privado, os docentes tem sofrido com a profunda precarização de seu trabalho, muitos submetidos a jornadas semanais *ilimitadas* de trabalho em sala de aula, mediante o pagamento de salários totalmente desproporcionais à qualificação dos mesmos.

Mesmo os parâmetros de qualificação docente exigida, como um mínimo de mestres e doutores, ou então a diversificação das áreas de formação dos docentes para a oferta das disciplinas chamadas propedêuticas, como critérios para a manutenção das instituições não têm servido como mecanismos hábeis para conter a precarização, isto porque, de fato, existe no mercado uma boa quantidade de profissionais com estas qualificações e dispostos ao trabalho docente, que são muitas vezes contratados como *horistas* ou em regimes de trabalho bastante instáveis.

Neste aspecto, ainda, ressalta-se que é justamente o poder público que demonstra o maior descaso no cumprimento das exigências, contingenciando recursos para a contratação de novos docentes e investimentos em infra-estrutura. As instituições particulares promovem os investimentos em infra-estrutura e contratam recursos humanos com remunerações enxutas e, desta forma, atendem aos parâmetros mínimos de regulação, que não tratam das condições de trabalho docente como um critério de qualidade.

III.III. Resoluções sobre o Ensino Jurídico

No contexto das regulamentações para a expansão da educação superior, o MEC estabelece a portaria 1.886/1994, antes mesmo da criação do Conselho Nacional de Educação, com a finalidade de instituir parâmetros curriculares básicos para os cursos de Direito. A portaria, segundo a análise de Katya KOZICKI⁶³, aponta diversos avanços para os cursos de direito, definindo um padrão fundamental de qualidade a ser ofertado por todas as instituições.

Entre as exigências mínimas para os cursos de direito, contidas naquela regulamentação, estão a carga horária mínima de 3.300 horas, a oferta de um rol de disciplinas sistematizado em matérias fundamentais e profissionalizantes, bem como a exigência de uma parte prática constituída pelo estágio obrigatório. Ainda, a carga horária recebe uma parcela flexível a ser preenchida com atividades complementares como pesquisa e extensão, e a exigência de uma monografia para a conclusão do curso. A título de infra-estrutura básica, a portaria exige a instalação de uma biblioteca com pelo menos 10.000 títulos.

Destes aspectos regulamentares, é bastante importante o rol fundamental de disciplinas e a monografia, exigindo que a formação possua, necessariamente, um padrão crítico e dogmático, com uma estrutura mínima de exigências a serem cumpridas em todas as instituições. Ainda, a infra-estrutura básica garante que a instituição assuma um compromisso com o investimento para o ensino. No entanto, ainda que estas condições e investimentos básicos constituam um custo que onera o

⁶³ KOZICKI, Katya. *A política educacional do governo e seus reflexos nos cursos jurídicos*. In *Revista de Estudos Jurídicos*. Vol. IV, n. 1º - Ago, 1997. p. 227 e ss.

capital, forçando a instituição a oferecer uma educação com um padrão mínimo de qualidade, é fundamental destacar que, em nenhum momento, esta regulamentação procura garantir boas condições de trabalho docente.

Em substituição à resolução 1886/94, surge em 2004 a resolução nº 9, do CNE/CES/MEC, que vem atualizar dispositivos constantes da antiga resolução. Modificando o tratamento das disciplinas, antes denominadas *matérias*, agora denominadas *conteúdos*, a resolução aponta para uma maior flexibilização da estrutura curricular, sem abrir mão do conteúdo a ser abordado no curso que, a partir desta resolução, se amplia para conhecimentos de antropologia e psicologia, a serem abordados no eixo de formação fundamental.

No entanto, como se vê, novamente o problema das condições do trabalho docente são ignorados pela regulamentação. Isto, claro, não retira a importância de se estabelecerem conteúdos mínimos a serem abordados pelo curso, porém o que se destaca aqui é que a regulamentação é omissa em uma questão central para a qualidade de ensino, que são as boas condições de trabalho docente e a democracia nas IES, com isto a criação de novos cursos, a preços baixos e dentro dos padrões exigidos é feita sem obstáculos à precarização do trabalho docente, e isto, sem dúvida, é elemento prejudicial à qualidade da educação ministrada.

O resultado deste formato de regulamentação é o que se vê na prática após a promulgação destas portarias: as instituições particulares adotam as novas diretrizes e muitas vezes as cumprem com melhores “condições” que as instituições públicas, como se vê na média da carga horária ofertada em IES privadas (3971 horas) em relação às públicas federais (3626 horas).⁶⁴ Ou mesmo no cumprimento das exigências curriculares, onde se verifica que as instituições federais, por meio de seus gestores, criam mais obstáculos ao cumprimento dos novos conteúdos, como antropologia e psicologia, do que os gestores das IES privadas, já que o cumprimento de cargas horárias ou esta diversificação dos conteúdos ofertados também são mais facilmente realizados em IES privadas do que nas públicas, em função dos custos com pessoal.

⁶⁴ Cf. artigo de CERQUEIRA, Daniel Torres de. *Ensino do direito no Brasil: breve radiografia do setor.*

CONCLUSÃO

Ficam traçados, neste trabalho, alguns elementos para compreender a relação entre as políticas educacionais brasileiras e as conseqüências para o ensino do direito. É possível ainda verificar com mais detalhe as relações desta expansão com a demanda social, em suas diversas perspectivas⁶⁵.

O resgate do contexto neoliberal contribui para localizar no momento histórico o caráter destas políticas educacionais. Não se vê grande divergência no debate fundamental sobre a transformação da educação de direito social em bem de consumo. É verdade que todos notam este sentido de mercantilização da educação, como se vê no diagnóstico contido no Plano Nacional de Educação, na Exposição de Motivos da Lei da Reforma Educacional e nos documentos do ANDES-SN. A divergência diz respeito aos meios de ação a partir daí e, ao que parece, as sucessivas medidas adotadas a partir da década de 90 não conduziram a educação superior para outro caminho.

É pertinente ressaltar também que, quanto à avaliação das conseqüências, não se encontram divergências sobre a importância de se ampliar quantitativamente o acesso à educação superior. Números absolutos de mais estudantes neste nível de ensino devem ser o objetivo de todos. O maior problema é a qualidade da atual ampliação do acesso, que tende a produzir uma oferta hipertrofiada em alguns poucos cursos. A regulamentação dos serviços educacionais confirma o caráter de mercantilização que se impõe a este direito social, tratando, quase sempre, de critérios de proteção do consumidor dos serviços educacionais, oferecidos conforme padrões determinados pelo Ministério da Educação.

O problema atualiza a leitura de Florestan Fernandes, que trabalhava um contexto de expansão da educação superior com razoável presença do setor público, e *problemas de planejamento educacional* que diziam mais respeito à fragmentação dos conhecimentos e individualização de profissões. Como dizia o eminente sociólogo, se o Poder Público não sabe conduzir bem a interdisciplinaridade e a oferta diversificada de áreas de conhecimento, não será o setor privado que resolverá o problema.

⁶⁵ Para um estudo detalhado sobre demanda social e educação, ver DUARTE. Arédio Teixeira. *Unviersidade e Sociedade: Superando o Descompasso*. GOIÂNIA: CEGRAF-UFG, 1990.

A crítica que pretendo demonstrar é que os sucessivos governos, ao contrário de planejar e pensar o futuro da educação, optaram por abster-se desta tarefa. O problema, ao que tudo indica, não se resolve com o simples planejamento educacional ou com mais investimentos públicos no setor, já que há uma questão essencial de demanda que não se resolve tão facilmente. O contexto do modo de produção pressiona pela formação de profissionais em áreas específicas, não sendo possível simplesmente produzir demanda em áreas *não produtivas* nos termos do regime.

Mesmo nas profissões mais demandadas pelo mercado de trabalho, a questão não é tão simples, ocorrendo verdadeira separação entre a oferta de educação e o acesso às colocações no mercado de trabalho, como é o caso do exame de ordem, uma experiência que tende a se repetir em outras áreas do conhecimento. Isto demonstra que o efetivo acesso à educação, entendido também como qualificação profissional e para a cidadania, só pode ocorrer com a superação de determinados corporativismos, mas também, e especialmente, com o desenvolvimento econômico e social que crie efetiva demanda para colocação de novos profissionais qualificados. Em suma, coloca-se a questão: primeiro formam-se os profissionais de nível superior para depois promover o desenvolvimento, ou é o contrário? Por ora, não me aproximo de qualquer resposta conclusiva neste sentido.

O que efetivamente se verifica é o grave problema da expansão desordenada da educação superior, que parece não ver limites ou qualquer controle nas regulamentações existentes.

BIBLIOGRAFIA

- ANDES. Cadernos ANDES: *Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira*, n. 2, 3ª ed. atualizada e revisada, Brasília: ANDES, 2003.
- ARCARY, Valério. *As esquinas perigosas da História: Situações revolucionárias em perspectiva marxista*. São Paulo: Xamã, 2004.
- ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. Brasília: Editora UnB, 1988.
- AZEVEDO, Plauto Faraco. *Direito, Justiça Social e Neoliberalismo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- BARROSO, Luiz Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*. 7º ed. Atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- BRASIL, MEC. *Reforma da Educação Superior: Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior*. 2003.
- _____. *Reflexões: Política e direito*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- _____. *Teoria do Estado*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- CADERNO DE DEBATES, nº 2. São Paulo: ILAESE, 2005.
- CAHS. *Revista de Ensino Jurídico e Reforma Curricular*. Curitiba: 2005.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 1982.
- _____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4º Ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.
- CERQUEIRA, Daniel Torres de. *Ensino do direito no Brasil: breve radiografia do setor*.
- _____, FRAGALE FILHO, Roberto. *O Ensino Jurídico em Debate: O papel das disciplinas propedêuticas na formação jurídica*. Campinas: Millennium Editora, 2006.
- CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas?: Neoliberalismo e ordem global*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- DUARTE. Arédio Teixeira. *Universidade e Sociedade: Superando o Descompasso*. GOIÂNIA: CEGRAF-UFG, 1990.
- FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira: Reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-omega, 1975.
- _____. *A transição prolongada: O período pós-constitucional*. São Paulo: Cortez, 1990.
- FONSECA, Ricardo Marcelo (org). *Repensando a Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

- GENRO, Tarso. *Exposição de Motivos – Anteprojeto de Lei da Educação Superior*. Brasília: MEC, 2005.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)*. 8ª Ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. 4º Ed. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- HELLER, Agnes. *O Cotidiano e a História*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: O breve século XX – 1914-1991*.
_____. *Tempos Interessantes: Uma vida no século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2005 e 2006.
- INEP. *Educação Superior Brasileira: 1991-2004*. v. Paraná. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.
- _____. *Sinopse Estatística da Educação Superior – séries 1995 - 2005*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1995-2005.
- _____. *Resultados e Tendências da Educação Superior – Brasil*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2001.
- KOZICKI, Katya. *A política educacional do governo e seus reflexos nos cursos jurídicos*. In *Revista de Estudos Jurídicos*
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LASSALLE, Ferdinand. *Que é uma Constituição?* Edições e Publicações Brasil, São Paulo, 1933.
- LAURELL, Asa Cristina (org.) *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. 3º ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação na Constituição de 1988*. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR, 2000.
- MARQUES NETO, Agostinho R.; COUTINHO, Jacinto Nelson de M.; RAMOS FILHO, Wilson; CAMARGO E GOMES, Manoel Eduardo; FACHIN, Luiz Edson. *Direito e Neoliberalismo: Elementos para uma leitura interdisciplinar*. Curitiba: EDIBEJ, 1996.
- MÉSZÁROS, István. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- _____. *O Século XXI: socialismo ou barbárie*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- NUNES, António José Avelãs. *Uma Introdução à Economia Política*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- _____. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

- _____. *A Constituição Européia: A constitucionalização do neoliberalismo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Portugal: Coimbra Editora, 2007.
- NUNES, Edson; NOGUEIRA, André Magalhães; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Futuros Possíveis, Passados Indesejáveis: Selo da OAB, Provão e avaliação do ensino superior*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- OAB. *Formação Jurídica e Inserção Profissional*. Brasília: OAB Conselho Federal, 2003.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.). *Política Educacional: Impasses e Alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. *Os Sentidos da Democracia: Políticas do Dissenso e Hegemonia Global*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- REVISTA OITENTA. Volume 4, Porto Alegre: L&PM Editores, Primavera de 1980.
- REVISTA UNIVERSIDADE E SOCIEDADE, ano XV, nº 37, Brasília: ANDES, Março de 2006.
- RODRIGUES. Horácio Wanderlei. *Pensando o ensino do direito no século XXI: Diretrizes curriculares, projeto pedagógico e outras questões pertinentes*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.
- SADER, Emir. GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-Neoliberalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Crítica da Razão Indolente: Contra o desperdício da experiência*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- _____. *Poder Constituinte e Poder Popular (Estudos sobre a constituição)*. 1ª ed. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- TEXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.
- TROTSKY, Leon. *A História da Revolução Russa*. T. 1. São Paulo: Sundermann, 2007.
- WOODS, Ellen Meiksins. *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. Campinas: Boitempo Editora, 2007.