PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Educação
Mestrado Acadêmico

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E ATOS NORMATIVOS DE PROCEDIMENTOS DE CREDENCIAMENTO

Magno Federici Gomes

Belo Horizonte
2008

Magno Federici Gomes

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E ATOS NORMATIVOS DE PROCEDIMENTOS DE CREDENCIAMENTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Mestrado Acadêmico, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury

Belo Horizonte
2008

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Gomes, Magno Federici, 1975-
G633p Políticas de educação superior e atos normativos de procedimentos de credenciamento / Magno Federici Gomes. – Belo Horizonte, 2008.
328 f.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury.
Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-graduação em Educação.
Bibliografia.

1. Ensino superior – Brasil – Teses. 2. Educação e Estado. 3. Credenciamento (Ensino) – Brasil I. Cury, Carlos Roberto Jamil. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. III. Título

CDU: 37.014(81)

Bibliotecário: Fernando A. Dias – CRB6/1084

Magno Federici Gomes

Políticas de Educação Superior e Atos Normativos de Procedimentos de Credenciamento

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Mestrado Acadêmico, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Belo Horizonte, 18 de abril de 2008.

_____

Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury (Orientador) – PUC Minas

_____

Profa. Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri – USP

_____

Prof. Dr. Hermas Gonçalves Arana – PUC Minas

Ao meu pai, sempre presente na memória, a minha mãe, namorada, verdadeiros amigos e a todos que foram estímulo e desafio.

Agradeço
à Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, pela bolsa de estudos e pelo auxílio carga horária.
ao Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury, orientador, colaborador, colega e, principalmente, amigo.

"*Si pensamos que `para democratizar el poder hay que democratizar el saber´, todo lo que se realice en pro de la educación, la formación, la enseñanza u otros conceptos análogos, servirá para establecer una auténtica sociedad democrática basada en la libertad, la responsabilidad y la solidaridad*".

LARRAÑAGA

RESUMO

A presente dissertação apresenta como objeto de pesquisa o estudo dos "Procedimentos de Credenciamento e Conexos" de Instituições de Ensino Superior (IES), tendo em vista o ordenamento jurídico-educacional brasileiro. Se o exercício das funções normativas do Ministério da Educação (MEC) e do Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio de sua Câmara de Educação Superior (CES), for efetivamente respaldado pelo princípio constitucional da garantia do padrão de qualidade, presente nos arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, Constituição da República de 1988 (CR/88), poder-se-á chegar à legalidade de todo ordenamento educacional brasileiro. Contudo, o art. 9º, § 2º, alíneas "d", "e", "f", "g" e "j", Lei nº 4.024/61, cuja redação foi dada pelo art. 1º Lei nº 9.131/95, anterior à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e o art. 14 Lei nº 10.861/01 podem implicar usurpação de competência constitucional, pois o processo legislativo é atribuição exclusiva do Poder Legislativo e não do Executivo, com certas exceções (arts. 59 e seguintes CR/88). Se o verbo "deliberar", presente nas alíneas "d", "e", "f", "g" e "j", do § 2º, do art. 9º Lei nº 4.024/61, for uma delegação disfarçada de competência legislativa ao CNE (órgão do Poder Executivo), sem permissivo constitucional prévio, poder-se-á chegar à conclusão de que uma parte do sistema legislativo educacional brasileiro é inconstitucional. Assim sendo, estaria sujeito ao controle de constitucionalidade repressivo, a ser realizado pelo Poder Judiciário, inclusive sobre a Lei nº 10.861/04 e o Decreto nº 5.773/06, o que merece investigação e estudos sólidos à vista de suas conseqüências no expressivo campo da educação superior. Esse tema insere-se nas áreas do Direito e da Educação, especialmente nos ramos referentes ao Direito Constitucional, Administrativo e Educacional, sendo esta uma pesquisa teórico-documental, sob uma perspectiva dogmática. A guisa de conclusões, verificou-se que os atos administrativos normativos, relacionados com os processos periódicos de avaliação de IES, por meio dos procedimentos de credenciamento, recredenciamento de instituições, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, regulamentam diretamente comandos constitucionais de eficácia plena, efetivando o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, no que tange à avaliação qualitativa da educação superior.

Palavras-Chave: Políticas públicas educacionais – Avaliação de Instituições de Ensino Superior – Funções normativas do Poder Público – Procedimentos de credenciamento e conexos.

RESUMEN

Esta disertación presenta como objeto de investigación el estudio de los "Procedimientos de Reconocimiento y Conexos" de Instituciones de Enseñanza Superior (IES), teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico-educacional brasileño. Caso el ejercicio de las funciones normativas del Ministerio de Educación (MEC) y del Consejo Nacional de Educación (CNE), a través de su Cámara de Enseñanza Superior (CES), esté efectivamente amparado por el principio constitucional de la garantía del nivel de cualidad, constante en los artículos 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, Constitución de la República de 1988 (CR/88), podrá ser alcanzada la legalidad de todo el ordenamiento educacional brasileño. Sin embargo, el artículo 9º, § 2º, alienas "d", "e", "f", "g" y "j", Ley nº 4.024/61, cuya redacción fue concedida por el artículo 1º Ley nº 9.131/95, anterior a la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), y el artículo 14 Ley nº 10.861/01 pueden implicar usurpación de competencia constitucional, ya que el proceso legislativo es atribución exclusiva del Poder Legislativo y no del Ejecutivo, con algunas excepciones (artículos 59 y siguientes CR/88). Si los verbos "deliberar", presentes en las alineas d", "e", "f", "g" y "j", del § 2º, del artículo 9º Ley nº 4.024/61 antes citados, fueran una delegación disfrazada de competencia legislativa al CNE (órgano del Poder Ejecutivo), sin permisivo constitucional previo, será posible concluirse que una parte del sistema legislativo educacional brasileño es inconstitucional y estaría sujeto al control de constitucionalidad represivo, a ser realizado por el Poder Jurisdiccional, incluso sobre la Ley nº 10.861/04 y el Decreto nº 5.773/06, el que merece investigación y analice sólidos, en función de sus consecuencias en el expresivo campo de la enseñanza superior. Ese tema se incluye en los áreas del Derecho y de la Educación, especialmente en las ramas referentes al Derecho Constitucional, Administrativo y Educacional, siendo una investigación teórico-documental, en una perspectiva dogmática. Como conclusiones, se ha constatado que los actos administrativos normativos creadores de los procesos periódicos de evaluación de IES, a través de los procedimientos de autorización, reconocimiento y renovación de reconocimiento de instituciones y cursos superiores, explicitan directamente comandos constitucionales de eficacia plena, dando efectividad al principio de la supremacía de los intereses de la sociedad sobre los particulares, en la evaluación cualitativa de la enseñanza superior.

Palabras-Clave: Políticas públicas educacionales – Evaluación de Instituciones de Enseñanza Superior – Funciones normativas de la Administración Pública – Procedimientos de reconocimiento y conexos.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico nº 01: Distribuição Percentual do Número de Instituições por Natureza - Brasil (1980-1998)

Gráfico nº 02: Distribuição Percentual do Número de Instituições por Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998)

Gráfico nº 03: Distribuição Percentual da Matrícula por Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998)

Gráfico nº 04: Distribuição Percentual do Número de Funções Docentes por Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998)

LISTA DE TABELAS

Tabela nº 01: Evolução do Número de Instituições por Natureza e Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998)

Tabela nº 02: Evolução do Número de Instituições por Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998)

Tabela nº 03: Evolução da Matrícula por Natureza e Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998)

Tabela nº 04: Evolução da Matrícula por Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998)

Tabela nº 05: Evolução do Número de Funções Docentes em Exercício por Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998)

Tabela nº 06: Evolução do Número de Instituições por Dependência Administrativa - Brasil (1999-2005)

Tabela nº 07: Evolução da Matrícula por Dependência Administrativa - Brasil (1999-2005)

Tabela nº 08: Evolução do Número de Funções Docentes em Exercício e Afastados por Dependência Administrativa - Brasil (1999-2005)

Tabela nº 09: Concluintes do Ensino Médio no Brasil, por Categoria Administrativa (1980-2000)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ação Direta de Inconstitucionalidade:	ADIn
Ações Diretas de Inconstitucionalidade:	ADIns
Artigo:	art.
Artigos:	arts.
Assembléia Geral das Nações Unidas:	AGNU
Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior:	ABMES
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:	ADCT
Banco de Avaliadores do SINAES:	BASis
Câmara de Educação Básica:	CEB
Câmara de Educação Superior:	CES
Câmara da Reforma do Estado:	CRE
Centro de Informática do MEC:	CIMEC
Código Civil de 1916:	CC/16
Código Civil de 2002:	CC/02
Código de Processo Civil:	CPC
Código Tributário Nacional:	CTN
Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior:	CEA
Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior:	CONAES
Comissão Própria de Avaliação:	CPA
Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação:	CTAA
Congresso Nacional de Educação:	CONED
Conselho de Ensino Superior:	CsEnS
Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras:	CRUB
Conselho Federal de Educação:	CFE
Conselho Nacional de Educação:	CNE
Conselho Nacional de Ensino:	CNEn
Conselho Nacional de Pesquisa:	CNPQ
Conselho Nacional de Secretários de Educação:	CONSED
Conselhos Estaduais de Educação:	CEEs

Constituição da República de 1988:	CR/88
Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior:	CAPES
Diário de Justiça da União:	DJU
Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior:	DAES
Educação na Modalidade à Distância:	EAD
Emenda Constitucional:	EC
Emendas Constitucionais:	ECs
Exame Nacional de Cursos:	ENC
Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes:	ENADE
Fernando Henrique Cardoso:	FHC
Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular:	FUNADESP
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço:	FGTS
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação:	FUNDEB
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério:	FUNDEF
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal:	FPE
Fundo de Participação dos Municípios:	FPM
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação:	FNDE
Grupo de Trabalho da Reforma Universitária de 1968:	GT
Instituição(ões) de Ensino Superior:	IES
Instituição(ões) Federais de Ensino Superior:	IFES
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:	IBGE
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada:	IPEA
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira:	INEP
Instituto Tecnológico da Aeronáutica:	ITA
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96):	LDB
Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei nº 4.657/42):	LICC
Língua Brasileira de Sinais:	LIBRAS
Medida Provisória:	MPv
Medidas Provisórias:	MPvs

Ministério da Educação:	MEC
Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura:	UNESCO
Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico:	OCDE
Parágrafo:	§
Parágrafos:	§§
Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/01):	PNE
Plano(s) de Desenvolvimento Institucional(is):	PDI
Presidência da República:	PR
Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área:	PAIDEIA
Projetos de Lei:	PL
Projeto de Lei nº 1.258-C/88:	PLC
Projeto(s) Pedagógico(s) de Curso:	PPC
Projeto(s) Pedagógico(s) Institucionais:	PPI
Secretaria de Educação a Distância:	SEED
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica:	SETEC
Secretaria de Educação Superior:	SESu
Secretaria de Informática do MEC:	SEINF
Serviço de Estatística da Educação e Cultura:	SEEC
Sistema Eletrônico dos Processos da Educação Superior:	e-MEC
Sistema Integrado de Informações Educacionais:	SIEd
Sistema Integrado de Informações da Educação Superior:	SIEd-Sup
Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior:	SINAES
Sistema Único de Saúde:	SUS
Superior Tribunal de Justiça:	STJ
Supremo Tribunal Federal:	STF
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação:	UNDIME
Universidade de Brasília:	UNB
Universidade de Minas Gerais:	UEMG
Universidade de São Paulo:	USP
Universidade do Distrito Federal:	UDF

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO ---------- 15

1. DEFINIÇÃO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO ---------- 19
2. JUSTIFICATIVA ---------- 25
3. METODOLOGIA, FORMA DE ANÁLISE DE RESULTADOS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS ---------- 26
4. MAPEAMENTO DO TRABALHO ---------- 27

1. OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ---------- 28

1.1. A POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL ---------- 31
1.2. EVOLUÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL ---------- 34
1.2.1. COLÔNIA E IMPÉRIO ---------- 35
1.2.2. REPÚBLICA VELHA ---------- 37
1.2.3. REPÚBLICA NOVA ---------- 41
1.2.4. ESTADO NOVO ---------- 43
1.2.5. REDEMOCRATIZAÇÃO ---------- 44
1.2.6. REGIME MILITAR ---------- 46
1.2.7. ABERTURA POLÍTICA ---------- 47
1.2.8. HETEROGENEIDADE INSTITUCIONAL E AMPLIAÇÃO DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR ---------- 50
1.3. O FENÔMENO DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL ---------- 58
1.3.1. DADOS ESTATÍSTICOS SOBRE A EXPANSÃO ---------- 68
1.3.2. A RELAÇÃO ENTRE OS SETORES PUBLICO E PRIVADO NO ENSINO SUPERIOR ---------- 81

2. LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL ---------- 88

2.1. A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS ---------- 88
2.2. O DIREITO EDUCACIONAL E O ENSINO SUPERIOR NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 ---------- 92
2.2.1. FINANCIAMENTO ---------- 105
2.2.2. COMPETÊNCIA EM MATÉRIA EDUCACIONAL SUPERIOR ---------- 116
2.2.3. SISTEMAS DE ENSINO ---------- 130
2.3. O DIREITO EDUCACIONAL SUPERIOR NO ORDENAMENTO INFRACONSTITUCIONAL ---------- 133
2.3.1. LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL COMO RAMO DO DIREITO PÚBLICO ---------- 133
2.3.2. ASPECTOS GERAIS DA LEI Nº 9.131, DE 24 DE NOVEMBRO DE 1995 ---------- 136
2.3.2.1. O Conselho Nacional de Educação ---------- 138
2.3.2.2. Relação entre IES Privadas e Entidades Mantenedoras ---------- 144
2.3.3. ASPECTOS GERAIS DA LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996 ---------- 149
2.3.3.1. Competências e atribuições específicas ---------- 151
2.3.3.2. Educação Superior ---------- 156
2.3.3.3. A Prerrogativa da Autonomia Universitária ---------- 161
2.3.3.4. Universidades ---------- 167
2.3.3.5. Eqüidade ---------- 171
2.3.4. ASPECTOS GERAIS DA LEI Nº 10.172, DE 09 DE JANEIRO DE 2001 ---------- 173
2.3.4.1. Educação Superior no PNE ---------- 177
2.3.4.2. Pretensões do PNE ---------- 181
2.3.5. ASPECTOS GERAIS DA LEI Nº 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004 ---------- 184
2.3.6. ASPECTOS GERAIS DO DECRETO Nº 5.773, DE 09 DE MAIO DE 2006 ---------- 191
2.3.7. ASPECTOS GERAIS DAS PORTARIAS SOBRE AVALIAÇÃO DE IES ---------- 196

3. RELAÇÃO JURÍDICO-EDUCACIONAL ---------- 201

3.1. NÍVEIS DE ABRANGÊNCIA OU ESPECIALIZAÇÃO DAS IES ---------- 206
3.2. REGULAÇÃO DOS ATOS AUTORIZATIVOS ---------- 211
3.2.1. AUTORIZAÇÃO E RECONHECIMENTO DE CURSOS ---------- 213
3.2.2. CREDENCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES ---------- 221
3.3. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO ---------- 233
3.4. DA SUPERVISÃO SOBRE A EDUCAÇÃO SUPERIOR ---------- 238
3.5. DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR ---------- 244

4. AS FUNÇÕES NORMATIVAS DO PODER PÚBLICO ---------- 253

4.1. PROCESSO LEGISLATIVO ---------- 258
4.1.1. PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINÁRIO: FASE INTRODUTÓRIA ---------- 261
4.1.2. PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINÁRIO: FASE CONSTITUTIVA ---------- 262
4.1.3. PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINÁRIO: FASE COMPLEMENTAR ---------- 265
4.2. ATOS ADMINISTRATIVOS NORMATIVOS ---------- 266
4.3. ÂMBITO E LIMITES DAS FUNÇÕES NORMATIVAS DO MEC E DO CNE ---------- 270
4.4. INAPLICABILIDADE DA TEORIA DA DELEGAÇÃO LEGISLATIVA DISFARÇADA ---------- 277
4.4.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS AUTO-APLICÁVEIS ---------- 281
4.4.2. FUNDAMENTOS INFRACONSTITUCIONAIS ---------- 282
4.4.3. ATO ADMINISTRATIVO NORMATIVO AUTÔNOMO OU INDEPENDENTE ---------- 284
4.4.4. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS IMPLÍCITOS ---------- 286
4.4.5. FINALIDADE PÚBLICA NA AVALIAÇÃO QUALITATIVA ---------- 288

CONCLUSÕES ---------- 295

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ---------- 303

INTRODUÇÃO

A formação acadêmica original do autor desta dissertação é a jurídica, estando acostumado a trabalhar com assuntos afins. Acredita-se, então, que pode produzir conhecimento ao ramo do Direito Constitucional, Administrativo e Educacional.

Atualmente, observa-se, pelo menos no âmbito do discurso, uma propagada preocupação com a qualidade dos cursos de ensino superior. Ressalta-se que a referida preocupação é justificada, já que os profissionais demandados pelo mercado de trabalho e pelo setor societário devem estar preparados para os desafios existentes na atualidade e, sobretudo, os que virão no futuro. O art. 43, inciso II, Lei nº 9.394/96 (LDB), prevê que a formação das pessoas deve se constituir responsabilidade das Instituições de Ensino Superior (IES). Assim é para Sobrinho (2000), a educação superior foi diretamente influenciada pela sua tradicional ligação com a função profissional, cuja maior procura deriva da necessidade de saberes, abundantes e inéditos, sobre práticas profissionais e técnicas novas.

Neste contexto, em conformidade com Belloni (2003), a LDB apresenta como uma das perspectivas educacionais ao ensino superior a tendência profissionalizante, conforme o inciso II, do seu art. 43. Os demais incisos do mesmo dispositivo legal priorizam a formação global, de cunho mais geral e integral. Destaca-se que, se o ensino superior não avocar essa tendência profissionalizante, nenhuma outra instituição irá fazê-lo. De maneira que essa dimensão da LDB necessita de uma leitura em chave mais ampla, pois o ensino superior é componente constante das políticas educacionais.

Para Buffa (2005a), os processos de industrialização e de urbanização, bem como o crescimento demográfico da população, pressionam as instituições de ensino, elementares, médias e superiores. O aumento real das escolas públicas de ensino superior não tem sido suficiente para atender a todos e as transformações sociais acabam por modificar a escolarização que se inicia mais cedo e termina mais tarde, na vida de todos. Assim e em virtude da atuação insuficiente do Estado no nível superior, ficou aberto um enorme espaço para a iniciativa particular, que o tem ocupado. Portanto, Buffa (2005a) diz que, por meio das categorias do público e do privado, é possível analisar as relações entre escolarização e sociedade.

Dessa forma, o investimento, no Brasil, é crescente no nível superior e a necessidade de avaliar a educação resultante desse sistema é premente, tendo em vista a busca de maior qualidade. Nesse sentido, é importante enfatizar:

> [...] Em poucas palavras, é relevante considerar que não apenas o "consumidor" de educação, mas toda a sociedade é afetada quando a escola não alfabetiza ou quando forma médicos, professores ou engenheiros incompetentes (BELLONI, 2003, p. 133).

Para a mesma autora (2003), todos têm direito à educação, principalmente a partir da Constituição da República de 1988 (CR/88). Assim, o compromisso dos gestores das políticas públicas em educação deve ser com a mencionada qualidade do ensino, em respeito ao art. 206, inciso VII, CR/88, e não, apenas, com as receitas que podem ser percebidas dos capitais interno e externo. Para tanto, a CR/88 e a LDB determinam requisitos formais amplos a serem respeitados pelas instituições de ensino, como, por exemplo, "o cumprimento de normas, autorização para funcionamento, avaliação e capacidade financeira para o empreendimento visado" (BELLONI, 2003, p. 135-136), tudo sob o crivo da União, nos termos dos art. 209 CR/88, art. 1º, § 1º, art. 9º, incisos VII, VIII e IX, art. 19, II e art. 20, da Lei nº 9.394/96. Nesse sentido, a doutrina especializada manifesta-se:

> Os países, preocupados em promover e sustentar a qualidade da educação oferecida a seus cidadãos e em favorecer a eficiência e a eqüidade em seus sistemas educacionais, reconhecem a avaliação educacional como mecanismo crucial de orientação e acompanhamento das reformas institucionais, em suas diferentes dimensões – dos processos de gestão às condições de infra-estrutura física e acadêmica para a oferta de cursos – quanto a aferição dos resultados educacionais, além das conexões reais entre os objetivos maiores do desenvolvimento socioeconômico nacional e as metas perseguidas pelo sistema educacional (CASTRO, 2001, p. 5).

Já em 1988, Serafini e Ribeiro (1988) chegaram à conclusão de que as avaliações englobam os aspectos de diagnóstico da realidade e, dentro de cada área de conhecimento, permitem análises e correções em função das necessidades de modernização e de qualificação, ante os avanços sociais e tecnológicos.

A avaliação educacional e, mais especificamente, a avaliação da aprendizagem visam, resumidamente, identificar o nível de qualidade ou efetividade da educação, de forma mais ampla, e do processo de ensino-aprendizagem.

Por isso, a educação, como um todo, deve ser diagnosticada e avaliada, tanto no âmbito das políticas, quanto no das IES, conforme art. 3º, inciso IX, LDB, que retoma o art. 206, inciso VII, CR/88.

Avaliação de políticas é, em síntese e conformidade com Santos (2000), um ato de verificar a importância de determinações tomadas, para que a condução de alguma estratégia governamental ou prática de alguma intervenção de mesma natureza seja reforçada ou, quando for o caso, corrigida. Por sua vez, a avaliação institucional:

> Tem como objetivos levantar informações, fazer diagnósticos de problemas e recomendações que levem à melhoria da qualidade dos processos adotados em uma instituição, programa ou sistema. São verificados o atendimento dos objetivos previstos e a adequação dos recursos alocados. Visa subsidiar o processo de prestação de contas às agências de financiamento, ao poder governamental e ao público em geral. A realização da avaliação, além de verificar a eficiência e eficácia das ações desenvolvidas, visa fornecer diretrizes para a sua melhoria, indicar opções de alocação de recursos e oferecer garantias de que os padrões quantitativos e qualitativos foram alcançados. A avaliação pode desenvolver processos de aferição e de revisão. Os primeiros consistem na medição e registro das informações sobre o funcionamento da instituição, programa ou sistema; processo que pode ser realizado através da auditagem. Esta se refere ao levantamento de indicadores de desempenho com o propósito de assegurar o cumprimento legal das políticas formais ou de monitoramento. Ela segue sistemática padronizada de coleta e registro de informações de entrada e de resultados. Os processos de revisão se referem às informações qualitativas sobre as dinâmicas e desempenhos da instituição, do programa ou do sistema (MARÇAL, 2000b, p. 34).

A mesma autora (2000a) define avaliações externa e interna, no âmbito institucional, como modos avaliativos complementares. Quando a avaliação é feita por organizações e especialistas de fora da instituição avaliada, indicados para tanto, a mesma denomina-se externa. Enquanto que a avaliação controlada pela própria instituição em questão, programa ou sistema, é chamada de interna, embora possa ter especialistas externos para gerir o ato.

Em síntese, pode-se dizer que, de modo geral, as avaliações são os instrumentos para o almejado escopo, ou seja, conseguir a tão desejada qualidade no ensino superior. Para Cury (2005b), a garantia do padrão de qualidade é um princípio constitucional da educação nacional, por estar previsto no art. 206, inciso VII, CR/88, e, no caso de oferta de ensino pelo segmento privado, ele "é, pois, um serviço público autorizado, cuja conseqüência maior, aliás posta em lei, é o respeito

às normas gerais da educação e avaliação de qualidade, de acordo com o art. 209 da Constituição e art. 7º da LDB" (CURY, 2005c, p. 26).

Mediante uma análise das informações, contidas no Censo Demográfico de 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e no Censo da Educação Superior de 2002, do Ministério da Educação (MEC), podem ser delimitados alguns parâmetros sobre o ensino superior brasileiro. Tal análise comprova a existência de alguns problemas e apresenta soluções e metas para as Instituições, como foi explicitado pelo Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/01 (PNE). Concomitantemente ao acréscimo do número de alunos nas IES, constatam-se também taxas de ociosidade, inadimplência e desistência neste nível de ensino. Dessa forma, o horizonte encontra-se conturbado. As Instituições que se concentrarem apenas no aumento da demanda, desconsiderando os outros dados, podem se expandir desordenadamente para atender à procura crescente. Tal fato pode, obviamente, aumentar os problemas atuais, no que se refere à qualidade de ensino.

Dessa forma, é necessária a identificação dos problemas preexistentes, sejam eles jurídicos, estruturais ou organizacionais, e das tendências mercadológicas, para que as IES privadas possam se adequar às demandas e conseguir melhores resultados, tanto quantitativos quanto qualitativos. Com isso, faz-se necessário um planejamento cuidadoso e uma precisa definição do foco institucional, para a sobrevivência das IES e para a consecução de resultados positivos a longo prazo. A mencionada preparação deve ser feita, atualmente, por meio dos Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDI) que, ademais de tal função, podem demonstrar o compromisso, real ou fictício, das instituições com a formação de seus docentes.

Cunha (2003b) enfatiza a importância de se ter consciência da necessidade da implementação de políticas de Estado e não de Governo, para garantir a permanência de políticas socialmente relevantes. Para dificultar o planejamento prévio, mantém-se a falta de delimitação das políticas de ensino superior, no Brasil, e a burocracia extrapola os limites normais. Finalmente, se o MEC se propusesse a assegurar uma continuidade às suas políticas, isso se traduziria em resultados mais positivos a longo prazo.

1. Definição e Delimitação do Objeto de Estudo

No que concerne a determinados aspectos estruturantes das políticas do ensino superior, é importante ressaltar as funções do Conselho Nacional de Educação (CNE) que substituiu o Conselho Federal de Educação (CFE), criado por força de medida provisória, posteriormente convertida na Lei nº 9.131/95. O CNE, subordinado ao MEC, foi definido como órgão de consulta e assessoria, com atribuição deliberativa e normativa (art. 7º, *caput*, Lei nº 9.131/95), mantendo assim o Poder Executivo, da União, Estados e Municípios (em regime de colaboração), como "formulador da política educacional e, em particular, da de educação superior" (BELLONI, 2003, p. 135), em conformidade com os arts. 8º, 9º, 10 e 11 LDB.

Saviani (2004a), Belloni (2003), Vieira (1990) e Ranieri (2000) explicitam que o projeto de lei, aprovado na Câmara dos Deputados (PLC), mais precisamente na Comissão de Educação do Senado, em 1993, o substitutivo do senador Cyd Sabóia (Projeto de Lei nº 1.258-C/88) não veio a se tornar a nova LDB, Lei nº 9.394/96 – denominada, oficialmente, Lei Darcy Ribeiro. A referida lei derivou do projeto de lei Substitutivo Darcy Ribeiro (novo substitutivo ao Substitutivo Sabóia), devidamente adequado pelo Executivo, de então, às diretrizes governamentais, antes da sanção e após diversas manobras políticas e regimentais na Comissão de Constituição e Justiça. Coloca-se de manifesto que a sigla PLC (Projeto de Lei nascido na Câmara) significava um Projeto de Lei Ordinária, tanto que a LDB é uma Lei Ordinária. De qualquer forma, o art. 46 LDB, dispõe:

> Art. 46 LDB. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.
> § 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.
> § 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências (BRASIL, 1996).

Em conformidade com Cury (1997a), o citado art. 46 LDB mantém a prerrogativa do Poder Público de autorizar, reconhecer cursos e credenciar

instituições, pela mediação de atos administrativos normativos, resguardando o art. 209 CR/88 e demonstrando "o ensino como serviço público" (CURY, 1997a, p. 124; no mesmo sentido CURY, 2005c, p. 24-27). Em interpretação de tal artigo, Oliven (2002) diz que:

> Essa nova Lei introduziu o processo regular e sistemático de avaliação dos cursos de graduação e das próprias instituições de ensino superior, condicionando seus respectivos credenciamentos e recredenciamentos ao desempenho mensurado por essa avaliação. Em caso de serem apontadas deficiências, ela estabelece um prazo para saná-las; caso isso não ocorra, poderá haver descredenciamento das IES (OLIVEN, 2002, p. 42).

Apesar do posicionamento da referida autora, não se considera que a LDB tenha introduzido um "processo regular e sistemático de avaliação dos cursos de graduação e das próprias instituições de ensino superior" (OLIVEN, 2002, p. 42), visto que parece ser bastante omissa e sem qualquer especificidade. Na verdade, o que introduziu o processo regular de avaliação foi a Lei nº 9.131/95, em seus arts. 3º e 4º. Segundo Belloni:

> O PLC introduzia (pela primeira vez no país, o que já é feito em outros), de forma clara e operacional, uma sistemática de avaliação interna e externa para fins de credenciamento e de aprimoramento da qualidade da educação superior. Esta matéria é tratada de modo genérico na nova LDB, sendo apenas mencionada quando trata dos processos de autorização e reconhecimento de cursos e instituições. É prerrogativa do Executivo definir os critérios, a metodologia e a execução. Coerente com o encaminhamento que fazia no Congresso, o governo, antes mesmo da aprovação da LDB, promulgou legislação sobre a avaliação. Trata-se da Lei nº 9.131/95 que definiu a sistemática de avaliação coordenada pelo MEC, regulamentada pelo Decreto nº 2.026/96 que explicita critérios e procedimentos para a avaliação, entre eles o provão (ou exame nacional de cursos de graduação) (BELLONI, 2003, p. 139).

Nessa perspectiva, a Resolução CNE/CES nº 10/2002 (Câmara de Educação Superior) foi a responsável pelos procedimentos de credenciamento de cursos superiores, a transferência de mantença, estatutos e regimentos de IES, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, normas e critérios para supervisão do ensino superior do sistema federal de educação superior. Destaca-se que o referido ato administrativo normativo foi derrogado pela Resolução nº 22, de 5 de novembro de 2002, e acabou de ser ab-rogado pelo Parecer CNE/CES nº 167/06, tendo em vista a recente edição dos Decretos nº 5.773, de 09 de maio de 2006, e nº 5.786, de 24 de maio de 2006.

Os citados atos administrativos normativos, homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto, relacionados ao credenciamento de IES e outros assuntos afins, quando eivados de obscuridade, podem acarretar problemas de interpretação e, também, prejuízos às próprias entidades interessadas, ante a dificuldade de se planejar previamente suas metas e objetivos. Na ocorrência de tal fato, pode haver incerteza no âmbito da gestão das coordenações de cursos de ensino superior, seja de entidades públicas ou privadas e, até mesmo, insegurança jurídica na Administração Pública Central, no momento dos credenciamentos, recredenciamentos ou das avaliações institucionais externas. Exemplo disso é a duração de um processo de reconhecimento de curso superior, já que é comum que o mesmo persista um ou mais anos tramitando nas repartições do MEC.

Os atos administrativos normativos tornaram-se instrumentos da política educacional e abordam a questão do papel do Estado e sua articulação com o campo da educação, mediando as reformas educativas contemporâneas com a gestão e a organização da educação superior nas instituições. Eles acionaram, de alguma forma, tanto os processos de autorização e credenciamento como os de avaliação institucional; logo são situações juridicamente conexas e que põem em ação uma política determinada.

Para Mello (1998), ato administrativo é declaração do Estado ou de algum concessionário de serviço público que, ao exercer suas prerrogativas públicas, apresenta medidas jurídicas assessórias da lei, somente para dar cumprimento explícito à mesma, sujeitas, ainda, ao controle jurisdicional. Segundo a doutrina jurídica:

> [...] *Atos administrativos normativos* são aqueles que contêm um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato de tais atos é explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. Esses atos expressam em minúcia o mandamento abstrato da lei, e o fazem com a mesma normatividade da regra legislativa, embora sejam manifestações tipicamente administrativas. A essa categoria pertencem os *decretos regulamentares* e os *regimentos*, bem como as *resoluções*, *deliberações* [...] (MEIRELLES, 1997a, p. 161; no mesmo sentido DI PIETRO, 2004, p. 184 e 216).

Em continuidade, Meirelles (1997a; 1997b) explica as limitações do ato administrativo normativo da seguinte forma:

> [...] Tais atos, conquanto normalmente estabeleçam regras gerais e abstratas de conduta, não são leis em sentido formal. São leis apenas em sentido material, vale dizer, provimentos executivos com conteúdo de lei, com matéria de lei. Esses atos, por serem gerais e abstratos, têm a mesma normatividade da lei e a ela se equiparam para fins de controle judicial, mas, quando, sob a aparência de norma, individualizam situações e impõem encargos específicos a administrados, são considerados de efeitos concretos e podem ser atacados e invalidados direta e indiretamente por via judicial comum, ou por mandado de segurança, se lesivos de direito individual líquido e certo (MEIRELLES, 1997a, p. 161-162; no mesmo sentido MEIRELLES, 1997b, p. 37-38).

Com isso, Ranieri (2000):

> [...] Por isso é que a função normativa do Poder Executivo, em estrita harmonia com os dispositivos constitucionais antes citados, restringe-se à fiel execução da lei, conforme dispõe o artigo 84, IV, da Constituição Federal, fundamento genérico do poder regulamentar, também reiterado no artigo 87, II, exteriorizado pela expedição de decretos e regulamentos pelo Presidente da República, de portarias pelos ministros de Estado, e também por meio de resoluções, portarias, instruções, deliberações e regimentos, editados por autoridades administrativas no exercício de suas atribuições legais e limitados ao âmbito de atuação do órgão expedidor.
> Bem por isso a regulamentação restringe-se à explicitação de procedimentos e critérios de execução, dentro de uma certa margem de discricionariedade, o que não exclui a possibilidade de definição de obrigações de fazer e não fazer, desde que tal atribuição exurja da lei.
> Mesmo vinculado à reserva legal, o poder regulamentar pressupõe um espaço de liberdade administrativa que deve ser delimitado, a bem da aplicação uniforme da lei. É dizer, depende de lei anterior que demande, expressa ou implicitamente, uma interferência de órgãos administrativos para que seja garantida a sua aplicação e exeqüibilidade. Se a lei esgotou a matéria, não há necessidade de regulamento: as condições de execução já decorrem da própria capacidade de aplicabilidade imediata, dispensando outros comandos normativos (RANIERI, 2000, p. 155).

Dessa forma, a matéria prevista em decreto deveria estar previamente fundamentada em norma infraconstitucional ou constitucional e não em ato administrativo normativo, pois, pelo princípio da anterioridade legal, previsto no art. 5º, inciso II, CR/88, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988). Em conformidade com a doutrina, “abuso de poder ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas” (MEIRELLES, 1997a, p. 94).

Se faltarem dispositivos legais específicos e determinados aos processos de credenciamento e aprovação de cursos, deixando ao livre arbítrio do Poder Executivo a matéria em questão, o Decreto nº 5.773/06, que define o processo de avaliação de instituições e cursos superiores, configuraria ilegalidade e abuso de

poder, podendo ser denominados atos administrativos normativos de efeitos concretos. Tais atos individualizam situações, prevêem condutas e impõem encargos a administrados, sem fundamento normativo anterior. Assim, Ranieri (2000), ao analisar uma Resolução específica da CES/CNE, diz que:

> [...] no sistema jurídico vigente não há espaço para que uma simples resolução, ainda que emanada de órgão com competências normativas, como é o caso do Conselho Nacional de Educação, distinga onde a lei não distinguiu. Se assim fosse, haveria que se negar eficácia à lei em pleno vigor, legitimando, a contrario sensu, abusos de poder regulamentar. A enumeração promovida pela Resolução, portanto, só pode ser tomada em sentido exemplificativo, e não como numerus clausus (RANIERI, 2000, p. 172).

Por sua vez, a Lei nº 4.024/61, cuja redação dos artigos ainda vigentes foi outorgada pela Lei nº 9.131/95, anterior à LDB, aparenta respaldar o Decreto nº 5.773/06, quando menciona em seu art. 9º, § 2º, alienas "d", "e", "f", "g" e "j", que:

> Art. 9º Lei nº 4.024/61. As Câmaras emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho pleno. [...]
> § 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior: [...]
> d) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior (Redação dada pela MPv nº 2.216-37/01);
> e) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o recredenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação (Redação dada pela MPv nº 2.216-37/01);
> f) deliberar sobre o credenciamento e o recredenciamento periódico de universidades e centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos;
> g) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base na avaliação dos cursos;
> [...]
> j) deliberar sobre processos de reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias, por iniciativa do Ministério da Educação em caráter excepcional, na forma do regulamento a ser editado pelo Poder Executivo (Incluída pela MPv nº 2.216-37/01) (BRASIL, 1961).

Os referidos dispositivos, constantes em lei federal, bem como o art. 14 Lei nº 10.861/04 (Lei do SINAES), podem delegar à CES, órgão do CNE, e ao Ministro de

Estado da Educação, respectivamente, poder discricionário para regulamentar a autorização, o reconhecimento de cursos e credenciamento periódico de IES, já que:

> Discricionariedade é a margem de "liberdade" que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente (MELLO, 1998, p. 595-596).

Se o exercício das funções do MEC e do CNE, por meio de sua CES, for efetivamente respaldado pelo princípio constitucional da garantia do padrão de qualidade, segundo Cury (2005b), presente nos art. 206, inciso VII, e art. 211, § 1º, CR/88, poder–se-á chegar à legalidade do ordenamento educacional e ao conceito de normas-objetivo, na lição do Ministro Grau (2005):

> Daí a importância das normas-objetivo, que surgem definidamente a partir do momento em que os textos normativos passam a ser dinamizados como instrumentos de governo. O direito passa a ser operacionalizado tendo em vista a implementação de políticas públicas, políticas referidas a fins múltiplos e específicos. Pois a definição dos fins dessas políticas é enunciada precisamente em textos normativos que consubstanciam normas-objetivo e que, mercê disso, passam a determinar os processos de interpretação do direito, reduzindo a amplitude da moldura do texto e dos fatos, de modo que nela não cabem soluções que não sejam absolutamente adequadas a tais normas-objetivo (GRAU, 2005, p. 41).

Por outro lado, os referidos dispositivos podem implicar usurpação de competência constitucional, pois o processo legislativo, ou seja, o conjunto de normas que definem e concretizam a elaboração das leis, é atribuição do Poder Legislativo e não do Executivo, com certas exceções, nos termos dos arts. 59 e seguintes CR/88. Se o verbo "deliberar", presente nas alienas "d", "e", "f", "g" e "j", do art. 9º, § 2º, Lei nº 4.024/61, e o "regulamentará", constante no art. 14 Lei do SINAES, forem uma delegação de competência legislativa ao CNE e ao Ministro da Educação (inseridos na estrutura do Poder Executivo), sem permissivo constitucional prévio, poder-se-á chegar à conclusão de que uma parte do sistema legislativo educacional brasileiro é inconstitucional. Sendo assim, estaria sujeito ao controle de constitucionalidade repressivo, a ser realizado pelo Poder Judiciário, inclusive sobre as Leis nº 9.131/95, 9.394/96, 10.861/04 e o Decreto nº 5.773/06, o que merece investigação e estudo sólidos à vista de suas conseqüências no

expressivo campo da educação superior. Como conseqüência, a insegurança jurídica pode se instaurar, produzindo prejuízos irreparáveis, ou seja, danos de ordem econômico-material, para as Instituições, e pessoal-moral, para seus alunos.

Em resumo, o presente trabalho apresenta como objeto de pesquisa o estudo dos "Procedimentos de Credenciamento e Conexos" e sua eventual (in) constitucionalidade, já que sobre eles houve diversos pleitos judiciais. Esse tema insere-se nos campos do Direito e da Educação, especialmente nos ramos referentes ao Direito Constitucional, Administrativo e Educacional.

2. Justificativa

O crescimento acentuado do número de IES, no Brasil, especificamente no âmbito do ensino privado, e a inegável necessidade de se realizar uma avaliação de qualidade em todas as instituições, públicas ou particulares, despertaram o interesse em pesquisar essa temática.

Se os atos normativos supracitados não possuírem respaldo normativo ou se as Leis nº 4.024/61 (com redação dada pela Lei nº 9.131/95), 9.394/96 e 10.861/04 forem consideradas inconstitucionais, então o Poder Executivo vem apresentando exigências ilegais, quando dos procedimentos de credenciamento de IES, o que deve cessar imediatamente, já que tais atos estão acarretando prejuízos aos discentes e, principalmente, às próprias instituições.

Por outro lado e ante a discricionariedade administrativa, caso o presente estudo venha a acatar a validade ou legalidade dos referidos atos normativos, os mesmos devem, em benefício do Estado Democrático de Direito e da segurança jurídica, ser reestudados e reinterpretados, com o escopo de serem aplicados de maneira mais eficaz e célere, sem prejuízo da tão desejada qualidade. Isso evitaria a burocracia atualmente existente e garantiria a eficácia e a efetividade do direito constitucional de todos à educação. Dessa forma, o questionamento desta investigação tende a indicar os problemas de sustentação legal, existentes nos procedimentos do MEC em apreço, cuja finalidade primordial é viabilizar que as IES possam conseguir melhores resultados nos credenciamentos e aprovações de seus cursos superiores. Tal fato possibilitaria um prévio e cuidadoso planejamento, bem como uma precisa definição do foco institucional, para a sobrevivência das instituições e consecução de resultados positivos.

Por fim, existe a possibilidade, ainda, de se fazer sugestões quanto a futuras alterações normativas no âmbito educacional, o que evitaria eventuais problemas judiciais a todas as partes envolvidas, ou seja, Poder Executivo, IES e alunos.

3. Metodologia, Forma de Análise de Resultados e Instrumentos Utilizados

A intenção é fazer uma pesquisa preponderantemente teórico-documental, exaurindo a parte legal que trata do tema abordado, sob uma perspectiva dogmática[1], empregada como forma de análise dos resultados.

Com tal perspectiva, deseja-se analisar o ordenamento jurídico como um todo, por meio de uma visão de conjunto, para, analiticamente, estudar a hierarquia das normas e o papel dos atos administrativos normativos do CNE nesse contexto, buscando respaldo na doutrina, nos fatos e em autores especializados, a fim de esquematizar, interpretar e aplicar as leis educacionais atuais. De maneira que se pretende acentuar os aspectos conceituais das instituições e normas jurídicas, fazendo uma investigação bibliográfica, observando os conceitos, pareceres e estudos doutrinários, bem como a interpretação de textos legais, principalmente da CR/88 e da legislação federal infraconstitucional. Também se buscará, em menor grau, suporte empírico em dados do MEC, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior (DAES) e IBGE.

Desse modo, trata-se de uma investigação jurídico-propositiva, que será realizada, primordialmente, em livros de doutrina, artigos, monografias, dissertações, teses, revistas jurídicas e educacionais, bem como em textos de lei, pois se deseja questionar uma instituição ou norma vigente para depois avaliar suas falhas, propor alterações ou reformas legislativas em concreto, de modo a propiciar melhor adequação das políticas educacionais ao ordenamento jurídico. O paradigma de análise escolhido será a obra da Profa. Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri, cujo título é Educação superior, direito e estado: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96).

[1] Entenda-se no sentido de dogmática jurídica, que é “parte da ciência jurídica que expõe, critica e classifica os princípios que serviram de fonte ao direito positivo de determinado país e cada um de seus ramos”, ou seja, “conhecimento e estudo analítico das normas legais que são apreciadas como princípios aceitos pacificamente por conterem verdades certas e indiscutíveis” (NUNES, 1993d, p. 361).

4. Mapeamento do trabalho

Depois dessas breves considerações e para se analisar a constitucionalidade ou não dos atos administrativos normativos do MEC e do CNE, como meios de política educacional, compreendendo o papel do Estado e sua articulação com o campo em apreço, será apresentado o mapeamento deste trabalho. Assim, esta dissertação é composta de quatro capítulos.

O primeiro capítulo pretende estudar as categorias do público e do privado em educação, a política educacional brasileira, a evolução histórica da educação superior e o fenômeno da expansão do ensino particular, inclusive com dados estatísticos, tratando, ainda, de temas conexos como a heterogeneidade das IES e a ampliação de acesso a tal nível de ensino.

Posteriormente, no segundo capítulo se descreverá a legislação educacional atual, compreendendo os ordenamentos constitucional e infraconstitucional, bem como os atos administrativos normativos da Presidência da República, do MEC e da CES, do CNE, sem prejuízo de alguns apontamentos sobre a educação nas Constituições anteriores à CR/88.

Por sua vez, o terceiro capítulo analisará e interpretará as políticas educacionais e o sistema de credenciamento de IES, autorização e reconhecimento de cursos superiores, dentro da avaliação da educação superior, tendo em vista a relação jurídico-educacional existente, enfatizando os atos normativos do Poder Público, vinculados ao tema.

O quarto e último capítulo terá como tema as funções normativas do Poder Público, o processo legislativo, os atos administrativos normativos, o âmbito e limites da atribuição regulamentar do MEC e do CNE e a inaplicabilidade da teoria da delegação disfarçada no ordenamento educacional brasileiro. De maneira que se buscaram fundamentos jurídicos para a criação de normas explícitas e precisas sobre o credenciamento de instituições e o reconhecimento de cursos superiores.

Finalmente, tentou-se esgotar o assunto objeto desta dissertação, conseguindo uma visão completa e clara do tema, de extrema importância na atualidade.

1. OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

O objeto de pesquisa do presente trabalho está inserido em um contexto maior que o simples poder normativo do Estado. Dessa forma, antes de se adentrar nos procedimentos de credenciamento de IES, de autorização e reconhecimento de seus cursos, deve-se indicar a base material deste estudo, qual seja, a questão do público e do privado na história da educação brasileira e o fenômeno da expansão do ensino particular no Brasil.

A partir dos textos de Buffa (2005a; 2005b), passa-se a analisar os setores público e privado na educação brasileira, demonstrando a necessidade de seu estudo, bem como as possibilidades de pesquisa derivadas de tal referencial. Categoria de análise é um conceito que permite organizar um campo de investigação, compreendendo traços fundamentais em realidades complexas. De maneira que o público e o privado podem ser tomados como fecundas categorias de análise da educação, tendo em vista seus determinantes políticos, econômicos, culturais e sociais. Assim, pode-se explicitar a relação entre educação e ensino brasileiro, desvendar as conexões entre sociedade e escola e interpretar a recente história educacional. As relações conflituosas entre o ensino público e o privado marcaram a história republicana brasileira e continuam atuais, apesar das mudanças contextuais[2].

Segundo Buffa (2005a; 2005b), toda a literatura sobre o tema possibilita apreender, compreender, explicitar e conhecer a educação e a sociedade brasileiras. Nos debates, nos anos de 1930 e 1950-1960, público era o ensino sustentado por recursos governamentais, enquanto o privado valia-se pouco desses recursos e só quando autorizados. Podiam se valer deles a Igreja, ordens religiosas ou proprietários leigos, condicionados ao regime de concessão. O conflito na década de 1930 ganhou espaço no terreno da laicidade do ensino, enquanto em 1950 o campo de disputa foi sobre a destinação das verbas públicas e, implicitamente, sobre a existência da escola particular. Por outro lado, a situação mudou quando a liderança do grupo privado começou a deixar de ser da Igreja e, lentamente, foi passando ao empresariado de ensino, exigindo maior explicitação dos citados

[2] Sobre o assunto, em uma perspectiva sociológica e histórica, MINTO, 2006, p. 07-59.

conceitos, inclusive nas discussões da Assembléia Constituinte de 1988, segundo Vieira (1987). Assim e apesar de existir uma interpenetração dos setores, distinguiu-se o público (destinado ao conjunto da população), o estatal (mantido pelo Estado) e o privado (regido pela lógica do mercado), dentro do último o lucrativo e o não lucrativo, como sendo confessional, filantrópico ou comunitário. Desse modo, Cury (1992; 1997b), indicou a novidade do reconhecimento constitucional de escolas lucrativas, pois, até então e na legislação, a educação escolar deveria ser alheia ao lucro[3].

Por sua vez e para Buffa (2005a; 2005b), a expressão liberdade de ensino variou conforme o período em que foi empregada. No início do século XX, buscou-se a equiparação entre escola pública e particular com referência à equivalência de títulos, diplomas e certificados. Alcançado tal objetivo, mediante a institucionalização, nos anos 20, pretendeu-se a inserção do ensino religioso nas escolas oficiais, segundo Cury (2003a). Na Constituição de 1934, concretizou-se tal desejo, enquanto nos anos de 1945-1960, travou-se uma batalha sobre a questão do financiamento do ensino. Assim, passou-se "do simples direito à sobrevivência no cumprimento da função propedêutica à criação de condições artificiais de sobrevivência" (CUNHA, 1986b, p. 133). Para Cury e Nogueira (1986), cada esfera utilizou argumentos diferentes, desde os doutrinários da Igreja (defesa da liberdade de ensino para assegurar o pluralismo ideológico e combater o totalitarismo) aos recentes argumentos dos proprietários de estabelecimentos de ensino (defesa do patrimônio social, caráter ordeiro do ensino privado, menor custo, duplo pagamento de impostos, omissão do Poder Público, garantia constitucional da liberdade de ensino, educação como investimento e manutenção do padrão de qualidade).

Durante todo o século XX e em conformidade com Buffa (2005a; 2005b), as relações entre ensino público e privado foram conflituosas[4], apesar de possuírem diferentes feições e diversos protagonistas no referido período. Na primeira metade do século XX, o ensino particular centrou-se no ensino médio confessional, liderado pela Igreja Católica, hostilizando a iniciativa privada ávida por lucros ("tubarões do ensino"). A partir de 1980, com a forte entrada do empresariado leigo, a iniciativa de abertura de escolas deslocou-se para o ensino superior, inicialmente, tímido em faculdades isoladas que forneciam cursos baratos de humanidades, depois, em

[3] Sabe-se que a prática demonstrava o contrário.
[4] Para aprofundamento, ver SCHWARTZMAN, 1984, p. 293-295 e 297-299.

faculdades agrupadas, centros universitários e universidades. Os defensores do ensino público continuaram sendo os intelectuais, professores, associações de educadores, entidades estudantis que entendiam ser a única forma de conseguir a ampliação de acesso ao ensino. Buffa (2005a; 2005b) menciona que tais grupos denunciaram o descaso do Poder Público pelo ensino, em todos os níveis, a fim de recuperar e manter o padrão de qualidade, tanto no ensino básico como no superior. A mesma autora (2005a; 2005b) também diz que, por meio das categorias do público e do privado, é possível compreender as relações entre sociedade e escolarização. Os processos de industrialização e urbanização, bem como o crescimento demográfico da população pressionam as instituições de ensino, elementares, médias e superiores. O aumento real das escolas públicas de ensino superior não foi suficiente para atender a todos e as transformações sociais acabaram por modificar a escolarização que se inicia mais cedo e termina mais tarde, na vida de todos. Assim e em virtude da atuação insuficiente do Estado no nível superior, ficou aberto um enorme espaço para a iniciativa particular, que o tem ocupado. Nesse sentido:

> Na verdade, uma sociedade desigual tem uma escola desigual. Os cursos superiores de prestígio acadêmico e social são quase sempre públicos, mas podem ser encontrados também em algumas poucas escolas particulares. Já os cursos médios, sobretudo aqueles que preparam para vestibulares altamente seletivos, são, na maioria, particulares (BUFFA, 2005b, p. 62).

Neste contexto e segundo Buffa (2005a; 2005b), sempre que se elabora alguma lei, o conflito se acirra. Com isso, as categorias do público e do privado, na medida em que estão subjacentes a esse conflito, são uma forma de estudar grande parte da legislação escolar, desde as perspectivas dos aspectos conjunturais (revistas e jornais) ao contexto social, razões mais profundas, doutrinais e filosóficas, bem como grupos de pressão (lobbies no Parlamento), tudo à luz do que acontece na educação, na economia e na política. A literatura que cobre o assunto permite, por exemplo, compreender as transformações, ocorridas na Igreja Católica, a partir do *aggiornamento*, e nas suas escolas, aí compreendido o encerramento de atividades de vários colégios elitistas de prestígio na educação básica.

Outra compreensão possível para Buffa (2005a; 2005b), a partir deste tema, é a verificação da clientela das escolas públicas e privadas, variável conforme o tempo e grau de ensino. Os prestígios de certos cursos, no decorrer do tempo, podem ser

analisados, como, por exemplo, do curso Normal, no início do século XX, sua decadência e, atualmente, o sucesso de renomadas universidades públicas em processos seletivos que exigem capital cultural adquirido, na mais das vezes, em escolas particulares, que, por sua vez, acabam pressupondo capital financeiro. Portanto, as recentes modificações no ensino superior brasileiro (modelo universitário não mais exclusivo) se relacionam com o fato de ¾ de seus estudantes freqüentarem escolas privadas de ensino superior.

Ao concluir, Buffa (2005a; 2005b) comenta que o público e o privado, como categorias de análise, permitem estudar a pressão pelo ensino público, cada vez maior, que tem criado soluções inusitadas (sistema de cotas ou a proposta do governo de São Paulo de troca de bolsas por serviço comunitário); a possibilidade de franquias fornecerem conhecimento *fast knowledge* e uma parceria entre universidades autorizadas e Prefeituras Municipais, mediante a cessão de terreno e a construção das instalações, em troca das mensalidades. De qualquer forma, a discussão na Organização Mundial do Comércio (OMC), a propósito do caráter do ensino superior (se **bem público** ou **serviço**), pode influenciar a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional brasileira (LDB), para facilitar a instalação de empresas estrangeiras de ensino no país[5].

1.1. A Política Educacional no Brasil

Conforme Saviani (2005), a política educacional é constituída por medidas que o Poder Público toma, relacionadas com a destinação pretendida para a educação. No decorrer do século XX, podem-se identificar três momentos na política educacional brasileira. O primeiro, de 1890 a 1931, tem vínculo estreito com o protagonismo dos Estados na viabilização da oferta de escolas primárias, cujo

[5] O Projeto de Lei de Reforma Universitária, já no Congresso Nacional, não só assevera o ensino superior como **bem público** como também limita, severamente, a entrada do capital financeiro internacional no país. Nesse sentido, o art. 3º, *caput* e parágrafo único, Projeto de Lei proposto pelo MEC ao Presidente da República: "a educação superior é bem público que cumpre sua função social por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, assegurada, pelo Poder Público, a sua qualidade. A liberdade de ensino à iniciativa privada será exercida em razão e nos limites da função social da educação superior conforme estabelecidos nas normas gerais da educação nacional e observada a avaliação de qualidade pelo poder público" (BRASIL; MEC; MF; MP; MCT, 2006). Ademais, o art. 7º, § 4º, do mesmo texto, dispõe: "poderá manter instituição de ensino superior, em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital votante das entidades mantenedoras de instituição de ensino superior, quando constituídas sob a forma de sociedade com finalidades lucrativas, deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados" (BRASIL; MEC; MF; MP; MCT, 2006).

marco teórico era o iluminismo republicano, permanecendo para a União a tarefa de regulamentar o ensino secundário e superior, em um movimento pendular entre essas duas esferas públicas. O segundo, de 1931 até 1961, demonstra a União como protagonista principal na regulamentação do ensino secundário e superior em todo o país, incorporando o ideário pedagógico renovador. O terceiro, de 1961 a 2001, corresponde a iniciativas para unificar a regras do ensino com base na concepção pedagógica produtivista.

O protagonismo dos Estados, segundo Saviani (2005), na implantação das escolas primárias (1890-1931), demonstrou um movimento pendular da política educacional na esfera federal, oscilando entre estudos literários e científicos e a oficialização e desoficialização, contrapostas à necessidade, na esfera estadual, da expansão e implantação das escolas primárias. A organização das escolas primárias em grupos escolares acabou por dividir, eficazmente, a organização do trabalho, formando-se classes de alunos homogêneos (nível de aprendizagem) e conduzindo também aos "mais refinados mecanismos de seleção" (SAVIANI, 2005, p. 32). Assim, foi um instrumento eficiente para selecionar e formar elites, questão que passou a ser debatida, inclusive na reforma paulista de 1920.

Em conformidade com Saviani (2005), a regulamentação nacional do ensino, como idéia de um sistema unificado, se contrapõe ao sistema dualista na política educacional (1931-1961) exatamente por este ter, como característica predominante, essa concepção dualista de ensino. Assim, a reforma do ensino secundário tinha por objetivo a formação de elites condutoras, enquanto o ensino técnico-profissional tinha por escopo a formação do povo conduzido, posto que apenas o ensino secundário permitia o acesso, mediante vestibular, às carreiras de ensino superior. Tal dualismo contradizia o ideário renovador que preconizava uma educação comum, destinada a todos, sem qualquer distinção, e, por isso, foi ganhando terreno no contexto nacional. De maneira que se aprovou, após longa e tumultuada tramitação, uma LDB (Lei nº 4.024/61) que apresentou uma nova e flexibilizada organização do ensino. Essa lei tornou possível que, mediante aproveitamento de estudos, os alunos pudessem se transferir de um ramo a outro do ensino médio e, depois da conclusão de qualquer nível desse ensino, viessem, por vestibular, a ter acesso ao nível superior.

De 1961 a 2001 e para Saviani (2005), após a aprovação de várias leis (nº 4.024/61 e suas modificações, introduzidas pelas Leis nº 5.540/68 e 5.692/71), a

LDB atual (Lei nº 9.394/96) acabou com a existência das três normas que regulavam os aspectos fundamentais da educação, unificando, em uma Lei de Diretrizes e Bases, a maior parte da normatização da educação nacional em seus vários aspectos. Apesar disso, a política educacional brasileira continuou sendo dualista na prática ainda que a própria LDB atual, ao reformar o ensino médio, o articulou com ensino técnico, por meio de Decretos sob várias modalidades e, no ensino superior, separou "os centros de excelência destinados à ministrar às elites um ensino de qualidade articulado com a pesquisa" (SAVIANI, 2005, p. 38) dos demais centros e institutos. Além disso e na prática, no nível fundamental, possibilitou práticas de ensino aligeiradas na rede pública por meio de promoções automáticas[6] dos discentes e a condução do ensino por professores formados em cursos, organizados em escolas normais superiores, bastante questionados por sua falta de tradição e por se substituírem aos de pedagogia.

Neste ponto, é preciso apresentar uma ressalva à citada opinião. Não existe respaldo legal para tais alegações. Na educação básica, a lei específica previu a aceleração de estudos para alunos com atraso, na verificação do rendimento escolar (art. 24, inciso V, alínea "b", LDB). Assim, a conseqüências demonstradas por Saviani (2005) derivaram da prática, no caso viciada, instituída nos estabelecimentos de ensino, o que comprova a distinção entre comando normativo e efetividade da lei.

Juntamente com a LDB, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) obteve sucesso ao aprovar a Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 que subvincula os recursos do ensino fundamental e disciplina melhor tais receitas. Conseqüente a essa emenda, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 9.424/96, regulamentando a citada emenda.

Entre as medidas instituídas pela LDB, que demandavam regulamentação específica em lei, o PNE salientou-se e pretendia fazer um diagnóstico da educação no país, estabelecendo metas e, mais importante, prevendo recursos relativos ao financiamento da educação. A Lei nº 10.172/01 instituiu o PNE e completou o ciclo da política educacional brasileira no século XX. Saviani (2005) critica os pequenos avanços que foram todos vetados pela Presidência da República no PNE, como, por

[6] Cabe destacar que a LDB fala em progressão continuada.

exemplo, o aumento gradual e progressivo dos recursos à educação para 7% do PIB, após 10 anos.

Em resumo, Saviani (2005) comenta que, no primeiro período, o iluminismo republicano foi a concepção educacional dominante, enquanto, no segundo, predominou o ideário pedagógico renovador. Por outro lado e no terceiro, prevaleceu a concepção produtivista de educação, que popularizou a teoria do capital humano e que direcionou a formulação e a implementação das medidas de política educacional da época.

Posto esse quadro geral e sumário da educação escolar, no Brasil, passar-se-á para um aspecto importante do objeto deste estudo.

1.2. Evolução do Ensino Superior no Brasil

A presente parte terá como referencial teórico o artigo de Cury (1997b), sobre a evolução da educação superior no Brasil, tomando-se como categoria de análise os setores do público e do privado, levando-se em consideração os aspectos estatístico, técnico, social, político e normativo. Salienta-se a existência de barreiras conducentes a uma secundarização do ensino fundamental, bem como obstáculos sociais impedindo o acesso ao ensino superior, construídos de longa data, desde a formação colonial-escravocrata e econômico-agrária do país. De maneira que o ensino superior torna-se elitizado em função de privilégios sociais e econômicos, desprovido de igualdade de oportunidades, bem como de eqüidade social. Portanto, "reforçou-se a dimensão organicista e hierárquica de um sistema social onde o `outro´ existente fora dos espaços das elites jamais foi considerado como um `igual´" (CURY, 1997b, p. 39). Outro enfoque dessa parte demonstra uma oscilação entre a expansão e a contenção do ensino superior privado, como, por exemplo, a década de 70, na qual as instituições particulares não universitárias aumentaram seu número. Salienta-se que, em virtude das citadas barreiras, a demanda pelo ensino superior ficou reprimida, o que ensejou uma expansão nos últimos anos, comparável com a supramencionada.

Além disso, o Estado Federal estagnou, quase que completamente, a expansão de seu ensino superior, à época, após a revogação do parágrafo único do art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), pela EC nº 14/96, que determinava o aumento e a descentralização das atividades das

universidades públicas. Apesar disso, algumas Constituições Estaduais passaram a criar, expandir e financiar IES públicas, dentro de sua jurisdição, possibilitando maior participação nesse setor, ainda que remanescente, bem como um incremento no aproveitamento de instituições oficiais, em conformidade com Cury (1997b).

De qualquer forma, uma revisão da história pode contribuir e fornecer soluções a problemas atuais.

1.2.1. Colônia e Império

A dominação portuguesa que impôs uma formação colonial-escravocrata foi distinta da espanhola na América Latina. A Espanha não impediu a criação de universidades em suas colônias, embora tenham sido presididas por organizações religiosas e submetidas ao controle metropolitano. Por sua vez, Portugal obstaculizou todas as tentativas de inserção do ensino superior, no Brasil, o que foi respaldado pelos pontífices papais, tendo em vista as negativas, em 1592, à Companhia de Jesus para a instalação de uma universidade e, em 1675, à equiparação dos estudos do Colégio da Bahia com os de Évora. Assim, a formação superior só era permitida aos filhos das elites, pois, somente eles, poderiam viajar à Europa, principalmente para Portugal, mantendo-se no país cursos preparatórios para tal intento. Nesse sentido, "até o século XVIII, de modo explícito, o governo português procurou impedir a criação de instituições de ensino superior e da imprensa, prevendo que, no futuro, pudessem constituir focos ou instrumentos de libertação dos colonos" (FÁVERO, 1980, p. 33).

Assim e para Cury (1997b), a completa falta de uma rede escolar traduziu-se em dois aspectos que influenciaram na criação de um sistema de ensino superior, quais sejam a metropolização associada com "o elitismo e a centralização"[7] (CURY, 1997b, p. 41). Tal condição somente foi alterada quando, em 1808, o centro do poder português viu-se constrangido a trasladar-se à Colônia (Vice-Reino) e a criar uma estrutura essencial para o funcionamento do Império, quais sejam, instituições de ensino superior, sob sua jurisdição, bibliotecas, museus e escolas estratégicas.

Em sentido equivalente, Morosini (2005) expõe que o ensino superior brasileiro é recente, quando comparado aos congêneres latino-americanos. Os

[7] Para aprofundamentos nesse período, verificar CAMPOS, 1940, p. 19-33.

primeiros cursos foram criados no início do século XIX e a primeira universidade no século XX, enquanto, na Europa, vários cursos se originaram por volta de 1300. Assim:

> No Brasil, embora tenha havido inúmeras tentativas prévias, até mesmo no século XVI, com o colégio dos jesuítas, com a implantação de cursos superiores no período de D. João VI (1808), ao longo dos períodos imperiais e da República Velha, a universidade é fundada em 1920, através do ato que consubstanciou a Universidade do Rio de Janeiro. Tal ensino foi marcado pela formalização [...], o que é ressaltado pela ocorrência de inúmeras legislações que caracterizam até hoje o ensino superior brasileiro como de magnitude, o maior da América Latina, voltado às elites, com um alto grau de privatização, dependente do governo central, diversificado em instituições públicas e privadas e em cursos de graduação, seqüenciais, tecnológicos e de pós-graduação, com um forte sistema nacional de avaliação (MOROSINI, 2005, p. 296; em sentido equivalente RIBEIRO, 2002, p. 17).

Em 1813, criaram-se as Academias de Medicina e Cirurgia da Bahia e do Rio de Janeiro que, em 1832, já sob o país independente, tiveram seu estado modificado para Faculdades de Medicina. As faculdades de Direito de Olinda e São Paulo originaram-se em 1827, a de Farmácia em 1839, a Escola Politécnica em 1874 e a de Minas e Metalurgia de Ouro Preto em 1875, data de criação da Escola de Agronomia em Cruz das Almas (BA), bem como a Escola de Agronomia de Pelotas (RS), em 1883. Essas foram as primeiras IES no país.

O Ato Adicional de 1834 definiu as competências das Assembléias Provinciais, impedindo-as de legislar sobre ensino superior, ou seja, sobre as faculdades de Medicina, os cursos Jurídicos e outras Academias, conforme art. 10, § 2º. Ademais, o § 7º, do citado artigo, declarou que os empregados das referidas instituições eram funcionários do poder central. Contudo, as Assembléias Provinciais não estavam proibidas de legislar sobre novas escolas, recém criadas, nos limites de sua competência, sem jurisdição nas já constituídas ou a serem criadas em nível nacional. Também não se vedava, expressamente, a abertura de escolas livres à iniciativa privada, sob a jurisdição central. Importa registrar que, sob esse Ato, o ensino das “primeiras letras” ficou sob a responsabilidade dos poderes provinciais.

Ao final do Império e sob a égide da Constituição de 1824, o Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, conhecido como Reforma Leôncio de Carvalho, liberou a iniciativa privada aos ensinos “primário e secundário no município da corte e o superior em todo Império”, ressalvados problemas de higiene e moralidade, a

teor do seu art. 1º. O art. 8º autorizava subvenções às escolas particulares, contanto que fossem próximas de públicas. Com isso, "o uso do termo `livre´, associado às escolas superiores, pelo qual uma escola se equipararia às oficiais, era, explicitamente, uma concessão do poder legislativo" (CURY, 1997b, p. 42).

Em conformidade com Cury (1997b), a Igreja Católica não compartilhava o desejo de liberdade de ensino no grau superior, posto que, por ser a religião oficial do Estado, ela fazia parte da própria burocracia estatal do Império, mediante o regime do Padroado. Não obstante, mudou seu ponto de vista na República, já que a República, tornando-se laica e abolindo a Igreja Católica como religião oficial, a desvinculou do poder e, tornada instituição privada, pôde se desenvolver como tal.

Cury (1997b) leciona que somente uma lei geral da Assembléia Geral do Império, o que hoje se conhece como Lei Federal, poderia gerar cursos de ensino superior, atualmente faculdades isoladas, com títulos válidos em todo território nacional, cuja iniciativa era exclusiva do Imperador. Por isso, o reconhecimento tornou-se instrumento pelo qual as IES particulares ou públicas, em âmbito estadual (nessa época, provinciais), requeriam a validação geral, isto é, nacional, de seus diplomas. Demonstra-se, com isso, como era complexa a criação de universidades e o pouco êxito das tentativas nesse sentido, entre elas os projetos do Visconde de Goiânia, em 1847, do Ministro Paulino de Sousa, em 1870, e a última fala do trono do Imperador Pedro II ainda em 1889.

1.2.2. República Velha

Com a república, promulgou-se a Constituição de 1891 que definiu, em seu art. 34, inciso XXX, a competência privativa do Congresso Nacional para criação de cursos superiores na Capital da União e, concomitantemente, dos Estados nos seus territórios, por força dos arts. 65, 72, seu § 24 e pela ausência de vedação legal. Assim, "estes dispositivos definirão, durante a República Velha, o caráter paradigmático do 'ensino oficial' da União, frente ao qual se verificará um movimento pendular de mais ou menos oficialização do ensino público estadual e do ensino particular livre" (CURY, 1997b, p. 44)[8].

[8] Sobre esse período e detalhamento do assunto, verificar CURY, 2001, p. 25-311.

O Decreto nº 1.159, de 03 de dezembro de 1892, firmado pelo Marechal Floriano e pelo Ministro Fernando Lobo, aprovou a existência de IES oficiais dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores que serviriam como parâmetro às demais, quais sejam: as Faculdades de Direito de São Paulo e Pernambuco, duas de Medicina e Farmácia, na Capital Federal e Bahia, uma Escola Politécnica na Capital Federal e uma Escola de Minas em Minas Gerais. O referido decreto reservou seu Título II para as instituições de ensino superior e secundário fundadas pelos Estados ou particulares, desde o art. 309 até o 320, informando a possibilidade, desde que respeitassem os parâmetros do ensino superior oficial e se submetessem à inspeção do Governo Federal. Os cursos particulares foram autorizados e regulamentados pelo art. 310, submetidos à inspeção para garantir condições de moralidade e higiene. Assim e segundo Cury (1997b), era indispensável à permissão de abertura e de funcionamento dos cursos superiores estaduais e privados, a exibição de todas as informações requisitadas pelas autoridades públicas, bem como a aceitação de visitas locais fiscalizadoras. O art. 311 veio disciplinar as faculdades ou escolas livres, submetidas às mesmas inspeções, e que poderiam conferir aos seus discentes graus acadêmicos se seus estatutos fossem aprovados pelo governo, se as disciplinas ministradas fossem iguais às dos estabelecimentos federais e se os exames fossem elaborados de acordo com as normas das mesmas instituições oficiais. Conclui-se, então, que o ensino oficial era o modelo e o Estado Federal o responsável pela educação superior, na qualidade de sujeito docente, respeitando-se os requisitos apresentados pelo Decreto, na forma de concessão de serviço público.

O Decreto nº 3.890, de 1º de janeiro de 1901, do Presidente Campos Salles e do Ministro da Justiça e Negócios Interiores Epitácio Pessoa, estipulou outro Código dos Institutos Oficiais do Ensino Superior e Secundário, cujo Título II, em seu art. 361, disciplinou que o Governo poderia conceder as prerrogativas de estabelecimentos federais congêneres aos estaduais, inclusive do Distrito Federal, e aos particulares. Essa concessão de privilégios condicionava o estatuto da equiparação e pleiteava inúmeras condições, como as características de uma sociedade civil, o fornecimento de inúmeros documentos e a aceitação à inspeção permanente. Se fossem descumpridos os requisitos, as prerrogativas eram cassadas ou suspensas, com base nos arts. 361 até o 384, que também traziam as especificações necessárias. De maneira que se consolida “a centralização do ensino

superior nas mãos da União como parâmetro oficial desse nível" (CURY, 1997b, p. 46).

Em conformidade com Cury (1997b), o desejo pela liberdade de ensino e a ascensão da ideologia positivista, no governo central, com o Presidente Marechal Hermes da Fonseca, fomentaram a aprovação do Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911 (Reforma Rivadávia), pelo, então, Presidente da República e pelo Ministro Rivadávia Correia, pelo qual se assume a desoficialização do ensino[9]. O art. 1º definiu que a instrução superior e fundamental, difundidas pelos institutos da União, não gozavam de qualquer privilégio. Pelo art. 2º, os institutos, antes subordinados ao Ministério do Interior, passaram a ser corporações autônomas. O art. 3º facultou personalidade jurídica aos estabelecimentos federais, na qualidade de corporações, com patrimônio próprio, vedada a alienação do mesmo. O art. 5º da norma criou o Conselho Superior do Ensino, com competência fiscalizadora, em substituição ao Estado, visando à total independência entre a União e os estabelecimentos de ensino. Pode-se, então, ressalvados os contextos, aproximar tal Conselho às atuais Agências Reguladoras, já que era órgão deliberativo e consultivo que pretendia transferir a fiscalização às próprias IES, segundo arts. 138 e 139. Os arts. 6º, 40 e 7º, respectivamente, determinavam que os recém criados institutos, na qualidade de corporações, eram possuidores de autonomia didática completa e gerencial de seus patrimônios, cujas subvenções eram votadas pelo Congresso Nacional. Foi criado, ainda, o exame de admissão à educação superior, no art. 65, que, posteriormente e via decretos, veio a ser denominado vestibular. O pensamento positivista, que orientou a aprovação da norma em questão, dispôs, no art. 74, que as matérias deveriam ser seriadas e que seus conteúdos tinham que guardar relação científica entre si, aumentando em complexidade durante o processo e itinerário pedagógicos. Com isso, houve uma desoficialização, viabilizando a abertura de escolas variadas, entre elas instituições sérias e as chamadas "academias elétricas", ante o mercado favorável. Essa "face mercantilista de que também se recobriu a reforma Rivadávia reconduz os novos governantes à reinstauração da oficialização, com o retorno do instituto da equiparação" (CURY, 1997b, p. 47-48).

[9] Aqui cumpre fazer uma importante distinção entre liberdade de ensino e ensino livre. O primeiro supõe a abertura de escolas que emitam diplomas e certificados sob a égide concedente do Estado. Posta a concessão, há liberdade de oferta. Já o ensino livre, defendido por segmentos da escola positivista no Brasil, recusa, por entender autoritária e "religiosa", a oficialização da abertura de escolas de ensino oficial.

O Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, no mandato do Presidente Wenceslau Braz e do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Carlos Maximiliano, reorganizou os ensinos superior e secundário no país, re-oficializando o mesmo. Por força do art. 6º, o governo poderia reunir e re-assumir seus institutos em uma Universidade, no Rio de Janeiro, o que foi feito com os cinco institutos federais do ensino superior e o Colégio Pedro II. Cury (1997b) salienta que a iniciativa privada não perdeu sua liberdade, mas, agora chamada de academia, retornou ao sistema da equiparação, baixo a fiscalização do Conselho Superior do Ensino, nos termos do art. 28. O art. 11 apresentou requisitos formais para validade nacional e registro nos órgãos públicos dos diplomas expedidos pelas instituições privadas, voltando "os controles minuciosos para autorização de funcionamento, equiparação, possibilidade de cassação (arts. 14 a 20)" (CURY, 1997b, p. 48), sob a fiscalização dos inspetores. O art. 24 proibia a equiparação ao Pedro II de qualquer instituição privada de ensino secundário quando verificada a tentativa de lucro, propaganda filosófica ou religiosa, o mesmo valendo para as instituições públicas estaduais. O art. 25 também proibia a equiparação das academias, quando a cidade sede possuísse população inferior a 100.000 habitantes, exceto se capital de estado com mais de um milhão de habitantes e quando fosse subvencionado, significativamente, pelo governo regional.

Por fim, a reforma do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, João Alves, ou seja, a Reforma Rocha Vaz, durante a presidência de Artur Bernardes, instituiu-se pelo Decreto nº 16.782, de 13 de janeiro de 1925, e considera-se, segundo Cury (1997b), o embrião do MEC. Instituiu o Conselho Nacional de Ensino (CNEn), com seu Departamento Nacional de Ensino, e extinguiu o Conselho Superior do Ensino, sendo o mesmo constituído por representantes dos estabelecimentos equiparados, criando-se, posteriormente, o antigo CNE. O art. 22 delegava ao Departamento a emissão de pareceres sobre a equiparação de institutos privados de ensino ou oficiais estaduais, bem como para pedir a cassação ou suspensão dos privilégios. Em seu art. 42, o Decreto em questão reconheceu as associações de estudantes e o Capítulo X regulamentou a equiparação e seus requisitos de concessão. Assim, o art. 262 definiu que a equiparação seria concedida após fiscalização do instituto por dois anos, quando a faculdade poderia solicitar a aprovação de seu regimento interno ao Ministro, com fulcro no art. 264. Todos os diplomas seriam registrados no Departamento de Ensino, seja de instituto oficial, oficializado ou equiparado. O

Decreto nº 5.616, de 28 de dezembro de 1928, aprovado após as emendas constitucionais de 1926, autorizava a criação de universidades nos estados e territórios, mediante concessão da União, desde que cumpridas diversas condições, entre elas o tempo de 15 anos de funcionamento de, pelo menos, 03 escolas que a compunham.

De maneira que, para Ribeiro (2002) e Morosini (2005), o ensino superior consubstanciava-se em cátedras que se fundiram no ensino superior. Desse modo, os cursos foram o cerne do ensino superior nos períodos colonial, imperial e na república velha, até 1930, embora, nesse longo período histórico, tenham acontecido "modificações estruturais significativas no regime político, na economia e nas relações sociais" (MOROSINI, 2005, p. 309).

1.2.3. República Nova

A partir deste momento e na lição de Morosini (2005), a universidade se mostra como figura acadêmica administrativa central do ensino superior no Brasil, durante todo o período republicano (1930-1996).

Em conformidade com Cury (1997b), a Revolução de 1930 foi um relevante momento para educação brasileira. O Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, de responsabilidade do então Presidente Getúlio Vargas e seu Ministro da Educação e Saúde Pública, Francisco Campos, instituiu o Estatuto das Universidades no Brasil, que apresentou um modelo organizacional, administrativo e didático para as IES, fossem federais ou equiparadas, nos termos de sua exposição de motivos. Com isso, determinou-se uma "preferência a um sistema universitário, ainda que permitindo a oferta de ensino superior em institutos isolados. Mas é importante assinalar que aqui se estabelece uma relação entre este modelo e o que viesse a ser criado como educação superior" (CURY, 1997b, p. 50). O art. 6º explicitou que as universidades poderiam ser criadas e subvencionadas pela União (federais), Estados (estaduais) e por particulares (livres), desde que instituídas por fundações ou associações. O título universidade, a teor do art. 113, na qualidade de padrão único, serviria para qualquer tipo de administração, com regras uniformes para as públicas e privadas, com variações derivadas da realidade regional na gestão e quanto "aos métodos didáticos" (art. 3º). O Capítulo II dispôs sobre a equiparação, informando que as universidades estaduais e livres deveriam ser inspecionadas

previamente, verificando-se o cumprimento de requisitos mínimos, segundo o art. 12, para que pudessem expedir títulos e manter seus privilégios universitários. Assim, a fiscalização federal apresentava-se como sanção preventiva e possibilitava a manutenção das prerrogativas, a suspensão ou cassação dos mesmos. O art. 17 tratava da eleição dos reitores das universidades equiparadas e delegava ao Ministro da Educação e Saúde Pública o poder de assentimento ou veto à nomeação do gestor, caso o mesmo não apresentasse condições de desempenho para as relevantes funções. Tal dispositivo foi derrogado pelo Decreto nº 24.279, de 22 de maio de 1934, retirando tal competência do citado Ministro.

O (antigo) CNE, constituído pelo Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, passou a exercer funções na gestão e na organização didática de todas as universidades, oficiais ou equiparadas, com base no art. 4º, que, por sua vez, teriam direito a apresentar representante com assento no referido órgão consultivo e de assessoramento ao Ministério da Educação e Saúde Pública.

Segundo Cury (1997b), a Constituição de 1934 foi, em certa medida, inspirada na Constituição de Weimar[10], sendo fruto de uma guerra civil (a Revolução Constitucionalista de 1932), fomentada pelo adiamento da promessa de uma nova Carta Maior, prometida pela Revolução de 1930. Essa Constituição traçou as diretrizes para uma educação nacional, nessas dimensões, e determinou que isso competisse, privativamente, à União (art. 5º, inciso XIV). O art. 150 atribuiu à União competência para estabelecer o Plano Nacional de Educação, em todos os âmbitos do ensino, coordenando e fiscalizando sua execução. A alínea "b" de tal dispositivo, explicitava as condições de reconhecimento oficial e fiscalização, por parte da União, dos estabelecimentos de ensino, secundário, complementar e superior. Não obstante, o parágrafo único do mesmo artigo, em sua alínea "c", reconhecia a liberdade de ensino em qualquer ramo, desde que respeitadas as prescrições normativas federais e estaduais. De maneira que Cury (1997b) declara que houve a "constitucionalização do reconhecimento oficial, da liberdade de ensino e da relação entre ambos" (CURY, 1997b, p. 51). Nesse sentido, o art. 113, inciso XIII da Constituição de 1934 listou os direitos civis, entre eles o exercício de qualquer profissão, uma vez presentes a capacidade técnica e o interesse público. Com isso:

> Ainda que esses dispositivos viessem a ser mais especificados em legislação infraconstitucional, a trajetória do grau superior, quer público,

[10] Sobre esse aspecto, ver CURY, 1998, p. 83-104.

> quer privado, continua na mesma direção, já vinda a República, diferenciada apenas pela reforma Rivadávia. A direção dada, de acordo com a própria evolução anterior, dava competência à União nessa matéria sobretudo através dos mecanismos de autorização e de fiscalização (CURY, 1997b, p. 51).

Criou-se, na vigência das supramencionadas normas, a Universidade de São Paulo (USP), em 25 de janeiro de 1934, por Decreto Estadual, posteriormente referendado pelo Decreto Federal nº 39, de 03 de setembro de 1934, que também oficializou os estatutos da referida IES. A modo de exemplo, Cury (1997b) cita a Escola Livre de Sociologia e Política, em São Paulo, efetivando as "variantes regionais de ensino superior" (CURY, 1997b, p. 51). De 1931 a 1937, diversos decretos instituíram escolas nacionais, autorizaram o funcionamento de IES, aprovaram estatutos e regulamentos, ouvido o CNE. Cabia a esse órgão determinar inspeções preliminares e conceder equiparações para efeito de aprovação ministerial. Tal foi o caso da Universidade de Minas Gerais (UEMG), livre e equiparada, desde 26 de março de 1934. Salienta-se que tanto a Universidade de São Paulo, originada em 25 de janeiro de 1934, pelo Decreto Estadual nº 6.283[11], quanto a Universidade do Distrito Federal (UDF), foram criadas por iniciativa seja do Governador do Estado, seja do Prefeito Interventor Pedro Ernesto e Anísio Teixeira, em 04 de abril de 1935, mediante o Decreto nº 5.513.

A Lei nº 452, de 05 de julho de 1937, criou a Universidade do Brasil, organizada na Universidade do Rio de Janeiro de 1920. Segundo Fávero (1980) e Cunha (1980), a Universidade do Brasil passou a ser o padrão para tais instituições. É importante destacar que:

> [...] O ato que a instituiu contém dentro de si, de modo explícito, os padrões autoritários que viriam se alargar com o Estado Novo. Próprios de um padrão indicador da ditadura, a Lei que criou a Universidade do Brasil retira a liberdade plena de expressão que faz da universidade um centro de reflexão antidogmática. A dimensão da liberdade de ensino como liberdade de expressão e de consciência perde espaço para os controles advindos com o golpe de 1937 (CURY, 1997b, p. 52).

1.2.4. Estado Novo

A partir da instauração do Estado Novo, em 1937, as equiparações de instituições estatuais e particulares de ensino superior, as concessões e medidas

[11] O Conselho Universitário da USP teve seus estatutos ratificados pelo Decreto Federal nº 39/34.

conexas passaram a ser manejadas por meio de decreto-lei, prévio parecer do CNE. Cury (1997b) menciona que, na prática, efetivou-se a cassação de autorização e a proibição de funcionamento de IES, como o foi o caso da UDF. Ao mesmo tempo e de acordo com Casali (1989), se deram as condições para que se criassem, realmente, no período democrático de 1946, as primeiras universidades livres (católicas) no país, quais sejam, a Universidade Católica do Rio de Janeiro, em 15 de janeiro de 1946, e, logo depois, em agosto do mesmo ano, a de São Paulo, ambas sob os cuidados da Igreja Católica.

Anteriormente, Vargas e o Ministro Gustavo Capanema firmaram o Decreto-lei nº 421, em 11 de maio de 1938, regulando o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior. Reconheceu-se, no art. 1º, a licitude da criação das IES pelos poderes públicos e pela iniciativa privada, fossem pessoas naturais ou jurídicas, contanto que cumprissem as normas vigentes. O art. 2º passou a exigir:

> a autorização prévia do governo federal para a organização e funcionamento de qualquer curso de ensino superior, cujo pedido e trâmite implicavam o Ministro, o Conselho Nacional e a Presidência da República. A concessão da autorização, além de condicional, exigia uma série de pré-condições, desde capacidade financeira até a organização didática fixada pelo governo federal. A fiscalização prévia e permanente era também condição da concessão do reconhecimento, bem como instrumento de cassação de prerrogativas (CURY, 1997b, p. 53).

Para Cury (1997b), tal instrumento legal demonstrava o espírito do Estado Novo, amparado pelo regime ditatorial, instituído no Brasil, que suspendia as liberdades civis. Por outro lado, a Constituição de 1937, em conformidade com o já trabalhado art. 129, apresentou, no art. 128, a garantia do ensino livre à iniciativa particular, inclusive individual, e à pública, cabendo ao Estado contribuir e fomentar o desenvolvimento de todas. Assim, Cury (1997b) explicita que a liberdade de ensino, tida como a capacidade de se abrir escolas, superava as limitadas crítica e liberdade de expressão, apesar do condicionamento da primeira pela segunda.

1.2.5. Redemocratização

A Constituição de 1946 restituiu a plena liberdade ao exercício profissional, segundo seus arts. 141, § 14 e 161, sendo um marco na redemocratização

brasileira, conforme Cury (1997b). Já o art. 167 facilitou a abertura dos diversos ramos de ensino à iniciativa privada, desde que se respeitasse as leis pertinentes.

Em 04 de dezembro de 1950, a Lei nº 1.254 regulamentou o sistema federal de ensino superior, possibilitando que estabelecimentos públicos estaduais e particulares, subvencionados pelos poderes públicos, fossem, gradativamente, transformados em públicos federais, mediante incorporação. Dessa forma, Cury (1997b) comenta que se criou um processo de federalização de IES, tendo em vista o "reconhecimento do valor implícito de se ter a presença da União nas unidades federadas, cada Estado passou a contar com, pelo menos, uma universidade federal" (CURY, 1997b, p. 54). Nessa época, o estatuto da gratuidade não se aplicava às instituições públicas federais, fossem secundárias, fossem superiores, posto que o mesmo só foi formalmente previsto na CR/88, na lição de Cury (1997b).

Aprovou-se uma LDB – Lei nº 4.024, em 1961. Tratava sobre a liberdade de ensino que, ademais do reconhecimento, exigia representatividade dos estabelecimentos autorizados nos Conselhos Estaduais. Seu art. 14 previa o reconhecimento e a inspeção do sistema privado de ensino superior, como competência da União. Seu art. 9º descrevia a competência do então Conselho Federal de Educação (CFE), criado em 1961, na LDB, mediante homologação[12] do Ministro pertinente, para decidir sobre reconhecimento de universidades e estabelecimentos isolados deste nível de ensino, não havendo diferenciação entre os estudos realizados em estabelecimentos oficiais e particulares reconhecidos, com fulcro no art. 19. O Parecer CFE/Conselho de Ensino Superior (CsEnS) nº 92, de 04 de abril de 1963, definia que a criação e a expansão de cursos deveria ser chancelada pelo próprio CFE ou pelos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs), quando fosse o caso, respeitando-se, em qualquer hipótese, a liberdade de iniciativa. Com isso, "o modo de dizer agora do que antes se chamava de equiparação muda de tom. O *não haverá distinção* significa uma isonomia, uma vez reconhecido um determinado estabelecimento" (CURY, 1997b, p. 54-55).

Cunha (1983) e Ribeiro (2002) destacam o início do processo de modernização do sistema superior de educação brasileiro, tendo em vista o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), originado em 1947, o Conselho Nacional de

[12] Homologação é um termo jurídico que equivale à confirmação, aplicando-se, principalmente, a um tipo determinado de sentenças. Nesse sentido, homologação é "decisão pela qual o juiz aprova ou confirma uma convenção particular, ou ato processual realizado, a fim de lhe dar firmeza e validade, para que tenha força obrigatória, pelos efeitos legais que produz [...]" (NUNES, 1993f, p. 472).

Pesquisa (CNPQ), a Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), em 1951, e a criação da Universidade de Brasília (UNB), em 1961 cujo plano orientador já previa "a estrutura departamental, a contratação de professores em regime de dedicação exclusiva, a implantação da pós-graduação e ainda o regime de matrícula por disciplina" (RIBEIRO, 2002, p. 20-21; em sentido equivalente CUNHA, 1983, p. 256; TEIXEIRA, 1989, p. 158). O golpe militar de 1964, para os mesmos autores (1983; 2002), abortou o processo de modernização e reformulação em trâmite perante as universidades, evitando uma posição crítica sobre o setor.

1.2.6. Regime Militar

Cury (1997b) trabalha com a idéia de que a implementação do regime militar, com sua característica de cerceamento às liberdades, remodelou o sistema político ao vincular crescimento econômico e desenvolvimento. Os Atos Institucionais determinaram emendas à Constituição de 1946, em 1967 e 1969, bem como a aprovação da Lei nº 5.540/68, ou seja, a Reforma Universitária de 1968. A mesma adequou o ensino superior às mencionadas mudanças políticas. A Constituição de 1967, como dito anteriormente, desvinculou as receitas antes atreladas à educação pelas Constituições de 1934 e 1946, ampliando o tempo de educação compulsória para as pessoas entre 07 e 14 anos de idade. A Emenda da Junta Militar de 1969 vinculou 20% da renda dos impostos municipais à educação, restringindo "a liberdade de comunicação de conhecimento no exercício do magistério", conforme art. 176, § 3º, inciso VII.

A Lei nº 5.540/68 trouxe modificações relevantes ao ensino superior, como, por exemplo, a extinção das cátedras, a criação de distritos geo-educacionais, do ciclo básico, do regime de dedicação exclusiva, de departamentos e órgãos colegiados, institutos, pós-graduação e outros. Em seu art. 2º priorizou a expansão do ensino superior em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados. Manteve-se, para Cury (1997b), a liberdade de ensino e o regime de autorização e reconhecimento de cursos superiores privados e, para isso, o art. 47 demandava a confirmação ministerial. Além disso, os citados estabelecimentos particulares deveriam registrar seus títulos em universidades públicas, em conformidade com o art. 27, §§ 1º e 2º e art. 2º do Decreto-lei nº 464/69.

Ribeiro (2002) e Morosini (2005) explicam que a universidade simplesmente ocupou o espaço dos cursos superiores, no período compreendido entre 1930 a 1968. Houve várias tentativas de democratização em oposição às leis discriminatórias, que, a partir de 1937, se fortaleceram pela consolidação do controle e da centralização do poder no Estado Novo. A redemocratização da nação (1945-1964) somente se instalou após a efervescência social e a discussão dos modelos universitários, que culminou com a mencionada Reforma Universitária (Lei nº 5.540/68).

Nos ensinamentos de Cunha (1975) e Cury (1997b), foi durante o regime militar que houve a primeira expansão do ensino superior particular no país. Em virtude do crescimento quantitativo das IES, houve a definição, no setor privado, dos ramos confessionais e leigos. Nesse ínterim, o Governo e o CFE começaram a regrar o sistema, com a finalidade de racionalizar a expansão, observando-se os estabelecimentos, cursos e vagas já instalados. A partir de meados da década de 70, Tramontin e Braga (1984) demonstram a abundante emissão de pareceres e resoluções, objetivando tal racionalidade, analisando a "relação demanda/vaga, proposta pedagógica, adequação ao mercado de trabalho, necessidades sócio-regionais" (CURY, 1997b, p. 56).

1.2.7. Abertura Política

A década de 80, segundo Cury (1997b), foi um momento caracterizado pela tentativa de controle da expansão das IES e suas graduações, ante a estagnação do ensino superior público. O setor público passa, então, a se empenhar na pós-graduação, para qualificar recursos humanos e consolidar uma comunidade capaz de produzir avanços científicos. Desse modo, a paralisação do setor público, ressalvada a pós-graduação, termina por se mesclar com o desejo de redemocratização do Brasil, objetivando um verdadeiro Estado Democrático de Direito. A sociedade civil começa a se manifestar para resgatar a dívida social existente, o que gera uma correlação entre Estado e sociedade. Portanto, "o tema da cidadania passa a ocupar o cenário dos anos 80 culminando na nova ordem jurídica trazida pela Constituição de 1988" (CURY, 1997b, p. 57; em sentido equivalente VIEIRA, 1990, p. 99).

A avaliação, em 1988, passou a ser tema relevante após a abertura política, com importante participação docente em sua discussão. A universidade tentou se conhecer mediante um autodiagnóstico, bem como se legitimar ante uma sociedade ávida por democracia. Cury (1997b) comenta que a avaliação veio para ficar. Exemplo disso foi o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), no início dos anos 80 que, apesar de fracassado, trouxe à tona a temática. Ademais, o Governo da Nova República instituiu a Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior, órgão que deu origem, em 1986, ao Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), pois a universidade era instrumento de legitimação do novo governo, segundo Cury (1997b). De maneira que "instaura-se então um discurso sobre a avaliação, discurso múltiplo e conflitivo, sem que a ele correspondesse uma prática institucionalizada, exceto no nível da pós-graduação, sob a administração da CAPES/MEC" (CURY, 1997b, p. 58).

As referidas iniciativas foram simultâneas à convocação da Assembléia Nacional Constituinte que, também, se debruçou sobre a educação, para aprovar a CR/88, em outubro. Manteve-se no art. 206, inciso II, a liberdade de aprender e de ensinar, bem como o "livre exercício de qualquer trabalho", no art. 5º, inciso XIII. Houve, contudo, uma alteração na coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, convertendo a escola livre para a regular, desde que se obedecesse as diretrizes da educação nacional (art. 22, inciso XXIV) e se submetesse às imposições normativas da autorização e da avaliação de qualidade do Poder Público (art. 209). Para Cury (2005b), a garantia do padrão de qualidade é um princípio constitucional da educação nacional, por estar previsto no art. 206, inciso VII, CR/88, e, no caso de oferta de ensino pelo ensino privado ele "é, pois, um serviço público autorizado, cuja conseqüência maior, aliás posta em lei, é o respeito às normas gerais da educação e avaliação de qualidade, de acordo com o art. 209 da Constituição e art. 7º da LDB" (CURY, 2005c, p. 26; no mesmo sentido CURY, 1997b, p. 60-61; CURY, 2003b, p. 474-475; em sentido equivalente RANIERI, 2000, p. 177). O art. 207 instaura a autonomia universitária, demonstrando sua identidade e a indissociabilidade essencial entre ensino, pesquisa e extensão. O perfil das universidades públicas, principalmente as federais, passa a ser tema de discussão, ante os custos para manutenção e sustentação das grandes universidades, conforme Durham (1993).

Morosini (2005) ressalta que a universidade acabou por se modernizar no período de 1968 até 1990, por meio da criação dos cursos superiores isolados e da universidade, passando a ter em comum a égide do curso, com organização própria particular e respeitando a normativa federal na qual "as células estruturantes do ensino são os departamentos acadêmicos" (MOROSINI, 2005, p. 314). Até metade de 1990, houve a expansão de número e tamanho das instituições de ensino superior, a privatização do setor, a diversificação da comunidade acadêmica e dos cursos, a interiorização de novas instituições, a legitimação de cursos noturnos e em períodos especiais, o aparecimento de instituições *multicampi* e comunitárias, bem como a expansão das novas universidades do setor privado com orientação empresarial, tudo neste processo de aglutinação.

Depois de dilatada e complicada tramitação, aprovou-se a LDB – Lei nº 9.394, em 23 de dezembro de 1996, durante o mandato do Presidente FHC e pelo Ministro da Educação e do Desporto Paulo Renato Souza. Saviani (2004a), Belloni (2003), Vieira (1990)[13] e Ranieri (2000)[14] explicam que o projeto de lei, aprovado na Câmara dos Deputados (PLC), mais precisamente na Comissão de Educação do Senado, em 1993, o substitutivo do senador Cyd Sabóia (Projeto de Lei nº 1.258-C/88), não veio a se tornar a nova LDB, Lei nº 9.394/96 – Lei Darcy Ribeiro. A referida lei derivou do projeto de lei Substitutivo Darcy Ribeiro, devidamente adequado pelo Executivo, daquele período, com suas diretrizes governamentais, antes da sanção e após diversas manobras políticas e regimentais, na Comissão de Constituição e Justiça. Retomam-se na LDB os temas da avaliação e da autonomia. Assim, o projeto de lei substitutivo Darcy Ribeiro, vencedor no conflito parlamentar, incorporou a avaliação como instrumento central e a autonomia como elemento-chave da universidade, segundo Cury (1997b). Em conformidade com Cury (1997a), o art. 46 LDB mantém a prerrogativa do Poder Público em autorizar, reconhecer cursos e credenciar instituições, pela mediação de atos administrativos normativos, resguardando o art. 209 CR/88 e demonstrando "o ensino como serviço público" (CURY, 1997a, p. 124; no mesmo sentido CURY, 1997b, p. 60-61; CURY, 2003b, p. 474-475; CURY, 2005c, p. 24-27).

[13] Tanto Saviani (2004) quanto Belloni (2003), analisam a trajetória da LDB atual por meio de um enfoque educacional. Para aprofundamentos, ver SAVIANI, 2004, p. 35-162 e VIEIRA, 1990, p. 100-117.
[14] Para uma abordagem jurídica, ver RANIERI, 2000, p. 138-141.

Para terminar a parte histórica, o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, derrogou o antigo Decreto nº 2.207/97. Tais atos normativos diversificaram os modelos de ensino superior (universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores), posto que se considera a universidade como anacrônica e onerosa, em conformidade com Ribeiro (2002). Com isso:

> A reforma da educação superior faz parte, portanto, de um processo mais amplo e profundo de modernização das instituições sociais com o objetivo de assegurar a hegemonia capitalista a partir de valores produzidos nesta nova etapa deste modo de produção. A modernização das instituições sociais neste momento busca fazer da instituição um espaço social mediador entre as necessidades administrativas do Estado e a subjetividade do indivíduo, como acentua Popkewitz. A produção desta subjetividade realiza-se institucionalmente, daí a necessidade da modernização institucional no Brasil e a profusão de reformas implementadas pelo governo disposto a concretizar seu projeto político (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 1997, p. 36-37).

Em apertada síntese, os órgãos responsáveis pela regulamentação da Educação brasileira, sem prejuízo do MEC da época, foram, sucessivamente, o Conselho de Instrução Superior (Decreto nº 1232-G, de 02 de janeiro de 1891), o Conselho Superior do Ensino (Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911), o CNEn e seu Departamento Nacional de Ensino (Decreto nº 16.782, de 13 de janeiro de 1925), o antigo CNE (Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931), o Conselho Federal de Educação (Lei nº 4.024/61) e, finalmente, o atual CNE, segundo Medidas Provisórias (MPvs) posteriormente convertidas na Lei nº 9.131/95.

Morosini (2005) destaca que a fase atual do ensino superior adentra no século XXI. A forte influência da internacionalização no sistema de educação superior acaba por aumentar as discussões sobre os modelos universitários, bem como sobre as tensões, pois a instituição universitária manteve-se imutável, no Brasil e no mundo, desde o século XIX e a Idade Média, respectivamente. A partir de 1990, sofreu transformações radicais, nas quais a perspectiva do Estado-Nação está sendo substituída pela transnacional.

1.2.8. Heterogeneidade Institucional e Ampliação de Acesso ao Ensino Superior

Como foi exposto na parte histórica, o ensino superior foi reconfigurado diversas vezes, dentro do sistema educacional brasileiro. Com isso, coloca-se em

relevo “a instalação de uma tipologia variada de estabelecimentos com características institucionais e práticas acadêmicas bastante diferenciadas” (SOUSA, 2003, p. 12). Com isso, a referida situação adiciona elementos à relação entre os setores público e privado, podendo se basear:

> [...] em contextos sociais diversos e particularizados, o ensino superior brasileiro possui vários cenários que expressam uma pluralidade, tanto do ponto de vista da natureza quanto da dependência administrativa das instituições que o compõem. Tal realidade demanda estudos que tratem esse grau de ensino em sua heterogeneidade, visando questionar o discurso de sua suposta homogeneidade, pretensamente ideologizado. Em um contexto no qual há diferenças de interesses, demandas e organizações internas, o discurso da “universidade brasileira” é, portanto, questionável (SOUSA, 2003, p. 12).

Em tal contexto, a expressão universidade brasileira deve ser empregada com cuidado, pois serve “para designar centros de ensino e produção original de conhecimentos, mas também para se referir à totalidade de um complexo sistema” (SOUSA, 2003, p. 12). Em sentido equivalente, comenta-se que, no Brasil, “o ensino superior não esteve tradicionalmente organizado com base na universidade” (RIBEIRO, 2002, p. 17), tendo sido “marcado pelo crescimento do número de escolas isoladas” (RIBEIRO, 2002, p. 19; em sentido equivalente MURIEL, 2006, p. 47). Assim:

> [...] que, mais do que um possível equívoco de construção de linguagem, estamos diante da perspectiva, no mínimo questionável, de enfocar a estruturação de um campo educacional onde os estabelecimentos universitários constituem, no estado atual, a exceção (MARTINS, 1997, p. 160).

Trigueiro (2000) e Sousa (2003) continuam demonstrando que considerar uma parte como o todo produz travas à assimilação das freqüentes alterações nas IES, em processo de crescimento e expansão. Ademais, tal fato omite a diversa realidade de IES com vocações e situações geográficas completamente distintas. Portanto, a evolução do ensino superior brasileiro é campo acadêmico complexo, rodeado por uma grande heterogeneidade de instituições, cada qual dotada de peculiaridades e características próprias, tanto nas redes pública quanto privada. No mesmo sentido:

> [...] a observação mais óbvia que se pode fazer sobre o universo das IES particulares é a de sua profunda heterogeneidade, sobretudo, como ficou demonstrado, no segmento das IES isoladas. Sob a vala comum dessa denominação, entram Instituições de natureza totalmente distintas, assim como diferentes no porte, tipo e objetivos. As generalizações neste universo, portanto, tornam-se perigosas, difíceis e desaconselháveis e, conseqüentemente, as imagens formadas são freqüentemente distorcidas dependendo do prisma com que são vistas as IES (TRAMONTIN; BRAGA, 1984, p. 38; em sentido equivalente MARTINS, 1981, p. 199-200; TRIGUEIRO, 2000, p. 18-19 e 97-101).

Dessa forma, é necessário apresentar classificações adequadas a um ensino superior tão diverso e heterogêneo quanto o brasileiro, recorrendo-se, em parte, aos ensinamentos de Sampaio (2000), Minto (2006) e Muriel (2006), com tal finalidade. Entre as inúmeras distinções constantes na educação superior do Brasil, quando se tem em vista as categorias do público e do privado, uma instituição pode se diferenciar de outra em vários aspectos formais. Quanto à natureza institucional ou administrativa, as IES podem se classificar como universidades, centros universitários, faculdades integradas ou estabelecimentos isolados. Quanto à sua dependência administrativa, podem ser públicas (federais, estaduais e municipais) ou privadas (art. 19 LDB - Lei nº 9.394/96[15]). Quando privadas e com relação à constituição jurídica de sua mantenedora, classificam-se como fundações, associações civis ou sociedades civis de direito privado. Quanto aos fins das instituições privadas, elas podem ser lucrativas ou não. Quanto à composição dos membros das instituições, são particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais ou filantrópicas[16] (art. 20 LDB[17]). As IES são laicas, quando não atendem à orientação confessional. Quanto à organização acadêmica, podem

[15] Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB): Art. 19 – As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:
I – públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;
II – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (BRASIL, 1996).

[16] Salienta-se que as IES filantrópicas são aquelas formadas por grupos que se vinculam à alguma causa humanitária.

[17] Art. 20 LDB – As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:
I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;
II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade;
III – confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;
IV – filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 1996).

ofertar cursos, graduações e pós-graduações, possuindo ou não atividades de extensão e pesquisa. Por fim, podem levar em consideração ou não a titulação do corpo docente.

No que tange aos critérios de diferenciação supracitados, cabe ressaltar que o conceito de universidade pode ser encontrado na LDB, no art. 52[18]. Assim, as universidades são instituições pluridisciplinares que formam pessoas em nível superior, atuam em pesquisas, atividades de extensão, trabalhando o conhecimento humano. De maneira que oferecem, de forma regular, "atividades de ensino, de pesquisa e de extensão" (art. 8º, do revogado[19] Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001[20]). Acrescenta-se que a universidade "é constituída por um conjunto de unidades (centros, institutos, faculdades, departamentos, laboratórios e núcleos). Confere graus, diplomas e títulos como os de bacharel, licenciado, especialista, mestre e doutor" (CAMPOS; MACHADO, 2000, p. 350-351).

Os centros universitários, por sua vez, são IES pluricurriculares, caracterizadas pela extrema qualidade no ensino ofertado, mediante comprovação

[18] Art. 52 LDB – As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:
I – produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;
II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado e doutorado;
III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral.
Parágrafo único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber (BRASIL, 1996).

[19] Coloca-se de manifesto que o Decreto nº 3.860/01, foi revogado, parcial e totalmente, pelos Decretos nº 4.914, de 11 de dezembro de 2003; 5.225, de 1º de outubro de 2004; 5.773/06; e 5.786/06, respectivamente. Contudo, como os outros atos administrativos normativos não apresentaram os elementos identificadores das universidades, faculdades integradas e estabelecimentos isolados, buscou-se no decreto antigo tais dados.
Destaca-se que o Projeto de Lei de Reforma Universitária, em seu art. 9º dispôs que: "as instituições de ensino superior, quanto à sua organização e prerrogativas acadêmicas, podem ser classificadas como: universidades; centros universitários; ou faculdades" (BRASIL; MEC; MF; MP; MCT, 2006). No mesmo projeto, o art. 12 define as condições para que as IES sejam universidades, o art. 16 os requisitos dos centros universitários e o art. 18, *caput* e parágrafo único, delineia as faculdades, inclusive integradas.

[20] Decreto nº 3.860/01 (revogado): Art. 8º - As universidades caracterizam-se pela oferta regular de atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, atendendo ao que dispõem os arts.52, 53 e 54 da Lei nº 9.394, de 1996.
§ 1º As atividades de ensino previstas no *caput* deverão contemplar, nos termos do art. 44 da Lei 9.394, de 1996, programas de mestrado ou de doutorado em funcionamento regular e avaliados positivamente pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior - CAPES.
§ 2º A criação de universidades especializadas, admitidas na forma do parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996, dar-se-á mediante a comprovação da existência de atividades de ensino e pesquisa, tanto em áreas básicas como nas aplicadas, observado o disposto neste artigo.
§ 3º As universidades somente serão criadas por credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com qualidade comprovada em avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2001).

prévia nas avaliações do MEC, qualificação privilegiada dos docentes e pelas excelentes condições dos trabalhos acadêmicos fornecidos à sociedade. Possuem autonomia universitária para criar, organizar e extinguir cursos de ensino superior e programas de educação de mesmo nível, estendendo ou remanejando vagas nos que já existem, desde que o façam em sua sede institucional (arts. 1º e 2º Decreto nº 5.786/06[21]).

Os conceitos de faculdades integradas e estabelecimentos isolados podem ser extraídos do art. 12, do revogado Decreto nº 3.860/01[22], posto que as primeiras são IES com propostas de currículo em duas ou mais áreas de conhecimento, organizadas mediante regimento comum e direção central. Os estabelecimentos ou faculdades isolados, por conseqüência, são IES com currículo ou currículos em apenas uma área de conhecimento, possuindo direção e regimento interno exclusivos.

Destaca-se que o art. 12, do Decreto nº 5.773/06, parece não ter previsto a subdivisão entre faculdades integradas e estabelecimentos isolados, quando se pensa em credenciamento e recredenciamento de IES[23]. Apesar da norma não prever expressamente, a diferenciação doutrinária deve permanecer, para respeitar

[21] Art. 1º Decreto nº 5.786/06 – Os centros universitários são instituições de ensino superior pluricurriculares, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar.
Parágrafo único. Classificam-se como centros universitários as instituições de ensino superior que atendam aos seguintes requisitos:
I – um quinto do corpo docente em regime de tempo integral; e
II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado.
Art. 2º - Os centros universitários, observado o disposto no Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006, poderão criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes, nos termos deste Decreto.
§ 1º O disposto no *caput* deverá observar os limites definidos no plano de desenvolvimento da instituição.
§ 2º É vedada aos centros universitários a atuação e a criação de cursos fora de sua sede, indicada nos atos legais de credenciamento.
§ 3º Os centros universitários somente serão criados por credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES.
§ 4º Os centros universitários poderão registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos (BRASIL, 2006).

[22] Art. 12 Decreto nº 3.860/01 (revogado) – Faculdades integradas são instituições com propostas curriculares em mais de uma área de conhecimento, organizadas para atuar com regimento comum e comando unificado (BRASIL, 2001).

[23] Art. 12 Decreto nº 5.773/06 – As instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas, serão credenciadas como:
I – faculdades;
II – centros universitários; e
III – universidades (BRASIL, 2006).

a realidade social, política, econômica e regional das instituições, no momento de suas respectivas avaliações.

Apresentado o que se denomina heterogeneidade, Cunha (2003a) destaca a necessidade de discussão sobre a concepção de universidade, sem olvidar a pluralidade institucional existente no Brasil. Trata-se de uma alerta de extrema importância, já que o surgimento tardio das universidades brasileiras e a sua forma de constituição (associação por unidades de ensino), contribuirá à dissolução do citado conceito às condições reais de meras faculdades.

O art. 26.1, da Declaração Universal dos Direito Humanos, dispõe "[...] o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA; AGNU, 1948). Da mesma maneira, o art. 208, inciso V, CR/88, pressupõe a capacidade individual, isto é, o mérito de cada pessoa, para que a garantia de acesso, prévia seleção e classificação perante um número limitado de vagas à educação superior, o que se diferencia dos níveis fundamental e médio que se destinam a todos, segundo art. 208, incisos I e II, CR/88.

Em sentido equivalente, a Declaração Mundial sobre a Educação Superior da UNESCO (1999) mostra o ensino superior como sendo o cume do sistema educacional e um serviço público de relevante valor social, pois promove a ação humana a níveis mais elevados. De qualquer forma, a ampliação de acesso ao ensino superior não se mostra tarefa fácil. Sousa (2003) deixa claro ser um paradoxo falar em educação superior desvinculada do sistema social e da educação em geral. Abre-se um parêntesis para ressaltar que:

> [...] os direitos mínimos essenciais que consistem em alimentação, vestuário, moradia, saúde, educação e uma renda mínima não possibilitam a aplicação do princípio da progressividade dos direitos sociais. Estes direitos mínimos essenciais são imperativos, independentes e não podem ser escusativas alegações de indisponibilidade de recursos ou de qualquer outro fator de dificuldade (JAYME, 2005, p. 176).

Na lição de Sousa (2003), o Brasil é o país da América Latina que possui a mais elevada despesa anual por discente nas IES públicas, bem como a menor taxa bruta de escolarização nesse nível de ensino. A mencionada taxa, referente aos

cidadãos brasileiros, matriculados na educação superior, é de 13%[24], enquanto na Argentina é de 40%, no Uruguai, 30%, no Chile, 20,6%, na Venezuela, 26% e na Bolívia, 20,6%[25]. A CES, do CNE, emitiu o Parecer nº 05, em 07 de junho de 2000, matizando que no âmbito do ensino superior brasileiro:

> O primeiro problema a ser enfrentado diz respeito à necessidade de prever a sua ampliação. [...] O nível industrial e tecnológico do Brasil exige uma expansão acelerada desse nível de ensino, especialmente porque o crescimento foi muito reduzido nos últimos quinze anos (BRASIL; MEC; CNE; CES, 2000, p. 444).

Essa expansão se confirma pelo capítulo do ensino superior, no PNE (Lei nº 10.172/01), que será posteriormente analisado em minúcias.

À continuidade dos ensinamentos, Sousa (2003) salienta o distanciamento dos níveis educacionais de brasileiros comparados com os dos países desenvolvidos, como, por exemplo, Estados Unidos com 80%, França com 50%, Inglaterra com 48% e Espanha com 46%, de seus cidadãos matriculados no ensino superior. Assim, o autor (2003) afirma que o Brasil precisa aumentar o acesso dos brasileiros, com faixa etária entre 18 e 24 anos, à educação superior e demonstra o consenso com tal objetivo, constante no Parecer CNE/CES nº 293, de 06 de maio de 1998: "[...] não cabem intenções de conter a expansão da matrícula no ensino superior, antes, cabe promover a ampliação das vagas, desde que com qualidade" (BRASIL; MEC; CNE; CES, 1998, p. 57)[26].

Em síntese, Ribeiro (2002) destaca que o fenômeno da expansão do sistema educacional superior do Brasil seguiu uma tendência mundial, no pós-guerra. As pressões da sociedade, no sentido da ampliação de acesso ao ensino superior, levaram o seu aumento desenfreado a pontos de massificação. Assim, é necessário aprofundar no referido fenômeno, para que se possa trabalhar a questão da

[24] Sousa (2003) esclarece que "Esse percentual refere-se à relação entre o total de matrículas no ensino superior, independentemente da faixa etária dos alunos e o total da população com idade entre 20 e 24 anos. Caso se considere apenas a população dessa faixa etária, o percentual baixa para 7,7%, taxa que se aproxima a uma das mais baixas do mundo". [...] "Visando ampliar esse percentual, o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172, de 09.01.2001, fixou para os próximos dez anos, a partir de sua publicação, a meta de que, pelo menos, 30% dos jovens brasileiros com idade regular possam freqüentar uma IES" (SOUSA, 2003, p. 14, nota 12).

[25] Informações extraídas de BRASIL; MEC; SESu, 2000, p. 11. No mesmo sentido, o PNE (Lei nº 10.172/01), quando procede a um diagnóstico da educação superior no Brasil.

[26] Para argumentos contrários à ampliação do acesso ao ensino por meio do setor privado, ver MARTINS, 1981, p. 79-116 e 200-202; CUNHA, 1986a, p. 119-130.

avaliação e do princípio do padrão de qualidade, temas atuais de extrema importância.

Contudo, antes de adentrar na expansão da educação superior, é necessário tecer comentários sobre a falta de igualdade de condições de acesso, ao nível de ensino em questão, derivada "de condicionantes socioeconômicas relativas ao contexto de origem dos candidatos e das iniqüidades dos níveis anteriores de ensino que dos processos de seleção, sejam estes organizados sob a forma de concursos vestibulares, ou não" (RANIERI, 2000, p. 242-243). Portanto, "a dicotomia igualdade formal e igualdade material revela que os direitos são os mesmos para todos, mas que nem todos se acham em condições de exercê-los" (RANIERI, 2000, p. 241-242). Para alcançar a igualdade de condições, bastaria dar efetividade aos comandos constitucionais, contidos nos incisos I e II, do art. 208 CR/88, que serão posteriormente analisados, mantendo-se a garantia do padrão de qualidade (art. 206, inciso VII, CR/88), mediante investimento na formação de docentes capacitados para lecionar nos ensinos fundamental e médio. Nesse contexto e apesar de não ser objeto deste estudo, cabe mencionar que Ranieri (2000) critica duramente a reserva de vagas em universidades públicas, destinadas aos egressos do mesmo segmento de níveis fundamental e médio, hoje vigente em algumas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)[27]. Seus fundamentos residem nas finalidades das universidades públicas que devem beneficiar a sociedade como um todo, na produção de efeito anti-social em virtude das prováveis repetências e dificuldades dos discentes favorecidos no acompanhamento dos cursos e em argumentos sobre

[27] De acordo com Ferreira (2006), os pressupostos constitucionais desse tipo de ação afirmativa são os arts. 1º, inciso III (dignidade da pessoa humana), 3º, inciso IV (redução das desigualdades), 5º, *caput* e inciso I (igualdade material), 215, inciso V (valorização da diversidade étnica e regional), 207 (autonomia universitária) e 208, inciso V (acesso aos níveis mais elevados de ensino por meio do mérito individual), CR/88.
Ferreira (2006), após apresentar um histórico das propostas de reserva de vagas nas universidades, que tramitam no Congresso Nacional, conclui que, em 07 anos, são 40 projetos de lei (PL) que apresentam tal modalidade de ação afirmativa. Nesse sentido, em 1999 foram distribuídos os seguintes PL nº 73, 1447, 1866, 1643 e 2069. No ano de 2000, foram os PL nº 2486, 2772 e 3004. Por sua vez e em 2001, apresentou-se os PL nº 4620, 4784, 5062, 5293, 5325, 5338, 5740, 5783, 5830 e 5870. Os PL nº 6213 e 6399 são de 2002. Já no ano de 2003, propuseram os PL nº 165, 373, 615, 1141, 1188, 1202, 1313, 1335, 1620 e 1883, enquanto em 2004 foram os PL nº 2923, 3004, 3153, 3472, 3481, 3571 e 3627. Ademais, em 2005, distribuiu-se, ainda, os PL nº 5427, 5475 e 6036.
Ferreira (2006) finaliza com o panorama das cotas no ensino superior, sob um enfoque do estatuto da igualdade racial: 38 universidades adotam ações afirmativas; 24 adotaram ações afirmativas para negros (10 são universidade federais); 21 adotaram cotas e 3 adotaram o sistema de pontuação adicional; 15 adotaram o sistema por decisões dos Conselhos Universitários; 06 universidades conjugam os critérios racial e econômico; e, 04 universidades adotam como requisitos apenas ser negro.

a inconstitucionalidade da lei (violação aos arts. 5º, 37, 207 e 208, inciso V, CR/88: contrariedade aos princípios da igualdade, por favorecer pessoas mediante critérios discriminatórios; da eficiência, pela demora na formação do aluno, inerente ao seu déficit de aprendizagem; da impessoalidade, pelo favorecimento injustificável a certos grupos sociais; e, da autonomia universitária, ante a ingerência nos critérios seletivos das universidades, desconsiderando o mérito acadêmico na inserção e progressão dos alunos). Em conclusão, "a ´democratização` do acesso ao ensino superior não se confunde, pois, com o atendimento de carências da sociedade, embora as instituições superiores, em especial as públicas, devam contribuir para tanto" (RANIERI, 2000, 245-246).

1.3. O Fenômeno da Expansão da Educação Superior no Brasil

Apesar de mencionado na parte histórica do presente trabalho, o fenômeno da expansão do ensino superior no Brasil deve ser mais bem estudado e explicitado, para se chegar aos objetivos propostos nesta pesquisa. Coloca-se de manifesto, desde já, que a expansão foi a solução encontrada pelo Poder Público para ampliar o acesso ao ensino superior brasileiro, como se verá mais adiante.

Escolheu-se, como referencial básico desta parte, a tese de Sousa (2003), sobre a expansão do ensino superior privado, no Distrito Federal, a fim de demonstrar tal fenômeno, suas peculiaridades e suas conseqüências.

Como exposto anteriormente, liberou-se à iniciativa privada os ensinos "primário e secundário no município da corte e o superior em todo Império" ressalvados problemas de higiene e moralidade, durante a vigência da Constituição de 1824 e do Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, Reforma Leôncio de Carvalho, a teor do seu art. 1º.

Com a Constituição de 1891, definiu-se, em seu art. 34, inciso XXX, a competência privativa do Congresso Nacional para criação de cursos superiores na Capital da União e, concomitantemente, dos Estados nos seus territórios, em conformidade com os arts. 65, 72, seu § 24 e a falta de proibição legal nesse sentido. Assim, a educação superior particular originou-se na segunda metade do século XIX, porque houve a descentralização do ensino superior, antes mantido apenas pelo Poder Central. Com isso, os Estados também se tornaram responsáveis por tal nível de ensino, autorizando a criação de instituições

particulares de educação superior. Como conseqüência de tais dispositivos constitucionais, o setor privado inseriu-se no ensino superior por meio de instituições confessionais católicas e de escolas superiores, em determinados estados, ante o desejo de suas respectivas elites. Analisa-se, portanto, a expansão do ensino superior brasileiro, no período de 1808 a 1945, da seguinte forma:

> [...] até a promulgação da República, foram fundadas mais 13 escolas de ensino superior, chegando a 14 o número de estabelecimentos de ensino superior. Da Proclamação da República até a Revolução de 1930, quando se dá a queda da República Velha, foram criados mais 72 estabelecimentos desse nível, perfazendo, então, o total de 86. E, finalmente, da Segunda República até 1945, foram criadas mais 95 escolas de nível superior (FÁVERO, 1980, p. 111[28]).

Durante a República Nova até a redemocratização política do país, mais exatamente entre 1933 e 1960, segundo Sousa (2003), consolidou-se o ensino superior particular no Brasil, tendo em vista a estabilidade e o crescimento do número de matrículas. Em termos gerais:

> O ensino superior sofreu intensa expansão quantitativa, concentrada nos últimos quarenta anos. Duas indicações são suficientes para ressaltar o caráter do fenômeno. Primeiro, mais de 81% dos estabelecimentos de ensino superior, existentes no País em 1960, foram criados entre 1930 e 1960. Segundo, a matrícula geral aumentou, num período de trinta anos, quase seis vezes, passando de 27.501, em 1935, para 155.781, em 1965 (FERNANDES, 1975, p. 65).

Em análise ao referido processo de expansão, Sousa (2003) salienta que:

> Tal processo de consolidação aconteceu em um contexto de disputa entre as elites laicas e os grupos hegemônicos católicos que visavam o controle do ensino superior no país. A forma como o segmento privado reagiu às demandas da sociedade fez com que, na primeira metade da década de 30, este já contasse com cerca de 65,0% das instituições de ensino superior no Brasil (SOUSA, 2003, p. 15).

As constantes transformações da sociedade brasileira, no período compreendido entre 1940 e 1960, trouxeram novas demandas ao nível educacional superior, que foram devidamente respondidas pelo setor privado, ante uma freqüente ampliação de sua rede de ensino. Ainda para Sousa (2003), a década de 50 configurou o segmento privado em duas fases. Na primeira fase, 44% de todas

[28] Para uma análise detalhada de parte deste período ver CUNHA, 1980, p. 150-159.

as matrículas inseriam-se na rede privada, cujos cursos visavam à formação de profissionais liberais nas áreas médicas, jurídicas e econômicas. Na segunda fase dos anos 50, exigiu-se uma diversificação dos cursos oferecidos, para garantir a formação de docentes em faculdades de Ciências, Filosofia e Letras, fomentando, ainda, o aparecimento de IES no interior dos Estados membros. Teixeira (1989) interpreta a expansão do ensino superior, no referido momento, considerando:

> [...] que a mesma se fez ao correr das circunstâncias, sem plano de previsão, ou mesmo propósito deliberado. Além disso, não decorreu de ato legal determinado, nem refletiu o longo debate educacional que se iniciou na década de 20 e não mais se interrompeu até a votação da Lei de Diretrizes e Bases, em 1961 (TEIXEIRA, 1989, p. 111).

De qualquer forma, segundo Cunha (1983) e Ribeiro (2002), o processo de expansão do ensino superior, propriamente dito, iniciou-se com o segmento público, quando terminou a 2ª Grande Guerra. Os fenômenos do populismo, da urbanização e escolarização feminina contribuíram na ampliação da educação superior, pois as matrículas, no nível de ensino em questão, cresceram de 1945 a 1964, uma média anual de 12,5%. No período de 1954 a 1964, houve a federalização das escolas isoladas estaduais, municipais e particulares, criando-se as universidades federais, o que ensejou uma participação do segmento público na ordem de 81% das matrículas totais da educação superior[29].

Na lição de Sousa (2003), entre 1960 e 1980, o ensino superior público teve um acréscimo de matrículas na ordem de 480,3%, enquanto o privado atingiu o patamar de 843,7%, ou seja, quase o dobro. De maneira que a expansão do setor particular determinou a sua participação em 63% de todas as matrículas no ensino superior brasileiro, já ao final dos anos 70. Em conformidade com Sampaio (2000), a LDB de 1961, Lei nº 4.024/61, fomentou a expansão nesse momento histórico, em função de sua índole pragmática.

Sampaio (2000) critica a posição de parte da doutrina que não salientou a importância da expansão do setor público na educação superior, no período de 1967 a 1980, posto que as matrículas de tal segmento cresceram de 88.889, em 1967, para 492.232, em 1980. Desse modo, houve um aumento significativo de 454% das vagas públicas que, apesar de muito inferior ao aumento do setor particular,

[29] Para uma análise detalhada do período citado, estudo de causas e mecanismos empregados na expansão brasileira, ver CUNHA, 1983, p. 73-107.

demonstrou a intenção da Administração Pública em suprir parte da procura pela educação superior.

No que se refere à Reforma Universitária de 1968, instituída pela Lei nº 5.540/68, em pleno Regime Militar, Romanelli (2005), Ribeiro (2002) e Sousa (2003) explicitam a nova mentalidade educacional da época, que pretendia o desenvolvimento e a gestão institucional por meio dos princípios administrativos da racionalidade, eficiência e produtividade. Além disso, e ainda explicando a tendência educacional tecnicista, o mesmo autor (2003) destaca que:

> Ao defender o princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa para orientar a reorganização da universidade brasileira, a mencionada lei possibilitou a oposição de interesses acadêmicos, até então hegemônicos, a outros interesses dessa mesma natureza que emergiam e buscavam impor-se no âmbito do ensino superior.
> Orientada por uma mentalidade assentada no binômio racionalidade e produtividade, a universidade brasileira passava a ser entendida através da relação custo x benefício, produtividade e o mínimo de investimento [...] (SOUSA, 2003, p. 16-17).

Nesse contexto de obrigatoriedade de racionalização das ações das universidades, publicou-se o Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (BRASIL; Govêrno Costa e Silva, 1968), cuja atribuição era estudar a realidade do ensino da época, devendo apresentar respostas que viabilizassem a racionalização das atividades universitárias, objetivando maior produtividade e eficiência. Como conclusão principal, o GT indicou a imprescindibilidade de se pensar a educação como elemento de desenvolvimento econômico.

Para Romanelli (2005) e Sousa (2003), o citado GT prosseguia os estudos sobre o contexto da educação brasileira daquele período, anteriormente realizados pela Comissão Meira Matos. Tal Comissão era constituída, segundo Romanelli (2005), pelo seu Presidente, Coronel Carlos Meira Matos, da Escola Superior de Guerra, pelos Professores Hélio de Souza Gomes e Jorge Boaventura de Souza e Silva, pelo Promotor Affonso Carlos Agapito da Veiga e pelo também Coronel-Aviador Waldir Vasconcelos, do Conselho de Segurança Nacional. A missão desse órgão era, através de inquéritos em escolas superiores, entrevistas com autoridades acadêmicas e representantes estudantis, arrecadar informações sobre as condições gerais da educação superior e as eventuais causas da crise que se previa[30].

[30] Para uma análise detalhada sobre os trabalhos da Comissão Meira Matos e do GT da Reforma Universitária, ver ROMANELLI, 2005, p. 205-233.

De qualquer forma, Ribeiro (2002) e Sousa (2003) explicam que o GT propunha um modelo universitário desenvolvimentista que, ademais de racional, deveria ser flexível administrativamente:

> [...] a reforma tem objetivos práticos e tende a conferir ao sistema universitário uma espécie de racionalidade instrumental, em têrmos de eficiência técnico-profissional, que tem por conseqüência o aumento de produtividade dos sistemas econômicos. Para tanto, impõe-se a metamorfose de uma instituição tradicionalmente acadêmica e socialmente seletiva num centro de investigação científica e tecnológica em condições de assegurar a autonomia da expansão industrial brasileira (BRASIL; Govêrno Costa e Silva, 1968, p. 24-25).

Com isso, a Reforma Universitária, Lei nº 5.540/68, previa a universidade como a instituição adequada à evolução da educação superior, enquanto as faculdades isoladas seriam as exceções de tal sistema. O Parecer CFE/CsEnS nº 209, de 06 de junho de 1967, demonstra as discussões prévias à citada lei, na passagem que se segue:

> As escolas isoladas representam uma solução cara, em relação ao número de alunos; precária, quanto aos padrões de ensino; e pouco elástica, quanto às possibilidades de expansão. A boa política parece basear-se na Universidade e na plasticidade dos seus recursos potenciais (BRASIL; MEC; CFE; CsEnS, 1967, p. 21).

Cunha (1988) ressalta a existência de emenda ao projeto de lei que deu origem à Reforma de 1968, de autoria do então Senador Josaphat Marinho, pela qual se excluía a excepcionalidade dos estabelecimentos isolados, ante a falta de recursos para tal intento e a ausência de experiências estrangeiras positivas. Tal emenda foi, segundo Cunha (1988), rejeitada pelo Deputado Lauro Cruz, sem qualquer fundamentação.

Todavia e em conformidade com Tramontin, Braga (1984), Ribeiro (2002) e Sousa (2003), a realidade foi completamente diversa, já que os estabelecimentos isolados aumentaram em níveis extraordinários, o que foi considerado preocupante pelo Poder Público. Assim, a expansão do ensino superior particular, nos últimos trinta anos, divergiu dos princípios norteadores da Reforma Universitária de 1968, pois a mesma se baseava na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Não obstante e na realidade, o paradigma proposto pela Lei nº 5.540/68 respondia a interesses acadêmicos de grupos vinculados à pesquisa, apesar de existirem outros

setores acadêmicos que se relacionavam com a formação profissional, como, por exemplo, a graduação na educação superior, salientando a luta dentro do campo educacional. De qualquer forma, as políticas públicas educacionais da década de 60, referentes à educação superior, traziam a finalidade primordial de crescimento da produtividade econômica, bem como de integração social e desenvolvimento de recursos humanos.

Como conseqüência das reformas no ensino superior, introduzidas pelo Governo da época, diversas críticas foram formuladas. Nesse sentido:

> [...] Não obstante, conseguiram projetar a reforma universitária nas tendências mais vitais de sua recuperação histórica: o nível técnico e o nível político por vezes entraram em conflito, mas acabaram por se unir no plano mais profundo da reconstrução nacional. Não obtivemos essa possibilidade. A pressão política ultrapassa as soluções técnicas; ou, então, as anula. Quando a pressão política procede das correntes "radicais", ela subestima as soluções técnicas ou revela-se despreparada para formulá-las como uma superação definitiva do existente. Quando a pressão política provém das correntes "conservadoras", ela simplesmente deforma ou esmaga as soluções técnicas. No fundo, a sociedade não encontra, dentro de si mesma, condições para proteger e para incentivar as inovações urgentemente necessárias. Em conseqüência, as soluções técnicas emergem antes de deitar raízes nas aspirações comuns dos homens. Elas caem em um vácuo histórico, por falta de base política. Todos lutam pelo poder. Mas o poder em si e para si é tão destrutivo quanto um furacão. Nas mãos dos conservadores, fomenta um reacionarismo estéril, que mantém as soluções técnicas excluídas dos ritmos da história real. No momento em que elas se concretizam, já se acham tão neutralizadas e destorcidas que perdem toda a eficácia. Nas mãos dos seus opositores, representa um mecanismo de pura destruição dos antagonistas. As soluções técnicas ficam à margem da história real, porque se pensa que elas reforçariam o poder conservador. Na verdade, ignora-se que elas podem desencadear uma espiral de alterações entrelaçadas incontroláveis, lançando o poder conservador no abismo. A reforma universitária foi vítima desse emaranhado de contradições, que evidencia o quanto a sociedade brasileira é pobre de dinamismos políticos socialmente nucleados em interesses coletivos conflitantes, mas bastante fortes para suplantarem os particularismos e individualismos herdados do período colonial (FERNANDES, 1975, p. 17-18).

Assim, Fernandes (1975) e Minto (2006) acabam por mencionar que a Reforma Universitária foi completamente controlada por forças conservadoras, que retiraram sua índole democrática e inovadora, bem como sua vitalidade política e cultural.

Contudo, a Lei nº 5.540/68 desejava solucionar o dilema de discentes excedentes que pressionavam o governo por novas vagas no ensino superior. O supramencionado Parecer CFE/CsEnS nº 209/67 destacava que a educação

superior deveria se expandir proporcionalmente aos demais níveis de ensino, respeitando-se sempre o mérito acadêmico individual. Nesse sentido:

> O problema dos excedentes decorre, antes de tudo, da ausência duma política cuidadosa e firmemente elaborada [...]. Em muitos (outros) países, entre os quais o nosso, políticos, sociólogos e educadores aceitam que o acesso à educação, em todos os níveis, deve ser franqueado a todos, no limite apenas de suas capacidades e talentos. Êsse (*sic*) ideal encontra, no entanto, na realidade educacional do País, óbices que cerceiam sua concretização e reduzem, de muito, o que deveria ser um serviço social oferecido a todos (BRASIL; MEC; CFE; CsEnS, 1967, p. 10-11).

A EC nº 1, de 17 de outubro de 1969, que substituiu a Constituição de 1967, em pleno período ditatorial, vinculou 20% da renda dos impostos municipais ao ensino primário e a suas respectivas redes, sob pena de intervenção. A vinculação para a União e Estados só apareceu pela Emenda nº 24/83, o que demonstrou uma queda na aplicação de receitas na educação escolar durante 16 anos. De maneira que Sousa (2003) ressalta a existência de brechas nas referidas normas constitucionais, pois as mesmas disponibilizaram auxílios técnicos e financeiros do Poder Público ao setor privado, principalmente por meio de bolsas de estudo. Esses benefícios favoreceram a entrada de empresários no campo educacional, o que foi visto positivamente pelo Governo de então.

Durham (1998) e Sousa (2003) salientam que o segmento privado no ensino superior cresceu e se diversificou nas décadas seguintes à Lei nº 5.540/68, originando um novo tipo de IES, esse último amparado em diretrizes empresariais e mercadológicas. Com isso, alterou-se:

> [...] consideravelmente o panorama do ensino superior brasileiro, antes constituído essencialmente pelas instituições públicas e confessionais, este "novo ensino privado" constituiu-se em antítese da real democratização do ensino superior no país (SOUSA, 2003, p. 20).

Em sentido equivalente:

> Ao lado de sua característica de empreendimento comandado pela lógica da acumulação do capital, o "novo" ensino privado representou também uma ruptura na transmissão e produção de um saber crítico, que vinha conquistando um espaço em determinadas áreas do conhecimento, na universidade brasileira (MARTINS, 1989, p. 41)[31].

[31] Para aprofundamentos, verificar MARTINS, 1991, p. 63-74.

Nos anos 80, Sousa (2003) apresenta a tentativa do Poder Público de, normativa e economicamente, conter o processo de expansão do setor privado, mediante a expedição de vários atos administrativos normativos, todos suspendendo e sustando a criação de cursos de ensino superior em IES, sejam universidades ou não. Entre eles, o Decreto nº 86.000/81, com vigência entre 13 de maio de 1981 a 31 de dezembro de 1982; o Decreto nº 91.694/85, vigendo de 27 de setembro de 1985 a 30 de setembro de 1986; o Decreto nº 93.594/86, com aplicação plena entre 19 de novembro de 1986 e 31 de dezembro de 1987; o Decreto nº 95.003/87, que simplesmente estendeu os efeitos do ato normativo anterior até 31 de dezembro de 1988 e foi prorrogado pelo Decreto nº 97.881/89, até 15 de novembro de 1989. Para o mesmo autor (2003), a referida limitação fomentou os questionamentos sobre a qualidade do ensino fornecido pela iniciativa privada naquele período.

Além disso e ainda na lição de Sousa (2003), a distribuição espacial das IES privadas nas regiões, na fase da expansão, acarretou um remanejamento do segmento público em locais de baixo interesse para o setor particular. Desse modo, Durham e Sampaio (1995) concluem que, de certa maneira, essa escolha da rede púbica implicou maior acesso ao sistema de ensino.

Apesar do fenômeno da expansão ter sido contínuo após seu início, Sousa (2003) coloca de manifesto que a dinâmica do crescimento do setor privado teve fases de estabilidade e de redução no número de matrículas, tendo em vista o sistema de ensino superior do Brasil, como um todo. De modo que, entre 1980 e 1985, a taxa de crescimento do segmento particular foi negativa. Cabe alertar que o período correto é o compreendido entre 1980 a 1988, pois a rede particular só conseguiu se recuperar a partir de 1989, segundo tabela nº 02, que logo será analisada.

Com relação às regiões brasileiras, o mesmo autor (2003) explicita a importância do aumento da quantidade de IES privadas, não somente de novos cursos, no Norte e Nordeste, bem como no Centro-Oeste, no período compreendido entre 1985 e 1990. Contudo, no Sul e Sudeste, a expansão da mesma rede ocorreu no interior dos Estados-membros e não em suas capitais. Já entre 1985 e 1996, reduziu-se o número de faculdades isoladas privadas, de 732 para 643, aumentando-se as universidades particulares, de 20 para 64 (BRASIL, 2000[32]). De

[32] Dados extraídos de BRASIL; MEC; SESu, 2000, p. 12.

maneira que “essa estratégia revelou a intenção do setor privado de criar instituições maiores as quais, oferecendo um leque maior de cursos, passam a ter mais vantagens no processo concorrencial de disputa pela clientela de ensino superior” (SOUSA, 2003, p. 21).

Em continuação dos ensinamentos de Sousa (2003), a busca incessante por alunos exigiu que várias IES particulares criassem unidades em territórios distintos de seus domínios originários, mediante uma atuação, no mercado, semelhante a de grandes empresas. Seguiam, ainda, as referências mercadológicas e preocupavam-se, em certa medida, com a estruturação de suas práticas educativas. Com isso, Sousa (2003) faz uma análise sociológica sobre a educação superior no Brasil e as políticas públicas educacionais:

> Na análise do campo do ensino superior brasileiro, é importante destacar o seu peso para as políticas públicas, levando o governo Fernando Henrique Cardoso a encará-lo como elemento estratégico para o desenvolvimento nacional. Essa realidade contribui para configurá-lo – talvez mais do que nunca – como objeto de disputa de diversos grupos de atores presentes em um campo marcado pela heterogeneidade das escolas que o compõem (SOUSA, 2003, p. 22).

O governo FHC remeteu ao Congresso Nacional, em 23 de agosto de 1995, durante seu primeiro mandato (1995 a 1998), seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL; PR; CRE, 1995), segundo o qual mostrava o Estado em quatro pontos essenciais: o primeiro, núcleo estratégico e burocrático que concebia a função exclusiva do Estado como propor, definir e exigir o cumprimento das leis, defendendo seu território e estabelecendo relações diplomáticas com outros Estados soberanos. O segundo, os serviços monopolistas de Estado, quando o próprio Estado é o usuário principal de tais serviços estatais, sem qualquer objetivo de lucro. O terceiro, os serviços sociais competitivos que garantiam a “livre disputa do mercado” e a “eficiência e menor custo dos serviços sociais oferecidos pelas instituições privadas”. O quarto, o setor de produção de bens e serviços, formado por empresas públicas que permitiam o acesso irrestrito da população a bens e serviços, cuja pretensão inicial era se transferir totalmente à iniciativa privada, mediante uma venda automática sem controle estatal, por serem atividades empresariais (BRASIL; PR; CRE, 1995, p. 6-11). Desse modo, Sousa (2003) sintetiza que, em virtude de tal Plano Diretor, o governo declarava expressamente que o Estado tinha a finalidade de financiar e coordenar as políticas públicas, não

devendo executá-las[33]. Deveria, então, delegar a "iniciativa privada a responsabilidade de diminuir as mazelas provocadas pelo mercado" (BRASIL; PR; CRE, 1995, p. 24). Como conseqüência:

> Esta posição governamental parece ser interpretada como um estímulo para a entrada de novos atores, instituições e grupos de instituições no ensino superior. Tudo indica que o setor privado sentiu-se convidado a participar da solução de problemas crônicos que rondam este campo, como, por exemplo, o atendimento à demanda por esse nível de ensino no país (SOUSA, 2003, p. 22; em sentido equivalente MINTO, 2006, p. 145-149 e 162-164).

Com a vigência plena da LDB atual, Lei nº 9.394/96, instituiu-se como princípio básico no ordenamento jurídico educacional a autonomia das universidades, já consagrado constitucionalmente. De maneira que, para Sousa (2003), as universidades poderiam criar novos cursos de ensino superior, o que acarretou a expansão do segmento privado de educação superior, pois o setor público não conseguia suprir a procura por este nível de ensino. Ademais, havia ainda a expectativa de lucro derivada de tais ações, mesmo que as IES particulares convivessem com as filantrópicas e comunitárias que, sem fins lucrativos, buscavam propostas de trabalho de índole mais acadêmica. O mesmo doutrinador (2003) ressalta que, como efeito da demanda e do investimento de certos grupos na educação superior, na década anterior e sob a égide da LDB de 1996, o Brasil vislumbrou novo crescimento acentuado no ensino superior: em 1991, de 1.565.056 matrículas na graduação, 959.320 eram do segmento privado (61%), enquanto 605.736 eram da rede pública (39%). Passados 10 anos, as IES públicas tinham 939.225 matrículas (30,99%) e as privadas contavam com 2.091.529 matrículas, ou seja, 69,01% do total.

Por fim, Sousa (2003) analisa o crescimento do segmento particular de ensino superior, ocorrido principalmente do final dos anos 60 até o começo dos 70 e, secundariamente, de 1990 até os dias atuais, como sendo uma resposta ao "cálculo empresarial de custos" e não às demandas da sociedade brasileira, acarretando a

[33] Baracho (2000), ao analisar a reforma do Estado, sua modernização e privatização, declara que tais temas são acompanhados "de descrições sobre a presença do Estado em matérias econômicas, pelo que é descrito como sobredimensionado. A tendência estatista ou o crescimento da intervenção estatal é uma das características dessa época. O Estado aparece como o mais importante agente econômico, sendo difícil encontrar atividade na qual não intervenha direta ou indiretamente. Algumas bases desse intervencionismo assentam-se em noções de interesse público ou bem comum" (BARACHO, 2000, p. 7).

"antítese de sua efetiva democratização" (SOUSA, 2003, p. 16). Nesse sentido, Martins (1981) já explicitava que a relação conflituosa entre as IES públicas e privadas, no tocante à rentabilidade financeira, ensejava uma repartição complementar do trabalho intelectual. Portanto, "ao se dirigirem a públicos de origem social distintos, estas duas redes de ensino passam a desempenhar o papel de outorgar distinções simbólicas diferenciais, contribuindo desta forma para a reprodução das relações entre as classes sociais" (MARTINS, 1981, p. 200).

1.3.1. Dados Estatísticos sobre a Expansão

Para se possa visualizar melhor o fenômeno da expansão no Brasil, passar-se-á a apresentar tabelas e gráficos, extraídos dos censos e sinopses estatísticas realizados pelo INEP, relativos ao ensino de graduação.

Destaca-se que a análise terá início em 1980 e terminará em 2005.

O ano de início justifica-se pela relação existente entre as redes pública e privada, porque, a partir do mesmo, já cabia "ao setor particular formar a expressiva maioria dos alunos de graduação do sistema" (TRAMONTIN; BRAGA, 1984, p. 22; nesse sentido MARTINS, 1981, p. 199; CURY, 1997b, p. 55-56).

A escolha da data término coube à inexistência de dados disponibilizados pelo INEP, após 2005, posto que não se deve utilizar como parâmetro informações cuja credibilidade possa ser colocada em dúvida.

Salienta-se, ainda, que não se pretende analisar as peculiaridades das regiões brasileiras, capital e interior, muito menos os dados referentes aos vestibulares e aos concluintes, pois não é o objeto deste estudo (abuso do direito regulamentar no direito educacional brasileiro) e a referida atribuição exigiria outro enfoque que não o da presente pesquisa.

De maneira que a análise será restrita às informações relativas ao número de IES (natureza e dependência administrativa), matrícula do alunado e quantidade de docentes, na graduação, repita-se, já que a pretensão desta parte é apenas estudar o fenômeno da expansão em geral e a relação entre os segmentos público e particular no ensino superior.

Em uma primeira fase, recorre-se à publicação de 1999 do INEP, referente à evolução do ensino superior, no período compreendido entre 1980 e 1998. Na apresentação da referida publicação, Castro (1999), então Presidente do INEP, traz

o posicionamento governamental sobre o fenômeno da expansão, indicando algumas políticas públicas, tomadas na fase em questão, referentes às conclusões deste estudo e futuras propostas do MEC[34].

[34] Ante a importância do pronunciamento que demonstra as políticas públicas educacionais relativas ao ensino superior, entendeu-se que seria conveniente transcrever literalmente a apresentação de Castro (1999, p. 9-10): "O ensino superior brasileiro, especialmente o de graduação, vive uma nova fase de crescimento e diversificação. Esta sinopse estatística do período de 1980 a 1998 registra a evolução do número de instituições de ensino e de cursos; das matrículas, alunos ingressantes e concluintes; dos professores e funcionários; das vagas oferecidas e inscrições no vestibular, por tipo de instituição, área do conhecimento, Estados e regiões.
As informações coletadas anualmente pelo Censo do Ensino Superior revelam que o crescimento de 28% das matrículas entre 1994 a 1998 foi maior do que o registrado ao longo dos 14 anos anteriores, ou seja, no período de 1980 a 1994, em que não passou de 20,6%.
Em 1998 havia, no País, 2,1 milhões de alunos freqüentando cursos de graduação. Incluindo os cursos de extensão, os seqüenciais e os de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado), o número total de alunos no ensino superior atingiu, naquele ano, 2,7 milhões. A maioria dos estudantes dos cursos de graduação estava nas instituições privadas (1.321.229); e se distribuíam, em seguida, pelas públicas federais (408.640), estaduais (274.934) e municipais (121.155).
A expansão em curso reflete o crescimento do número de concluintes do ensino médio e a incorporação de novos públicos, até então sem acesso ao ensino superior. Essa nova demanda tem aumentado o número de inscrições aos vestibulares das universidades, muito particularmente das públicas (e gratuitas). As inscrições nos vestibulares das instituições públicas federais, estaduais e municipais (universitárias ou não) cresceram 86,8% no período de 1980 a 1998, contra apenas 27,9% nos vestibulares das instituições particulares. Em 1998, a relação candidatos/vaga no segmento público foi de 7,7 candidatos por vaga, enquanto no segmento particular foi de 2,2 por vaga.
Sensível a esse movimento, o Ministério da Educação adotou várias medidas que favorecem tanto a expansão quanto a diversificação do sistema. A criação de uma nova modalidade de instituição de 3º grau - o *Centro Universitário* e a regulamentação dos *cursos seqüenciais* são exemplos disso.
Uma terceira providencia no sentido de ampliar e facilitar a absorção de novos públicos é a flexibilização curricular. Após ampla consulta às instituições, conselhos, associações profissionais e outras organizações ligadas à educação superior, o MEC está submetendo ao CNE propostas de novas diretrizes curriculares para os cursos de graduação. A idéia é permitir que as instituições de educação superior desenvolvam projetos acadêmicos diferenciados, levando em conta também as características regionais.
A expansão das instituições de educação superior apresenta uma tendência muito positiva e da maior significância, que é o acelerado processo de *interiorização* do ensino de graduação. Nos anos 90, o crescimento da matrícula foi mais expressivo no interior, invertendo a direção que prevalecia até 1990, quando a maioria dos alunos estava concentrada nas capitais. As instituições instaladas nas cidades do interior já possuem mais alunos (1.103.808) do que as das capitais (1.022.150). Os números revelam uma clara tendência de melhor distribuição espacial da oferta de vagas, embora a interiorização ainda apresente uma grande concentração na Região Sudeste, onde se observa, também, maior concentração populacional.
Também positiva é a clara melhoria da qualificação dos professores que atuam na graduação. De fato, desde a criação do Exame Nacional de Cursos – o Provão –, em 1996, o número de professores com mestrado, no conjunto das instituições públicas e privadas, cresceu de 36.954 para 45.482, em 1998, tendo havido, portanto, um aumento de 23,1% no biênio. O número de professores com doutorado, por sua vez, subiu de 24.006 para 31.073, um salto de 29,4% em apenas dois anos. Esses dados indicam que o crescimento do ensino superior não vem ocorrendo à custa da deterioração da sua qualidade. Ao contrário, a melhoria do perfil do corpo docente mostra que há um esforço por parte das instituições em elevar o padrão de ensino.
Os dados voltam a confirmar: o Brasil continua a ter uma das menores relações de alunos por docente do mundo, no ensino superior, embora essa relação venha aumentando. Enquanto em 1994 a média era de 11,7 alunos por professor, ela cresceu, em 1998, nas instituições públicas e privadas, para 12,9. Entre os países que integram a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), essa relação é de 16,7.
A série histórica do Censo do Ensino Superior também revela que as universidades públicas federais ainda possuem poucos alunos freqüentando cursos de graduação no período noturno, se

Tabela nº 01 – Evolução do Número de Instituições por Natureza e Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998):

Ano	Total Geral	Universidades					Fac. Integradas e Centros Universitários				Estabelecimentos Isolados				
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	882	65	34	9	2	20	20	1	-	19	797	22	43	89	643
1981	876	65	34	9	2	20	49	1	1	47	762	18	68	126	550
1982	873	67	35	10	2	20	51	-	2	49	755	18	70	122	545
1983	861	67	35	10	2	20	57	-	1	56	737	18	69	111	539
1984	847	67	35	10	2	20	59	-	1	58	721	18	64	108	531
1985	859	68	35	11	2	20	59	-	1	58	732	18	64	102	548
1986	855	76	35	11	3	27	65	-	2	63	714	18	79	115	502
1987	853	82	35	14	4	29	66	-	-	66	705	19	69	99	518
1988	871	83	35	15	2	31	67	-	1	66	721	19	72	89	541
1989	902	93	35	16	3	39	64	-	-	64	745	19	68	79	579
1990	918	95	36	16	3	40	74	-	-	74	749	19	67	81	582
1991	893	99	37	19	3	40	85	-	3	82	709	19	63	78	549
1992	893	106	37	19	4	46	84	-	3	81	703	20	63	81	539
1993	873	114	37	20	4	53	88	-	3	85	671	20	57	80	514
1994	851	127	39	25	4	59	87	-	3	84	637	18	48	81	490
1995	894	135	39	27	6	63	111	5	5	101	648	18	44	66	520
1996	922	136	39	27	6	64	143	4	7	132	643	18	43	67	515
1997	900	150	39	30	8	73	91	-	1	90	659	17	44	72	526
1998	973	153	39	30	8	76	93	-	-	93	727	18	44	70	595

Fonte: BRASIL; MEC; INEP, 1999, p. 13.

comparadas com as universidades particulares. Dos alunos matriculados nas federais em 1998, apenas 20,1% estavam cursando à noite, contra 66,4% das instituições privadas.

Além do levantamento de informações quantitativas, feito pelo Censo do Ensino Superior, o Ministério da Educação tem monitorado a expansão do ensino de graduação por meio de um processo de avaliação permanente, que tem no Provão e na Avaliação das Condições de Oferta os principais mecanismos de controle e de estímulo à melhoria da qualidade. As avaliações têm permitido identificar os problemas e apontar as soluções para as correções de rumo necessárias.

Todos esses indicadores integram, hoje, um único banco de dados que está sendo desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e que servirá·como principal provedor de informações para a análise dos processos de credenciamento das instituições e de renovação do reconhecimento dos cursos. Este banco de dados constitui o alicerce principal do novo Sistema Integrado de Informações da Educação Superior, o SIEd-Sup.

Com o início de sua implantação previsto para o ano 2000, o SIEd-Sup abrangerá·informações do Censo da Educação Superior, do Provão, da Avaliação das Condições de Oferta dos cursos, do cadastro e catálogos das Instituições de Educação Superior (IES), bem como dos levantamentos especiais que venham a ser feitos neste nível educacional. O SIEd-Sup está sendo desenhado para integrar e intercambiar informações com os sistemas de informações desenvolvidos pela CAPES, o CNPq e o IBGE. Boa parte dessas informações estará disponível na Internet.

Assim, tanto os órgãos do governo, como o CNE, a Sesu e o Inep, quanto as IES, as associações do setor e, principalmente, a sociedade civil disporão, em breve, de um meio fidedigno e ágil para informarem-se a respeito do que acontece na educação superior do País.

Outra conseqüência do desenvolvimento do SIEd-Sup será a revisão e melhoria dos formatos e conteúdos das publicações do Inep sobre a educação superior. Esta **Evolução do Ensino Superior – Graduação** encerra uma série e dará·lugar a publicação mais analítica e abrangente, que respeitará as séries históricas e se beneficiará da reformulação e ampliação do escopo do Censo, que, além de coletar informações da graduação e dos novos cursos seqüenciais, incluirá também as atividades de extensão.

Dessa forma, esta série estatística 80 – 98 se propõe a ser não só um instrumento de disseminação das informações existentes sobre o ensino de graduação no Brasil, no período examinado, mas também de auxílio ao planejamento e uma fonte de consulta para especialistas, pesquisadores e o público em geral. Trata-se de mais uma contribuição do Inep ao desenvolvimento da educação superior no País.

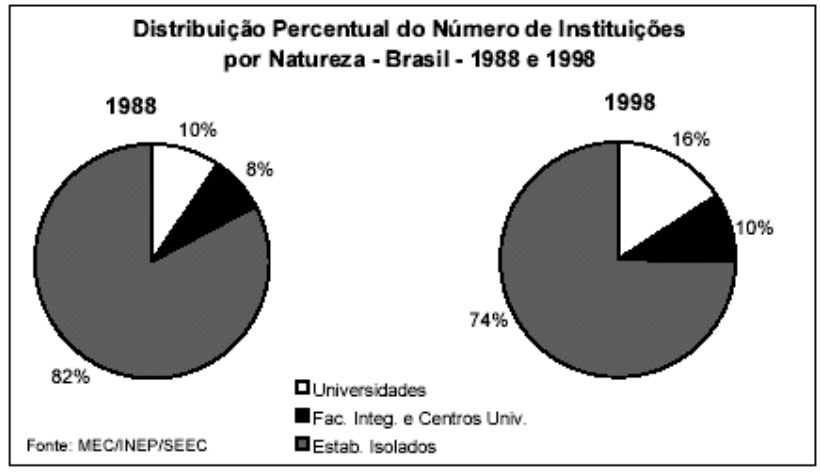
Por fim, não poderíamos deixar de destacar e agradecer a colaboração de todas as instituições brasileiras de educação superior. Sem esta parceria, anualmente renovada, a realização do Censo e de publicações como esta seriam impossíveis.

Maria Helena Guimarães de Castro

Presidente do INEP" (BRASIL; MEC; INEP, 1999, p. 9-10).

De 1980 a 1998, o ensino superior, em geral, cresceu de 882 para 973 IES, o que significa uma expansão dos setores público e privado, na ordem de 10,32%, aproximadamente. O gráfico que se segue facilita a visualização da tabela nº 01, demonstrando a diminuição dos estabelecimentos isolados e o aumento de universidades, centros universitários e faculdades integradas.

Gráfico nº 01 – Distribuição Percentual do Número de Instituições por Natureza - Brasil (1980-1998):



Fonte: BRASIL; MEC; INEP, 1999, p. 13.

Assim, de 1988 a 1998, o gráfico apresenta um crescimento de 6% nas universidades brasileiras e de 2% nos centos universitários e faculdades integradas. Por outro lado, demonstra uma redução nos estabelecimentos isolados na ordem de 8%. Pela compatibilidade entre diminuição e crescimento geral de IES de naturezas diferenciadas, nota-se, sem sombras de dúvidas, que essas informações são decorrentes da aglutinação das faculdades isoladas nos outros tipos mais complexos de IES, durante o período estudado.

De qualquer forma, o gráfico nº 01 serve, também, para se comprovar a heterogeneidade das IES brasileiras, bem como para demonstrar a procedência da crítica já apresentada sobre "o discurso de sua suposta homogeneidade, pretensamente ideologizado", ou seja, "em um contexto no qual há diferenças de interesses, demandas e organizações internas, o discurso da "universidade brasileira" é, portanto, questionável" (SOUSA, 2003, p. 12). Os referidos dados serviram para dar uma visão de conjunto ao leitor, pois o objetivo principal é

trabalhar o tema da dependência administrativa das IES, ou seja, a evolução do número de instituições dos setores público e privado, comparativamente. Para isso:

Tabela nº 02 – Evolução do Número de Instituições por Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998):

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	**882**	56	53	91	682
1981	**876**	52	78	129	617
1982	**873**	53	80	126	614
1983	**861**	53	79	114	615
1984	**847**	53	74	111	609
1985	**859**	53	75	105	626
1986	**855**	53	90	120	592
1987	**853**	54	83	103	613
1988	**871**	54	87	92	638
1989	**902**	54	84	82	682
1990	**918**	55	83	84	696
1991	**893**	56	82	84	671
1992	**893**	57	82	88	666
1993	**873**	57	77	87	652
1994	**851**	57	73	88	633
1995	**894**	57	76	77	684
1996	**922**	57	74	80	711
1997	**900**	56	74	81	689
1998	**973**	57	74	78	764

Fonte: BRASIL; MEC; INEP, 1999, p. 14.

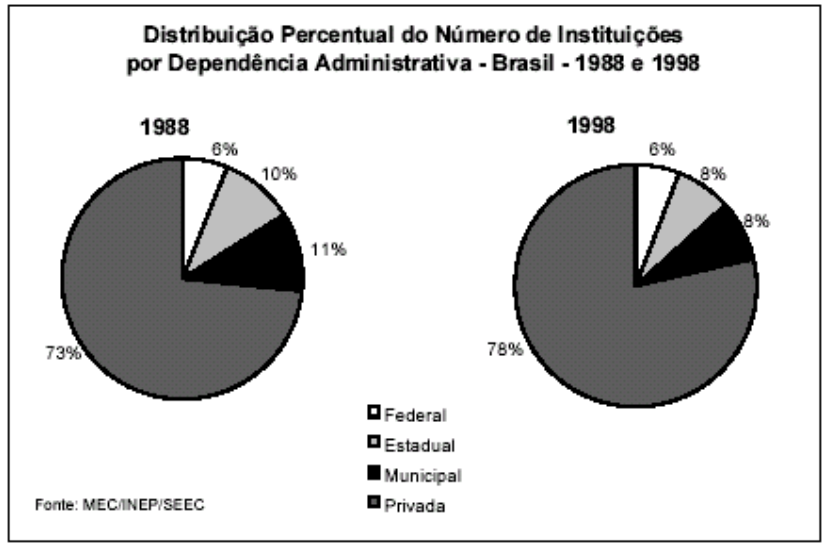
Segundo a tabela nº 02, as IES públicas federais mantiveram seu número quase inalterado, de 56 para 57 (aumento de 1,79%, aproximadamente), o que se justifica pelo fato de, em sua maioria, serem constituídas por universidades[35]. Tiveram uma pequena queda de 1981 a 1989, mas retomaram seu número a partir de 1990. O número das instituições estaduais e municipais oscilou muito. Todavia, mostra-se positivo o crescimento das IES estaduais, de 53 a 74 (aumento de 39,62%, aproximadamente). Contudo, o mesmo não acontece com as municipais que se retraíram consideravelmente, posto que passaram de 91 para 78 (diminuição de 14,29%, aproximadamente).

Da mesma forma que a rede pública estadual, o setor privado também cresceu. Passou de 682 para 764, o que significa um crescimento de, aproximadamente, 12,02%. Dessa forma e fracionadamente, o setor público expandiu 4,5% e o particular 12,02%. Em níveis gerais, chega-se à conclusão de que o segmento público passou de 200 instituições para 209, enquanto o privado

[35] Favor ver a tabela nº 01.

teve uma progressão de 82 IES. Do crescimento geral do setor educacional superior brasileiro, de 1980 a 1998, calculado em 10,32% (91 IES), as 09 instituições públicas equivalem a um aumento aproximado de 1,02% e as 82 instituições particulares comprovam uma expansão de 9,30%. A criação de estabelecimentos isolados envolve menor investimento do que a de universidades, centros universitários e faculdades integradas, o que pode justificar, em parte, os números apresentados. Entretanto, é público e notório que a iniciativa privada vem investindo, incessantemente, no setor educacional brasileiro. O próximo gráfico apresenta as proporções dos setores público e privado, no campo educacional brasileiro, como um todo:

Gráfico nº 02 – Distribuição Percentual do Número de Instituições por Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998):



Fonte: BRASIL; MEC; INEP, 1999, p. 14.

Pelo gráfico nº 02, nota-se que, em 1988, 73%[36] das IES eram particulares, enquanto 27%[37] eram públicas, sendo que 6% federais, 10% estaduais e 11% municipais. O segmento público retraiu-se uma década após, pois, em 1998, 78%[38] das IES eram privadas e os outros 22%[39] eram constituídas por instituições federais (6%), estaduais (8%) e municipais (8%). Assim, a participação do Poder Público no campo da educação superior vem diminuindo, desde então.

[36] Mais exatamente 73,25%. Favor ver a tabela nº 02.
[37] Mais exatamente 26,75%. Favor ver a tabela nº 02.
[38] Mais exatamente 78,5% de IES privadas. Favor ver a tabela nº 02.
[39] mais exatamente 21,5% de IES públicas. Favor ver a tabela nº 02.

No que tange as matrículas dos discentes, junta-se a tabela seguinte:

Tabela nº 03 – Evolução da Matrícula por Natureza e Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998):

Ano	Total Geral	Universidades					Fac. Integradas e Centros Universitários				Estabelecimentos Isolados				
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	1.377.286	652.200	305.099	81.723	17.019	248.359	96.892	2.622	-	94.270	628.194	11.616	24.907	49.246	542.425
1981	1.386.792	644.203	301.505	82.356	17.595	242.747	186.540	2.244	5.239	179.057	556.049	11.712	45.059	70.100	429.178
1982	1.407.987	659.500	305.468	87.499	17.624	248.909	189.146	-	7.198	181.948	559.341	11.472	47.402	71.725	428.742
1983	1.438.992	687.860	328.044	98.371	17.213	244.232	206.408	-	5.032	201.376	544.724	12.074	48.826	67.129	416.695
1984	1.399.539	672.624	314.194	106.066	17.602	234.762	198.818	-	4.067	194.751	528.097	12.005	49.947	67.998	398.147
1985	1.367.609	671.977	314.102	104.441	15.414	238.020	184.016	-	4.052	179.964	511.616	12.420	42.375	63.876	392.945
1986	1.418.196	722.863	313.520	104.816	20.600	283.927	190.711	-	3.094	187.617	504.622	12.214	48.973	74.415	369.020
1987	1.470.555	761.236	315.956	114.418	26.180	304.682	197.810	-	-	197.810	511.509	13.467	53.621	61.323	383.098
1988	1.503.560	770.240	304.465	129.785	17.178	318.812	201.744	-	965	200.779	531.576	13.366	60.951	58.641	398.618
1989	1.518.904	816.024	301.535	136.137	21.663	356.689	183.483	-	-	183.483	519.397	13.748	57.560	53.771	394.318
1990	1.540.080	824.627	294.626	136.257	23.499	370.245	202.079	-	-	202.079	513.374	14.241	58.160	51.842	389.131
1991	1.565.056	855.258	305.350	153.678	24.390	371.840	225.700	-	9.266	216.434	484.098	14.785	48.637	49.630	371.046
1992	1.535.788	871.729	310.533	159.963	30.353	370.880	205.465	-	9.445	196.020	458.594	15.351	50.170	53.847	339.226
1993	1.594.668	940.921	328.907	167.674	28.623	415.717	210.117	-	10.362	199.755	443.630	15.480	48.861	53.609	325.680
1994	1.661.034	1.034.726	349.790	190.271	31.547	463.118	203.471	-	10.344	193.127	422.837	13.753	41.665	53.080	314.339
1995	1.759.703	1.127.932	353.235	201.974	43.370	529.353	193.814	1.161	4.168	188.485	437.957	14.296	36.080	46.256	341.325
1996	1.868.529	1.209.400	373.880	204.819	47.432	583.269	245.029	1.592	7.089	236.348	414.100	15.107	36.690	48.818	313.485
1997	1.945.615	1.326.459	380.980	226.149	59.292	660.038	192.667	-	1.078	191.589	426.489	14.853	27.529	49.301	334.806
1998	2.125.958	1.467.888	392.873	239.908	67.758	767.349	216.137	-	-	216.137	441.933	15.767	35.026	53.397	337.743

Fonte: BRASIL; MEC; INEP, 1999, p. 19.

Pela mesma, nota-se que as matrículas aumentaram de 1.377.286, em 1980, para 2.125.958, em 1998. Desse modo, houve um aumento significativo de 54,36% no número de alunos matriculados nas IES.

Tabela nº 04 – Evolução da Matrícula por Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998):

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	885.054
1981	1.386.792	313.217	129.659	92.934	850.982
1982	1.407.987	316.940	134.901	96.547	859.599
1983	1.438.992	340.118	147.197	89.374	862.303
1984	1.399.539	326.199	156.013	89.667	827.660
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	810.929
1986	1.418.196	325.734	153.789	98.109	840.564
1987	1.470.555	329.423	168.039	87.503	885.590
1988	1.503.560	317.831	190.736	76.784	918.209
1989	1.518.904	315.283	193.697	75.434	934.490
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	961.455
1991	1.565.056	320.135	202.315	83.286	959.320
1992	1.535.788	325.684	210.133	93.645	906.126
1993	1.594.668	344.387	216.535	92.594	941.152
1994	1.661.034	363.543	231.936	94.971	970.584
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	1.059.163
1996	1.868.529	368.987	243.101	103.339	1.133.102
1997	1.945.615	395.833	253.678	109.671	1.186.433
1998	2.125.958	408.640	274.934	121.155	1.321.229
88/98 (%)	41,4	28,6	44,1	57,8	43,9

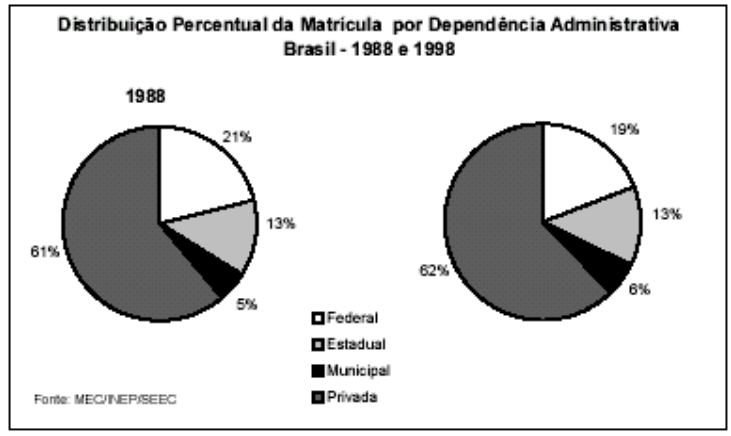
Fonte: BRASIL; MEC; INEP, 1999, p. 20.

A última tabela leva em consideração o período entre 1988 e 1998, segundo o qual houve um aumento de 28,6% das matrículas nas instituições federais, 44,1% nas estaduais, 57,8% nas municipais e 43,9% nas particulares. Em números globais, as matrículas nos cursos superiores cresceram na ordem de 41,4%, representativo

de 622.398 alunos. Da citada porcentagem, 90.809 matrículas cabem às federais, que indicam 6,04% do crescimento geral. No âmbito estadual, 84.198 matrículas, que importa em uma fatia de 5,6% da expansão do sistema. Quanto às matrículas municipais, 44.371 que demonstram a responsabilidade por 2,95% do todo. Na rede privada, o acréscimo de matrículas foi no patamar de 403.020, ou seja, 26,81% da expansão total das mesmas no sistema educacional do país. Assim, está claro que tanto a rede pública quanto a privada aumentaram o número de matrículas aos alunos resultantes do ensino médio. Contudo, o setor público, nas esferas federal, estadual e municipal, responsabilizou-se por apenas 14,59% desse crescimento.

Como manifestação explícita da última tabela, apresenta-se o gráfico que demonstra a totalidade das matrículas nos anos de 1988 e 1998, como se pode ver:

Gráfico nº 03 – Distribuição Percentual da Matrícula por Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998):



Fonte: BRASIL; MEC; INEP, 1999, p. 20.

Nota-se, pelo gráfico nº 03, que a participação das IES públicas estaduais continuou exatamente igual no período de 10 anos acima indicado. Com referência às federais, a porcentagem de suas matrículas, na totalidade do sistema, teve uma redução de 2%, pois passou de 21% para 19%. Essa perda foi absorvida pelas instituições públicas municipais e pelas particulares, porque cada uma assimilou 1%. Está claro, pela tabela nº 04, que todas as IES aumentaram suas matrículas, mas não na proporção que costumavam oferecer.

Outro elemento que pode fornecer subsídios ao fenômeno da expansão do ensino superior e à relação entre as redes públicas e privadas é o número de

funções docentes nas IES, devidamente classificadas por suas dependências administrativas. Dessa forma:

Tabela nº 05 – Evolução do Número de Funções Docentes em Exercício por Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998):

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	**109.788**	42.010	14.141	4.186	49.451
1981	**113.899**	43.734	15.462	5.723	48.980
1982	**116.111**	43.866	16.566	6.015	49.664
1983	**113.779**	42.974	16.334	5.496	48.975
1984	**113.844**	41.818	17.407	5.020	49.599
1985	**113.459**	42.087	17.392	4.970	49.010
1986	**117.211**	42.768	19.099	5.378	49.966
1987	**121.228**	44.179	20.330	4.847	51.872
1988	**125.412**	44.548	21.732	4.109	55.023
1989	**128.029**	43.397	22.556	4.142	57.934
1990	**131.641**	44.344	23.224	4.336	59.737
1991	**133.135**	43.404	23.784	4.935	61.012
1992	**134.403**	41.564	24.554	6.124	62.161
1993	**137.156**	42.304	23.963	6.327	64.562
1994	**141.482**	43.556	25.239	6.490	66.197
1995	**145.290**	44.486	25.932	5.850	69.022
1996	**148.320**	42.110	26.064	6.492	73.654
1997	**165.964**	50.059	27.714	6.818	81.373
1998	**165.122**	45.611	30.621	7.506	81.384
88/98 (%)	**31,7**	2,4	40,9	82,7	47,9

Fonte: BRASIL; MEC; INEP, 1999, p. 36.

Coloca-se de manifesto que tais dados excluíram os docentes afastados das IES, tendo em vista a metodologia utilizada pelo INEP no trabalho relacionado com o ensino superior, entre 1980 e 1998. De qualquer maneira, essa tabela também analisa o período de 1988 e 1998, agora com relação ao número de funções docentes, exercidas nas IES. Houve um aumento de 2,4% de professores em exercício nas instituições federais, 40,9% nas estaduais, 82,7% nas municipais e 47,9% nas particulares. Em números globais, os cargos docentes nos cursos superiores de graduação cresceram na ordem de 31,7%, representativo de 39.710 funções. Da citada porcentagem, 1.063 cargos couberam às federais, que indicam 0,85% do crescimento geral. No âmbito estadual, aumento de 8.889 funções, que importam em uma fatia de 7,10% da expansão do sistema. Quanto aos docentes municipais, 3.397 que demonstram a responsabilidade por 2,71% do todo. Na rede privada, o acréscimo de cargos de professores girou em torno de 26.361, ou seja, 21,04% da expansão total dos mesmos no sistema educacional do país. Novamente, demonstra-se que tanto a rede pública quanto a privada aumentaram o número de

funções docentes em exercício no país. Contudo, o setor público, nas esferas federal, estadual e municipal, responsabilizou-se por somente 10,66% desse crescimento.

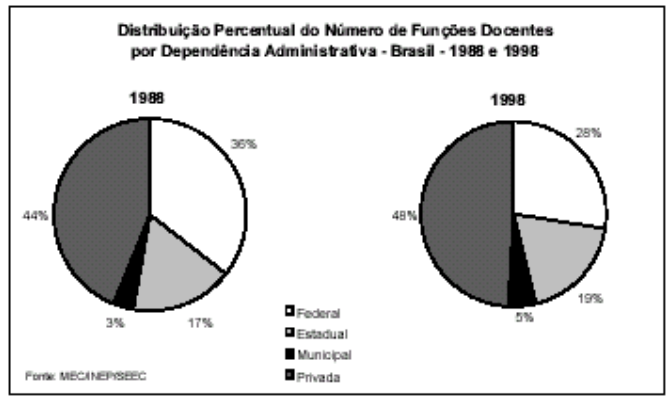
Ao se comparar o número de matrículas com a quantidade de funções docentes no setor público, verifica-se que as matrículas cresceram na ordem de 14,59%, enquanto o professorado em 10,66% (diferença de 3,93 pontos). Tais informações podem trazer duas hipóteses, que merecem um estudo mais aprofundado para se constatar qual delas é a verdadeira. A primeira, pode ter havido uma sobrecarga nos recursos humanos das instituições públicas, em virtude do acréscimo superior do número de matrículas. A segunda, em alternância, o quadro docente das instituições públicas estava acima das necessidades institucionais, não ensejando problemas aos professores o aumento das matrículas no ensino superior. De qualquer modo, Sousa (2003) apresentará teorias com relação indireta a essas informações, na próxima parte desta dissertação.

Se forem analisados, também comparativamente, o crescimento do número de matrículas e o aumento nas funções docentes, ambos inerentes à rede particular, no período de 1988 a 1998, pode-se chegar aos seguintes dados: - O acréscimo de matrículas foi no patamar de 403.020, ou seja, 26,81% da expansão total das mesmas no sistema educacional do país. - Na rede privada, o acréscimo de cargos administrativos de professores girou em torno de 26.361, ou seja, 21,04% da expansão total dos mesmos no sistema educacional do país. A diferença entre os dados é de 5,77 pontos, o que pode demonstrar piores condições laborais no segmento particular. De qualquer maneira, este ponto não é o objeto do trabalho, mas merece uma futura investigação.

Em ambos os casos, segmentos público e privado, a expansão dos cargos docentes não acompanhou o aumento da matrícula, o que, sem qualquer dúvida, significa um aumento na demanda pelo ensino superior.

Assim e como explicação da tabela nº 05, apresenta-se o gráfico que ilustra o aumento das funções docentes no período de 1988 a 1998:

Gráfico nº 04 – Distribuição Percentual do Número de Funções Docentes por Dependência Administrativa - Brasil (1980-1998):



Fonte: BRASIL; MEC; INEP, 1999, p. 36.

O gráfico nº 04 apresenta o comentário supra-indicado, já que houve uma redução no professorado das IFES, na ordem de 8% (de 36% para 28%) do quadro total de docentes no Brasil. Em todos os outros tipos de IES, sejam públicas (estaduais ou municipais) ou particulares, houve algum tipo de crescimento nos seus recursos humanos. As estaduais 2% (de 17% para 19%), as municipais 2% (de 3% para 5%) e as privadas 4% (de 44% para 48%), do número global de funções de professores. Cabe ressaltar que o segmento particular empregava 48% dos docentes em 1998, aumentando sua fatia que era de 44% em 1988. Isso demonstra a expansão superior da rede privada em relação à pública.

Agora, em uma segunda fase, far-se-á uma tabulação mais simplificada de informações extraídas das sinopses estatísticas, realizadas pelo INEP, no período de 1999 a 2005.

Da mesma forma que a primeira fase desta parte, analisar-se-á o número de IES, de matrículas e de funções docentes, levando-se em consideração a dependência administrativa, de maneira que seja possível fazer o paralelo entre os setores público e privado, desenhando o fenômeno da expansão do ensino superior no país.

Tabela nº 06 – Evolução do Número de Instituições por Dependência Administrativa - Brasil (1999-2005):

Ano	Total	IES Públicas	%	IES Privadas	%
1999	1097	192	17,5	905	82,5
2000	1180	176	14,9	1004	85,1
2001	1391	183	13,2	1208	86,8
2002	1637	195	11,9	1442	88,1
2003	1859	207	11,1	1652	88,9
2004	2013	224	11,13	1789	88,87
2005	2165	231	10,67	1934	89,33

Fonte: BRASIL; MEC; INEP, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006.

A tabela nº 06 apresenta o número total de IES no país, seguido do número de instituições públicas e privadas, bem como suas porcentagens sobre a quantidade geral. Destaca-se a expansão de IES em 1.068 instituições (crescimento real de 97,36%), pois de 1.097 passaram para 2.165, no período de 1999 a 2005. Desse crescimento, as IES públicas aumentaram seu número em 39, representativas de 3,55% do crescimento geral, enquanto as privadas acresceram seu todo em 1.029 instituições, ficando com 93,81% da expansão total do setor educacional.

Dessa forma e em continuidade com os dados apresentados pelo INEP, na primeira fase desta parte, aqui, também, mostra-se uma expansão de ambos os setores. Contudo, nota-se que a rede pública, com o passar dos anos, ocupou menor espaço na educação superior em geral. Em 1999, mantinha 17,5% de todo o ensino superior. Esse nível foi se retraindo, ano após ano, até chegar a 10,67%, em 2005. Assim, o espaço cedido pelo setor público foi prontamente ocupado pela rede particular que, em 1999, possuía 82,5% de todas as IES no Brasil, para, em 2005, passar a deter 89,33%. A única exceção à referida afirmação foram os anos de 2003 para 2004, pois as IES públicas recuperaram 0,03% da educação superior, em detrimento do segmento privado.

A cessão de espaço do setor público para o particular será uma constante em todas as tabelas que se seguirão, cujos motivos serão explicitados na próxima parte deste estudo.

Tabela nº 07 – Evolução da Matrícula por Dependência Administrativa - Brasil (1999-2005):

Ano	Total IES	Total de Matrículas	IES Públicas	Matrículas Públicas	% Matrí. Públicas	IES Privadas	Matrículas Privadas	% Matrí. Privadas
1999	1097	2369945	192	832022	35,11	905	1537923	64,89
2000	1180	2694245	176	887026	32,92	1004	1807219	67,08
2001	1391	3030754	183	939225	30,99	1208	2091529	69,01
2002	1637	3479913	195	1051655	30,22	1442	2428258	69,78
2003	1859	3887022	207	1136370	29,23	1652	2750652	70,77
2004	2013	4163733	224	1178328	28,30	1789	2985405	71,70
2005	2165	4453156	231	1192189	26,77	1934	3260967	73,23

Fonte: BRASIL; MEC; INEP, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006.

Com relação às matrículas no ensino superior, as mesmas aumentaram, em todos os anos analisados, tanto no segmento público quanto no privado. Passaram de 2.369.945 matrículas em 1999, para 4.453.156 em 2005. Com isso, aumentaram

as matrículas em 2.083.211, indicativas de uma expansão de 87,9%. A proporção cabível do crescimento total de matrículas ao ensino superior público foi de 360.167 (15,2%) e ao privado foi de 1.723.044 (72,7%).

De maneira que a ampliação do acesso ao ensino superior vem sendo uma responsabilidade das IES particulares, em conformidade com os dados apresentados. Tal afirmativa estava no plano teórico quando se apresentou a intenção do Poder Público (Governo e MEC), manifestada nos Pareceres CNE/CES nº 293, de 06 de maio de 1998, e nº 05, de 07 de junho de 2000, de se ampliar o acesso da população à educação superior. Agora, as informações relativas às matrículas não deixam quaisquer dúvidas na efetivação das políticas públicas educacionais, planejadas desde 1998.

Tabela nº 08 – Evolução do Número de Funções Docentes em Exercício e Afastados por Dependência Administrativa - Brasil (1999-2005):

Ano	Total IES	Total de Funções Docentes	IES Públicas	Docentes em IES Públicas	% Doce. em IES Públicas	IES Privadas	Docentes em IES Privadas	% Doce. em IES Privadas
1999	1097	173836	192	80883	46,53	905	92953	53,47
2000	1180	197712	176	88154	44,59	1004	109558	55,41
2001	1391	219947	183	90950	41,35	1208	128997	58,65
2002	1637	242475	195	92215	38,03	1442	150260	61,97
2003	1859	268816	207	95863	35,66	1652	172953	64,34
2004	2013	293242	224	100424	34,25	1789	192818	65,75
2005	2165	305960	231	104119	34,03	1934	201841	65,97

Fonte: BRASIL; MEC; INEP, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006.

A evolução no quadro de docentes das IES serve, simplesmente, para respaldar o aumento do número de instituições. Houve um aumento geral de 132.124 docentes no período compreendido entre 1999 e 2005, que demonstra um crescimento de 76% de professores no ensino superior. Da referida expansão de recursos humanos, 13,37% couberam ao setor público, com um aumento de 23.236 docentes. No que toca à rede privada, as funções do professorado cresceu na ordem de 108.888, representativa de 62,63% da expansão total.

Ao se estabelecer uma relação entre crescimento de matrícula e aumento do corpo docente, o setor público teve um aumento de 15,2% no primeiro elemento, enquanto cresceu 13,37% no segundo. A diferença entre os aumentos foi mínima, já que atingiu um patamar de 1,83 pontos.

Por outro lado, a mesma relação aplicada ao setor privado comprova um dado preocupante às IES dessa natureza. Se as matrículas cresceram na ordem de

72,7%, neste segmento, e o professorado aumentou apenas 62,63%, a diferença alcançada é de 10,07 pontos, muito superior ao índice público. Este tema pode ser aproveitado em futura pesquisa, que possa, adequadamente, se dedicar a tal problemática. Salienta-se que esta análise não será aprofundada no presente trabalho, por não ser pertinente ao objeto de estudo proposto.

1.3.2. A Relação entre os Setores Publico e Privado no Ensino Superior

A relação entre os segmentos público e privado no âmbito do ensino superior não é tema atual. Desse modo, já se concluiu que "a defesa da contenção dos gastos públicos, em razão do aprofundamento da crise econômica, fora o elemento determinante para tornar a diversificação do sistema de educação superior uma realidade, no plano legal" (RIBEIRO, 2002, p. 12), o que é respaldado pelos dados estatísticos da parte anterior. Em outro trabalho, menciona-se que "público-privado na educação brasileira não é um acontecimento recente. O fato do Estado não assumir a educação como um serviço público, uma atividade prioritária, deixou-a vulnerável às pressões de grupos e interesses privados" (PINHEIRO, 1991, p. 46). Assim, muito se discutiu sobre "o papel do Estado na política de privatização desse nível de ensino" (SOUSA, 2003, p. 28-29).

Para Trigueiro (2000[40]), a modernização da educação superior brasileira foi uma tarefa destinada ao segmento particular, tendo em vista o foco dado à sua

[40] Cabe salientar que este importante estudo foi realizado a pedido do Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e da Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular (FUNADESP). Essa última entidade originou-se em 18 de junho de 1998, sendo registrada em 06 de julho do mesmo ano, com o objetivo de debater, desenvolver e fortalecer o ensino superior privado. Suas finalidades estão dispostas no art. 2º, do seu Estatuto Social: "I – apoiar o desenvolvimento das Instituições de Ensino Superior, mediante a busca continuada da qualidade e relevância das atividades e projetos de ensino, de pesquisa, de extensão, de gestão acadêmica ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico; II – desenvolver projetos e programas de apoio à realização de mestrados e doutorados conveniados, interinstitucionais e/ou a distância; III – fomentar e apoiar a formulação e desenvolvimento de planos institucionais de capacitação dos recursos humanos das instituições particulares de ensino superior; IV – desenvolver programas visando a apoiar o treinamento, o aperfeiçoamento, a especialização, a titulação e a capacitação de docentes e de pessoal técnico das instituições de ensino superior particular; V – apoiar o desenvolvimento de projetos e programas de educação continuada de formação e capacitação de docentes e de técnicos de ensino superior, incluindo a instalação e consolidação de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em suas diversas modalidades, conveniados, interinstitucionais e/ou à distância, diretamente ou mediante acordos firmados com instituições nacionais e estrangeiras; VI – manter programas de bolsas de estudo e de pesquisa, visando fomentar a capacitação docente e o desenvolvimento da produção científica institucionalizada e sistematizada, aprovados pelo Conselho Curador; VII – promover, direta ou indiretamente, a avaliação institucional de universidades e de instituições de educação superior, assim como a avaliação de cursos, visando à melhoria qualitativa

expansão física e a qualidade do ensino, em relação ao pleiteado pelo mercado. Com isso, a rede privada seria, então, responsável pelos novos profissionais, com currículos mais atuais e perfis mais adequados às necessidades da sociedade. Não obstante o segmento público possuir quadro docente com melhores currículos, o mesmo autor (1999) concluiu que o setor particular tinha se tornado responsável pela dinâmica da educação superior como um todo, por desenvolver corretamente seus cursos (ante alterações favoráveis no currículo), por deter agilidade nas referidas correções curriculares e por flexibilizar suas práticas pedagógicas. Como conseqüência:

> os melhores cursos são, cada vez mais, os que possuem um bom somatório de bons professores, bons currículos e infra-estrutura adequada, sobretudo em termos de equipamentos de pesquisa.
> [...] uma demanda que as universidades públicas, apesar dos avanços conquistados, ainda não têm conseguido suprir (TRIGUEIRO, 1999, p. 62).

Nesse contexto, Sousa (2003) expõe que o setor particular tem demonstrado vigor no transcurso da expansão, por meio de elevados investimentos que têm fornecido lucros. Acrescenta, ainda, que a autonomia das universidades e dos centros universitários, em estender suas vagas e criar novos cursos[41], tem fomentado os processos de expansão e concorrencial entre as IES particulares, sempre na procura de novos alunos.

Com referência ao setor público, o então Presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES)[42], Edson Franco, em entrevista

---

das instituições de ensino superior particular e de seus cursos; VIII – promover e/ou apoiar eventos, publicações e demais atividades inerentes à consecução de seus objetivos institucionais e, bem assim, aquelas atividades que forem aprovadas pelo seu Conselho Curador; IX – promover e/ou apoiar, direta ou indiretamente, a avaliação de cursos ou programas de pós-graduação *stricto* e *lato sensu*, obedecidas normas e critérios previamente fixados pela Funadesp, através de Comitê Técnico próprio, o qual envidará esforços no sentido da obtenção de reciprocidade de tratamento em relação a instituições de nível superior, governamentais e não-governamentais" (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR, 2004, art. 2º).

[41] O Parecer CNE/CES nº 618, de 08 de junho de 1999, estende a autonomia aos centros universitários para criar, organizar e extinguir, na própria sede, cursos e programas de ensino superior, remanejando ou ampliando as vagas nos que já possuem. Determina, também, que a instituição que deseja se converter em centro universitário deverá atuar, sem interrupção, no campo da educação superior por tempo mínimo de 05 (cinco) anos, com base no art. 12, § 1º, Decreto nº 2.306/97 (BRASIL; MEC; CNE; CES, 1999, p. 242-244).

[42] Sousa (2003) leciona: "Fundada em 30.08.1982, a ABMES abrangia no seu quadro de associados 309 mantenedoras e 448 instituições de ensino superior mantidas, segundo dados disponibilizados em seu *site* (www.abmes.org.br), em 10.10.2002. Essa entidade é de direito privado, com personalidade jurídica própria, criada e sediada em Brasília/DF. Sua missão tem se voltado para as áreas acadêmica e política, assegurando-lhe um papel de destaque no conjunto das entidades representativas do ensino superior privado no país. De acordo com seu estatuto, na área acadêmica,

citada por Silva Júnior e Sguissardi (2000), declarou que somente em poucas universidades públicas constatou-se um processo de expansão:

> [...] assim mesmo, à custa de medidas judiciais, especialmente na área dos cursos de saúde. Os números são atestadores desse débil crescimento. Ao contrário, tudo é feito para restringir o setor superior público nos limites em que se encontra, ao mesmo tempo em que se limita a expansão do ensino superior privado, por meio de uma legislação inadaptada à realidade nacional (FRANCO *apud* SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2000, p. 158).

Em conformidade com Sousa (2003), a rede privada está promovendo ações destinadas ao ensino superior, preocupações e reclamações comuns ente as IES particulares, seus dirigentes e entidades representativas, em articulação com as propostas da ABMES. De maneira que a ABMES possui credibilidade suficiente para formular proposições e políticas para a educação superior, inclusive ao MEC, segundo as quais explicita a posição de todo o setor privado em pontos concernentes à avaliação externa, pesquisa, identidade das universidades, autonomia e gestão de instituições.

A doutrina específica criticou duramente as políticas públicas educacionais de nível superior, formuladas pelo governo FHC. A título de exemplo, Silva Júnior e Sguissardi (2000) sugeriram que tais políticas, instituídas nos últimos anos, foram conduzidas pelo modelo da oferta de Estado e não pela necessidade da sociedade, ou seja, seguiram orientações externas de organismos internacionais. Como conseqüência e para o Estado, a educação poderia ser fornecida por qualquer pessoa, desde que respeitasse as regras estabelecidas pelo Poder Público. O ensino passaria a ser, então, o centro estratégico dos planos das IES particulares, relegando para segundo nível outras exigências legais da educação superior, como as caras atividades de extensão e pesquisa. Assim, dois elementos favorecem a

---

a ABMES visa a apoiar o desenvolvimento de estudos e pesquisas e realizar cursos, seminários e reuniões de trabalho sobre temas de interesse das IES. Para alcançar este seu objetivo, vem contando com a colaboração de seus membros e de renomados representantes da comunidade acadêmica e dos órgãos governamentais. Na área política, sua atuação mostra-se bastante diversificada: a) procura integrar as mantenedoras associadas e os segmentos representativos das instituições de ensino superior; b) articula-se com os órgãos executivos governamentais, as Comissões de Educação do Congresso Nacional e as Comissões Técnicas da SESu/MEC; c) realiza estudos para manter coerência entre as normas estabelecidas para o ensino superior particular e as determinações da Constituição Federal de 1988 e da Lei 9.394/96; d) promove parcerias com vários órgãos – Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Privado, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Conselho Nacional de Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais etc – visando à qualificação de docentes universitários e ao aprimoramento da avaliação externa e do processo de credenciamento e recredencimento das IES" (SOUSA, 2003, p. 31, nota 47).

transformação do ensino superior em campo de extrema competitividade: a diversidade institucional das IES e as constantes demandas do mercado, para fins de reestruturação econômica e produtiva.

Todavia, Sousa (2003) levanta o tema do crescimento dos núcleos de pesquisa na rede privada, principalmente na década passada. O citado tema, para o professor (2003), decorreria da aposentaria precoce de pesquisadores antes incluídos nos quadros docentes das universidades públicas, tendo em vista o regime previdenciário benevolente anteriormente existente no país. Sobre o fenômeno em questão, iniciado na década de 80, críticas foram formuladas, podendo classificá-las em duas categorias diferentes. A primeira categoria demonstra que o governo manteve o orçamento das IFES relativamente estável, para que as mesmas pudessem realizar suas ações correntes. Contudo, fomentou a descoberta de meios para complementar seus pressupostos, face uma prestação de serviços ao mercado privado, o que induziu "a um processo de privatização interna dessas mesmas instituições" (SOUSA, 2003, p. 33). A segunda categoria crítica relaciona-se ao quadro de pessoal das IES públicas, docente e técnico-administrativo, posto que, apesar de se estimular as aposentadorias dos seus recursos humanos, o Governo Federal não autorizou o re-estabelecimento das vagas livres, através de concursos públicos. A *contrario sensu*, Sousa (2003) ressalta que, entre 1998 e 2001, houve um crescimento nas matrículas nas IFES no patamar de 23%, já que passou de 408.640 para 502.960 vagas discentes.

Os problemas da rede pública e o processo de expansão do segmento privado demonstram as preocupações de Sousa (2003) com relação aos instrumentos de avaliação permanente, principalmente quanto ao nexo causal que deve existir entre aumento de vagas da educação superior e manutenção do padrão de qualidade do ensino. Os mecanismos avaliativos, citados pelo autor (2003), como por exemplo, o Exame Nacional de Cursos (ENC) – provão, os procedimentos de autorização e reconhecimento de cursos por comissões de especialistas do MEC, mostraram-se alternativas viáveis, mas não englobam a IES como um todo, variando conforme a situação momentânea do estabelecimento durante a avaliação.

Cabe formular uma crítica à supramencionada opinião. Parece que houve um esquecimento referente ao procedimento de credenciamento de IES, que pode avaliar a IES totalmente. De qualquer forma, os antigos procedimentos de autorização, reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições foram,

recentemente, reestruturados, para evoluírem e se adequarem à nova Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que introduziu novo método avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). A pretensão da Lei nº 10.861/04 é, como se verá mais adiante, em detalhes, instituir, de maneira permanente, uma avaliação das IES, dos cursos e do desempenho dos discentes de maneira integrada (arts. 1º e 2º, inciso I, Lei do SINAES).

De qualquer modo, Sousa (2003) também salienta os dilemas do setor público, decorrentes da falta de um financiamento adequado "à sua complexidade e necessidade de expansão" (SOUSA, 2003, p. 33). Portanto, a ausência de recursos financeiros passa a ser uma preocupação, já que impossibilita o aumento de vagas para suprir as necessidades da sociedade, no que toca à educação superior, e dificulta a manutenção dos recursos humanos, como já explicitado.

Com isso, Sousa (2003) ressalta que, em virtude de todos os problemas acima indicados, a ampliação de acesso às vagas de ensino superior torna-se imperativa. Em continuaçao, esclarece que "em países desenvolvidos, a diversificação da oferta e dos tipos de estabelecimentos tem sido encarada como uma estratégia importante para resolver questões desta natureza" (SOUSA, 2003, p. 34). A necessidade de expansão da educação superior, no Brasil, fica cristalina quando se analisam os arts. 44 e 45 LDB que previram tipos diferenciados de instituições capazes de fornecer tal ensino[43]. Assim e ante os pleitos da sociedade, Sousa (2003) considera positivamente as novas modalidades de IES, quando se pretende a formação rápida de uma maior parcela da população brasileira, desde que se mantenha a qualidade do sistema de ensino superior.

A demanda por vagas no ensino superior emerge da tabela que se segue, relativa aos concluintes do ensino médio, no Brasil, demonstrando o crescimento da

[43] Art. 44 LDB – A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:
I – cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;
II – de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;
III – de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em curso de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;
IV – de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino (BRASIL, 1996).
Art. 45 LDB – A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior públicas ou privadas, com variedade de graus de abrangência ou especialização (BRASIL, 1996).

população que pode alcançar a educação superior, em conformidade com Castro (1999).

Tabela nº 09 – Concluintes do Ensino Médio no Brasil, por Categoria Administrativa (1980-2000):

ANOS	TOTAL		PÚBLICO		PRIVADO	
	MILHARES	%	MILHARES	%	MILHARES	%
1980	2.819,2	100,0	1.508,3	53,5	1.310,9	46,5
1989	3.477,8	100,0	2.420,5	69,6	1.057,3	30,4
1995	5.371,8	100,0	4.209,0	78,4	1.162,8	21,6
2000	8.192,9	100,0	7.039,5	85,9	1.153,4	14,1

Fonte: BRASIL; MEC; INEP, 2000. 1 porta-fólio.

Em interpretação dos citados dados, Sousa (2003) declara que o ensino médio cresceu no setor público, enquanto retraiu-se no segmento privado, entre 1995 e 2000. Justifica sua afirmativa pelas políticas públicas educacionais para a educação básica, tomadas nos anos 90, e pelo excedente de vagas na rede particular, derivadas de questões econômicas.

Sobre tais afirmativas, deve-se apresentar uma contestação parcial. O número de concluintes, no ensino médio, pode não ser um critério preciso para se apresentar a expansão ou retração de um setor educacional, principalmente quando a variação parece ser relativamente pequena. Nesse ínterim, não se discute o aumento de concluintes na rede pública, mas se questiona a afirmação peremptória de redução do setor privado, já que houve uma diminuição de apenas 9.400 alunos concluintes de 1995 para 2000. Dessa forma, pensa-se que a educação média pública expandiu-se em uma proporção quase geométrica, enquanto a particular, no mesmo nível de ensino, manteve-se estável, ante o crescimento do setor como um todo.

Contudo, Sousa (2003), utilizando-se de dados de um artigo de periódico, destaca que:

> A diminuição da quantidade de vagas preenchidas na rede privada se verificou também no ensino superior, na mesma década. Durante esse período a referida rede enfrentou, no Brasil, uma queda no número de inscrições do vestibular comparativamente à oferta de vagas (2,94, em 1990 para 2,26 em 1999). Quanto ao número de vagas preenchidas, constatou-se uma queda de 80,9% (1990) para 78,6% (1999). Também é relevante considerar que enquanto as inscrições para os processos seletivos na rede

> privada cresceram, no mesmo período, 51,3%, a taxa relativa ao ensino superior público aumentou em 104,9% (SOUSA, 2003, p. 35).

De qualquer forma, a conclusão apresentada por Sousa (2003) é muito pertinente, pois as políticas educacionais, vinculadas ao ensino superior, justificam "a restrição histórica da esfera pública e a expansão da esfera privada, ainda que supostamente controlada" (SOUSA, 2003, p. 35).

2. LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL

A finalidade da presente parte será descrever a legislação educacional atual. Para isso, far-se-á uma introdução histórica sobre a educação nas constituições brasileiras anteriores. Depois, analisar-se-á o capítulo da educação na CR/88, passando ao ordenamento infraconstitucional, principalmente às Leis nº 9.131/95, 9.394/96 e 10.861/04 (Lei do SINAES). Após, será necessário mencionar os atos administrativos normativos do Poder Público, relacionados com a educação e ainda vigentes.

2.1. A Educação nas Constituições Brasileiras

Segundo Cury (2005a), a sociedade, em todas suas vertentes, possui várias regras de conduta entre seus membros e instituições, objetivando não cair em um estado de anomia, pois seriam insuportáveis as relações neste estado de guerra hobbesiano. Assim, o contrato social é derivado da racionalidade humana, que impõe regras estruturantes de convivência. A existência de tais normas pressupõe um detentor do monopólio da força, autorizado pelo povo a produzir regras fundamentais, ou seja, um ordenamento jurídico, assegurado pelo Estado, dentro de um Estado Democrático de Direito, que salienta a soberania da lei[44]. Assim:

> [...] a educação na sociedade moderna foi vista como um antídoto à manutenção das paixões e como a via mais ampla da difusão da racionalidade própria do homem e da saída para uma vida social pactuada. As paixões, deixadas a si, contribuem para a manutenção de uma vida perigosa porque pré-racional e a vida racional precisa ser cultivada (CURY, 2005a, p. 20).

De maneira que Cury (2005a) leciona que o direito à educação deriva de dimensões estruturais coexistentes no ser humano, em seu contexto histórico específico. Por isso, é essencial seu reconhecimento e efetivação em legislação, preceito escrito, decorrente do poder soberano.

[44] Para aprofundamento na importância do diálogo efetivo entre direito e educação, na relação entre Educação, Sociedade e Estado, ver CURY; HORTA; FÁVERO, 2005, p. 05-30. Em sentido equivalente BOAVENTURA, 1997, p. 21-27.

Em conformidade com Cury (2005a), no Brasil, a Constituição Imperial de 1824 não reconheceu a educação como direito universal à cidadania, apesar de prevista no art. 179, já que os escravos e as mulheres (por tradição) eram excluídos de tal sistema (só em 1934 foi reconhecido o direito de voto às mulheres). O voto masculino era "admitido nos limites do voto censitário" (CURY, 2005a, p. 22). Nesse contexto e no art. 179, incisos XXXII e XXXIII, menciona-se a educação gratuita na instrução primária (Lei de 15/10/1827 – considerada por alguns a primeira Lei de Diretrizes e Bases – LDB), bem como os Colégios e universidades, nos quais eram ensinadas as ciências, belas artes e artes. Pela Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, Ato Adicional com força de emenda constitucional, houve uma descentralização de competências e as Províncias, que cuidariam da instrução primária, ficaram com os menores impostos, enquanto os poderes imperiais ficaram com o ensino das elites, normatizado por lei geral. O ensino elementar seria proporcionado pelas elites, em suas casas ou internatos. Assim, havia liberdade de ensino e existia o ensino da doutrina católica.

Cury (2005a) menciona que a Constituição de 1824, em seu art. 179, garantia a inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos de Cidadãos brasileiros, citando a liberdade de expressão e pensamento (inciso IV) e a liberdade de profissão (inciso XXIV). Dentro do título dos Direitos Civis e Políticos estabeleceu-se a primeira instrução ou primeiras letras, como gratuita.

Com o regime republicano, confirmado pela Constituição de 1891, Cury (2005a) destaca que o voto tornou-se mais aberto, ou seja, condicionado ao letramento como condição de votar e ser votado. O voto continuou vetado às mulheres, aos clérigos reclusos e soldados rasos. Os §§ 6º, 12º e 24º do art. 72, previam a organização escolar como leiga e pública. Por sua vez, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino ficariam sob a responsabilidade das Constituições Estaduais.

A Revisão Constitucional de 1925-26 não conseguiu introduzir a gratuidade e obrigatoriedade no ensino primário, segundo Cury (2005a). Após a revolução de 1930 e pela Constituição de 1934, a competência para legislar em diretrizes nacionais da educação passou a ser privativa da União (art. 5º, inciso XIV), mas garantiu aos Estados competência concorrente (art. 5º, inciso XIX, parágrafo 3º e art. 10, inciso VI). Possibilitou-se a liberdade de ensino, no art. 113, nº 12 e 13, e as empresas deveriam propiciar ensino primário gratuito aos empregados analfabetos

(art. 139). No Capítulo II, Título V, a educação tornou-se direito de todos e obrigação dos poderes públicos. Segundo o autor:

> Dificilmente se verá um capítulo tão completo, salvo em 1988, e que já mostra a educação mais do que um direito civil, um direito social próprio da cidadania. Mesmo que nem tudo haja sido efetivado, ficaram registrados os compromissos com e na norma constitucional estabelecendo-se uma tradição virtuosa da busca do direito do cidadão e da cobrança do dever do Estado (CURY, 2005a, p. 25)

A Constituição outorgada de 1937, na preleção de Cury (2005a), desvinculou os impostos do financiamento da educação, limitou a liberdade de pensamento e determinou o Estado como parte subsidiária na oferta escolar, mantendo-se a família e o segmento privado como partes principais. Apesar disso, foi instituído o dever estatal de educar, complementando suas lacunas pela educação particular, nos termos do art. 129. Neste período ditatorial, foi aprovada a maior parte das Leis Orgânicas do Ensino.

Cury (2005a) comenta que a Constituição Federal de 1946 retornou aos princípios da Constituição de 1934, vinculando impostos ao financiamento educacional, mostrando a educação como direito de todos, diferenciando a rede de ensino pública da privada, determinando a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, bem como restituindo a autonomia dos Estados na organização dos sistemas de ensino[45]. Aprovou-se, sob sua égide, a Lei nº 4.024/61 (LDB). A carta magna foi bastante emendada, após o golpe de 1964, para se adequar às necessidades do novo regime.

Cury (2005a) afirma que sob a nova Constituição, de 1967, adaptada ao modelo político autoritário e ao modelo econômico centralizado e concentrador de renda, surgiu a Lei nº 5.540/68, Lei da Reforma Universitária, e se consolidou o processo ditatorial. Ressalta-se que esta carta política retirava qualquer vinculação de receita à educação. Somente na EC nº 01, de 17 de outubro de 1969, vincularam-se 20% da renda dos impostos municipais ao ensino primário e a suas respectivas redes, sob pena de intervenção. Destaca-se que "a Emenda nº 1, de 1969, ao substituir a Constituição de 1967, tornou-se, de fato, a nova Carta, adaptando os vários atos institucionais e complementares" (BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 447). A vinculação para a União e Estados só apareceu pela Emenda nº 24/83, o

[45] Para comentários sobre a educação na Constituinte de 1946, verificar BOAVENTURA, 2005, p. 191-199.

que demonstrou uma queda na aplicação de receitas na educação escolar durante 16 anos.

A busca pela redemocratização no país, a necessidade de um novo pacto fundamental e a urgência de normas estruturantes democráticas, ensejou, para Cury (2005a), a CR/88. A educação tornou-se o primeiro direito social (art. 6º), como direito civil e político, no respectivo Capítulo, e como dever do Estado, de diversos modos. O ensino fundamental é consagrado como direito público subjetivo e o ensino médio, na versão original da CR/88, é progressivamente obrigatório. Tais imperativos aparecem na LDB de 1996. Os sistemas de ensino passam a coexistir em regime de colaboração, no âmbito de suas competências. Institui-se a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV), em qualquer nível e etapa. O sistema privado deixa de ser uma concessão do Estado, passando ao regime de autorização e de avaliação de sua qualidade (art. 209). Assim, o ensino, mesmo oferecido pelo setor privado, não deixa de ser serviço público (no mesmo sentido CURY, 1997a, p. 124; CURY, 1997b, p. 60-61; CURY, 2003b, p. 474-475; CURY, 2005c, p. 24-27). O corpo docente, com a demanda de concursos, ganhou a necessidade de elaboração de plano de carreira, salário profissional e de atualização de conhecimentos, tudo dentro de uma gestão democrática do ensino público. Manteve-se a competência legislativa privativa da União, posteriormente explicitada pela EC nº 14/96 e Leis nº 9.424/96 (ambas do FUNDEF), 9.394/96, 10.172/01 (Plano Nacional da Educação – art. 214 CR/88), 9.131/95 (sobre avaliação do rendimento escolar e institucional) e 9.121/95, sobre eleição dos dirigentes do ensino público federal, bem como variados atos administrativos normativos.

Concluindo, Cury (2005a) ressalta que o Capítulo da Educação é muito avançado na atual CR/88 e possui a base para ampliação da cidadania e dos direitos humanos, pois a educação outorga dignidade às pessoas, é elemento que baseia a democratização das sociedades, decorre do esforço dos educadores em criar um Direito e a Constituição é pacto fundamental na coexistência social. Aos educadores cabe a importante tarefa de interpretar todas as leis infraconstitucionais à luz dos princípios constitucionais, relativos à educação, ensejando um sistema de ensino qualitativo e autônomo. Por outro lado e sabendo do conflito entre o ordenamento jurídico e as atuais condições sociais adversas, como, por exemplo, a luta de classes e a precária condição do trabalho, nos estabelecimentos de ensino, a

lei continua sendo instrumento viável de luta para criar e manter a ampliação de acesso à educação e a socialização cidadã das futuras gerações.

2.2. O Direito Educacional e o Ensino Superior na Constituição da República de 1988

Neste momento, é necessário estudar minuciosamente os dispositivos da atual CR/88, apesar dos mesmos já terem sido introduzidos na parte anterior[46]. Apesar de, em certas circunstâncias, tornar-se repetitivo, neste trabalho, a explicitação das normas constitucionais é indispensável ao desenvolvimento da presente dissertação, sendo essenciais à consecução dos resultados desta pesquisa.

Coloca-se de manifesto que os comandos constitucionais, relacionados com a educação, decorrem dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, demonstrando a finalidade social do comando normativo:

> Art. 3º CR/88. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Com isso, "do ângulo da hermenêutica constitucional, diria que tais princípios não admitem interpretação restritiva, desdobrando-se numa série de direitos, garantias e deveres que deles decorrem" (FERRAZ JÚNIOR, 1990, p. 88), entre eles o direito à educação.

A primeira norma, a ser explicitada, é o art. 205 CR/88, que apresenta um conteúdo programático endereçado à ordem sócio-econômica, estabelecendo objetivos a serem alcançados e declarando intenções valorativas:

> Art. 205 CR/88. 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 (BRASIL, 1988).

[46] O primeiro estudo minucioso sobre os dispositivos da CR/88, relacionados com a educação, foi realizado por BOAVENTURA, 1997, p. 141-162.

Cabe esclarecer que Silva (2002[47]) apresenta uma tradicional classificação das normas constitucionais, tendo em vista a sua aplicabilidade. Com isso, classificam-se em normas constitucionais de eficácia plena, pois se aplicam e produzem efeitos essenciais desde a entrada em vigor da CR/88, integral e imediatamente, já que o legislador constituinte pretendeu regular, direta e normativamente, tais situações, como, por exemplo, o art. 13 CR/88. As normas constitucionais de eficácia contida são aquelas que, apesar de possuírem aplicação imediata e direta, podem ser restringidas por leis infraconstitucionais e, por isso, possuem aplicação não integral, pois deixam competência redutível discricionária ao Poder Público, nos termos de tais regras (art. 5º, inciso XIII, CR/88). As normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida são as que se aplicam de modo indireto e mediato, reduzindo sua incidência a interesses somente quando se editar outras normas que regulamentem sua aplicabilidade (art. 37, inciso VII, CR/88). As mesmas se subdividem em normas de princípio institutivo ou organizativo, que definem e orientam a criação de instituições jurídicas (como, por exemplo, a formação de novos Estados membros, através de plebiscito e lei complementar), cujo conteúdo é simplesmente regulativo (esquemas gerais) e indicam lei ulterior para lhes completar a eficácia e dar aplicação efetiva, e normas de princípio programático.

Assim, Silva (2002) explica que norma de conteúdo programático é uma espécie de norma de eficácia limitada, cuja aplicação plena depende de legislação futura que lhe integre eficácia e dê capacidade de execução, regulamentando como serão promovidos os interesses visados. Assim, mostra que a norma programática informa a concepção do Estado, inspira a sua ordenação jurídica, constitui sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas e condiciona a atividade discricionária da Administração Pública e do Poder Judiciário, estabelecendo obrigações de resultado e princípios a serem respeitados.

Sobre o tema, Canotilho (2003) contraria a classificação tradicional das normas constitucionais:

[47] Para se aprofundar no tema da aplicabilidade das normas constitucionais, ver SILVA, 2002, p. 81-164. Destaca-se, ainda, que existem outras classificações quanto à aplicabilidade das normas constitucionais (como, por exemplo, DINIZ, 2001, p. 109-116: normas supereficazes ou com eficácia absoluta, normas com eficácia plena, normas com eficácia relativa restringível e normas com eficácia relativa complementável ou dependente de complementação legislativa), mas que será adotada, para fins deste estudo, a teoria de Silva (2002).

> [...] marcando uma decidida ruptura em relação à doutrina clássica, pode e deve falar-se da "morte" das **normas constitucionais programáticas**. Existem, é certo, normas-fim, normas-tarefa, normas-programa que <<impõem uma actividade>> e <<dirigem>> materialmente a concretização constitucional. O sentido destas normas não é, porém, o assinalado pela doutrina tradicional: <<simples programas>>, <<exortações morais>>, <<declarações>>, <<sentenças políticas>>, <<aforismos políticos>>, <<promessas>>, <<apelos ao legislador>>, <<programas futuros>>, juridicamente desprovidos de qualquer vinculatividade. Às <<normas programáticas>> é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição. Não deve, pois, falar-se de simples eficácia programática (ou directiva), porque qualquer norma constitucional deve considerar-se obrigatória perante quaisquer órgãos do poder político (Crisafulli) (CANOTILHO, 2003, p. 1176-1177) (grifo no original).

Assim, sob o ponto de vista de Canotilho (2003), as normas programáticas equiparam-se aos demais preceitos aplicáveis da CR/88, "por serem dotadas de eficácia jurídica. O que as difere é o grau de sua eficácia podendo variar consoante a densidade normativa outorgada pelo legislador constituinte e o grau de concretude da norma" (NOVELINO, 2007, p. 97). No mesmo sentido, a hoje Ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), Rocha (1991):

> Toda norma constitucional tem eficácia plena. Quero dizer, toda norma constitucional tem que ser formulada e interpretada de molde tal a permitir que a função constitucional para a qual foi formulada se cumpra. Não tivesse eficácia plena a norma constitucional e, com certeza, não seria norma, muito menos constitucional, no sentido de fundamental, de norma básica, superior e necessária do Direito.
> O conceito mesmo de Constituição parece-me contrário à idéia de norma constitucional sem a plenitude de sua eficácia, o que corresponderia à inoperância do conceito e à inutilidade da existência jurídica caracterizada – como se faz na atualidade – da natureza específica da norma constitucional. Constituição sem eficácia é antinomia, ou, pior, engodo jurídico em detrimento da sociedade e burla perversa ao ideal de Justiça material por ela buscado e em função do qual se concede e se luta pelo Direito (ROCHA, 1991, p. 39).

Ranieri (2000) coloca em evidência que os princípios constitucionais são vetores de todo o regime jurídico da educação superior, porque se estabelece uma relação instrumental entre os mesmos e a prática dos poderes públicos, mediante uma subordinação das políticas públicas à aplicação de tais princípios educacionais.

Pode-se concluir, então, que as normas constitucionais programáticas devem ser consideradas como normas aplicáveis, visto que, do contrário, abre-se espaço para que a legislação infraconstitucional vá em sentido contrário ao da CR/88, o que

não se pode admitir em uma sociedade democrática, pautada pela supremacia da constituição e pela dignidade da pessoa humana.

Demonstrou-se, anteriormente, neste trabalho, o progresso do direito educacional nas Constituições brasileiras, chegando à explicitação do dever do Estado brasileiro para com o ensino na CR/88. Em tal contexto, o art. 205 CR/88 aparece como uma garantia institucional, em conformidade com Ranieri (2000). Nesse sentido continua o constitucionalista português:

> [...] Embora muitas vezes estejam consagradas e protegidas pelas leis constitucionais, elas não seriam verdadeiros direitos atribuídos directamente a uma pessoa; as instituições, *como tais*, têm um sujeito e um objecto diferente dos direitos dos cidadãos. Assim, a maternidade, a família, a administração autónoma, a imprensa livre, o funcionalismo público, a autonomia académica, são instituições protegidas directamente como realidades sociais objectivas e só, *indirectamente*, se expandem para a protecção dos direitos individuais. [...] Sob o ponto de vista da protecção jurídica constitucional, as garantias institucionais não garantem aos particulares posições subjectivas autónomas e daí a inaplicabilidade do regime dos direitos, liberdades e garantias (CANOTILHO, 1993, p. 521-522).

Portanto, "a educação, como tal, tem sujeito e objeto distintos do direito individual e social à educação, e por isso é protegida diretamente como realidade social. Esta proteção, é certo, expande-se indiretamente para a proteção daqueles direitos fundamentais" (RANIERI, 2000, p. 75).

Com isso, mantêm-se a educação como dever do Estado (art. 205 CR/88), de maneira a ofertá-la, obrigatória e gratuitamente, ao ensino público fundamental, sem vinculação à idade dos discentes (art. 208, inciso I, CR/88). Por sua vez, o ordenamento constitucional acaba por conceder ao acesso ao ensino fundamental natureza jurídica de direito público subjetivo (art. 208, § 1º, CR/88)[48], responsabilizando a Administração Pública pela ausência ou deficiência na oferta desse nível de educação (art. 208, § 2º, CR/88). O art. 208, inciso II, CR/88, obriga o Estado a oferecer, progressiva e universalmente, ensino médio gratuito, ampliando o

[48] No mesmo sentido BOAVENTURA, 1997, p. 31-36.

conceito de educação básica, a teor do art. 21, inciso I, LDB[49]. Destaca-se que, no tema da dimensão democrática da educação:

> [...] o seu reconhecimento como direito público subjetivo, em especial, atua mais fortemente neste sentido, na medida em que permite, por meio do poder de ação que lhe é inerente, a defesa da educação como bem jurídico, tanto no plano individual como no coletivo. Tal poder de ação constitui, ainda, um instrumento que se volta ao ideal da universalização do ensino fundamental (RANIERI, 2000, p. 76-77).

Desde 1934, algumas Constituições Estaduais previam a extensão da gratuidade do ensino, inclusive para o ensino superior, como, por exemplo, a Constituição Paulista, de 1946, que é enfática a esse respeito. Ranieri (2000) ressalta que a gratuidade do ensino brasileiro, nos estabelecimentos oficiais de todos os níveis, está prevista no art. 206, inciso IV, CR/88, bem como em acordos internacionais. O art. 13, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, referendado pelo Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992, demonstra o compromisso firmado pelos Estados em garantir o direito pleno à educação, em termos similares aos comandos constitucionais supramencionados. Com isso, o art. 5º, § 2º, CR/88, explicita que os direitos e garantias fundamentais apresentados nos incisos do artigo em questão "não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte" (BRASIL, 1988). A Declaração Mundial sobre Educação para Todos, assinada pelo Brasil, em março de 1990, na Tailândia, ratificou novamente os dispositivos constitucionais. Dessa forma, sintetiza-se que a gratuidade no ensino é um princípio constitucional educacional, sendo, ainda, um direito fundamental individual.

Salienta-se, então, a natureza pública da educação na CR/88, como direito individual e social, bem como a sua índole nacional, cuja efetivação depende do Estado e, também, da participação popular, mediante o emprego das garantias constitucionais, entre elas o direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", CR/88[50]), o mandado de segurança (art. 5º, incisos LXIX e LXX, CR/88[51]), o

[49] Art. 21 LDB – A educação escolar compõe-se de:
I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;
II - educação superior (BRASIL, 1996).

[50] Art. 5º CR/88 – Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

mandado de injunção (art. 5º, inciso LXXI, CR/88[52]) e a ação popular (art. 5º, inciso LXXIII, CR/88[53]), sem prejuízo das medidas processuais cabíveis, pelo princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inciso XXXV, CR/88[54]).

Apresentada a doutrina sobre a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais (SILVA, 2002, p. 81-164), o entendimento que deve prevalecer sobre as normas programáticas (ROCHA, 1991, p. 39) e a interpretação do art. 205 CR/88, passar-se-á à apresentação dos outros artigos constitucionais, relacionados com a educação, declinando sua classificação quanto à aplicabilidade. Destaca-se, desde já, que o objetivo do presente trabalho é o ensino superior e, por tal motivo, as disposições referentes à educação básica não serão analisadas profundamente e, às vezes, serão omitidas.

Ranieri (2000) explica que, ressalvado o art. 207 CR/88, de conteúdo instrumental, os outros dispositivos constitucionais, relacionados com a educação, possuem caráter programático, pois "tangenciam os temas do dever do Estado, do acesso, da oferta e do financiamento do ensino superior" (RANIERI, 2000, p. 72). É cabível uma discordância parcial sobre a única exceção indicada, pois existem outros comandos constitucionais educacionais de eficácia plena (auto-aplicáveis), de eficácia contida e, até mesmo, de caráter institutivo, como se verá a seguir:

Com conteúdo programático, o art. 206, *caput*, CR/88 define os princípios educacionais, de maneira expressa:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:
a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (BRASIL, 1988).

[51] Art. 5º, inciso LXIX, CR/88 – conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;
LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:
a) partido político com representação no Congresso Nacional;
b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (BRASIL, 1988).

[52] Art. 5º, inciso LXXI, CR/88 – conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (BRASIL, 1988).

[53] Art. 5º, inciso LXXIII, CR/88 – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

[54] Art. 5º, inciso XXXV, CR/88 – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (BRASIL, 1988).

> Art. 206 CR/88. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
> I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
> II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
> III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
> IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
> V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
> VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
> VII – garantia de padrão de qualidade;
> VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
> Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988).

O objetivo maior de "construir uma sociedade livre, justa e solidária" (art. 3º, inciso I, CR/88), exige que todos os brasileiros tenham as mesmas condições de acesso e permanência no ensino, demonstrando o desejo do constituinte em alcançar o pleno acesso à educação, em todos os níveis. A liberdade na produção, transmissão e reprodução do conhecimento visam "garantir o desenvolvimento nacional" (art. 3º, inciso II, CR/88), evitando censuras e controle por parte de parcelas dominantes da sociedade. No inciso III, do art. 206 CR/88, admite-se a diversidade de métodos didáticos e concepções pedagógicas no ensino ministrado no país, bem como a necessidade de participação do segmento privado na educação, de forma a garantir o acesso de todos os brasileiros a todos os níveis de ensino. O ensino público, em qualquer de seus níveis, deverá ser gratuito, o que impede qualquer projeto de lei infraconstitucional solicitar contraprestação pela educação de tal natureza. Assim, a valorização do profissional da educação aparece positivada, pois todos os objetivos fundamentais do Estado brasileiro (art. 3º, incisos I, II, III e IV, CR/88) somente serão efetivados mediante a contribuição de muitos fatores, entre os quais, o da atuação dos docentes. Para isso, promete-se aos professores, em norma constitucional institutiva (dependente de regulamentação infraconstitucional), planos de carreira, ingresso por concurso aos cargos das redes públicas e piso salarial nacional. No ensino público e com a mesma natureza institutiva, também se prevê a gestão democrática, de forma que a administração dos estabelecimentos e as decisões que envolvam o mesmo possam ser tomadas

pelas partes envolvidas naquele contexto[55]. Em qualquer nível de ensino e independente da natureza ou dependência administrativa deverá prevalecer a qualidade da educação ministrada, para um desenvolvimento pleno do Brasil, o que é respaldado pelos arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88. Cabe salientar que a doutrina especializada demonstra que:

> [...] na tarefa educacional, devem ser consideradas as esferas pública e privada numa relação complementar e não dicotômica e excludente, como o fez o Estado-polícia. Aparentemente, a tendência de transformação das técnicas jurídicas aponta para um novo modelo de atuação do Estado, baseado no controle e no contrato, uma vez que requer a participação e a colaboração da sociedade por meio de parcerias. A intervenção mediante controle é favorecida na Lei nº 9.394, de 20/12/96 (a nova LDB) (RANIERI, 2000, p. 79).

Os incisos, do art. 206 CR/88, na maioria dos casos, possuem classificação, segundo a aplicabilidade, diferenciada do *caput*. De maneira que os incisos II, III, IV e VII, do artigo em questão, são normas constitucionais de eficácia plena, assim como o § 1º, do art. 211 CR/88, no que toca a questão da qualidade do ensino ministrado. Contrariamente, os incisos V, VI, VIII e o parágrafo único, do mesmo dispositivo, são normas constitucionais institutivas.

Com relação às universidades, o art. 207, *caput*, e seu § 2º, CR/88 outorga autonomia às IES, podendo ser considerada uma norma constitucional de eficácia plena[56]:

> Art. 207 CR/88. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.
> § 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.
> § 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 1988).

Salienta-se que a referida autonomia universitária não é absoluta[57] e não se confunde com independência, devendo respeitar as demais normas relativas à educação, entre elas os princípios educacionais (art. 206 CR/88). Ademais, a educação superior continua amparada no ensino ministrado, conjuntamente, com a

[55] Para uma análise mais detalhada do princípio da gestão democrática do ensino público, ver CURY, 2005b, p. 15-21.
[56] No mesmo sentido, RANIERI, 2000, p. 216.
[57] Verificar Ranieri (1994; 2005), para uma análise mais detalhada sobre o âmbito e limites do art. 207 CR/88.

pesquisa e a extensão universitária. Dentro da autonomia universitária, possibilita-se a tais instituições a admissão de docentes estrangeiros, devendo ser regulamentada por lei infraconstitucional tal conduta, pois o § 1º, do mesmo artigo, é uma norma constitucional de eficácia contida. O § 2º, do dispositivo em comento, estende a outras instituições, vinculadas à pesquisa, seja científica ou tecnológica, a autonomia universitária.

Com eficácia programática, o art. 208, inciso V, CR/88, apresenta um compromisso do Poder Público com a ampliação de acesso ao ensino superior, devendo garantir a educação de tal nível, segundo as aptidões de cada um:

> Art. 208 CR/88. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
> I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
> II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
> III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
> IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
> **V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um**;
> VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
> VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
> § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
> § 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
> § 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola (BRASIL, 1988) (grifo próprio).

Como já foi demonstrado nos itens da heterogeneidade institucional e da ampliação de acesso ao ensino superior, bem como nos dados estatísticos sobre a expansão do ensino superior, sabe-se que o Poder Público, mediante suas políticas, tem contribuído para esse aumento de acesso ao nível superior, dentro de suas possibilidades, posto que, além do progressivo aumento de matrículas na rede pública, vem incentivando o mesmo acréscimo na rede privada, como, por exemplo, através do Programa Universidade para Todos (PROUNI)[58].

[58] O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi instituído por força da Medida Provisória (MPv) nº 213/2004, posteriormente convertida na Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005. Ademais, a última lei federal foi regulamentada pelo Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005.

Nota-se que os outros incisos do art. 208 CR/88 tratam dos demais níveis de ensino e estão dotados, em certo grau, de eficácia plena, apesar da preponderância programática. O inciso I e § 1º, do artigo em questão, por exemplo, possuem eficácia plena, porque determinam a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino fundamental, ensejando uma faculdade de se pleitear o acesso à referida educação pública.

Como modo de fomentar a inserção do setor particular no sistema educacional brasileiro, o art. 209 CR/88 permite a participação do segmento privado em todos os níveis de ensino, entre eles o da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos) e o da educação superior. Entre as condições para se efetivar tal comando constitucional, tem-se o total respeito à legislação educacional, a pré-existência de uma autorização expressa de funcionamento, outorgada pela Administração Pública, sem prejuízo de avaliações periódicas para manutenção do padrão de qualidade. Nesse sentido:

> Art. 209 CR/88. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
> I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
> II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

O art. 209, *caput*, e seu inciso I, CR/88, são normas constitucionais de eficácia contida, pois, entre as condições de aplicabilidade, determina-se o integral cumprimento do ordenamento infraconstitucional educacional. Permite-se, então, que o Poder Público exerça competência redutível discricionária em conformidade com tais leis.

Por outro lado, o art. 209, inciso II, CR/88, é norma auto-aplicável, cabendo destacar que a manutenção do padrão de qualidade, além de princípio educacional, é um comando constitucional que deve ser ressaltado e respeitado por todas as IES, públicas e privadas, sem qualquer exceção.

Com relação ao ensino fundamental, o art. 210, *caput*, CR/88, orienta o Poder Público e inspira o ordenamento jurídico, podendo ser classificado, segundo eficácia, como norma constitucional programática:

Segundo as referidas normas, a gestão do programa cabe ao Ministério da Educação. Sua finalidade é conceder bolsas de estudo integrais e parciais de 50% (cinqüenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), para discentes "de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos" (art. 1º - Lei nº 11.096/05), preenchidos os demais requisitos da lei e do ato administrativo normativo regulador.

> Art. 210 CR/88. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.
> § 1º - O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.
> § 2º - O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (BRASIL, 1988).

Contudo, seus §§ estão dotados de eficácia plena, já que independem de outros comandos normativos para se aplicarem e produzirem efeitos essenciais na educação fundamental, determinando a obrigatoriedade curricular do ensino religioso, apesar de sua matrícula ser facultativa, e a utilização da língua portuguesa, ressalvada a linguagem indígena em suas comunidades e o respeito aos processos específicos próprios de ensino e aprendizagem.

Destaca-se que, para o ensino superior, inexiste regulamentação constitucional sobre o ensino de religião, cabendo aos sistemas de ensino, responsáveis pelo ensino fundamental, a devida oferta, respeitadas as normas gerais. No caso das IES, em sua autonomia e considerando a missão e o perfil de seu egresso, como é o caso das instituições confessionais, elas podem definir, em seus projetos pedagógicos institucional e de curso, a necessidade e a obrigatoriedade da educação religiosa, inclusive de sua matrícula, de modo que a mesma integre ou não a estrutura curricular.

A norma esculpida no art. 214 CR/88, também programática, orientava sobre a necessidade de aprovação de um plano nacional de educação, de modo a evitar o descompasso entre as Administrações Públicas, nos âmbitos Federal, Estadual, Distrital e Municipal, cumprindo, ainda, com os objetivos traçados pelos incisos do artigo em comento. Assim:

> Art. 214 CR/88. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:
> I - erradicação do analfabetismo;
> II - universalização do atendimento escolar;
> III - melhoria da qualidade do ensino;
> IV - formação para o trabalho;
> V - promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 1988).

Ressalta-se que, em 09 de janeiro de 2001, mais de 10 anos após a vigência plena da CR/88 e de seu art. 214 e mais de 04 anos de existência da LDB, Lei nº 9.394/96, aprovou-se o PNE, Lei Federal nº 10.172/01, com duração de 10 anos, desejando "conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação" (BRASIL, 2001, histórico). Assim, o PNE – Lei nº 10.172/01 – operacionalizou os artigos constitucionais, referentes à educação, dando aplicabilidade ao art. 214 CR/88.

No que toca ao desenvolvimento científico, à pesquisa e à capacitação tecnológica existe outra norma constitucional de conteúdo programático, referida ao Poder Público, qual seja, o art. 218 e seus §§ 1º, 2º, 3º e 5º CR/88, enquanto o 4º, do mesmo dispositivo, se vincula ao princípio da legalidade, o que pode e deve ser aplicado às IES, principalmente às universidades:

> Art. 218 CR/88. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.
> § 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.
> § 2º - A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.
> § 3º - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.
> § 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.
> § 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 1988).

Com isso, demonstra-se uma diretriz do Estado, segundo a qual o mesmo deve fomentar a evolução científica em todas as áreas do saber, possibilitando o desenvolvimento do país e a solução dos problemas brasileiros.

Nota-se, portanto, que grande parcela dos dispositivos constitucionais relativos à educação são normas de conteúdo programático[59], mas, como dito anteriormente, isso não quer dizer que os mesmos possam ser infringidos pelo ordenamento infraconstitucional. Dessa forma, o Direito Objetivo (*norma agendi*), ou

[59] Em sentido equivalente ao que disse Ranieri (2000, p. 72), mas ressalvando a existência de outros dispositivos constitucionais de eficácia plena, além do art. 207 CR/88, bem como de comandos constitucionais de eficácia contida e institutivos.

seja, posto e normatizado, deve ser compatível entre si, já que forma um sistema jurídico. Salienta-se que sistema jurídico é um "conjunto metodizado e classificado de princípios e leis que regem, uniforme e geralmente, no país, a vida em sociedade e as relações dos homens entre si" (NUNES, 1993h, p. 783; no mesmo sentido SILVA, 1998e, p. 762). E mais do que isso, o sistema jurídico não rege apenas as relações entre homens, mas entre pessoas jurídicas (de direito público e privado), físicas e universalidades de direitos.

A unidade da CR/88, isto é, a interpretação constitucional deve se realizar de modo a impedir contradições entre suas próprias disposições, exige do hermeneuta uma análise como um "articulado de sentido" (FERRAZ JÚNIOR, 1990, p. 86), "dominado por uma lógica hierárquica que se manifesta, horizontal e verticalmente, por meio de disposições coordenadas e inter-relacionadas que se condicionam reciprocamente e em escalões sucessivos" (RANIERI, 2000, p. 72). Em sentido equivalente:

> A definição material de normas constitucionais – melhor: a junção ou acrescento de uma definição material a uma definição formal – tende a esvaziar-se progressivamente de sentido. Na realidade, a admitir-se a distinção entre normas material e formalmente constitucionais e normas formal mas não materialmente constitucionais (para, por ex., distinguir o objecto de vários ramos do direito público) correr-se-ia o risco de dissolução da *unidade normativa* da constituição. Significa isto dizer que *todas as normas da constituição tem o mesmo valor*, daí derivando ser insustentável a tentativa de *supra* e *infra* ordenação de normas constitucionais [...] (CANOTILHO, 1993, p. 70-71).

Portanto, o Poder Público, por meio da Administração Pública, está vinculado aos comandos constitucionais, seja no aspecto executivo, judiciário e, especialmente, legislativo, posto que a proposta e a futura aprovação de leis infraconstitucionais, referentes ao regime jurídico da educação, em qualquer nível, deverão respeitar os princípios educacionais, constantes na CR/88, mediante uma função de direcionamento.

Em conclusão e para Ranieri (2000), o fornecimento da educação por parte do Poder Público, na qualidade de direito social, é uma obrigação comportamental, não de resultados, dependendo das leis existentes no ordenamento jurídico positivo brasileiro para sua efetivação. Demonstra, ainda, o avanço da CR/88 na distribuição das obrigações educacionais entre a União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios, já que as Administrações Públicas locais são responsáveis, em

prioridade, pelas etapas da educação básica, enquanto o governo federal assegurará a oportunidade igualitária no acesso, mediante o emprego de sua competência redistributiva e supletiva (art. 211, § 1º, CR/88). Assim e prioritariamente, a CR/88 pretende a universalização, obrigatória e gratuita, do ensino fundamental, ante as disposições contidas nos arts. 208, inciso I, 212, CR/88, e 60, ADCT.

2.2.1. Financiamento

As disposições constitucionais relativas à educação, antes citadas, ensejaram aumento nas despesas públicas. Para garantir o pressuposto orçamentário, demandado pelo ensino, vinculou-se parcela da receita tributária, conforme art. 212, CR/88:

> Art. 212 CR/88. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
> § 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.
> § 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.
> § 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.
> § 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.
> § 5º - A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.
> § 6º - As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (BRASIL, 1988).

Constata-se que o art. 212 e seus §§ 1º, 2º e 6º, CR/88, são normas constitucionais auto-aplicáveis, ou seja, de eficácia plena, com exceção do § 3º que se trata de comando institutivo e dos §§ 4º e 5º com conteúdo programático, dirigidos à ordem econômico-social.

Em conformidade com Ranieri (2000), a previsão orçamentária deve constar na respectiva Lei de Diretrizes de cada ente federado, determinando uma anual atualização das verbas atribuídas ao ensino brasileiro, por força do art. 165, inciso III, CR/88[60]. Desse modo, a destinação de tais recursos emprega o princípio da anualidade, sendo inaceitável o parcelamento de dívidas para período posterior ao ano corrente.

O art. 60 ADCT foi emendado duas vezes. A primeira, pela EC nº 14/96 e, a segunda, pela EC nº 53/06. A atual redação do artigo em questão é:

> Art. 60 ADCT. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).
> I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;
> II - os Fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas *a* e *b* do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;
> III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:
> a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;
> b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;
> c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;
> d) a fiscalização e o controle dos Fundos;
> e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
> IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do *caput* deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios

[60] Art. 165 CR/88 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais (BRASIL, 1988).

exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;
V - a União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;
VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do *caput* deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do *caput* deste artigo;
VII - a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo:
a) R$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;
b) R$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;
c) R$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;
d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;
VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do *caput* deste artigo;
IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do *caput* deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União;
X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;
XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do *caput* deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;
XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do *caput* deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.
§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.
§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.
§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.
§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano.
§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do *caput* deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:

> I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do *caput* do art. 155; do inciso IV do *caput* do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição Federal:
> a) 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;
> b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;
> c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano;
> II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do *caput* do art. 155; do inciso II do *caput* do art. 157; e dos incisos II e III do *caput* do art. 158 da Constituição Federal:
> a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;
> b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;
> c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano (BRASIL, 1988).

A EC nº 53/06 determinou, no *caput*, do art. 60 ADCT, durante 14 anos, contados da aprovação da emenda constitucional, a vinculação de parte dos recursos mencionados no *caput*, do art. 212 CR/88, por parte dos Estados membros, Distrito Federal e Municípios, a fim de manter e desenvolver a educação básica, valorizando os profissionais da educação. A forma de vinculação ficou estabelecida nos incisos e §§ da regra em questão. Assim, a educação é considerada uma das exceções à regra da impossibilidade de vinculação de receita tributária, nos termos dos arts. 167, inciso IV[61], e 218, § 5º, CR/88.

Como fonte adicional de financiamento, o art. 212, § 5º, CR/88 determina que a educação básica pública (hoje compreendida pela educação infantil, os ensinos fundamental, médio e a educação de jovens e adultos) também receberá recursos econômicos da contribuição social do salário-educação. Tal verba é recolhida por empresas e administrada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)[62], na forma indicada em lei infraconstitucional[63]. Destaca-se, novamente,

[61] Art. 167 CR/88 – São vedados:
IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 1988).

[62] O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) se originou por meio da Lei nº 5.537/68. Possui "personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura" (BRASIL, 1968, art. 1º), devendo financiar "projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação" (BRASIL, 1968, art. 2º).

[63] A contribuição social do salário-educação foi instaurada, originariamente, pela Lei nº 4.440/64, sofrendo várias alterações. Salienta-se o Decreto nº 3.142, de 16 de agosto de 1999, e as Leis nº 9.424/96 e nº 9.766/98. Com a aprovação da EC nº 53/06, editou-se a MPv nº 339/06, que

que o comando constitucional em análise é norma programática remetida à ordem sócio-econômica, pois somente a forma de recolhimento do salário-educação pelas pessoas jurídicas de Direito Privado necessita de regulamentação específica, sendo, nesta parte, norma institutiva de eficácia limitada.

Como dito anteriormente, a EC nº 14/96 alterou o art. 60 ADCT. Tal emenda constitucional instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), como sendo um "fundo de natureza contábil, com finalidade redistributiva" (RANIERI, 2000, p. 81). A EC nº 53/06 concedeu a vigente redação do art. 60 ADCT, segundo a qual se criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com a mesma natureza e finalidade.

Os atuais incisos I e V, do art. 60 ADCT, garantem efetividade ao regime de colaboração entre União, Estados, entre eles o Distrito Federal, e os Municípios, nos seus sistemas de ensino, como previsto no art. 211, *caput* e § 4º, CR/88, a ser posteriormente estudado.

O novo sistema, em conformidade com a Lei nº 11.494/07, funcionará, diferentemente do FUNDEF, com "pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do FUNDEB" (BRASIL, 2007, art. 1º, parágrafo único, inciso I), acrescidos de 20% (vinte por cento) das fontes de receita tributária de competência estadual e, em alguns casos, das transferências municipais. De maneira que os Estados membros, incluído o Distrito Federal, deverão dispor do referido quinhão, referente aos impostos sobre "transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos"; "operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação"; "a propriedade de veículos automotores"; a "parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência"; a "parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios"; a "parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal"

regulamentou o art. 60 ADCT. Posteriormente, tal MPv nº 339/06 foi convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que revogou artigos da Lei nº 9.424/96 e regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

(FPE); a "parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios" (FPM); a "parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal", e, por fim, as "receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes" (BRASIL, 2007, art. 3º). Destaca-se, ainda, que os §§ do artigo em questão determinam que os recursos financeiros transferidos pela União aos entes federados também serão incluídos na base de cálculo dos 20% (vinte por cento), para destinação ao FUNDEB, sem prejuízo da complementação a ser assegurada pelo Governo Federal, a teor dos arts. 4º a 7º, Lei nº 11.494/07.

A referida complementação da União aos recursos do FUNDEB[64] se dará sempre que, no Distrito Federal e nos Estados membros, o valor por discente não

[64] Art. 4º Lei nº 11.494/07 – A União complementará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do *caput* do art. 60 do ADCT.
§ 1º O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.
§ 2º O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela de que trata o art. 7º desta Lei, relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica.
Art. 5º A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no *caput* do art. 160 da Constituição Federal.
§ 1º É vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal na complementação da União aos Fundos.
§ 2º A vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União.
Art. 6º A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* do art. 60 do ADCT.
§ 1º A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subseqüente.
§ 2º A complementação da União a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência será ajustada no 1º (primeiro) quadrimestre do exercício imediatamente subseqüente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, conforme o caso.
§ 3º O não-cumprimento do disposto no *caput* deste artigo importará em crime de responsabilidade da autoridade competente.
Art. 7º Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III desta Lei, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser

lograr o mínimo nacional estabelecido (art. 60, incisos V, VI e VII, ADCT), proibindo-se o emprego da contribuição social do salário-educação (art. 212, § 5º, CR/88). O art. 60, incisos VII e IX, apresenta os períodos e os valores mínimos da complementação, por parte do Governo Federal, colocando de manifesto a indispensável atualização anual das quantias indicadas. Tais verbas englobam as indicadas no inciso VIII, do art. 60 ADCT, determinando que a União suporte o máximo de 30% (trinta por cento) da complementação, a fim de assegurar os recursos necessários à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, segundo art. 212 CR/88. Proibiu-se à União a retenção ou qualquer restrição ao repasse da complementação aos entes federados, a teor do *caput*, do art. 160 CR/88[65], impondo crime de responsabilidade à autoridade competente o desrespeito às normas ora apresentadas. Manteve-se, portanto, a vinculação ao número anual "de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial" (BRASIL, 2007, art. 8º).

Destaca-se que a criação do FUNDEB "e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade" de investimento "na manutenção e no desenvolvimento do ensino", conforme o art. 212 CR/88, inciso VI, do *caput* e parágrafo único, do art. 10 e inciso I, do *caput*, do art. 11, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Garantir-se-á, após a soma de todos os recursos previstos na Lei nº 11.494/07, um mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências a favor do objetivo final da CR/88 e do fundo (BRASIL, 2007, art. 1º, parágrafo único).

---

distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.
Parágrafo único. Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o *caput* deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4º desta Lei, levar-se-á em consideração:
I - a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;
II - o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;
III - o esforço fiscal dos entes federados;
IV - a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei (BRASIL, 2007).

[65] Art. 160 CR/88 – É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.
Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000):
I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;
II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III (BRASIL, 1988).

Com isso, houve uma flagrante evolução no art. 60 ADCT, posto que "a versão aprovada pela Assembléia Constituinte em 1988 tinha natureza programática e não discriminava entre os diversos níveis de governo ao infirmar a meta da eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental[66]" (RANIERI, 2000, p. 83). A versão instituída pela EC nº 14/96[67] demonstrou uma preocupação com os docentes, sem prejuízo das metas anteriores, distribuindo atribuições aos entes federados. Ademais, tornou-se norma constitucional auto-aplicável, institutiva, em alguns de seus dispositivos (art. 60 ADCT, §§ 3º e 4º, CR/88) e programática atrelada ao princípio da legalidade (art. 60 ADCT, § 7º, CR/88), pois houve posterior regulamentação pela Lei nº 9.424/96. Já a EC nº 53/06 explicitou ainda mais as responsabilidades estatais, vinculando valores da receita tributária, sem olvidar todas as conquistas anteriores da EC nº 14/96. Deslocou a principal preocupação do ensino fundamental, supostamente já universalizado, para

[66] Art. 60 ADCT. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com aplicação de, pelo menos, cinqüenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (BRASIL, 1988, redação original).

[67] Art. 60 ADCT. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno (BRASIL, 1988, redação dada ao artigo pela Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996).

a educação básica, mais abrangente, porque composta pela educação infantil, pelos ensinos fundamental, médio e pela educação de jovens e adultos.

Desse modo, os beneficiários dos recursos públicos, relativos à manutenção e ao desenvolvimento da educação pública, podem ser ordenados por prioridade, em conformidade com a CR/88, como, em primeiro lugar, o ensino fundamental (obrigatório e gratuito), depois a educação infantil, o ensino médio (progressiva universalização) e a educação de jovens e adultos, seguidos, por último, do ensino superior. Para se comprovar a afirmativa anterior, o art. 60, § 4º, ADCT, apresenta um regime progressivo de destinação de verbas públicas às educações infantil, de jovens e adultos e o ensino médio, considerando, no primeiro ano, apenas um terço das matrículas discentes, no segundo, dois terços, e, somente a partir do terceiro ano, a totalidade das mesmas; mantendo-se, em qualquer caso, a totalidade das matrículas no ensino fundamental (art. 31, § 2º, Lei nº 11.494/07), para fins de repasse de verbas.

Atualmente e por interpretação sistêmica do art. 60 ADCT, a educação básica receberá até 30% (trinta por cento) da referida complementação da União (arts. 212 CR/88 e 60, inciso VIII, ADCT); 25% da receita total dos Estados membros e Municípios (arts. 212, *caput*, CR/88, 60, *caput*, ADCT, 1º, parágrafo único, e 3º, ambos da Lei nº 11.494/07); as contribuições sociais do salário-educação recolhido por empresas (art. 212, § 5º, CR/88); os repasses do FUNDEB, sendo que 60% (sessenta por cento) dos mesmos serão destinados ao pagamento dos docentes da educação básica, desde que em efetivo exercício (art. 60, inciso XII, ADCT).

Antes da EC nº 53/06, a vinculação da receita municipal ficava subordinada, primeiramente, à universalização do ensino fundamental obrigatório, autorizando-se a atuação em outros níveis de ensino, preferencialmente a educação infantil, após o atendimento pleno das necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela CR/88 à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 11, inciso V, LDB). Ou seja, “atingida esta meta, até 40% dos recursos vinculados” poderiam “ser destinados à educação infantil” (RANIERI, 2000, p. 84). Por sua vez, a receita estadual e distrital vinculada, com exceção das quantias inerentes ao ensino fundamental, ou seja, “o restante da verba educacional vinculada (40% dos 25% de receita de impostos)” deveria ser destinada “prioritariamente ao ensino médio (artigo 212, § 3º), tendo em vista a progressiva universalização de sua gratuidade (artigo 208, II)” (RANIERI, 2000, p. 84). Nos dias

de hoje, não é mais assim, já que a nova redação do art. 60 ADCT previu destinação a toda a educação básica (utilizando-se para o cálculo o número de discentes matriculados), entendida como ensino fundamental, educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos, apesar do repasse aos 03 últimos níveis aumentar, progressivamente, nos próximos 03 anos (arts. 60, § 4º, ADCT e 31, § 2º, Lei nº 11.494/07).

Como conseqüência, não existe qualquer vinculação de receitas ao ensino superior, ressalvado o comando do art. 212, nos termos dos arts. 206, inciso IV e 213, § 2º, todos da CR/88. Dessa forma, "das verbas federais, o restante dos recursos vinculados (70% dos 18% de receitas de impostos) deve ser empregado na educação superior" (RANIERI, 2000, p. 84). Esse maior investimento na educação superior, por parte da União, é derivado da divisão de competências estabelecida pela CR/88, levando em conta sua obrigação de atuar, supletivamente, nos demais níveis de ensino, devendo manter, economicamente, todo o sistema educacional brasileiro (arts. 211, § 1º, CR/88 e 55 LDB).

Assim, Ranieri (2000) criticava a falta de vinculação de recursos à educação infantil (remediada pelo advento da EC nº 53/06 e pela Lei nº 11.494/07) e ao ensino superior (excetuados os 70% da receita federal, absorvidos pelo sistema federal de ensino superior), apesar da flagrante associação entre tais níveis e os ensinos fundamental e médio. Isso ocorria porque a LDB dispõe que a educação infantil, mesmo sem objetivo de promoção, é o primeiro nível da educação básica (arts. 29 e 31 LDB) e ordena a formação de docentes em nível superior (art. 62 LDB), pleiteando, por parte dos entes federados locais, grande arrecadação e implementação de políticas públicas efetivas ao intento. Portanto, os gastos do nível superior não obstam a manutenção dos demais níveis, tendo em vista a dependência recíproca entre todos os planos educacionais, ante a obrigação do primeiro em formar professores para os ensinos fundamental e médio. A mesma autora (2000), apresentando informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), constantes em documento denominado "Reavaliação Crítica do Padrão de Receita e do Gasto em Educação no Brasil, com base no exercício de 1995", apresentou nova crítica. Segundo ela, 75% (setenta e cinco por cento) do orçamento da União, disponibilizados para a educação e a cultura, em média, serviam à manutenção das IFES, sendo que 90% (noventa por cento) de tal montante estavam engessados com o pagamento dos recursos humanos. Com isso,

o Governo Federal, para cumprir os comandos constitucionais, ainda segundo Ranieri (2000), deveria aumentar os recursos federais, relativos à educação ou reduzir as despesas das IFES, o que se mostrou inviável na prática, ante a vinculação de receitas pré-existentes e as prerrogativas dos funcionários públicos. Além disso, Ranieri (2000) reconhece a enorme magnitude dos recursos investidos na educação nacional, demonstrando preocupação com a forma e a qualidade dessas despesas públicas, ou seja, a qualidade das mesmas deve ser efetivamente fiscalizada, para se alcançarem os objetivos, pretendidos pelo ordenamento jurídico e pela sociedade.

Ainda no tocante ao financiamento da educação, cabe salientar a existência do art. 213 CR/88:

> Art. 213 CR/88. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:
> I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
> II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.
> § 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.
> § 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público (BRASIL, 1988).

Trata-se de norma constitucional institutiva de eficácia limitada, posto que necessita de regulamentação em ordenamento infraconstitucional (art. 213, *caput*, CR/88). O repasse de recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas decorre da eventual necessidade de incentivo ao setor privado e da obrigação de colaboração de toda sociedade, em conformidade com os arts. 150, inciso VI, alínea "c", seu § 4º[68], e 205 CR/88. Para que seja aplicada tal transferência

[68] Art. 150 CR/88 – Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
VI - instituir impostos sobre:
c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;
§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas (BRASIL, 1988).

de verbas públicas a escolas privadas, as instituições devem cumprir os requisitos dos incisos I e II, do art. 213 CR/88, posto que são normas constitucionais de eficácia plena. O § 1º, do art. 213 CR/88, como princípio institutivo, autoriza o repasse dos recursos em questão a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na hipótese de carência financeira dos discentes, cumulada com a deficiência de vagas, no segmento público de residência do aluno. Nesse caso, a CR/88 exige, com conteúdo programático, uma expansão de vagas nos mencionados níveis de ensino naquele local. O § 2º, do art. 213 CR/88, por sua vez, autoriza o fomento das atividades de pesquisa e extensão, em universidades, por meio de patrocínio da Administração Pública, com índole auto-aplicável.

Em síntese, a educação pública brasileira é mantida, em regime de cooperação, por recursos financeiros de todos os entes federados (art. 212 CR/88) e por verbas transferidas, por meio do FUNDEB e do FNDE (art. 60 ADCT e Lei nº 11.494/07). A EC nº 53/06 reconheceu o êxito na universalização do ensino fundamental, de forma a exigir da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenho na manutenção e no desenvolvimento pleno da educação básica, entendida pelas educações infantil, de jovens e adultos e pelos ensinos fundamental e médio.

2.2.2. Competência em Matéria Educacional Superior

A palavra jurisdição deriva do latim *jurisdictio* é formada das expressões *jus dicere* ou *juris dictio*, sendo modo de administrar a justiça. Em sentido amplo, "jurisdição quer significar todo poder ou autoridade conferida à pessoa, em virtude da qual pode conhecer de certos negócios públicos e os resolver" (SILVA, 1998c, p. 466). Assim, trata-se de um poder que define a "medida das atividades funcionais da pessoa, seja juiz ou autoridade de outra espécie" (SILVA, 1998c, p. 466). Com isso, jurisdição é o poder dever do Estado em dizer o direito, solucionando os conflitos de interesses e resolvendo questões de interesse público.

Por meio da jurisdição, estabelece-se a competência, que delimita o poder ou a atribuição[69] das autoridades, em virtude da matéria envolvida, considerando-se o território onde a decisão deva ser proferida. De maneira que Silva (1998c) explicita

[69] Expressões empregadas, neste trabalho, como sinônimas.

que jurisdição é o gênero que aparece primeiramente, outorgando o poder à autoridade, enquanto a competência é espécie e pressuposto da jurisdição, restringindo a atribuição da última. Nesse sentido, "competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões" (SILVA, 1995, p. 455). Por outro lado, "competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções" (SILVA, 1995, p. 455).

Para Ranieri (2000), no Estado Federal brasileiro, as regras que estabelecem as competências públicas envolvem diversos poderes e entes federados, para cumprir com suas responsabilidades, na maneira apresentada pela CR/88. Dessa forma, a competência pública é questão fundamental, pois se vincula à criação de:

> um governo compatível com as exigências e necessidades da União, além de influir diretamente no equilíbrio do pacto federativo, determinando o grau de tensão entre o poder central e as unidades periféricas, no que diz respeito a descentralização e controle (aspectos fundamentais na área da educação em face das disposições da Lei nº 9.394/96) (RANIERI, 2000, p. 92-93).

Assim, estabelece-se uma relação inversamente proporcional entre as competências dos poderes central e dos periféricos. Quanto maior as atribuições da Administração Pública central, maior o nível de centralização, e, por conseqüência, menor parcela de poder caberá aos Poderes Públicos locais. Contrariamente, quando maior a descentralização, o ente central possuirá menor parcela de competência, reservando-se aos órgãos periféricos maiores atribuições. Com isso, "a idéia subjacente é permitir que os dois níveis de estatalidade, o central e os periféricos, funcionem autônoma e concomitantemente" (RANIERI, 2000, p. 93).

Segundo Silva (1995), a CR/88 emprega um sistema complexo de repartição de competências, para alcançar o equilíbrio federativo. Emprega uma técnica que busca, primeiramente, a enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22 CR/88), concedendo poderes remanescentes aos Estados e Distrito Federal (art. 25, § 1º, CR/88) e, ainda, indica atribuições aos Municípios (art. 30 CR/88). Além disso e sem prejuízo da reserva de campos específicos (privativos, mas nem sempre exclusivos), compatibiliza a possibilidade de delegação (art. 22, parágrafo único, CR/88), áreas comuns com admissão de ações paralelas de todos os entes federados (art. 23 CR/88) e segmentos concorrentes entre a União e Estados membros (como, por

exemplo, a competência da União para instituir políticas gerais, diretrizes gerais e normas gerais – arts. 21, incisos XIX, XX, XXI, 22, incisos IX, XXI, XXIV e 24, § 1º, CR/88), enquanto atribui aos Estados e, às vezes, aos Municípios, competência suplementar (art. 30, inciso II, CR/88).

Resulta, então, a classificação de competência quanto à extensão, ou seja, quando existe a possibilidade de um ou mais órgãos sugerirem a aprovação de leis (proposta de normatividade). Distingue-se em:

> (a) *exclusiva*, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) *privativa*, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de *delegação* e de *competência suplementar* (art. 22 e seu parágrafo único, e art. 23 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite suplementariedade nem delegação; (c) *comum*, *cumulativa* ou *paralela*, reputadas expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art. 23); (d) *concorrente*, cujo conceito compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 23 e seus parágrafos); (e) *suplementar*, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 23, §§ 1º a 4º) (SILVA, 1995, p. 457).

A competência concorrente (art. 24 CR/88) pode apresentar problemas de interpretação, posto que as normas indicam parâmetros de acumulação ou não, em conformidade com Ranieri (2000). Desse modo, a técnica cumulativa autoriza que as entidades federadas disciplinem, ilimitada e normativamente, determinadas matérias, condicionando tal atividade à abstenção do ente central. Não obstante, a técnica não-cumulativa assegura à entidade central competência uniformizadora de certa matéria, permitindo, simultaneamente, aos demais entes federados atribuição suplementar, para adequar diretrizes, bases e fundamentos da referida uniformização à sua idiossincrasia. Ranieri (2000) leciona que a maior parcela de competência do Governo Federal, aumenta a tendência compensatória de se elevar as competências concorrentes dos Estados membros, Distrito Federal e Municípios. De maneira que se trata de técnica compatível com o sistema federativo, já que, sem prejuízo do ordenamento nacional, abre-se a possibilidade de respeito e de adaptação às características locais, ante o princípio de subsidiariedade. Nesse sentido:

> Cogita-se, na formulação do princípio de subsidiariedade, do equilíbrio entre o poder central e o poder local. A idéia concretiza-se na compreensão da absorção da substância local e da vitalidade local pelo poder central. O poder local deve dispor de condições que crie situações para a formação do cidadão e do Município. A repartição de competências vincula-se à compreensão do princípio de subsidiariedade, pelo que o Estado deve transferir ou delegar às coletividades os poderes que têm a capacidade de exercer (BARACHO, 2000, p. 32).

Ainda, para Ranieri (2000), o sistema estabelecido pela CR/88, para se fixar as atribuições, contribui para a centralização das competências concorrentes, "apontando para um federalismo cooperativo mais preocupado com a colaboração dos entes federados do que com a sua separação e independência recíprocas" (RANIERI, 2000, p. 94-95). A mesma autora (2000) segue explicitando que a coordenação de políticas públicas é extremamente importante, tanto quanto a uniformização de interesses, para que o federalismo cooperativo possa separar questões locais das matérias que são inerentes a todos os órgãos periféricos, recebendo a qualidade nacional de norma geral e principiológica. A repartição de competências, em níveis genéricos, entre a União e os Estados membros, inclusive Distrito Federal, comprova a conexão entre o princípio da subsidiariedade e o federalismo cooperativo.

Portanto, a CR/88 desejou o estabelecimento de um pacto federativo cooperativo e integrador, para conceder autonomia às entidades federadas, acercando a Administração Pública dos cidadãos, em suas regiões e localidades.

Como se verá a seguir, no âmbito educacional brasileiro, a repartição de competências materiais demonstra atribuições concorrentes e descentralizadoras, objetivando uma cooperação recíproca entre os entes federados, cada qual em sua área específica de execução, principalmente no oferecimento da educação básica. Existe uma compatibilizacão entre competências privativas e comuns, para nortear as políticas públicas educacionais. Assim, a União aparece, em nível hierarquicamente superior, na edição de normas gerais educacionais, em todos os níveis, tendo atuação coordenadora, supletiva e redistributiva em todo o sistema nacional. No ensino superior, como já explicado na parte do financiamento, o Governo Federal atua com prevalência relativa nos níveis de competência, obrigações e gestão de todo o sistema.

Conforme Ranieri (2000), nos dispositivos constitucionais relativos à educação é clara a determinação de estabelecimento de um Estado Social, segundo o qual se reconhece a existência de desigualdades e fornecem-se meios para sua solução. Com isso, o art. 205 CR/88 define responsabilidade comum às pessoas jurídicas de direito público interno brasileiras, o que é respaldado pelo art. 208, *caput*, CR/88.

O art. 211 e seus §§, CR/88, como norma de princípio programático, endereçada ao Poder Público, estabelece as competências materiais, entre cada esfera governamental:

> Art. 211 CR/88. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
> § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
> § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.
> § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.
> § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.
> § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (BRASIL, 1988).

Ranieri (2000) explicita que o ponto de partida é a competência comum[70], para, a partir de tal atribuição, indicar-se a atuação prioritária, não exclusiva, dos entes federados, com relação aos níveis de ensino, ressalvada a União, que deverá organizar os sistemas educacionais de forma colaborativa, com base na regulamentação estatuída pelos arts. 8º a 11 LDB. O regime de colaboração é

[70] Em complementação ao conceito apresentado por Silva (1995, p. 457), a finalidade das "competências comuns é a difusão dos interesses que se encontram subjacentes e que determinam um condomínio de atuações. Nenhuma das entidades é titular exclusiva, superior ou desigual das competências. Não se dá aqui nem superioridade hierárquica nem subordinação de uma das entidades. Não se dá a exclusividade da responsabilidade de uma delas nem (e muito menos) a omissão possível dessa responsabilidade por qualquer delas. A execução das competências comuns pode ser pleiteada de todas as entidades. A forma de cooperação para que ela se faça de forma eficiente é que se impõe na forma determinada pela lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição" (ROCHA, 1997, p. 253).

salientado no art. 211, § 4º, CR/88, com o fim de garantir a universalização do ensino fundamental obrigatório (art. 208, inciso I, CR/88)[71].

De maneira que as competências das entidades federadas podem ser explicitadas como se segue, no que tangem à educação formal:

Cabe à União, exclusivamente, "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" (BRASIL, 1988, art. 21, inciso IX). Ademais, a União intervirá nos Estados e Distrito Federal, para assegurar o cumprimento do princípio constitucional de aplicação do mínimo exigido da receita de impostos estaduais, inclusive de transferências tributárias, na manutenção e no desenvolvimento do ensino (art. 34, inciso VII, alínea "e", CR/88). Organizará, ainda e em regime de colaboração, os sistemas de ensino, financiando as instituições de ensino públicas federais e exercendo, "em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos" outros entes federados (BRASIL, 1988, art. 211 e seu § 1º). Além disso, "aplicará, anualmente, nunca menos de" 18% (dezoito por cento) "da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino" (BRASIL, 1988, art. 212). Por fim, garantirá o padrão mínimo de qualidade (art. 206, inciso VII, CR/88), em todos os níveis e categorias administrativas, procedendo à autorização e avaliação qualitativa na iniciativa privada (art. 209, inciso II, CR/88).

---

[71] Art. 32 LDB – O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante (Redação dada pela Lei nº 11.274/06):
I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;
III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;
IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.
§ 1º É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos.
§ 2º Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino.
§ 3º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.
§ 4º O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais (BRASIL, 1996).

Assim, o Governo Federal coordenará a política nacional educacional, articulando os sistemas de ensino e os respectivos níveis básico e superior, conforme arts. 8º e 9º LDB[72]. De forma que o art. 8º LDB regulamentou os §§ 2º e 3º, do art. 211 CR/88, e autorizou a União a coordenar as entidades federativas que poderão fornecer educações básica e superior, desde que os Estados, inclusive o Distrito Federal, atuem, prioritariamente, nos ensinos fundamental e médio e os Municípios no fundamental e na educação infantil, do mesmo modo. Como a CR/88 não previu atuação prioritária do Governo Federal, constata-se, por sua parte, a necessidade de emissão de políticas públicas redistributivas e supletivas em todos os níveis de ensino, sem prejuízo da atenção a ser dispensada à educação superior, ante a omissão constitucional quanto à participação dos Estados membros e Municípios no fornecimento da mesma. Portanto e com referência ao ensino superior, a atuação da União é residual, já que tal atribuição não aparece como função primordial das demais entidades federadas, e supletiva, porque, por força do art. 211, § 1º, CR/88, deve-se somar ao sistema educacional como um todo, para

[72] Art. 8º LDB – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.
§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.
§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.
Art. 9º LDB – A União incumbir-se-á de:
I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;
IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.
§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.
§ 2° Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.
§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior (BRASIL, 1996).

aperfeiçoá-lo e ampliá-lo, suprindo eventuais faltas, apesar de não se estimular a oferta deste nível de ensino pelos Estados e Municípios, a teor do art. 16 LDB[73].

Cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios a execução dos planos nacional e estadual de educação, tendo em vista o dever constante nos arts. 205 CR/88, 10 e 11 LDB[74]. Ademais, deverão aplicar, anualmente, 25% (vinte e cinco por cento), "no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino" (BRASIL, 1988, art. 212). Finalmente, assegurarão o padrão mínimo de qualidade (art. 206, inciso VII, CR/88), procedendo à autorização e à avaliação de qualidade no âmbito de seus sistemas de ensino, inclusive do segmento particular (art. 209, inciso II, CR/88).

Ressalta-se que o ensino ambiental, considerado por Ranieri (2000) como um tipo de educação não-formal e informal, é atribuição de todos os entes federados, em todos os níveis, por não constar na seção específica da educação, nos termos do art. 225, § 1º, inciso VI, CR/88[75].

---

[73] Art. 16 LDB – O sistema federal de ensino compreende:
I - as instituições de ensino mantidas pela União;
II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
III - os órgãos federais de educação (BRASIL, 1996).

[74] Art. 10 LDB – Os Estados incumbir-se-ão de:
I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;
II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;
III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;
IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.
VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual (Incluído pela Lei nº 10.709/03).
Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios (BRASIL, 1996).
Art. 11 LDB – Os Municípios incumbir-se-ão de:
I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (Incluído pela Lei nº 10.709/03).
Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996).

[75] Art. 225 CR/88 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesse contexto e em conformidade com Ranieri (2000), surge o primeiro problema relacionado com a competência legislativa educacional, repartida entre os entes federados. O dilema diz respeito à manutenção das autonomias normativas regionais, porque existe uma confusão no Congresso Nacional sobre "as atribuições de editar a lei de diretrizes e bases, as normas gerais de educação e a lei federal ordinária, ante sua dupla qualidade de legislativo nacional e legislativo federal" (RANIERI, 2000, p. 90; em sentido equivalente sobre a dificuldade de aplicação da repartição de competências SILVA, 1995, p. 454). Apesar da notória distinção entre tais comandos normativos, "o fato de emanarem do mesmo órgão legislativo e o de originarem-se por processos semelhantes dificultam o seu discernimento, com prejuízo para os Estados, que acabam por não exercer competências legislativas próprias" (RANIERI, 2000, p. 90), deixando sem regulamentação seus sistemas de ensino. Portanto, o problema acaba por se tornar mais grave, à medida que a diferença, em razão da matéria, entre a lei de diretrizes e bases e as normas gerais de educação é quase imperceptível, pois ambas são genéricas e vigem em todo o território nacional. Assim, Ranieri (2000) explica que de tal distinção, surge a competência suplementar dos Estados e Distrito Federal, para legislar, atendendo às próprias peculiaridades (art. 24, §§ 1º, 2º e 3º, CR/88). Para solucionar tal dilema, é preciso explicitar as competências legislativas dos entes federados.

Como já mencionado anteriormente, o Governo Federal possui função supletiva e residual em suas responsabilidades para com a educação. Contrariamente, no plano legislativo indicam-se, expressamente, suas atribuições. Nesse sentido, "compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional" (BRASIL, 1988, art. 22, inciso XXIV), enquanto também compete aos Estados membros, incluído o Distrito Federal, "legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto" (BRASIL, 1988, art. 24, inciso IX).

Conforme os §§ 1º, 2º, 3º e 4º, do art. 24 CR/88 e no que toca à legislação concorrente, a atribuição da União é limitada ao estabelecimento de normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados membros. De maneira que se não existir lei federal sobre tais normas, os Estados exercerão a competência legislativa plena, a fim de atender suas peculiaridades. Caso venha a ser editada lei

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (BRASIL, 1988);

federal posterior sobre normas gerais, a lei estadual terá a sua eficácia suspensa, no que lhe for oposto. Desse modo, a competência legislativa dos Estados e Municípios é remanescente e, por tal motivo, restrita. Reitera-se, então, que à União cabe editar normas gerais educacionais, enquanto aos Estados compete a proposta de normas suplementares. Na hipótese de inexistência de normas gerais, os últimos detêm capacidade legislativa plena, na qualidade de competência supletiva[76], até a superveniência de lei federal, que suspenderá a eficácia da estadual, no que lhe for incompatível.

Por sua vez, o § 1º, do art. 25 CR/88, reserva aos Estados membros e Distrito Federal as competências não proibidas pela CR/88, entre elas a possibilidade de aprovar normas suplementares e peculiares ao seu sistema educacional. Da mesma forma, os Municípios podem "legislar sobre assuntos de interesse local" (BRASIL, 1988, art. 30, inciso I), baixando "normas complementares para o seu sistema de ensino" (BRASIL, 1996, art. 11, inciso III). Inexiste possibilidade de suplementação de legislação federal e estadual pela municipal, em questões inerentes à educação (art. 30, inciso II, CR/88), já que a competência concorrente do art. 24, *caput*, CR/88, somente cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal[77]. Em resumo:

> O âmbito da legislação federal é estabelecido pelos amplos e vagos encargos que podem decorrer de ações supletivas e redistributivas; os seus limites, pelas competências estaduais e municipais, na forma compatibilizada pela opção federativa, sendo este o aspecto fundamental a ser ressaltado. É dizer, nem as normas gerais nem a lei de diretrizes e bases podem invadir a esfera própria das demais pessoas políticas, nem versar sobre matéria alheia aos encargos atribuídos à União, sob pena de incompetência absoluta. Outra não é a conclusão que se extrai de nosso sistema constitucional e do conceito jurídico de "competência pública" [...] (RANIERI, 2000, p. 101).

Dessa maneira, Ranieri (2000) esclarece que a aplicabilidade e a interpretação das normas nacionais, que tratam de matérias genéricas, por parte dos

[76] Competência supletiva é "considerada por alguns como se se cuidasse de mero sinônimo de competência suplementar, parece mais ter aquela a natureza do que supre pela carência, pela falta, pela omissão do exercício competente da União, enquanto esta é a que se adiciona, se soma para aperfeiçoar e aprofundar, com singularidade, uma matéria que foi esboçada, em seu contingenciamento genérico, nacional, pela pessoa titular da competência. Aquela supre uma ausência, essa suplementa uma presença" (ROCHA, 1997, p. 249).

[77] Segundo a doutrina jurídica, a "competência não se presume; entretanto, uma vez assegurada, entende-se conferida com a amplitude necessária para o exercício do poder ou desempenho da função a que se refere a lei" (MAXIMILIANO, 1998, p. 265).

entes federados, não deriva de qualquer parâmetro hierárquico[78], mas do próprio regime federativo e das normas constantes na CR/88. Assim, não há hierarquia entre normas gerais de educação, LDB e normas suplementares dos Estados. O que existe, verdadeiramente, é uma coordenação efetiva do interesse nacional, em aplicação efetiva da repartição de competências[79].

Na lição de Silva (1995), o princípio que orienta a repartição de competências entre as entidades federadas é o chamado de predominância do interesse. Por tal princípio, caberão à União as questões de predominante interesse nacional ou geral, aos Estados membros e Distrito Federal as matérias de predominante interesse regional e aos Municípios os assuntos de predominante interesse local. Portanto, mesmo diante de uma previsão legislativa em matéria de educação, diferenciam-se normas supletivas de gerais e, ambas, da lei de diretrizes e bases, por meio de um critério de exclusão, qual seja, aufere-se se a norma especializa e individualiza questões peculiares, indicando, ainda, a extensão territorial da sua aplicabilidade. Caso o faça, será norma suplementar, específica e, conseqüentemente, de competência estadual. Em sentido oposto, na hipótese de não especializar a matéria, mas fixar fundamentos e princípios, acabará por receber tratamento generalizador, de fundo nacional, o que é inerente às normas gerais e à lei de diretrizes e bases.

Dito isso, torna-se necessário distinguir a lei de diretrizes e bases das normas gerais de educação. A matéria relacionada com as diretrizes e bases é mais exata, na medida em que seu conteúdo vincula-se aos princípios, fundamentos/motivos, estrutura organizacional e parâmetros de exeqüibilidade da educação escolar, não sendo uma simples análise sobre a generalidade da norma.

Desse modo, “o vocábulo `diretriz´ tem o sentido de `opção de mérito´” (RANIERI, 2000, p. 108) e, na área educacional, relaciona-se com a “promoção do

[78] ”HIERARQUIA DAS LEIS. Designa a ordem pela qual os atos legislativos são graduados. Assim, em ordem crescente, a lei hierarquicamente maior é a Constituição Federal (e suas emendas constitucionais, ordinárias ou de revisão); seguem-se-lhes, em igual ordem de importância, as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos e as resoluções federais; por fim, em grau hierarquicamente inferior, vêm os decretos, as portarias etc... [...] Para outros, somente há a hierarquia entre a Constituição, suas emendas e os demais atos normativos que vão haurir na Lei Maior a sua legitimidade” (SILVA, 1998b, p. 396).

[79] Ao compartilhar tal conclusão, o Parecer CNE/CEB (Câmara de Educação Básica) nº 30, de 12 de setembro de 2000, ainda explica que: “[...] a lógica do modelo constitucional vigente e da LDB presumem a inexistência de incompatibilidades reais ou supostas, seja pela repartição de atribuições, seja pelo princípio de colaboração, seja pelas finalidades comuns. Qualquer invasão de competências toma, então, um caráter anticonstitucional” (BRASIL; CNE; CEB, 2000, p. 28). No mesmo sentido BOAVENTURA, 1997, p. 191-275.

indivíduo como pessoa, cidadão e trabalhador", "cuja execução requer condições de exeqüibilidade (órgãos, autoridades, meios de concretização)" (RANIERI, 2000, p. 108), cumprindo os preceitos do art. 3º CR/88, os princípios educacionais (arts. 206, incisos I e IV, 208, inciso VI e 211 CR/88) e constituindo uma "base", propriamente dita, segundo a mesma autora (2000). Além disso, é fundamento do sistema brasileiro "a indicação da preeminência do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação como órgãos definidores das políticas públicas para os diversos graus de ensino (cf. Lei nº 9.131, de 24.11.95, que alterou artigos da Lei nº 4.024/61)" (RANIERI, 2000, p. 108).

Por força do art. 22, inciso XXIV, CR/88, a LDB, Lei nº 9.394/96, é nacional, regula todos os sistemas de ensino e, "por ser norma fundamental, diretriz, não tem a natureza de legislação exaustiva" (RANIERI, 2000, p. 109). Em sentido equivalente, "o Congresso Nacional dá as diretrizes e bases da educação nacional. Não pode fazer legislação exaustiva. Se o faz, infringe a Constituição de 1967. A legislação estadual é que há de ir no sentido do que se lhe traçou" (PONTES DE MIRANDA, 1968, p. 343-344). De forma mais explicativa:

> A legislação concorrente da União sobre as matérias indicadas supra se limitará a estabelecer *normas gerais*. Nisso a Constituição foi, às vezes, redundante. Por exemplo, no art. 22, XXIV, dá como privativo da União legislar sobre *diretrizes e bases da educação nacional*, enquanto, no art. 24, IX, combinado com o § 1º, declarar caber-lhe legislar sobre *normas gerais de educação*. Não há nisso incoerência, como pode parecer. Legislar sobre *diretrizes e bases* da educação nacional e sobre *normas gerais* de educação somam, no fundo, a mesma coisa. A tradição arrastou os educadores da Constituinte a manter a regra que vem de 1946, que dava competência à União para *legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional*, mas também não poderiam deixar de incluir na competência comum *legislar sobre educação*, situação em que a União só tem poderes para fixar normas gerais. Tudo somado, dá na mesma, com um dispositivo a mais sem necessidade. [...] nos termos do § 2º do art. 24, a competência da União para legislar sobre *normas gerais* não exclui (na verdade até pressupõe) a competência *suplementar* dos Estados (e também do Distrito Federal, embora não se diga aí), e isso abrange não apenas as normas gerais referidas no § 1º desse mesmo artigo no tocante à matéria neste relacionada, mas também as *normas gerais* indicadas em outros dispositivos constitucionais, porque justamente a característica da *legislação principiológica* (normas gerais, diretrizes, bases), na repartição de competências federativas, consiste em sua correlação com competência suplementar (complementar e supletiva) dos Estados.
> Tanto isso é uma técnica de repartição de competência federativa que os §§ 3º e 4º complementam sua normatividade, estabelecendo, em primeiro lugar, que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, e, em segundo lugar, que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária. Note-se bem, o constituinte foi técnico: a lei federal superveniente não revoga a lei estadual

> nem a derroga no aspecto contraditório, esta apenas perde sua aplicabilidade, por ficar com sua eficácia suspensa. Quer dizer, também, sendo revogada a lei federal pura e simplesmente, a lei estadual recobra sua eficácia e passa outra vez a incidir (SILVA, 1995, p. 477-478).

O simples fato de constar no art. 22, inciso XXIV, CR/88, a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases educacionais, não exclui a atribuição estadual para normalizar, de modo suplementar, a matéria, nos termos do § 2º, art. 24 CR/88, pois ao ente central cabe editar apenas normas gerais (art. 24, § 1º, CR/88), enquanto entidades estaduais, em caráter suplementar, podem legislar normas gerais e específicas, para atenderem suas particularidades. A natureza principiológica, diretiva, geral ou basilar da matéria "será disciplinada genericamente pela União e suplementada pelos Estados", havendo "pontos que não serão objeto de tratamento uniforme no âmbito nacional, por atenderem a interesses predominantemente estaduais ou locais" (RANIERI, 2000, p. 117), ou seja, peculiares. Por isso, Ranieri (2000) explica não existir hierarquia entre as leis educacionais brasileiras[80], demonstrando a vigência plena dos comandos constitucionais que instituem a repartição de competências por colaboração recíproca, segundo o art. 211 CR/88.

Com isso, Ranieri (2000) pensa que, na prática e com referência à educação, não haverá aplicação do parágrafo único, do art. 22 CR/88[81], a favor dos Estados, pois a União não possui "competência privativa plena, mas, tão-somente, a competência concorrente, limitada" (RANIERI, 2000, p. 112), contingenciamento também verificado na organização dos sistemas de ensino brasileiros e nos comandos do art. 214 CR/88 e do PNE, Lei Federal nº 10.172/01. Portanto, a mesma doutrinadora (2000) apresenta dois casos de aplicação errada da LDB, por parte do Governo Federal, em detrimento da autonomia dos Estados membros. O primeiro, o episódio da determinação do MEC, por meio de sua Secretaria de Educação Superior (SESu), de se avaliar o curso de Direito da USP, ante o art. 46 LDB e o Ofício Circular nº 040/98 – Gab/SESu/MEC. O equívoco consistia na desatenção sobre os arts. 9º, inciso IX, 16, ambos LDB, e 209, inciso II, CR/88, já que a União somente pode avaliar cursos de IES de seu sistema de ensino, isto é, instituições federais e particulares. A avaliação do curso de Direito da USP deveria

[80] O conceito de hierarquia das leis foi apresentado anteriormente (SILVA, 1998b, p. 396).
[81] Art. 22 CR/88 – Compete privativamente à União legislar sobre:
Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (BRASIL, 1988).

ser feita pelo Estado de São Paulo e pela própria USP, sob pena de dispêndio reiterado de recursos públicos estaduais, ressalvada a cooperação entre os sistemas, se assim o quiserem, nos termos do art. 9º, inciso VIII, LDB. O segundo, a composição dos colegiados das universidades públicas estaduais, tendo em vista a proporção determinada pelo parágrafo único, do art. 56 LDB[82], em oposição aos arts. 207 CR/88 (norma coercitiva e de eficácia plena) e 254, inciso II, Constituição Estadual de São Paulo, já que se trata de questão de interesse peculiar do mencionado ente federado, "protegida pela vertente administrativa da autonomia universitária" e o dispositivo da LDB "não tem conteúdo diretivo basilar" (RANIERI, 2000, p. 115 e 116).

Não obstante, só assiste razão à Ranieri (2000, p. 113-116) no primeiro exemplo, sendo indispensável uma modificação na LDB, a fim de inserir no sistema federal de ensino todas as instituições de ensino superior, inclusive as estaduais e municipais[83]. Com relação à citada segunda hipótese, entende-se que a autonomia universitária, apesar de deter conteúdo auto-aplicável, não incide sobre a gestão democrática do ensino público, também prevista na CR/88, em seu art. 206, inciso VI. A proporção indicada no parágrafo único, do art. 56 LDB, é sim norma principiológica e basilar, dirigindo e outorgando aplicabilidade ao referido princípio constitucional da gestão democrática, em qualquer categoria administrativa. Agora, se os estatutos universitários das universidades públicas paulistas não respeitam a diretriz da LDB, os mesmos devem se adequar, de modo a congregar segmentos da comunidade regional, local e institucional, sem prejuízo da ocupação de 70% (setenta por cento) dos assentos nos respectivos órgãos colegiados e comissões, garantida aos docentes.

Cabe salientar que esta parte do trabalho demonstrou uma pretensão do constituinte em determinar a composição e a cooperação entre a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios, "mediante técnicas de competências concorrentes e redefinição de competências comuns" (RANIERI, 2000, p. 125), para evitar o

[82] Art. 56 LDB – As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.
Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes (BRASIL, 1996).

[83] Salienta-se que existem opiniões completamente opostas, desejando a inserção das IES privadas nos sistemas estaduais de ensino, o que não procede, em virtude das melhores condições estruturais e do maior conhecimento técnico existentes na SESu/MEC.

excesso de atribuições do ente central, ainda que suas competências sejam demasiado amplas e abrangentes.

2.2.3. Sistemas de Ensino

Segundo Silva (1998d), sistema advém do grego *systema*, apresentando "sentido de reunião, método, juntura" e exprimindo "o conjunto de regras e princípios sobre uma matéria, tendo relações entre si, formando um corpo de doutrinas e contribuindo para a realização de um fim. É o regime, a que se subordinam as coisas" (SILVA, 1998d, p. 761). Com isso, "todo conjunto de regras, que se devem aplicar na ordenação de certos fatos, integrantes de certa matéria, constitui um sistema" (SILVA, 1998d, p. 761).

Em sentido equivalente, sistema é:

> um conjunto de elementos em interacção, organizado em totalidade, que reage às interacções de tal forma que, quer ao nível dos elementos constitutivos quer ao nível do conjunto, aparecem fenómenos e qualidades novas não reconduzíveis aos elementos isolados ou à sua simples soma (CANOTILHO, 1993, p. 45).

Assim, "um sistema, portanto, racionaliza e organiza vários elementos que operam em sinergia para alcançar determinado objetivo, conferindo-lhes unidade" (RANIERI, 2000, p. 117). Ranieri (2000) acredita que, em matéria educacional, o sistema é composto pelo conjunto de instituições, com seus elementos materiais e pessoais, e pelo ordenamento jurídico federal e estadual, o que se denomina sistema de ensino ou sistema de educação.

De fato, verifica-se a participação efetiva da Administração Pública, por meio predominante das normas de competência acima declinadas e dos atos administrativos normativos, inclusive dos Conselhos de Educação, na organização dos elementos materiais ou não, atrelados à educação, formando um conjunto sistêmico, também chamado de sistema de ensino.

Em conseqüência do conceito supracitado, Ferraz (1976) sintetiza seus componentes (elementos essenciais), empregando a filosofia aristotélico-tomista: - os recursos, pessoas e objetos, como a matéria que compõe o sistema; - o ordenamento jurídico que atribui forma ao sistema, compreendendo-se as leis e os atos administrativos normativos; - o órgão da Administração Pública, para outorgar

organização ao sistema; e, - os valores éticos, políticos, econômicos, religiosos e pedagógicos sobre os quais se estrutura o mesmo sistema. Conclui que o ordenamento brasileiro, seja constitucional ou infraconstitucional, utiliza a expressão sistema de educação para descrever a estrutura organizada pela União (sistema federal de ensino) e pelos outros entes federados (sistemas estaduais e locais), para suprir as suas demandas educacionais.

Com efeito, Ranieri (2000) leciona que a organização brasileira dos sistemas de ensino deriva da estrutura político-administrativa da República Federativa do Brasil, a teor do art. 18, *caput*, CR/88[84], "aplicando-se-lhe por simetria o princípio federativo da descentralização normativa e executiva" (RANIERI, 2000, p. 120).

De maneira que a atuação da União, em matéria de princípios e condutas gerais, não poderá retirar as atribuições específicas dos Estados e Municípios (organizar e gerir os seus sistemas de ensino, conforme art. 211 CR/88), na qualidade de entidades autônomas (não por delegação), para atenderem às suas peculiaridades regionais e locais, respectivamente. Tudo isso sob pena de não se formar um sistema nacional de ensino e de enfraquecer a própria Federação brasileira, baseada na descentralização política e administrativa na educação, a exemplo do que ocorre com a competência legislativa suplementar. Cabe destacar que as decisões e ações dos entes políticos periféricos não podem conflitar com as diretrizes e bases instituídas pela entidade central, tendo em vista a sua qualidade de legislação federal principiológica, o que não impede a premente atividade dos primeiros.

Ranieri (2000) pensa que o tema da existência de um sistema nacional de ensino está atrelado aos objetivos do Estado e não à partilha do poder e, mediante a análise de seu conceito de sistema, declara parecer evidente que o mesmo se constitui "pelos sistemas federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, de

[84] Art. 18 CR/88 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.
§ 1º - Brasília é a Capital Federal.
§ 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.
§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.
§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1988).

natureza antes sociológica que legal, mas de expressão constitucional" (RANIERI, 2000, p. 123). Assim, prossegue explicitando que o sistema nacional seria um "sistema independente", desejando, a partir do ordenamento jurídico educacional editado por todas as pessoas políticas brasileiras, "concatenar os objetivos nacionais por intermédio de análise das relações que ali surgem e se produzem, e cuja expressão se torna mais evidente em razão da previsão do Plano Nacional de Educação" (RANIERI, 2000, p. 123-124), previsto no art. 214 CR/88.

Conseqüentemente, inexiste subordinação entre os sistemas educacionais brasileiros, pois houve uma divisão das competências constitucionais na matéria em questão, ressalvada a hipótese de a União legislar, com finalidade organizacional e para a nação, sobre diretrizes e normas gerais da educação. Portanto, o referido sistema nacional não é superior, hierarquicamente, aos outros, mas se orienta pela CR/88, LDB e PNE, isto é, toda e qualquer política pública deverá respeitar os princípios e o planejamento nacional instituído por tais normas.

Sem embargo, a LDB regulamentou em nível basilar o art. 211 CR/88, estabelecendo a composição de todos os sistemas de ensino. Desse modo e como apresentado anteriormente, o sistema federal educacional é formado pelas instituições de ensino, de qualquer nível, providas financeiramente pela União, pelas IES criadas e mantidas pelo setor privado e pelos órgãos educacionais federais (art. 16 LDB). Por sua vez, os sistemas de educação dos Estados membros são compostos por todas as instituições de ensino, mantidas, respectivamente, pelas Administrações Públicas estaduais e pelo Distrito Federal, pelas IES financiadas pelos Municípios, pelas instituições de ensino fundamental e médio do segmento particular e pelos órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal (art. 17 LDB[85]). Já os sistemas municipais compreendem as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil, mantidas pelas Administrações Públicas municipais, pelas instituições de educação infantil originadas e sustentadas pela iniciativa privada e pelos órgãos de ensino municipais (art. 18 LDB[86]). Ressalta-se a

[85] Art. 17 LDB – Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:
I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.
Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino (BRASIL, 1996).
[86] Art. 18 LDB – Os sistemas municipais de ensino compreendem:

viabilidade, já mencionada, de inserção dos Municípios no sistema educacional dos Estados membros ou, ainda, de composição conjunta de um sistema único de educação básica (parágrafo único, art. 11 LDB).

Em resumo e para Ranieri (2000), a União só pode atuar de forma ampla, em conformidade com a finalidade estratégica nacional e os princípios constitucionais educacionais. Por outro lado, os órgãos periféricos da federação podem e devem se organizar internamente, mediante a aprovação de leis e a expedição de atos administrativos (em sentido amplo e não apenas os normativos), desde que o façam para atingir suas localidades, no âmbito de suas competências. Além disso, todas as entidades federadas devem estar integradas e devem funcionar em regime de cooperação, impedindo a separação dos sistemas de ensino, eventuais privilégios, dependências institucionais e dispêndio de recursos econômicos.

2.3. O Direito Educacional Superior no Ordenamento Infraconstitucional

Em prosseguimento, será descrito o ordenamento educacional superior infraconstitucional, composto por Leis Federais e atos administrativos normativos, expedidos pela Administração Pública central. Além disso, como o objeto desta pesquisa é ensino superior, no âmbito do sistema federal, não haverá a possibilidade de se analisar questões relacionadas com a educação básica e com a educação superior pública do sistema estadual de ensino.

Destaca-se que, para fins de organização das subpartes, será empregado o critério cronológico de aprovação da legislação, persistindo o mesmo parâmetro para estruturação do texto, relativo aos atos administrativos normativos, a serem apresentados posteriormente.

2.3.1. Legislação Educacional como Ramo do Direito Público

Apesar de não ser atividade exclusiva do Poder Público, a educação tem natureza jurídica de função pública, em conformidade com os arts. 205, 206, inciso III, e 209, incisos I e II, todos da CR/88, sendo “pois, um serviço público autorizado,

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
III – os órgãos municipais de educação (BRASIL, 1996).

cuja conseqüência maior, aliás posta em lei, é o respeito às normas gerais da educação e avaliação de qualidade, de acordo com o art. 209 da Constituição e art. 7º da LDB" (CURY, 2005c, p. 26; no mesmo sentido CURY, 1997b, p. 60-61; CURY, 2003b, p. 474-475; em sentido equivalente RANIERI, 2000, p. 177). Cabe repisar, ainda, que o Projeto de Lei de Reforma Universitária (BRASIL; MEC; MF; MP; MCT, 2006), já no Congresso Nacional, assevera o ensino superior como bem público, o que justifica a natureza jurídica apresentada.

Contudo e mesmo que satisfaça uma demanda coletiva, Ranieri (2000) explica que o ensino deve ser prestado pelo Estado, pela iniciativa particular e pela sociedade, como um todo, mediante uma cooperação mútua, por meio de parcerias e fomento. Assim, a Administração Pública aparece como peça chave e controla, imperativamente, todo o sistema educacional, "para garantia das finalidades de desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (RANIERI, 2000, p. 130). O ordenamento jurídico referente à educação deve ser editado, como visto anteriormente, pela União, quando se tratar de diretrizes, bases e normas gerais (arts. 22, inciso XXIV, 24, inciso IX, e seu § 1º, CR/88), e pelos Estados membros, incluído o Distrito Federal, quando disser respeito a normas suplementares (art. 24, inciso IX, seus §§ 2º, 3º e 4º, CR/88), o que acaba por ensejar a expedição de atos administrativos normativos, sejam reguladores ou interpretativos.

Não obstante, além da legislação de ensino, existem diversas normas que interferem na educação, seja no aspecto trabalhista, previdenciário, tributário, administrativo, empresarial, cível e outros, que não serão trabalhados no presente estudo. Coloca-se de relevo, entretanto, que todos os ramos do Direito, seja qual for sua classificação (público ou privado), devem ser analisados em conjunto com os arts. 205 e seguintes CR/88, quando gerarem reflexos em questões educacionais.

De maneira que Ranieri (2000) demonstra algumas conseqüências de tal raciocínio:

Em primeiro lugar, o aspecto formal dos processos, envolvidos na atividade de ensino, é mitigado e relevado em benefício da formação do discente e do interesse público derivado da educação, garantindo-se o direito individual. Assim, caso haja uma nulidade no aspecto formal da matrícula do aluno ou de sua transferência à nova IES, o processo de ensino e aprendizagem do mesmo, caso tenha sido desenvolvido, foi efetivo e é irreversível, posto que "o que aprendeu

incorporou-se definitivamente à sua personalidade, tendo sido atingida a finalidade pública, sem prejuízos a terceiros, ainda que ao arrepio da forma legal" (RANIERI, 2000, p. 132). Dessa forma e com base em arestos jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça (STJ)[87], Ranieri (2000) conclui que a aplicação da legislação educacional não produzirá conflitos entre o interesse particular e o público, "na medida em que sempre que o cidadão for atendido toda a sociedade será beneficiada" (RANIERI, 2000, p. 133).

Em segundo lugar e mesmo sob a égide do direito privado, o fornecimento da educação também está submetido aos comandos constitucionais específicos, entre eles os do art. 206 CR/88, reservando-se ao Poder Público o controle de toda atividade particular, mediante autorizações e avaliações de qualidade, segundo o parágrafo único, do art. 170[88] e o art. 209, ambos CR/88.

Dessa forma, em matéria educacional não se aplica a liberdade plena de exercício da atividade econômica às entidades privadas, tendo em vista o controle do ensino superior legalmente resguardado à União (arts. 209, incisos I e II, CR/88, e 16, inciso II, LDB). Assim, Ranieri (2000) sintetiza que a iniciativa privada no campo educacional, apesar de controlada e autorizada pelo Estado ante sua função pública, não detém privilégio de tratamento, como se constata no âmbito previdenciário e fiscal, com exceção da hipótese do art. 150, inciso VI, alínea "c", e seu § 4º, CR/88, aplicável às IES sem fins lucrativos. Contrariamente, pleiteia prazos mais dilatados e grande mobilização de capital e de pessoas, o que termina por onerar "o interesse particular do prestador (voltado ao lucro)", em benefício do

[87] Segundo decisões, cujas ementas constam nas referências bibliográficas: [(BRASIL; STJ; 1ª Turma; Recurso Especial nº 141175/RJ; Rel. Min. Humberto Gomes de Barros; votação unânime; julgamento em 15 de dezembro de 1997; publicação no DJU de 23 de março de 1998, p. 31), (BRASIL; STJ; 2ª Turma; Recurso Especial nº 4325/SP; Rel. Min. Hélio Mosimann; votação unânime; julgamento em 07 de novembro de 1990; publicação no DJU de 03 de dezembro de 1990, p. 14311; RSTJ 23/285), (BRASIL; STJ; 1ª Turma; Recurso Especial nº 96070/RS; Rel. Min. Jose de Jesus Filho; votação unânime; julgamento em 13 de dezembro de 1996; publicação no DJU de 17 de março de 1997, p. 7437; RSTJ 96/148), (BRASIL; STJ; 2ª Turma; Recurso Especial nº 87901/RJ; Rel. Min. Ari Pargendler; votação unânime; julgamento em 25 de setembro de 1997; publicação no DJU de 13 de outubro de 1997, p. 51557; LEXSTJ 102/171; RDTJRJ 35/108) e (BRASIL; STJ; 1ª Turma; Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 8353/RS; Rel. Min. Demócrito Reinaldo; votação unânime; julgamento em 11 de dezembro de 1997; publicação no DJU de 02 de março de 1998, p. 11; LEXSTJ 107/70)].

[88] Art. 170 CR/88 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
[...]
Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (BRASIL, 1988).

"interesse coletivo (formação de recursos humanos)" (RANIERI, 2000, p. 137). Com efeito, a rentabilidade do investimento feito em educação deveria ser inferior à de uma sociedade empresarial normal, resguardando-se as questões de ordem pública, cujo interesse atinge a coletividade como um todo.

2.3.2. Aspectos gerais da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995

Para o ensino superior, o governo de FHC instituiu uma política educacional baseada na avaliação, na qualidade da educação, na autonomia universitária, na melhoria do ensino e na ampliação do espaço das IES privadas do citado nível de educação, segundo Cunha (2003b) e Ranieri (2000).

A referida política foi parcialmente instituída por força de MPvs, decorrentes da MPv nº 938, de 16 de março de 1995[89], posteriormente convertida na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Para comprovar tal alegação, basta analisar os arts. 3º, § 1º[90], e 4º[91], da norma em questão, atualmente revogados pela Lei nº

[89] Da MPv nº 938/95 derivaram as MPvs nº 967, de 12 de abril de 1995, e 1.018, de 11 de maio de 1995, todas relacionadas com os "Exames Nacionais de Avaliação de Alunos em Final de Curso de Graduação".

[90] Art. 3º Lei nº 9.131/95 – Com vistas ao disposto na letra e do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 1961, com a redação dada pela presente Lei, o Ministério da Educação e do Desporto fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão.
§ 1º Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o *caput* incluirão, necessariamente, a realização, a cada ano, de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação.
§ 2º O Ministério da Educação e do Desporto divulgará, anualmente, o resultado das avaliações referidas no *caput* deste artigo, inclusive dos exames previstos no parágrafo anterior, informando o desempenho de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados.
§ 3º A realização de exame referido no § 1º deste artigo é condição prévia para obtenção do diploma, mas constará do histórico escolar de cada aluno apenas o registro da data em que a ele se submeteu.
§ 4º Os resultados individuais obtidos pelos alunos examinados não serão computados para sua aprovação, mas constarão de documento específico, emitido pelo Ministério da Educação e do Desporto, a ser fornecido exclusivamente a cada aluno.
§ 5º A divulgação dos resultados dos exames, para fins diversos do instituído neste artigo, implicará responsabilidade para o agente, na forma da legislação pertinente.
§ 6º O aluno poderá, sempre que julgar conveniente, submeter-se a novo exame, nos anos subseqüentes, fazendo jus a novo documento específico.
§ 7º A introdução dos exames nacionais, como um dos procedimentos para avaliação dos cursos de graduação, será efetuada gradativamente, a partir do ano seguinte à publicação da presente Lei, cabendo ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto determinar os cursos a serem avaliados (BRASIL, 1995) (Revogado pela Lei nº 10.861/04).

[91] Art. 4º Lei nº 9.131/95 – Os resultados das avaliações referidas no § 1º do art. 2º serão, também, utilizados pelo Ministério da Educação e do Desporto para orientar suas ações no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, principalmente as

10.861/04 (Lei do SINAES), que criaram os exames nacionais de avaliação de discentes formados em cursos de graduação[92], como forma de avaliar, parcialmente, as IES, seus cursos e a qualidade do ensino ministrado.

Ademais, a Lei nº 9.131/95 determinou a alteração dos arts. 6º, 7º, 8º e 9º, da Lei nº 4.024/61, derrogando a antiga LDB em matéria fundamental, isto é, diretriz, para aumentar as atribuições do MEC, substituindo o CFE pelo CNE e declinando as competências deste último órgão. Neste ponto, a Lei nº 9.131/95 teve natureza formal e basilar de diretrizes e bases da educação nacional, isto é, norma geral configuradora de princípio educacional, antes mesmo da LDB que viria a ser aprovada em 1996. Tais "modificações sobrepuseram o MEC ao Conselho, subordinando-o ao ministro de Estado da Educação por meio da exigência de homologação de todas as suas decisões" (RANIERI, 2000, p. 140)[93].

Os arts. 1º e 2º Lei nº 9.131/95 serão estudados em posteriores partes deste estudo, tendo em vista a íntima relação com as funções normativas do Poder Público e com a estrutura do CNE, que possuem apartados próprios. Contudo, cabe antecipar que tais previsões legais estabelecem as atribuições do MEC e do CNE, a composição e funcionamento do referido Conselho, a competências de suas respectivas Câmaras [Câmara de Educação Básica (CEB) e CES] e a necessidade de homologação de pronunciamentos e deliberações do Conselho Pleno e das CEB e CES, pelo Ministro da Educação.

Os arts. 5º, 6º e 7º Lei nº 9.131/95 resolvem questões relativas à extinção do CFE e ao regime de transição ao CNE. Portanto, revogam as competências antes fixadas na lei, extinguindo os mandatos dos antigos conselheiros do CFE. Ademais e até a efetiva instalação do CNE, a sua competência foi exercida exclusivamente pelo Ministro da Educação da época, exigindo-se providências por parte da União, a fim de assegurar a referida instalação. Os processos administrativos que tramitavam perante o CFE seriam transferidos ao CNE, desde que os requerentes interessados

---

que visem a elevação da qualificação dos docentes (BRASIL, 1995) (Revogado pela Lei nº 10.861/04).

[92] Também conhecidos por "Provões", na linguagem corrente da época.

[93] A mesma autora (2000, p. 140, nota 14) dá exemplos em que a confirmação do Ministro da Educação era obrigatória, durante a vigência da Lei nº 4.024/61. Com exceção da chancela dos currículos mínimos de ensino médio e superior (art. 9º Lei nº 4.024/61) e do reconhecimento de universidades (o que demandava a expedição de decretos, nos termos do art. 47 Lei nº 5.540/68), que tratavam que decisões de mérito, todas as demais diziam respeito a questões administrativas (*v.g.* aprovação do regimento do CFE, recursos administrativos de candidatos ao magistério federal, incorporação de estabelecimentos ao sistema federal, prévia previsão orçamentária e o funcionamento de faculdades isoladas de ensino superior).

o solicitassem no prazo de 30 dias, contados da vigência plena da Lei nº 9.131/95, sob pena de extinção por desinteresse. Além disso, convalidaram-se os atos praticados em função das MPvs nº 1.126, de 26 de setembro de 1995, 1.094, de 25 de agosto de 1995, 1.018, de 11 de maio de 1995, e 967, de 12 de abril de 1995, todas decorrentes da MPv nº 938/95, que acabou por instituir a própria Lei nº 9.131/95.

2.3.2.1. O Conselho Nacional de Educação

Cury (2006) apresenta sinteticamente os marcos históricos que levaram à criação do atual CNE. Em 1891, proclamada a República brasileira, a instrução pública ficou a cargo do Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, instituído pelo Decreto nº 346, de 19 de março de 1890, quando Benjamin Constant era titular do posto. O referido ministério deixou de existir com o advento da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, nos termos de seu art. 10. Em data anterior, 02 de janeiro de 1891, o General Manoel Deodoro da Fonseca, então Chefe do Governo Provisório, expediu o Decreto nº 1232-G, para instituir o Conselho de Instrução Superior e aprovar o seu regulamento interno.

Com a formulação do Código de Ensino, em 1901, que pretendia reparar os defeitos da norma anterior, Cury (2006) leciona que se julgava "ter sido convertida a liberdade de freqüência em licença de vadiar" (CURY, 2006, p. 45). Portanto, o Código de Ensino tentou criar, sem sucesso, normas suaves, posto que uniu a livre freqüência à livre docência, que garantia ao discente a escolha de seu professor, que poderia ser qualquer cidadão, desde que habilitado a ensinar nos estabelecimentos oficiais. No que concerne à Reforma Rivadávia, de 1911, instalou-se outro período educacional, compreendido entre 1911 a 1931, por força do Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911. Tal norma estabeleceu o Conselho Superior de Ensino, para efetuar a transição dos cursos superiores oficiais para as corporações autônomas e o sistema de acesso à educação superior, chamado vestibular. Com isso e nos institutos oficiais, a livre freqüência não foi suficiente para a necessidade de expansão do ensino superior, fazendo com que o Decreto nº 8.659/11 procedesse à equiparação dos institutos particulares aos oficiais. Ademais, abriu à iniciativa privada a distribuição do ensino, findando com o monopólio dos estabelecimentos oficiais. Desse modo, determinou-se que as instituições federais

de ensino seriam transformadas em corporações autônomas (art. 2º), instalando o Conselho Superior de Ensino para a administração das mencionadas entidades. Entre as atribuições do novo conselho encontravam-se a gestão superior e a intermediação entre o Poder Público e as instituições de ensino.

Para Cury (2006), a desoficialização do ensino e a liberdade na criação de escolas foram políticas públicas consideradas fracassadas, ensejando o retorno à oficialização. Face ao exposto, Carlos Maximiliano expediu o Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, pelo qual reorganizou o ensino secundário e superior. Quando a educação estava sob a jurisdição do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a Lei nº 4.632, de 06 de janeiro de 1923, permitiu ao Presidente da República reestruturar o Conselho Superior de Ensino e o Conselho Universitário, criando o Conselho Nacional de Instrução, cujas competências focavam o desenvolvimento e melhora do ensino público no Brasil, segundo art. 3º, inciso XII, alínea "b", Lei nº 4.632/23. A citada reforma foi levada a cabo pelo Decreto nº 16.782, de 13 de janeiro de 1925, que transformou o Conselho Superior de Ensino, originado em 1911, em CNEn. Criou, ainda, o Departamento Nacional de Ensino, na qualidade de órgão executivo do novo conselho e supervisor da autonomia das escolas.

A "Revolução de 1930" substituiu o CNEn pelo antigo CNE, mediante a regulamentação do Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, durante o governo provisório de Getúlio Vargas, que foi instalado em 20 de junho de 1931, por Francisco Campos, Ministro da Educação e Saúde Pública da época, segundo Cury (2006). Na vigência da Constituição de 1934, em seu art. 152, parágrafo único, constitucionalizou-se o CNE, que foi operacionalizado pela Lei nº 174/36, aprovada pelo Congresso Nacional, e definido como órgão consultivo e colaborador do Executivo. Como conseqüência, ensejou a "dignidade constitucional de um Conselho, diferentemente dos outros similares existentes, desde a Velha República, comumente criados por Leis ordinárias ou mesmo Decretos" (CURY, 2006, p. 46).

Após a Constituição de 1946, a Lei nº 4.024/61 extinguiu o antigo CNE e instituiu, em substituição, o CFE, segundo os seus arts. 8º e 9º. Além disso, previa-se a existência de CEEs também munidos de poder normativo, tendo em vista os arts. 5º[94], 9º, alínea "p", § 2º[95], 10 e seu parágrafo único[96], 35 e seus §§[97], 40[98], 87[99],

[94] Art. 5º Lei nº 4.024/61 – São assegurados aos estabelecimentos de ensino públicos e particulares legalmente autorizados, adequada representação nos conselhos estaduais de educação, e o

96, alíneas “a” e “b”[100], e 100, alínea “b”[101], Lei nº 4.024/61. Cury (2006) explica que o art. 71 Lei nº 5.692/71 outorgou competência aos Conselhos Estaduais para delegarem parcela de suas atribuições aos Conselhos Municipais de Educação, quando houvesse prévia autorização de funcionamento aos últimos, o que se manteve sob a égide da Lei nº 7.044/82.

Com o advento da Lei nº 9.394/96, por força do art. 22, inciso XXIV, CR/88, os arts. 8º e 9º LDB recepcionaram o CNE, constituído pela Lei nº 9.131, cabendo

reconhecimento, para todos os fins, dos estudos neles realizados (Revogado pela Lei nº 9.394/96) (BRASIL, 1961).

[95] Art. 9º Lei nº 4.024/61 – Ao Conselho Federal de Educação, além de outras atribuições conferidas por lei, compete:
p) manter intercâmbio com os conselhos estaduais de educação;
§ 2º A autorização e a fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior caberão aos conselhos estaduais de educação na forma da lei estadual respectiva (Revogado pela Lei nº 9.131/95) (BRASIL, 1961).

[96] Art. 10 Lei nº 4.024/61 – Os Conselhos Estaduais de Educação organizados pelas leis estaduais, que se constituírem com membros nomeados pela autoridade competente, incluindo representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notório saber e experiência, em matéria de educação, exercerão as atribuições que esta lei lhes consigna (Redação dada pela Lei nº 5.855/72).
Parágrafo único. As funções exercidas nos Conselhos referidos neste artigo são consideradas de relevante interesse, e os funcionários públicos federais que as exercerem, na qualidade de Conselheiros, terão abonadas as suas faltas ao serviço durante o período das reuniões dos respectivos Conselhos (Incluído pela Lei nº 5.855/72) (Revogado pela Lei nº 9.394/96) (BRASIL, 1961).

[97] Art. 35 Lei nº 4.024/61 – Em cada ciclo haverá disciplinas e práticas educativas, obrigatórias e optativas (Revogado pela Lei nº 5.692/71).
§ 1º Ao Conselho Federal de Educação compete indicar, para todos os sistemas de ensino médio, até cinco disciplinas obrigatórias, cabendo aos conselhos estaduais de educação completar o seu número e relacionar as de caráter optativo que podem ser adotadas pelos estabelecimentos de ensino (Revogado pela Lei nº 5.692/71).
§ 2º O Conselho Federal e os conselhos estaduais, ao relacionarem as disciplinas obrigatórias, na forma do parágrafo anterior, definirão a amplitude e o desenvolvimento dos seus programas em cada ciclo (BRASIL, 1961).

[98] Art. 40 Lei nº 4.024/61 – Respeitadas as disposições desta lei, compete ao Conselho Federal de Educação, e aos conselhos estaduais de educação, respectivamente, dentro dos seus sistemas de ensino (Revogado pela Lei nº 5.692/71) (BRASIL, 1961): [...]

[99] Art. 87 Lei nº 4.024/61 – A competência do Conselho Universitário em grau de recurso será exercida, no caso de estabelecimentos isolados, estaduais e municipais pelos conselhos estaduais de educação; e, no caso de estabelecimentos federais, ou particulares, pelo Conselho Federal de Educação (Revogado pelo Decreto-lei nº 464/69) (BRASIL, 1961).

[100] Art. 96 Lei nº 4.024/61 – O Conselho Federal de Educação e os conselhos estaduais de educação na esfera de suas respectivas competências, envidarão esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo (Revogado pela Lei nº 9.394/96):
a) promovendo a publicação anual das estatísticas do ensino e dados complementares, que deverão ser utilizados na elaboração dos planos de aplicação de recursos para o ano subseqüente (Revogado pela Lei nº 9.394/96);
b) estudando a composição de custos do ensino público e propondo medidas adequadas para ajustá-lo ao melhor nível de produtividade (Revogado pela Lei nº 9.394/96) (BRASIL, 1961).

[101] Art. 100 Lei nº 4.024/61 – A transferência de alunos, de uma para outra instituição de qualquer nível de ensino, inclusive de país estrangeiro, será permitida de conformidade com os critérios que forem estabelecidos (Redação dada pela Lei nº 7.037/82)
b) pelos Conselhos Estaduais de Educação, quando se tratar de instituições estaduais e municipais (Incluída pela Lei nº 7.037/82) (Revogado pela Lei nº 9.394/96) (BRASIL, 1961);

aos demais entes federados a instituição de órgãos normativos para seus sistemas de ensino, conforme Cury (2006). Assim, "por força de suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, por continuidade do que era exigido pelo art. 10 da Lei nº 4.024/61, no caso dos Estados, tais órgãos se denominam Conselhos (Estaduais/Municipais/Distritais) de Educação" (CURY, 2006, p. 46).

Assim, o MEC é auxiliado em suas atribuições pelo CNE, em conformidade com o art. 6º, § 1º, Lei nº 4.024/61 e com o art. 9º, § 1º, Lei nº 9.394/96. Trata-se de órgão permanente[102] e instituído por lei, com competência normativa[103], consultiva, deliberativa[104], de supervisão e assessoramento do referido Ministério. Pretende garantir a participação da sociedade no desenvolvimento da educação nacional (art. 7º Lei nº 4.024/61[105]), sem prejuízo das competências específicas, atribuídas pelo Decreto nº 5.773/06, a serem estudadas posteriormente. Sua importância (art. 7º, § 1º, Lei nº 4.024/61) salienta-se na coordenação da política nacional de educação, a cargo da União. De maneira que o atual CNE foi criado pela Lei nº 9.131/95, que alterou dispositivos da Lei nº 4.024/61, fazendo parte da administração pública direta do MEC, sendo órgão público colegiado, com funções normativas, repita-se, de acordo com os arts. 8º, § 1º, e 9º, § 1º, LDB, devendo seguir os princípios previstos

[102] De acordo com o art. 16, inciso VII, Lei nº 9.649/98.

[103] Como se verá adiante, trata-se da competência responsável pela expedição de atos administrativos normativos.

[104] Cury (2006) relaciona a função deliberativa com a atribuição na "emissão de Pareceres" (CURY, 2006, p. 50, nota 23).

[105] Art. 7º Lei nº 4.024/61 – O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.
§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:
a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;
c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;
f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.
§ 2º O Conselho Nacional de Educação reunir-se-á ordinariamente a cada dois meses e suas Câmaras, mensalmente e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.
§ 3º O Conselho Nacional de Educação será presidido por um de seus membros, eleito por seus pares para mandato de dois anos, vedada a reeleição imediata.
§ 4º O Ministro de Estado da Educação e do Desporto presidirá as sessões a que comparecer (Redação dada pela Lei nº 9.131/95, art. 1º) (BRASIL, 1961).

no art. 37, *caput*, CR/88. Como conseqüência, não integra a administração pública indireta por não ser fundação ou autarquia (art. 37, inciso XIX, CR/88). Dessa forma:

> Um Conselho de Educação é, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania. Eis porque um conselheiro, membro desse órgão, ingressa no âmbito de um interesse público cujo fundamento é o direito à educação das pessoas que buscam a educação escolar. A educação escolar regular, distinta da educação livre, é regular porque está *sub lege* e seus certificados e diplomas possuem validade oficial. Suas funções, voltadas para essa finalidade, são um múnus público, e devem ser levadas adiante por um órgão colegiado, formado por membros que se reúnem em uma colegialidade, horizontalmente organizada. Sob coordenação não hierárquica, todos os membros se situam no mesmo plano concorrendo, dentro da pluralidade própria de um Conselho, para a formação de uma vontade majoritária ou consensual do órgão (CURY, 2006, p. 41-42).

A estrutura do CNE está indicada no art. 8º Lei nº 4.024/61[106], com redação dada pelo art. 1º Lei nº 9.131/95, bem como a forma de escolha dos conselheiros, a composição das respectivas câmaras e a duração dos mandatos. Trata-se, então, "de um órgão público, permanente, criado por lei, integrante do poder executivo, com composição formalmente adequada, com finalidades claras e com abertura para o

[106] Art. 8º Lei nº 4.024/61 – A Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior serão constituídas, cada uma, por doze conselheiros, sendo membros natos, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação e do Desporto e nomeados pelo Presidente da República.
§ 1º A escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo Presidente da República, sendo que, pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados.
§ 2º Para a Câmara de Educação Básica a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os Secretários de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal.
3º Para a Câmara de Educação Superior a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica.
§ 4º A indicação, a ser feita por entidades e segmentos da sociedade civil, deverá incidir sobre brasileiros de reputação ilibada, que tenham prestado serviços relevantes à educação, à ciência e à cultura.
§ 5º Na escolha dos nomes que comporão as Câmaras, o Presidente da República levará em conta a necessidade de estarem representadas todas as regiões do país e as diversas modalidades de ensino, de acordo com a especificidade de cada colegiado.
§ 6º Os conselheiros terão mandato de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subseqüente, havendo renovação de metade das Câmaras a cada dois anos, sendo que, quando da constituição do Conselho, metade de seus membros serão nomeados com mandato de dois anos.
§ 7º Cada Câmara será presidida por um conselheiro escolhido por seus pares, vedada a escolha do membro nato, para mandato de um ano, permitida uma única reeleição imediata (Redação dada pela Lei nº 9.131/95, art. 1º) (BRASIL, 1961).

controle jurisdicional de suas decisões" (CURY, 2006, p. 44). Ressalta-se a existência de vários segmentos da sociedade na estrutura do CNE, compondo-se pelos Secretários de Educação do MEC[107] e de outras entidades federadas, professores, gestores de instituições de ensino, reitores e diretores de IES, discentes e representantes da comunidade científica, desde que tenham reputação ilibada e que já tenham prestado serviços relevantes à educação, cultura e ciência. Tentar-se-á, ademais, representar todas as regiões do Brasil e as várias modalidades de ensino, garantindo, formalmente, a possibilidade de participação da sociedade no desenvolvimento da educação nacional (art. 7º, *caput*, Lei nº 4.024/61, com redação dada pelo art. 1º Lei nº 9.131/95 e Decreto nº 3.295, de 15 de dezembro de 1999[108]).

Apesar de não ser objeto deste trabalho, será mencionada, neste momento, a competência da CEB do CNE[109], em conformidade com a previsão do § 1º, do art. 9º Lei nº 4.024/61, com redação formulada pelo art. 1º Lei nº 9.131/95:

> Art. 9º Lei nº 4.024/61 – As Câmaras emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho Pleno.
> § 1º São atribuições da Câmara de Educação Básica:
> a) examinar os problemas da educação infantil, do ensino fundamental, da educação especial e do ensino médio e tecnológico e oferecer sugestões para sua solução;
> b) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação dos diferentes níveis e modalidades mencionados na alínea anterior;
> c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto;
> d) colaborar na preparação do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação;
> e) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto em todos os assuntos relativos à educação básica;

[107] Leia-se o Secretário de Educação Fundamental, na CEB, e o Secretário de Educação Superior, na CES, como membros *ex officio*.

[108] Destaca-se que o Decreto nº 3.295, de 15 de dezembro de 1999, estabelece os procedimentos de escolha e nomeação dos membros das Câmaras do CNE, por parte do Presidente da República. A escolha de, no mínimo, metade dos conselheiros que comporão cada Câmara será procedida por consulta a entidades da sociedade civil, coordenada pelo MEC (art. 2º Decreto nº 3.295/99). As entidades consultadas elaborarão lista tríplice a ser remetida ao MEC, juntamente com o currículo dos indicados (§ 1º, art. 2º Decreto nº 3.295/99). Ademais, quando possuírem área de atuação em ambas as Câmaras, poderão apresentar lista para cada uma delas (§ 2º, art. 2º Decreto nº 3.295/99). O MEC preparará lista única para cada Câmara, submetendo-as ao Presidente da República, que escolherá e nomeará os conselheiros, levando em conta, ademais dos requisitos de idoneidade e de relevância nos serviços prestados à educação, a necessidade de estarem representadas todas as regiões do País e as diversas modalidades de ensino (art. 3º Decreto nº 3.295/99).

[109] Em termos gerais, objetiva a coordenação da política nacional sobre a educação básica, compreendendo-se todas as modalidades de ensino a ela inerentes e constantes no Capítulo II da LDB.

> f) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, acompanhando a execução dos respectivos Planos de Educação;
> g) analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica (BRASIL, 1961);

Finalmente, as competências, limites e âmbito do poder normativo do CES do CNE serão estudados posteriormente neste trabalho, na parte pertinente. Cabe ressaltar a importância do CNE no sistema educacional brasileiro, por ser órgão indispensável ao incremento e melhora do ensino nacional. Sua composição deveria garantir o comedido exercício de poder das autoridades públicas, assegurando aos administrados seus direitos fundamentais. Dentre esses direitos, encontra-se o fornecimento da educação, um direito social. Em um Estado Democrático de Direito, nada mais justo de que este se submeter ao exercício do dever de respeitar os cidadãos, na titularidade de seus direitos individuais e coletivos, em que todos os atos estatais devem ser controlados e fiscalizados, posto que o poder emana do povo e, em seu nome, é exercido, demonstrando, ainda, a prevalência do ordenamento jurídico posto. Por sua vez, ao se relativizar "a participação da sociedade na Administração, não se incorre apenas em desrespeito ao Estado Democrático de Direito, mas penaliza-se duplamente a própria sociedade" (RANIERI, 2000, p. 179, parte final da nota 41). Dessa forma, faz-se necessário aprofundar-se, no momento oportuno, na questão referente aos limites do poder normativo do CNE, a fim de que se confira maior segurança jurídica aos cidadãos e à própria sociedade, como um todo.

2.3.2.2. Relação entre IES Privadas e Entidades Mantenedoras

A Lei nº 9.131/95, em sua redação original, não possuía qualquer regulamentação sobre a relação entre as IES privadas[110] e suas entidades mantenedoras[111], o que também se aplica à LDB, ressalvada a previsão genérica dos arts. 19 e 20 LDB, já apresentados.

[110] De acordo com Muriel (2006), a IES privada mantida é "instituição sem personalidade jurídica, denominada no direito como `ente despersonalizado´, que oferece ensino, pesquisa e extensão, mantida por uma entidade com personalidade jurídica (Mantenedora)" (MURIEL, 2006, p. 68, nota 3).
[111] Trata-se da "entidade que mantém Instituições de Ensino, sendo juridicamente responsável por esta e se relacionando com ela por intermédio de uma Diretoria ou órgão semelhante. Não interfere em questões da administração acadêmica da Instituição de Ensino, mas em questões relativas à administração financeira" (MURIEL, 2006, p. 68, nota 2).

Como conseqüência, a Lei nº 9.131/95 teve a inserção de um art. 8º em seu texto, mediante a edição da MPv nº 1.477-35, de 15 de abril de 1997, a fim de disciplinar as entidades mantenedoras das IES particulares. Salienta-se que a MPv nº 1.477, cuja versão original manteve-se inalterada até a 34ª reedição, tratava do reajuste anual das mensalidades escolares. O referido art. 8º Lei nº 9.131/95 foi modificado pela MPv nº 1.477-39, de 08 de agosto de 1997, que também acrescentou os arts. 9º, 10 e 11 na mesma lei, todos sobre o assunto em questão. Com a MPv nº 1.477-47, de 27 de março de 1998, somente a numeração dos arts. 8º, 9º, 10 e 11 Lei nº 9.131/95 foi alterada, passando a ser arts. 7º-A, 7º-B, 7º-C e 7º-D, respectivamente. Em 14 de dezembro de 1998, a MPv nº 1.733-56 repetiu integralmente a MPv nº 1.477-55, de 19 de novembro de 1998, idêntica à MPv nº 1.477-47, que convalidou os atos respaldados por seu conteúdo e a revogou. Por sua vez, a MPv nº 1.890-64, de 28 de julho de 1999, deu a redação atual dos arts. 7º-A, 7º-B, 7º-C e 7º-D Lei nº 9.131/95, em razão de sua conversão em lei federal, efetivada pela Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.

O art. 7º-A, *caput* e seu parágrafo único, Lei nº 9.131/95[112], estabelecem a possibilidade das pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras das IES particulares, serem constituídas nas formas previstas em lei, com natureza civil ou empresarial. Fixa, ainda, a obrigação de comunicação das alterações estatutárias, na forma da lei, ao MEC, para que o Ministério tome eventuais providências. O art. 7º-B Lei nº 9.131/95[113] formula os parâmetros para se classificar as mantenedoras

[112] Art. 7º-A Lei nº 9.131/95 – As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro.
Parágrafo único. Quaisquer alterações estatutárias na entidade mantenedora, devidamente averbadas pelos órgãos competentes, deverão ser comunicadas ao Ministério da Educação, para as devidas providências (Incluído pela Lei nº 9.870/99) (BRASIL, 1995).

[113] Art. 7º-B Lei nº 9.131/95 – As entidades mantenedoras de instituições de ensino superior, sem finalidade lucrativa, deverão:
I - elaborar e publicar em cada exercício social demonstrações financeiras, com o parecer do conselho fiscal, ou órgão similar;
II - manter escrituração completa e regular de todos os livros fiscais, na forma da legislação pertinente, bem como de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial, em livros revestidos de formalidades que assegurem a respectiva exatidão;
III - conservar em boa ordem, pelo prazo de cinco anos, contado da data de emissão, os documentos que comprovem a origem de suas receitas e a efetivação de suas despesas, bem como a realização de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial;
IV - submeter-se, a qualquer tempo, a auditoria pelo Poder Público;
V - destinar seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades, promovendo, se necessário, a alteração estatutária correspondente;

das IES não lucrativas, bem como da eventual "instituição que não tenha cindido as suas atividades educacionais e administrativas" (RANIERI, 2000, p. 200), vinculando o credenciamento ou o recredenciamento das mesmas ao cumprimento integral de tais normas. Já o art. 7º-C Lei nº 9.131/95[114], determina que as mantenedoras de IES comunitárias, confessionais e filantrópicas, ou constituídas como fundações, não terão finalidade lucrativa, fazendo jus à imunidade tributária, sem prejuízo do cumprimento integral do art. 7º-B Lei 9.131/95. Por fim, o art. 7º-D Lei nº 9.131/95[115] determina a obrigatoriedade das mantenedoras das IES privadas, com fins lucrativos, em elaborar balanços financeiros por contadores, economistas ou administradores, devidamente habilitados, sobre cada exercício social.

Ranieri (2000) critica, veementemente, a forma de regulamentação dos dispositivos ora estudados, referentes às entidades mantenedoras, posto que os mesmos violaram flagrantemente os limites do ordenamento jurídico, constitucional e infraconstitucional, "sendo paradigmático da atuação atabalhoada do Executivo federal em matéria regulamentar de ensino superior" (RANIERI, 2000, p. 196). Além das inúmeras alterações da Lei nº 9.131/95, manejadas por medidas provisórias, "sem qualquer preocupação com a segurança jurídica ou a certeza do Direito" que "não se caracterizavam como de urgência e relevância" (RANIERI, 2000, p. 198) (art. 62 CR/88), os Decretos nº 2.207/97 (que regulamentava os arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 LDB) e 2.306/97 (que regulamentava os arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 LDB, bem como o art. 10 MPv nº 1.477-39/97), na parte que complementavam a questão em tela e em outras providências, extrapolaram os limites do poder normativo[116], por criarem normas

VI - comprovar, sempre que solicitada pelo órgão competente:
a) a aplicação dos seus excedentes financeiros para os fins da instituição de ensino;
b) a não-remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros ou equivalentes.
Parágrafo único. A comprovação do disposto neste artigo é indispensável, para fins de credenciamento e recredenciamento da instituição de ensino superior (Incluído pela Lei nº 9.870/99) (BRASIL, 1995).

[114] Art. 7º-C Lei nº 9.131/95 – As entidades mantenedoras de instituições privadas de ensino superior comunitárias, confessionais e filantrópicas ou constituídas como fundações não poderão ter finalidade lucrativa e deverão adotar os preceitos do art. 14 do Código Tributário Nacional e do art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, além de atender ao disposto no art. 7º-B (Incluído pela Lei nº 9.870/99) (BRASIL, 1995).

[115] Art. 7º-D Lei nº 9.131/95 – As entidades mantenedoras de instituições de ensino superior, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, deverão elaborar, em cada exercício social, demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes (Incluído pela Lei nº 9.870/99) (BRASIL, 1995).

[116] A ser estudado em momento oportuno.

originárias e por exorbitarem a matéria educacional, ao estabelecerem restrições de índole cível às mantenedoras de IES particulares.

A título de exemplo, o art. 7º-B, inciso V, Lei nº 9.131/95 era ilegal em contraposição ao antigo art. 22 Código Civil/1916 (CC/16)[117], atual art. 61 Código Civil/2002 (CC/02)[118], já que demandava alteração estatutária para satisfação do preceito, em violação ao "princípio da autonomia da vontade, corolário do princípio da legalidade e da liberdade de associação (artigo 5º, *caput* e XVII, da CF)" (RANIERI, 2000, p. 201-202). Assim, Ranieri (2000) apontou a inconstitucionalidade do art. 7º-B Lei nº 9.131/95 e de vários dispositivos do Decreto nº 2.306/97 (arts. 6º, 7º, 13, 14, § 1º), hoje revogados, por contrariarem o princípio da estrita legalidade (art. 37, *caput*, CR/88), da não intervenção no funcionamento das associações (art. 5º, inciso XVIII, CR/88), da livre iniciativa na ordem econômica, prévia autorização (art. 170, *caput* e seu parágrafo único, CR/88), do cumprimento das nacionais normas gerais educacionais (art. 209, inciso I, CR/88) e da autonomia universitária (art. 207 CR/88).

No momento em que formulou suas críticas, Ranieri (2000) tinha parcial razão. Todavia, com a revogação do Decreto nº 2.306/97 e com a conversão da MPv nº 1.890-64/99, na Lei nº 9.870/99, sanaram-se as inconstitucionalidades antes alegadas, porque deixou de existir a exorbitância do exercício do poder regulamentar e a necessidade de verificação dos critérios de urgência e relevância na edição de MPv.

Não é possível, ademais, concordar com a alegação de inconstitucionalidade do art. 7º-B, inciso V, Lei nº 9.131/95, por violação do princípio da autonomia da

[117] Art. 22 CC/16 – Extinguindo-se uma associação de intuitos não econômicos, cujos estatutos não disponham quanto ao destino ulterior dos seus bens, e não tendo os sócios adotado a tal respeito deliberação eficaz, devolver-se-á o patrimônio social a um estabelecimento municipal, estadual ou federal, de fins idênticos ou semelhantes.
Parágrafo único. Não havendo no Município ou no Estado, no Distrito Federal ou no Território ainda não constituído em Estado, em que a associação teve sua sede, estabelecimento nas condições indicadas, o patrimônio se devolverá à Fazenda do Estado, à do Distrito Federal, ou à da União (BRASIL, 1916) (DINIZ, 1995, p. 40).

[118] Art. 61 CC/02 – Dissolvida a associação, o remanescente do seu patrimônio líquido, depois de deduzidas, se for o caso, as quotas ou frações ideais referidas no parágrafo único do art. 56, será destinado à entidade de fins não econômicos designada no estatuto, ou, omisso este, por deliberação dos associados, à instituição municipal, estadual ou federal, de fins idênticos ou semelhantes.
§ 1º Por cláusula do estatuto ou, no seu silêncio, por deliberação dos associados, podem estes, antes da destinação do remanescente referida neste artigo, receber em restituição, atualizado o respectivo valor, as contribuições que tiverem prestado ao patrimônio da associação.
§ 2º Não existindo no Município, no Estado, no Distrito Federal ou no Território, em que a associação tiver sede, instituição nas condições indicadas neste artigo, o que remanescer do seu patrimônio se devolverá à Fazenda do Estado, do Distrito Federal ou da União (BRASIL, 2002).

vontade (art. 5º, *caput* e inciso XVII, CR/88), da não interferência da Administração Pública no funcionamento das associações (art. 5º, inciso XVIII, CR/88) e da livre iniciativa na ordem econômica (art. 170 CR/88), pelos seguintes motivos: em primeiro lugar, o princípio da autonomia da vontade não foi contrariado por não ter sido limitada a liberdade de associação e porque a lei prevaleceria sobre qualquer estatuto, não havendo necessidade de se modificar a referida disposição[119]. Em segundo lugar, não houve interferência do Poder Público no funcionamento das associações, somente intervenção na sua extinção ou dissolução, o que manteve a plena liberdade das mantenedoras de IES não lucrativas no curso de suas atividades. Em terceiro lugar, com relação à livre iniciativa na ordem econômica, existe limitação constitucional no parágrafo único, do art. 170 CR/88 (norma de eficácia contida), qual seja, a necessidade, prevista em lei, no caso os arts. 16, inciso II, e 46 LDB, de autorização de funcionamento e reconhecimento de cursos de IES superiores, sabendo que a finalidade primordial das associações seria manter financeiramente tais instituições, o que as vincula indiretamente ao cumprimento integral do ordenamento educacional, constante na Lei nº 9.394/96.

Poderia, sim, dizer que houve contradição com o art. 22 CC/16 e, conseqüentemente, violação ao art. 22, inciso I, CR/88 (usurpação da competência do Congresso Nacional para legislar em matéria de direito civil), o que também deixou de ser uma verdade após a aprovação da Lei nº 9.870/99, que converteu a MPv nº 1.890-64/99 em lei ordinária. Assim, com o advento da Lei nº 9.870/99, que introduziu os arts. 7º-A, 7º-B, 7º-C e 7º-D na Lei nº 9.131/95, criou-se uma incompatibilidade entre o art. 7º-B, inciso V, Lei nº 9.131/95 e o art. 22 CC/16, denominada antinomia jurídica própria[120]. Para solucionar tal conflito de normas, o critério hierárquico não serviria, posto que ambas são leis ordinárias. O cronológico, também, não poderia ser empregado, pois ensejaria a derrogação[121] do CC/16, o que não seria conveniente ao ordenamento jurídico, por deixar sem normatização

[119] Seria considerada, portanto, contrária a lei e o estatuto deixaria de ter aplicação no ponto oposto.
[120] Segundo Novelino (2007), "a antinomia ocorre quando duas normas regulam uma mesma situação de maneira diversa" (NOVELINO, 2007, p. 75). Para que haja antinomia, dois requisitos são necessários: que as normas pertençam ao mesmo ordenamento jurídico e que detenham idêntico âmbito de validade, ou seja, espacial, temporal, material e pessoal. Os critérios de solução são: "I) hierárquico (*lex superior derogat inferiori*) (art. 102, incisos I, alínea "a", e III, CR/88); II) cronológico (*lex posterior derogat priori*) (art. 2º, § 1º, Decreto-lei nº 4.657/42 – Lei de Introdução ao Código Civil (LICC); e, III) da especialidade (*lex specialis derogat generalis*)" (art. 2º, § 2º, LICC) (NOVELINO, 2007, p. 75-76).
[121] Entenda-se revogação parcial.

todas as associações sem fins lucrativos não abrangidas pela Lei nº 9.131/95. Dessa forma, o parâmetro da especialidade seria o mais apropriado para resolver a antinomia, pois se trata de norma específica aplicável às mantenedoras de IES privadas sem fins lucrativos, integrantes do sistema federal de ensino, prevalecendo, então, o art. 7º-B, inciso V, Lei nº 9.131/95, com redação dada pela Lei nº 9.870/99, para tais entidades, sem prejuízo da vigência plena do art. 22 CC/16, na qualidade de norma geral as outras associações de índole não econômica. Mesmo após a ab-rogação[122] do CC/16 pelo CC/02, a mesma interpretação seria aplicável, com vigência irrestrita do art. 7º-B, inciso V, Lei nº 9.131/95, com redação dada pela Lei nº 9.870/99, sobre o art. 61 CC/02, para as mantenedoras de IES não lucrativas. Nesse sentido, "em regra, o critério da especialidade prevalece sobre o cronológico" (NOVELINO, 2007, p. 76).

2.3.3. Aspectos gerais da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996

Em primeiro lugar, cabe salientar que o art. 92 LDB[123] revogou a Lei nº 4.024/61 e suas posteriores alterações, desde que não tivessem sido modificadas pelas Leis nº 9.131/95 e 9.192/95[124]. De maneira que, mesmo após a aprovação e a vigência plena da LDB, os arts. 6º, 7º, 8º, 9º Lei nº 4.024/61 e 16 Lei nº 5.540/68, cuja redação influenciou nos dispositivos do referido comando normativo de 1961, continuaram se aplicando. Isso enseja a conclusão de que as bases normativas educacionais brasileiras são compostas por todos os dispositivos citados, posto que se instituiu um conjunto misto de normas de diversos tipos, mas todas com conteúdo principiológico.

Para Ranieri (2000), a LDB atual foi um marco, pois modernizou a organização, o oferecimento e o controle dos setores público e privado da educação nacional. Além da formação de docentes (arts. 61 a 67 LDB) e do sistema de financiamento da educação (arts. 68 a 77 LDB), preferencialmente pública (arts. 213 CR/88 e 77 LDB), não produz, normalmente, "amarras institucionais e burocráticas,

[122] Entenda-se revogação total.
[123] Art. 92 LDB – Revogam-se as disposições das Leis nºs 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 5.540, de 28 de novembro de 1968, não alteradas pelas Leis nºs 9.131, de 24 de novembro de 1995 e 9.192, de 21 de dezembro de 1995 e, ainda, as Leis nºs 5.692, de 11 de agosto de 1971 e 7.044, de 18 de outubro de 1982, e as demais leis e decretos-lei que as modificaram e quaisquer outras disposições em contrário (BRASIL, 1996).
[124] A Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995, regulamentou "o processo de escolha dos dirigentes universitários" (BRASIL, 1995), alterando o art. 16 Lei nº 5.540/68.

privilegiando em seu conjunto orgânico ampla liberdade de conteúdo e forma para todos os níveis, em todos os sistemas de ensino" (RANIERI, 2000, p. 142). Sem embargo, a mesma autora (2000) explica que a LDB concede à União amplos poderes para formular, executar, avaliar as políticas públicas educacionais e coordenar todo o processo de avaliação de IES, sem prejuízo do controle exercido sobre discentes, cursos e instituições, em geral, da educação básica até o ensino superior, no âmbito de seu sistema educacional. Tal fato pode obstar as atribuições estaduais e a necessária cooperação entre as entidades federadas, ressaltando-se que esta centralização não deriva da CR/88. Como resultado da concentração das competências na esfera federal, "a regulamentação de tantos atributos, definindo formas de atuação, órgãos e procedimentos, vem sendo feita por decretos, portarias e instruções baixadas pelo Poder Executivo Federal, por meio do Ministério da Educação" (RANIERI, 2000, p. 142), ou seja, através de atos administrativos normativos. Ranieri (2000) apresenta o problema resultante de tal política, qual seja, a centralização e a concentração de atribuições no Poder Público Federal, o que prejudica a organização federativa, ante a possível inviabilização da cooperação entre as entidades federadas[125].

Discute-se, ainda, a natureza jurídica da LDB, isto é, se lei complementar ou ordinária. Por sua função basilar, diretiva, integradora e "conformadora"[126] da CR/88, Ranieri (2000) afirma que a LDB é, materialmente, complementar, apesar de não cumprir o quorum de aprovação do art. 69 CR/88[127], determinando a possibilidade de sua modificação por lei ordinária[128]. Na prática e segundo Bastos (2001), isso não deve acontecer, posto que a CR/88 confere à LDB regime especial de inderrogabilidade, na medida em que sua incidência está adstrita a uma área

[125] Na verdade, até os dias de hoje, o regime de colaboração, a ser estabelecido por lei complementar, segundo o parágrafo único, do art. 23 CR/88, não foi regulamentado pelo Poder Legislativo. Nesse sentido, o já citado Parecer CNE/CEB nº 30/2000: "[...] o Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A feitura desta lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no desenvolvimento e bem estar dos cidadãos brasileiros" (BRASIL; CNE; CEB, 2000, p. 23-24).

[126] Cabe esclarecer que "o conceito de *organização* interessar-nos-á aqui como ordenação e conformação interna de unidades organizatórias (exemplo: organização do serviço público de radiodifusão, organização das universidades)" (CANOTILHO, 1993, p. 637).

[127] Art. 69 CR/88 – As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta (BRASIL, 1988).

[128] Como, de fato, têm se sucedido.

peculiar, quais sejam, princípios, fundamentos/motivos, estrutura organizacional e parâmetros de exeqüibilidade da educação brasileira.

2.3.3.1. Competências e atribuições específicas

Como já mencionado e em reforço às normas constitucionais (arts. 22, inciso XXIV; 24, inciso IX e 211, § 1º, CR/88), os arts. 8º e 9º LDB determinam que a União é competente para coordenar a política nacional educacional, mediante articulação entre os distintos níveis e sistemas, exercitando funções normativas de maneira redistributiva e supletiva aos demais entes federados.

Os incisos do art. 9º LDB apresentam os encargos específicos da referida coordenação política e estabelecem o sistema federal, demonstrando a necessária articulação entre os diferentes níveis e sistemas de ensino, em conformidade com as metas e objetivos estabelecidos no PNE (art. 214 CR/88 e Lei nº 10.172/01), de forma a integrar o Poder Público em todas as suas esferas administrativas. Com relação às funções normativas, os atos do Governo Federal serão aplicáveis a todas as instâncias educacionais, quando se tratarem de normas gerais. Por outro lado, quando explicitarem diretrizes e bases em atos administrativos normativos, somente incidirão sobre o sistema federal de ensino, em conformidade com Ranieri (2000). As citadas funções redistributiva e supletiva de assistência técnica e financeira aos demais entes federados visam a todos os sistemas de ensino (art. 211, § 1º, CR/88), assegurando o padrão mínimo de qualidade e a equalização de oportunidades educacionais, para evitar uma amplitude indeterminada a esta atribuição específica. Em qualquer caso, os limites contidos no ordenamento jurídico brasileiro devem ser respeitados.

Ao MEC cabe o exercício das competências inerentes ao Poder Público Federal em questões educacionais. Desse modo e segundo o art. 6º Lei nº 4.024/61[129], o MEC formula e avalia a política nacional de educação[130], garantindo a

[129] Art. 6º Lei nº 4.024/61 – O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem.
§ 1º No desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem.
§ 2º Os conselheiros exercem função de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte, diárias e jetons de presença a serem fixados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

qualidade do ensino. O MEC é auxiliado pelo CNE (arts. 6º, § 1º, Lei nº 4.024/61 e 9º, § 1º, Lei nº 9.394/96), que será analisado na próxima parte deste trabalho, tendo em vista a sua importância ao objeto de estudo.

O § 2º, do art. 9º LDB, prevê o fornecimento livre de informações relativas à educação brasileira, de modo a subsidiar a política nacional de mesma natureza, articulando e coordenando os distintos níveis e sistemas de ensino. A efetivação do comando legal ficou a cargo do INEP, autarquia federal vinculada ao MEC, instituída pela Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Além de coletar, analisar e publicar os dados sobre educação, o INEP também coordena a avaliação dos cursos de graduação e estabelece parâmetros, critérios e instrumentos aos exames de acesso ao ensino superior, respeitando sempre a autonomia universitária.

Já o § 3º, do art. 9º LDB, permite a delegação das competências da União aos Estados membros, com a finalidade de se "autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino" (BRASIL, 1996, art. 9º, inciso IX). Assim, se o ente federado estadual ou distrital possuir, em seu sistema, IES (art. 10, inciso IV, LDB), ele também poderá avaliar cursos do sistema federal, mediante delegação do Governo Federal.

Para Ranieri (2000), por meio do mencionado art. 9º, § 3º, LDB, deveria-se vincular as IES privadas aos sistemas de avaliação estaduais, nos quais se inserem suas sedes, sob a justificativa de que a "formulação de uma política de ensino e de aperfeiçoamento de pessoal, coerente e eficaz, pelos Estados, não se faz sem o controle do conjunto dos fatores que interferem em seus sistemas de ensino" (RANIERI, 2000, p. 148). Em continuação, a autora (2000) afirma que a organização federativa do Brasil não autoriza a inserção das IES particulares no sistema educacional federal e, muito menos, a excessiva competência normativa do Governo Federal, já que a autonomia político-administrativa dos entes federados está positivada no art. 18 CR/88 e porque o art. 209, inciso II, CR/88 não definiu qual nível de governo providenciaria a avaliação de qualidade nas IES privadas. Com

§ 3º O ensino militar será regulado por lei especial.
§ 4º (VETADO) (Redação dada pela Lei nº 9.131/95, art. 1º) (BRASIL, 1961).

[130] Ranieri (2000) define política pública, no âmbito jurídico, como um programa de ação, composto por "um conjunto de normas e atos, unificados em torno de uma dada finalidade, ainda que tais atos e normas sejam de natureza heterogênea e se submetam a regimes jurídicos próprios" (RANIERI, 2000, p. 146). De qualquer forma, o estudo da política pública analisa as atividades concretas de um governo, seu processo decisório, as possíveis alternativas e avaliação dos seus resultados.

isso, a organização política brasileira exigiria da União a legislação genérica e nunca a normatização regional e peculiar, aplicável às IES particulares, localizadas nos territórios dos Estados membros, fomentando o regime de colaboração entre as entidades federadas.

Não obstante, cabe discordar, parcialmente, da supramencionada argumentação. É sabido que a União é competente para estabelecer normas gerais, diretrizes e bases da educação nacional, nos termos dos arts. 22, inciso XXIV, 24, inciso IX, §§ 1º a 4º, todos da CR/88. A avaliação da qualidade do ensino nas IES tem natureza de norma principiológica e, portanto, geral, logo é da competência do Governo Federal. Decorre do princípio educacional da garantia do padrão de qualidade (art. 206, inciso VII, CR/88), norma constitucional de eficácia plena, como apresentado anteriormente. Além disso, passados 11 anos de vigência da LDB, aprovada a Lei nº 10.861/04 e após grande investimento e evolução do sistema nacional de avaliação da educação superior, a realidade comprova, inequivocamente, as melhores condições da União em avaliar as IES, públicas e privadas. De maneira que seria conveniente, por questões orçamentárias e de manutenção do padrão de qualidade, em tais instituições, que todas estivessem submetidas ao SINAES, evitando eventual descentralização e confusão nesta questão basilar. Sugere-se, então, uma alteração da LDB, em seu inciso IV, do art. 10, para que o mesmo passe a ter a seguinte redação: “Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os estabelecimentos do seu sistema de ensino, ressalvados os cursos das instituições de educação superior”. Coloca-se de manifesto que essa sugestão não violaria o art. 18 CR/88, ante a natureza diretiva dos critérios e procedimentos de avaliação do ensino superior.

Aos Estados membros foram estabelecidas as competências enunciadas no art. 10 LDB, já mencionadas neste estudo. Segundo Ranieri (2000), o art. 18 CR/88 demonstra consonância com os incisos I, IV e V, do mencionado art. 10 LDB, enquanto os demais encargos são respaldados pelos arts. 211 e 214 CR/88.

O art. 11 LDB, antes citado, determina que os Municípios somente possam atuar na educação superior quando cumprirem com os comandos constitucionais pertinentes, isto é, pleno fornecimento do ensino fundamental e da educação infantil (art. 211, § 2º, CR/88), bem como emprego de parcela superior aos 25% da receita resultante dos impostos (art. 212 CR/88). Assim:

> A LDB, nesse passo, acentua o papel dos Municípios em relação à educação básica, confirmando a tendência notada no moderno federalismo de se atribuir necessidades básicas da população à menor esfera de governo, dentro de um modelo de colaboração entre os entes federados, conforme dispõe o princípio da subsidiariedade; o que não permite o descomprometimento da União, ou mesmo dos Estados, como se depreende do artigo 211 da Constituição Federal, e do artigo 75 da LDB, que determinam o exercício da ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino (RANIERI, 2000, p. 151).

Como se pode verificar, todas as entidades federadas possuem a atribuição de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de seus sistemas educacionais, segundo determinações do art. 212 CR/88. Com isso, a LDB, ao tratar do financiamento da educação, estipulou prazos para os repasses das verbas públicas às instituições de ensino e penalidades aos gestores públicos que não cumprissem suas disposições, conforme art. 69 LDB[131]. O art. 55 LDB reforça o financiamento das IFES, cabendo "à União assegurar, anualmente, em seu orçamento geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas", o que demonstra a essencial responsabilização do Poder Público, devendo ser aplicado, analogicamente, aos Estados membros, Distrito Federal e Municípios.

[131] Art. 69 LDB – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.
§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.
§ 2º Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.
§ 3º Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.
§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.
§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:
I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;
II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;
III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subseqüente.
§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes (BRASIL, 1996).

Por sua vez e em complementação às receitas previstas no art. 212 CR/88, o art. 70 LDB[132] explicita o que se consideram despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino, no âmbito de todos os entes federados e das suas respectivas universidades, dotadas de autonomia econômica após a percepção dos recursos públicos. Em síntese, são considerados gastos do ensino público os que se relacionam com a concretização dos objetivos essenciais das instituições educacionais, ou seja, os inerentes às atividades-meio das mesmas. As referidas despesas devem constar em relatórios bimestrais de execução orçamentária, nos termos do art. 165, § 3º, CR/88. Contrariamente, o art. 71 LDB[133] discrimina e exemplifica o que não se insere no conceito desse tipo de despesa.

Ranieri (2000) manifesta que o capítulo dos recursos financeiros na LDB define uma diretriz às universidades públicas, qual seja a de buscarem fontes alternativas de manutenção, a fim de se cumprir o disposto no art. 167, inciso IV, CR/88.

[132] Art. 70 LDB – Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:
I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996).

[133] Art. 71 LDB – Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

2.3.3.2. Educação Superior

A educação superior foi regulada nos arts. 43 e seguintes LDB, mais precisamente no Título V, Capítulo IV da referida norma, sem prejuízo de outras diversas disposições esparsas em todo texto legal.

Ranieri (2000) alerta que a LDB não é técnica, por empregar vários vocábulos como sinônimos ou como noções complementares, como por exemplo, educação e ensino; instituições de ensino e instituições de educação superior; e, sistemas de ensino e instâncias educacionais. Tal fato, segundo a autora (2000), enseja críticas ideológicas no ramo educacional e produz ambigüidade terminológica[134] no âmbito jurídico, o que obsta a interpretação precisa do conteúdo da LDB. Por isso, sugere uma uniformização de sentidos para neutralizar tais expressões, conseguindo uma exata definição do conteúdo legal. Portanto, educação é um processo contínuo, individual ou coletivo, de desenvolvimento pessoal, inserido pela sociedade e fundado no cotidiano do discente, enquanto ensino também é um processo, sempre intencional, de estimulação e provocação da aprendizagem, fragmentando os conteúdos de seus contextos naturais. Dessa forma, Ranieri (2000) explicita que os supracitados conceitos envolvem realidades semelhantes e, por isso, o intérprete deve se ater "aos diferentes contextos em que são empregadas, uma vez que a lei não contém expressões supérfluas" (RANIERI, 2000, p. 168).

Salienta-se que não é o objeto deste trabalho o estudo de tais conceitos e, por isso, serão utilizadas as definições acima para o desenvolvimento do presente.

De acordo com Menezes (2000):

> O ensino superior[135] surgiu no séc. XII, caracterizado como de alta cultura, com o sentido de agrupamento profissional. Atualmente, além de formar profissionais de nível universitário, tem o objetivo de desenvolver a pesquisa, os conhecimentos culturais, científicos e técnicos (MENEZES, 2000, p. 139).

Em conformidade com o art. 43 LDB, a função da educação superior é:

> Art. 43 LDB – A educação superior tem por finalidade:
> I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

[134] "Um símbolo é *ambíguo* quando é possível usá-lo para um campo de referência com diferente *intensão* (com *s* e não com *ç*), isto é, manifestando qualidades diversas" (FERRAZ JÚNIOR, 1993, p. 234).
[135] Para a Menezes (2000) ensino superior e educação superior são expressões sinônimas.

> II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
> III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
> IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
> V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
> VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
> VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição (BRASIL, 1996).

Nota-se que as finalidades são amplas e descrevem, detalhadamente, a previsão constitucional do art. 208, inciso V, CR/88. Nesse ínterim, o já citado art. 44 LDB apresenta as formas de efetivação da educação superior, mediante a apresentação de seus cursos e programas.

Ranieri (2000) explica que as formas também são amplas e, através da liberdade de processos e estruturas, a LDB fomenta a oferta de cursos adequados à procura da sociedade pela educação superior, cada qual com seu nível de abrangência e especialidade, em virtude do princípio do pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, constante nos arts. 206, inciso III, CR/88 e 3º, inciso III, LDB.

Os cursos seqüenciais (art. 44, inciso I, LDB), hoje conhecidos como de atualização, padecem de definição legal, mas se trata de modalidade distinta dos demais cursos, como conseqüência imediata da diferenciação estabelecida pela norma. Com o mesmo raciocínio, vinculam-se à matéria específica, constatada pela expressão “campos de saber”, ante a falta correspondência com a tradicional “área de conhecimento”, presente no art 43, inciso II, LDB. A partir dessas observações, Ranieri (2000) traça alguns parâmetros para se caracterizar os cursos seqüenciais, entre eles a necessidade de conclusão do ensino médio ou superior, o que acarreta a dispensa do cumprimento das diretrizes para cursos de graduação, editadas pelo MEC (art. 9º, § 2º, alínea “c”, Lei nº 4.024/61, com redação dada pelo art. 1º Lei nº 9.131/95) ou das normas inerentes aos cursos de pós-graduação (art. 9º, inciso VII, LDB). Portanto, distanciam-se dos instrumentos de reserva de mercado e outorgam

grande liberdade na sua criação, ficando sujeitos à discricionariedade das IES no estabelecimento dos requisitos de acesso. O art. 81 LDB[136] autoriza a formatação ágil de cursos experimentais para atender às demandas do mercado, desde que se respeitem os requisitos da própria LDB, o que enseja uma flexibilização das ofertas já disponíveis, sem aumento significativo de despesas para as IES.

Com relação aos cursos de graduação, a LDB determinou o estabelecimento de uma "base comum nacional" aos cursos de pedagogia pelas IES (art. 64 LDB[137]) e, aos demais, a fixação de normas gerais pela União (art. 9º, inciso VII, LDB), em substituição aos antigos "currículos mínimos"[138], o que manteve certa homogeneidade. Segundo Ranieri (2000), essa desvinculação de currículos nas graduações profissionais indicava uma possibilidade de quebra da política credencialista, existente no Brasil, porque os diplomas somente comprovam a formação recebida pelo seu titular, ante sua natureza acadêmica (art. 48, *caput*, LDB[139]). Dessa forma, persiste o contingenciamento nacional nesses tipos de cursos, manifestado nas diretrizes curriculares criadas pela CES do CNE, mediante proposta do MEC (arts. 9º, inciso VII, LDB e 9º, § 2º, alínea "c", Lei nº 4.024/61, com redação dada pelo art. 1º Lei nº 9.131/95). A autonomia didática universitária (art. 207 CR/88) permite grande parcela de liberdade no estabelecimento do currículo, conforme art. 53, inciso II, LDB[140], apesar da necessária observância às diretrizes

[136] Art. 81 LDB – É permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei (BRASIL, 1996).
[137] Art. 64 LDB – A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional (BRASIL, 1996).
[138] Os "currículos mínimos" eram fixados pelo CFE para cada profissão, segundo art. 26 Lei nº 5.540/68: "o Conselho Federal de Educação fixará o currículo mínimo e a duração mínima dos cursos superiores correspondentes a profissões reguladas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional" (Revogado pela Lei nº 9.394/96) (BRASIL, 1968).
[139] Art. 48 LDB – Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.
§ 1º Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação.
§ 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.
§ 3º Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior (BRASIL, 1996).
[140] Art. 53 LDB – No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:
I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

curriculares, às normas gerais e ao controle finalístico do sistema nas avaliações das autorizações, reconhecimento e credenciamento de cursos, por força do já mencionado art. 46 LDB. No que tange às outras IES, não universitárias, tal prerrogativa também deve ser aplicada, pois os "currículos mínimos" foram extintos e não há qualquer previsão legal diferenciada a tais instituições, acarretando um controle mais rigoroso pelo seu respectivo sistema de ensino, em função da autorização preliminar para oferta do curso e das avaliações periódicas, quando da renovação dos reconhecimentos (arts. 46 LDB e 9º, § 2º, alíneas "d", "e", "f", "g" e "j", Lei nº 4.024/61).

Em referência aos cursos de pós-graduação[141], mantém-se como competência da União o estabelecimento de normas gerais (art. 9º, inciso VII, LDB[142]). O órgão auxiliar do MEC na formulação das políticas destinadas a pós-graduação é a CAPES[143]. Segundo o art. 2º Lei nº 8.405/92 (com redação dada pela Lei nº 11.502/07), as finalidades da CAPES são subsidiar o MEC "na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;
III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;
IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;
V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;
VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;
VII - firmar contratos, acordos e convênios;
VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;
IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;
X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.
Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:
I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;
II - ampliação e diminuição de vagas;
III - elaboração da programação dos cursos;
IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;
V - contratação e dispensa de professores;
VI - planos de carreira docente (BRASIL, 1996).

[141] Os cursos de pós-graduação foram ampliados em virtude da expressão "e outros", existente no art. 44, inciso III, LDB, o que autoriza a criação de modalidades novas de tais cursos, previa fixação pelas IES das condições de ingresso e conclusão, "como é o caso do mestrado profissionalizante (cf. Portaria CAPES nº 80, de 16/12/98), por exemplo" (RANIERI, 2000, p. 180).

[142] Como também o fazia o art. 24 Lei nº 5.540/68: "o Conselho Federal de Educação conceituará os cursos de pós-graduação e baixará normas gerais para sua organização, dependendo sua validade, no território nacional, de os estudos neles realizados terem os cursos respectivos, credenciados por aquele órgão" (Revogado pela Lei nº 9.394/96) (BRASIL, 1968).

[143] Fundação pública instituída pela Lei nº 8.405, de 09 de janeiro de 1992, cujos estatutos foram aprovados pelo Decreto nº 524, de 19 de maio de 1992.

de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País" (BRASIL, 1992, art. 2º, *caput*), sem prejuízo da criação de políticas de pós-graduação, de coordenação e avaliação dos cursos da mesma natureza, de estimulação à formação de recursos humanos, altamente qualificados, para a docência superior, para a pesquisa e para o atendimento aos setores público e privado, mediante auxílios financeiros e bolsas. Já no âmbito da educação básica, a CAPES terá como objetivo induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os demais entes federados e exclusivamente mediante convênios com IES públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas, na forma da lei (art. 2º, § 2º, incisos I e II, Lei nº 8.405/92), estimulando e valorizando o magistério, em todos os níveis e modalidades de ensino. Cabe destacar uma das importâncias dos cursos de pós-graduação, posto que a formação de docentes ao magistério superior é feita, primordialmente, em programas de doutorado e mestrado, conforme art. 66 LDB[144]. Além disso, em universidades, o mencionado art. 52, inciso II, LDB, exige que um terço do seu corpo docente possua a referida titulação acadêmica.

Quanto aos cursos de extensão (art. 44, inciso IV, LDB), os mesmos acabaram se tornando letra morta na lei, já que, na prática, ficaram submetidos a critérios discricionários das IES, quanto à oferta ou não. Seriam os cursos que atenderiam às demandas de educação continuada de adultos, com ou sem formação superior, inseridos na sociedade mas que não integram o corpo discente das instituições em seus cursos regulares. Como exemplo, citam-se os cursos de línguas, de informática, de direito dos consumidores e outros.

Ranieri (2000) apresenta um equívoco na LDB, qual seja a exclusão dos cursos profissionais de nível tecnológico da lista contida na educação superior[145], por atenderem às necessidades sociais, precisamente as tecnológicas e de mercado. De maneira que tais cursos, constantes no art. 39 LDB[146], segundo a

[144] Art. 66 LDB – A preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado.
Parágrafo único. O notório saber, reconhecido por universidade com curso de doutorado em área afim, poderá suprir a exigência de título acadêmico (BRASIL, 1996).
[145] Cabe salientar que a LDB não exclui os cursos profissionais de nível tecnológico, apenas não os arrola especificamente na educação superior, dado que o art. 39 LDB é genérico.
[146] Art. 39 LDB – A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva.
Parágrafo único. O aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional (BRASIL, 1996).

autora (2000), correspondem aos cursos superiores de graduação, posto que se destinam a egressos do ensino médio e técnico, conferindo diplomas de tecnólogos[147]. A importância de tais cursos é o atendimento de variados setores da economia, já que englobam áreas especializadas na formação de profissionais capazes de exercer funções específicas no mercado de trabalho.

Finalmente, no que toca ao regime de transferências de discentes entre IES diferentes, deve-se cumprir integralmente o disposto no art. 49 LDB[148], isto é, as transferências ficam subordinadas à existência de vagas e à aprovação em processo seletivo da instituição receptora.

2.3.3.3. A Prerrogativa da Autonomia Universitária

Por autonomia universitária entenda-se "poder derivado funcional, circunscrito ao que é próprio à entidade que o detém e limitado pelo ordenamento geral em que se insere, sem o qual, ou fora do qual, não existiria" (RANIERI, 2000, p. 220), cujas fontes etimológicas são provenientes dos vocábulos auto (próprio) e nomia (regra ou lei).

Ranieri (1994; 2000; 2005) explica a autonomia universitária na LDB nos seguintes termos[149]:

Apesar do art. 207 CR/88 ser regra auto-aplicável, pois se trata "de norma constitucional coercitiva perceptiva, que contém todos os elementos e requisitos necessários à incidência direta e de eficácia plena" (RANIERI, 2000, p. 216), seu tratamento regulamentar é incompleto, o que demanda explicitação de índole instrumental para outorgar, por lei infraconstitucional, maior funcionalidade ao dispositivo.

Com isso, a LDB, ao dispor sobre a autonomia universitária, acaba por simplesmente exemplificar o que seriam processos autônomos (arts. 53 e 54, § 1º, LDB) e por autorizar estatuto jurídico especial às universidades públicas (art. 54,

[147] O art. 11 Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, sobre educação a distância, insere, contrariamente, a educação profissional dentro das modalidades de educação básica, independentemente de sua índole tecnológica.
[148] Art. 49 LDB – As instituições de educação superior aceitarão a transferência de alunos regulares, para cursos afins, na hipótese de existência de vagas, e mediante processo seletivo.
Parágrafo único. As transferências *ex officio* dar-se-ão na forma da lei (BRASIL, 1996).
[149] Em sentido equivalente BOAVENTURA, 1997, p. 163-188.

caput, LDB[150]). Como o art. 53 LDB assegura a autonomia às universidades, "sem prejuízo de outras" (BRASIL, 1996) atribuições, trata-se de rol exemplificativo o dos dois referidos dispositivos legais, demonstrando-se uma atitude "conveniente, uma vez que esclarece as instituições e o Poder Público" (RANIERI, 2000, p. 217). Por outro lado, o art. 54 LDB será mais bem estudado posteriormente. Contudo, cabe antecipar que o citado artigo prevê a natureza específica das universidades públicas, inseridas na Administração Pública Indireta, mediante remessa à legislação ordinária tal definição.

Em todas as hipóteses, a LDB acaba sendo omissa em pontos administrativos de grande relevo. Na apresentação de processos de desvinculação das universidades públicas, em face de seu órgão mantenedor, qual seja o MEC para as IFES; e na vinculação do financiamento delas "a percentual da receita tributária do órgão mantenedor, a exemplo do que ocorre na área da ciência e da tecnologia" (art. 218, § 5º, CR/88) (RANIERI, 2000, p. 217). Assim:

> [...] o que deve ser realçado é que o artigo 207 da Constituição Federal, ao conferir autonomia às universidades públicas, antecipou o fracionamento e a flexibilização do regime jurídico da Administração Pública, possibilidades ora estendidas a outra áreas de atuação do Estado por via da EC 19/98 (cf. artigo 37, § 8º).
> Mas, ainda que a LDB se renda, formalmente, à evidencia de ser a universidade pública um ente diferenciado no corpo da Administração Pública, não controlou as variáveis (nem ao menos as mais importantes) que interferem na garantia, de fato, de sua atuação autônoma. É dizer, se o legislador ordinário, de cada sistema de ensino, não vier a regulamentar as condições de financiamento e de especialidades do regime, caso a caso ou para o conjunto de suas instituições universitárias, permanecerá a omissão,

[150] Art. 54 LDB – As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.
§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:
I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;
II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;
III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;
IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;
V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;
VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;
VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.
§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público (BRASIL, 1996).

> com repercussões centralizadoras e desfecho incerto, o que não atende ao interesse público.
> Passa despercebido nesta situação que sem autonomia financeira a prestação de contas à sociedade e a possibilidade de se vir a cobrar os dirigentes universitários pela condução das atividades da universidade se diluem pelos caminhos da burocracia e da centralização, favorecendo a irresponsabilidade institucional, independente dos controles a que seja submetida, porque não respondem inteiramente pelos resultados alcançados; [...]
> A LDB, em matéria de autonomia universitária, debate-se nesses paradoxos: reafirma constantemente a posição peculiar da universidade pública no corpo da administração indireta, mas revela um certo descomprometimento com suas condições de sobrevivência, com o que favorece as instituições privadas; discrimina processos autônomos, mas não abandona a postura da concessão de privilégios para instituições (públicas e privadas) que atendam a padrões considerados exemplares, ainda que não os defina explicitamente. Daí terem ganhado força as correntes que, pragmaticamente, propugnam a necessidade de definir em lei a autonomia das universidades públicas, especialmente no âmbito federal, o que do ponto de vista do Direito deve ser entendido apenas e tão-somente no espaço antes delineado, isto é, no espaço exigido para a definição de suas condições de exeqüibilidade, e não para fixar o seu âmbito ou os seus limites (RANIERI, 2000, p. 218-219).

Segundo Ranieri (2000), qualquer universidade está inserida na sociedade e sua função é produzir, desenvolver e disseminar o conhecimento. Dessa função social advém a prerrogativa da autonomia (art. 207 CR/88), decorrente dos objetivos fundamentais da República (art. 3º CR/88). Portanto, a autonomia seria a competência de auto-normação, praticada em certos limites delineados em função do regime jurídico, estabelecido para as universidades públicas ou privadas, exercido sempre em face do Estado. “Com efeito, o Estado é quem lhes outorga a autonomia, quem autoriza e avalia o seu funcionamento (CF, artigo 209, II); credencia as instituições; avalia e reconhece os cursos oferecidos (CF, artigo 206, VII; LDB, artigo 46)” (RANIERI, 2000, p. 220).

Com relação à autonomia, inexiste diferença substancial entre a exercida pelas universidades públicas e particulares, tendo em vista o comando constitucional do art. 207 CR/88. Todavia, a distinção entre as citadas IES localiza-se nas formas de gestão, derivadas dos seus regimes jurídicos diversos. Nas públicas, prevalece o regime jurídico administrativo que, embora as confira privilégios exclusivos, as obriga a mecanismos formais de controle, nos âmbitos interno e externo, bem como a limitações para arbitrar vencimentos, firmar contratos com terceiros e selecionar servidores. Nas particulares, é preponderante o regime privado, que lhes confere ampla liberdade de administração e contratação. Desse modo, a diferença é mínima e só envolve a autonomia em regimes jurídicos diversos, posto que, em ambos os

casos, o resultado da atividade deverá ser, obrigatoriamente, o mesmo, isto é, o cuidado com o interesse público, sob controle do Estado, em conformidade com Ranieri (2000). Nesse sentido:

> Ora, se a finalidade a ser alcançada é a mesma, e se do ponto de vista da autonomia didático-científica não há distinções de forma e conteúdo, as restrições que decorrem do regime jurídico público, nos planos administrativo e de gestão financeira e patrimonial, impõem um tratamento mais rígido às universidades públicas sujeitas a maior tutela, a financiamento público e às dificuldades da máquina burocrática estatal, exacerbado pela omissão legislativa no que se refere à definição das condições de financiamento e das características do regime especial, em cada sistema de ensino (RANIERI, 2000, p. 221-222).

Ranieri (2000) acredita não ter sido esse o desejo do constituinte ou do legislador ordinário, levando em consideração o próprio art. 207 CR/88 e o art. 54, *caput*, LDB, que comprovam a intenção de flexibilização do regime jurídico para atender às especificidades das universidades públicas. Assim, o mencionado art. 54, *caput*, LDB, estabeleceria isonomia formal entre os segmentos público e particular.

Além disso, Ranieri (2000) discorre sobre a inexistência de critérios para a extensão da autonomia às IES não universitárias, o que aparece como um privilégio, constante nos arts. 46, § 1º, e 54, § 2º, LDB. Para o setor público, somente em virtude lei poderá ser outorgada a autonomia a tais tipos de IES. No que toca ao setor privado, sugere a aprovação de lei, fixando critérios mensuráveis e procedimentos para se concluir por uma avaliação de qualidade, "para que não se torne discricionarismo político" (RANIERI, 2000, p. 222). De qualquer forma, acredita-se que "é imprescindível que critérios e condições de aplicabilidade sejam desde logo fixados e tornados público, em prol do princípio da certeza e segurança jurídica que necessariamente devem informar as leis" (RANIERI, 2000, p. 222-223). Por sua vez, destaca-se a impropriedade técnica em se empregar a expressão autonomia para IES não universitárias, já que sua utilização é exclusiva das universidades. Aconselha, então, que as prerrogativas dos arts. 53 e 54, § 1º, LDB "poderiam ser atribuídas a tais e quais instituições, em tais e quais circunstâncias, o que, não tendo sido feito, reforça o poder dos sistemas de ensino na concessão de privilégios, que podem ser suprimidos a qualquer tempo" (RANIERI, 2000, p. 223).

Por sua vez, as conseqüências das reformas administrativa e previdenciária, introduzidas pelas Emendas Constitucionais (ECs) nº 19/98 e 20/98, na autonomia, também são objeto de profundo estudo em Ranieri (2000). Entretanto, por não

ensejarem reflexos imediatos no tema deste trabalho, serão aqui mencionadas superficialmente.

A reforma administrativa autorizou a assinatura de contratos de gestão entre as universidades públicas e a Administração Direta, nos termos do art. 37, § 8º, CR/88[151] e da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, o que não é vedado pela LDB.

O primeiro dilema seria a discutida constitucionalidade da Lei nº 9.637/98, a qual permite qualificar, como organização social, entidades privadas que irão absorver as atividades, prestadas por órgãos e entidades estatais extintas, fazer uso de seus bens públicos, móveis e imóveis, e servidores públicos, além de poderem receber do Estado recursos orçamentários em virtude do contrato de gestão firmado com o Poder Público. O marco legal dessas entidades privadas, no Brasil, ocorreu em 1995, com a instituição do programa Reforma do Aparelho do Estado. Existem, em trâmite no STF, Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIns), ajuizadas pelo PT e PDT (ADIn nº 1923-6) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (ADIn nº 1943-1), em função da suposta inconstitucionalidade dos arts. 2º, *caput* e inciso II; 4º, inciso VIII; 5º; 6º, *caput* e parágrafo único; 7º, *caput*, incisos I, II e parágrafo único; 12, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º; 13, *caput* e parágrafo único; 14, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º; e, por fim, 17, todos da Lei nº 9.637/98.

Caso sejam superadas as alegadas inconstitucionalidades, Ranieri (2000) apresenta outros problemas que devem ser resolvidos antes de se instituir a modalidade administrativa da organização social, no ramo educacional. Esses problemas vão desde a inadequação do regime jurídico das universidades (art. 19 LDB) com o da Lei nº 9.637/98, à possível violação da autonomia (art. 207 CR/88), à falta de garantia de manutenção dos recursos financeiros às universidades, à dificuldade no estabelecimento da contrapartida das IES e da verificação do cumprimento das cláusulas do contrato. Com isso, "é evidente que o emprego desta

[151] Art. 37 CR/88 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (Redação dada pela EC nº 19/98): [...]
§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre (Incluído pela EC nº 19/98):
I - o prazo de duração do contrato;
II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
III - a remuneração do pessoal (BRASIL, 1988).

via implicaria a alteração das relações entre o Estado e as instituições de ensino público, na medida em que alteram o padrão de financiamento e a redistribuição de poder dentro dos sistemas educacionais" (RANIERI, 2000, p. 228). Isso tudo, apesar da possibilidade de facilitação no repasse das verbas públicas e da instituição de meios para se controlar os resultados, conectando-se com a LDB. Em síntese:

> De toda sorte, a celebração de quaisquer ajustes na área educacional reclama acordos específicos que, fora da hipótese do § 8º, do artigo 37, da Constituição Federal, não apresentam, a meu ver, a natureza jurídica de contratos públicos, mas a de *convênios*, tal como previstos no artigo 116, da Lei nº 8.666/93, uma vez que em qualquer hipótese a avença, celebrada entre entes da Administração Pública, estaria voltada a finalidade comum aos partícipes, e não a interesses opostos e contraditórios (RANIERI, 2000, p. 229-230).

Ademais, outra questão, trazida pela reforma administrativa, foi a exigência da fixação dos subsídios dos servidores das universidades públicas, mediante legislação específica (art. 37, inciso X, CR/88[152]), como regra geral, o que violaria, aparentemente, a autonomia prevista no art. 207 CR/88. A contradição não se efetiva na realidade, para Ranieri (2000), pois as universidades públicas mantêm a atribuição do estabelecimento dos planos de cargos e salários, por decisão de seus órgãos deliberativos, o que é respaldado pelo art. 54, § 1º, inciso I, LDB, não havendo conflito verdadeiro com o art. 37, inciso X, CR/88.

Finalmente, a reforma previdenciária influenciou nas funções docentes das universidades públicas, com relação a ocupantes de cargos ou empregos públicos temporários (art. 40, § 13, CR/88, incluído pela EC nº 20/98[153]), posto que determina a inserção de tais professores no regime geral previdenciário. Ranieri (2000) menciona que, no Estado de São Paulo, existem docentes em cargos efetivos e ocupantes temporários, todos de natureza estatutária, após a aprovação em

[152] Art. 37, inciso X, CR/88 – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices (Redação dada pela EC nº 19/98) (BRASIL, 1988);
O presente dispositivo foi regulamentado pela Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001.

[153] Art. 40 CR/88 – Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo (Redação dada pela EC nº 41/03).
§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social (Incluído pela EC nº 20/98) (BRASIL, 1988).

concurso público de títulos e provas, fazendo jus ao regime previdenciário estadual, conforme a autonomia das universidades públicas, na administração e gestão financeira (art. 207 CR/88), bem como segundo os arts. 18, *caput*, 37, inciso I[154], e 206, inciso V, CR/88. O dilema é a constitucionalidade ou não da vinculação de recursos educacionais ao pagamento de proventos de servidores inativos, cuja natureza é previdenciária. Nesse ínterim, a resolução do dilema "consistiria no repasse do montante da folha de inativos às universidades públicas, pelo Estado, fora da rubrica `educação´" (RANIERI, 2000, p. 236).

2.3.3.4. Universidades

Por força dos arts. 205, 207 CR/88 e 54, *caput* e § 2º, LDB, outorga-se estatuto jurídico especial e diferenciado às universidades públicas. Ademais, concede autonomia a todas as universidades.

Como conseqüência, questões axiológicas derivam ao ordenamento jurídico como um todo, determinando obrigações sociais, desvinculadas do mercado, às universidades, pois a iniciativa privada pode assumir, com êxito, as matérias inerentes à oferta e à procura, em conformidade com Ranieri (2000). Assim, o ensino, a pesquisa e a extensão nas universidades estão atrelados ao fomento da cidadania, segundo os objetivos fundamentais da República brasileira (art. 3º CR/88), antes apresentados.

Ranieri (2000) explica que as universidades privadas também são responsáveis pelos objetivos supracitados, mas as distingue das públicas em função da dispensa "do retorno econômico das atividades", o que permite, às últimas, atuação "numa dimensão mais ampla, de natureza reflexiva e integradora, contribuindo para a solução de problemas sociais e o desenvolvimento do conhecimento em áreas de menor retorno econômico" (RANIERI, 2000, p. 237). Com isso:

> Informadas por estes valores, as finalidades da universidade pública inscritas genericamente no artigo 43 adquirem especificidade própria devido à sua referência ao contexto científico, epistemológico, histórico e social no qual está inserida (o que comprova não só pela integração dos hospitais

[154] Art. 37, inciso I, CR/88 – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei (Redação dada pela EC nº 19/98) (BRASIL, 1988);

> universitários ao sistema único de saúde, como na diretriz de composição dos colegiados universitários [art. 56], que exige a participação de segmentos da comunidade local e regional, além da institucional) (RANIERI, 2000, p. 237).

Cabe discordar, parcialmente, da referida argumentação. O art. 43 LDB indica as finalidades da educação superior, não discriminando se tais objetivos seriam cumpridos exclusivamente pelas universidades públicas, o que enseja a conclusão de que qualquer faculdade, centro universitário, ambos de índole pública ou privada, ou, até mesmo, universidade particular detêm compromisso social. As primeiras em função do ensino e da extensão e as últimas em virtude do ensino, da pesquisa e da extensão. Os arts. 206, inciso III, e 207 CR/88, em interpretação conjunta com o art. 43 LDB, ensejam tal conclusão. Como se verá em posteriores partes, relativas à Lei nº 10.172/01 e à finalidade pública, o PNE manifesta expressamente essa natureza jurídica, uma vez que a educação, em geral, é um bem público e, quando prestada por instituições particulares, torna-se serviço de utilidade pública e, por tais motivos, as IES privadas devem assumir postura social diversa da meramente mercantilista. Em sentido equivalente, Sousa (2003), analisando o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, alega que o Poder Executivo Federal manifestou que o Estado só possui a atribuição de financiar e coordenar as políticas públicas, não lhe cabendo executá-las. Portanto, teria que delegar à "iniciativa privada a responsabilidade de diminuir as mazelas provocadas pelo mercado" (BRASIL; PR; CRE, 1995, p. 24).

Nesse ínterim, englobariam o núcleo estratégico do Estado, em seus serviços não-exclusivos, nos termos do plano diretor do governo FHC (BRASIL, 1995), todas as IES, sem qualquer exceção, mas principalmente as universidades, públicas e privadas, porque lhes cabe o cumprimento do princípio da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão. As universidades, então, mantêm a integralidade do sistema educacional brasileiro, quando cumprem as missões de criar e transmitir o conhecimento e de aperfeiçoar, permanentemente, o corpo nacional de professores, conforme previsão do art. 63 LDB[155], independentemente de retornos

[155] Art. 63 LDB – Os institutos superiores de educação manterão:
I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;
II - programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;

financeiros. Por sua vez, devem assegurar o desenvolvimento da pesquisa e a dedicação integral dos seus professores (art. 52, incisos I e III, LDB), garantindo e viabilizando, ainda, a formação de docentes para todos os níveis e modalidades de ensino (arts. 63, 64 e 66 LDB) e a obrigação do Poder Público de incentivar o ensino à distância, também em todos os âmbitos educacionais.

Com relação às universidades públicas, ademais das mesmas responsabilidades genéricas[156] acima indicadas, decorrem do financiamento estatal (arts. 212, 213 CR/88 e 55 LDB) a gratuidade do ensino (arts. 206, inciso IV, CR/88, e 3º, inciso VI, LDB[157]) e a dedicação exclusiva[158] de seus profissionais de educação (art. 52, inciso III, LDB), isto é, despesas de natureza educacional (art. 70 LDB)[159]. De outro turno:

> [...] as normas relativas à utilização de recursos públicos, constantes do Título VII da LDB, apontam, a meu ver, um novo direcionamento para o financiamento das universidades públicas: a discriminação promovida pelos

III - programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis (BRASIL, 1996).
Este artigo foi regulamentado pelo Decreto nº 3.276, de 06 de dezembro de 1999, considerado ilegal e inconstitucional por Ranieri (2000, p. 238, nota 89), por exorbitar os limites do poder normativo, cuja teoria será detalhada em outra parte deste estudo. Todavia, ressalta-se que este não é o objeto deste trabalho e, por isso, não se analisará o Decreto nº 3.276/99.

[156] Entendam-se as funções inerentes às universidades públicas e privadas.

[157] Art. 3º LDB – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
VII - valorização do profissional da educação escolar;
VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
IX - garantia de padrão de qualidade;
X - valorização da experiência extra-escolar;
XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (BRASIL, 1996).

[158] Nota-se, aqui, a diferença entre dedicação integral, que não impede o exercício de trabalho em outra entidade ou como profissional autônomo, em horário não inserido nas 40 horas semanais destinadas à universidade particular. Cabe mencionar o art. 69 Decreto nº 5.773/06: "o exercício de atividade docente na educação superior não se sujeita à inscrição do professor em órgão de regulamentação profissional" (BRASIL, 2006). Ademais, o parágrafo único, do mesmo artigo, dispõe que: "o regime de trabalho docente em tempo integral compreende a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais para estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação" (BRASIL, 2006). Por outro lado, a dedicação exclusiva, que obsta qualquer atividade externa à universidade pública, mantém disposição legal específica do art. 57 LDB: "nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aulas" (BRASIL, 1996).
A última disposição foi regulamentada pelo Decreto nº 2.668, de 13 de julho de 1998.

[159] Ranieri (2000, p. 239) critica a distorção nos cálculos oficiais elevados sobre o custo-aluno (relação entre os recursos públicos destinados e a totalidade das matrículas) nas IES públicas, cujos gastos estão inseridos nas despesas educacionais.

> artigos 70 e 71, relativamente ao que constitui e ao que não constitui despesa com a manutenção e desenvolvimento do ensino, induz a busca de fontes alternativas de financiamento, para preservação dos repasses vinculados de recursos públicos às hipóteses expressamente ressalvadas no artigo 167, IV, da Constituição Federal, sob pena de inconstitucionalidade.
> É o caso, *v.g.*, das despesas realizadas com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social (artigo 71, IV), para as quais decorre a imposição legal de suporte mediante receitas próprias, dotações privadas.
> [...]
> Ainda que o ensino seja gratuito nos estabelecimentos oficiais (artigo 206, IV, da CF), e que a União, tanto quanto os Estados por extensão, estejam obrigados a assegurar recursos suficientes à sua manutenção e desenvolvimento (LDB, artigo 58), a gratuidade não é absoluta. A assistência social esgota-se nas atividades de extensão (artigo 71, II e IV), tanto quanto a pesquisa restringe-se ao aprimoramento do ensino ou à sua expansão (LDB, artigo 71, I).
> [...]
> Considerando-se que as disposições constitucionais excepcionais devem ser interpretadas restritivamente, como é o caso do citado artigo 167, IV; que a discriminação promovida pela LDB relativamente à natureza das despesas a serem suportadas com recursos públicos destinados à educação é exemplificativa e não taxativa, na medida em que sua definição se orienta pela mesma linha de proteção ao bem maior, que é o desenvolvimento e a manutenção do ensino, reforça-se a conclusão da gratuidade não absoluta. Aliás, nenhum direito é absoluto (RANIERI, 2000, p. 238-240).

Por tais razões, Ranieri (2000) flexibiliza o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, inciso IV, CR/88), já que o mesmo deve ser restritivamente interpretado. Assim, as graduações, os mestrados e doutorados devem ser totalmente gratuitos nas IES públicas, por formarem os docentes da educação superior (arts. 63, 64 e 66 LDB), excluindo do financiamento público os cursos de especialização (pós-graduação *lato sensu*), aperfeiçoamento e extensão (art. 71, inciso I, LDB). Dessas exceções, ressalva às especializações dos profissionais da educação básica, objetivando planejamentos, inspeções, supervisões e orientações educacionais, pois incidem na regra do art. 64 LDB. Além disso, outras despesas das universidades públicas devem ser arcadas com receitas próprias existentes nos seus orçamentos, como por exemplo, os gastos com pagamento de funcionários inativos, por possuírem natureza previdenciária e não educacional, precatórios judiciais (art. 100 CR/88[160]), cuja índole é administrativa, e

[160] Art. 100 CR/88 – À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

com hospitais universitários, quando não arcados na integralidade pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

2.3.3.5. Eqüidade

Segundo Pereira (1994), o conceito de eqüidade decorre da flexibilização da lei, a partir do ordenamento jurídico. Assim, "equiparada ou aproximada ao conceito de justiça real, a eqüidade impede que o rigor dos preceitos se converta em atentado ao próprio direito" (PEREIRA, 1994, p. 30). Como conseqüência:

> Correlato ao dever da eqüidade para o Estado e para as instituições de ensino há, a meu ver, para todos os que tiveram acesso a escolas públicas ou que receberam subsídios de instituições financiadoras públicas, um dever de "retorno social", ligado ao exercício da cidadania (liberdade-participação; obrigação de comportamento) e concernente às relações educação/desenvolvimento. A LDB poderia ter avançado também nesta direção, garantindo a passagem de um dever moral para um dever legal, como ocorre analogicamente com o serviço militar obrigatório (RANIERI, 2000, p. 247).

De qualquer forma, Ranieri (2000) aponta diversos dispositivos legais que seriam exemplos de aplicação da eqüidade no sistema educacional brasileiro.

---

§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente (Redação dada pela EC nº 30/00).
§ 1º-A Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado (Incluído pela EC nº 30/00).
§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exeqüenda determinar o pagamento segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito (Redação dada pela EC nº 30/00).
§ 3º O disposto no *caput* deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado (Redação dada pela EC nº 30/00).
§ 4º São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma estabelecida no § 3º deste artigo e, em parte, mediante expedição de precatório (Incluído pela EC nº 37/02).
§ 5º A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público (Parágrafo incluído pela EC nº 30/00 e renumerado pela EC nº 37/02).
§ 6º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade (Parágrafo incluído pela EC nº 30/00 e renumerado pela EC nº 37/02) (BRASIL, 1988).

O primeiro deles seria o art. 44 LDB, que assegura o acesso equânime à educação superior, manifestado pela autonomia das IES em formular seus processos seletivos, "liberdade limitada, evidentemente, pela noção de igualdade nos critérios de seleção" (RANIERI, 2000, p. 242). Por sua vez, o art. 208, inciso V, CR/88 seria "a imposição constitucional do critério do mérito como condição de ingresso e permanência", revelando "que a efetiva eqüidade consiste na superação das deficiências da educação básica" (RANIERI, 2000, p. 243), o que já foi mencionado, quando se tratou da ampliação de acesso ao ensino superior.

Além disso, a faculdade na criação de cursos seqüenciais, com flexibilidade e variados graus de abrangência (art. 44, inciso I, LDB), bem como o rompimento do paradigma universitário para o heterogêneo campo da educação superior (art. 45 LDB), seriam outros casos de eqüidade no direito educacional pátrio.

O art. 51[161] LDB estabelece obrigação de articulação entre as universidades e o ensino médio, na fixação dos critérios seletivos para admissão de discentes, o que não deixa de ser uma orientação para definição de conceitos fundantes e pré-requisitos, todos indispensáveis à formação dos alunos e ao desenvolvimento dos mesmos, no exercício da cidadania plena.

Não por demais, citam-se como medidas de eqüidade aquelas que ampliam os meios de permanência dos discentes nas IES, tais como: o direito ao fornecimento de informações pelas instituições sobre seus cursos e a possibilidade de abreviamento dos mesmos, mediante aproveitamento extraordinário de estudos (art. 47, §§ 1º e 2º, LDB[162]); a viabilidade de transferência de discentes, havendo vagas disponíveis e mediante aprovação em processo seletivo, segundo critérios

[161] Art. 51 LDB – As instituições de educação superior credenciadas como universidades, ao deliberar sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, levarão em conta os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio, articulando-se com os órgãos normativos dos sistemas de ensino (BRASIL, 1996).

[162] Art. 47 LDB – Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.
§ 1º As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições.
§ 2º Os alunos que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial, poderão ter abreviada a duração dos seus cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino.
§ 3º É obrigatória a freqüência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.
§ 4º As instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária (BRASIL, 1996).

das IES (art. 49 LDB); o deferimento de matrículas a alunos irregulares, quando existirem vagas, desde que apresentem capacidade para cursar tais disciplinas e sejam aprovados em processo seletivo (art. 50 LDB[163]); o exercício de atividades de estágio pelos discentes, sem qualquer vínculo empregatício, mas mediante o recebimento de bolsas de estágio e a contratação de seguro contra acidentes pessoais (art. 82, parágrafo único, LDB[164]); e, por fim, o aproveitamento dos alunos em funções de ensino e pesquisa, como monitores, prévia verificação dos seus rendimentos escolares e dos seus planos de estudos (art. 84 LDB[165]).

2.3.4. Aspectos gerais da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001

Como explicado anteriormente, o art. 214 CR/88, norma constitucional de conteúdo programático, determinava a edição de um plano nacional de educação, para compatibilizar as políticas, desenvolvidas pelas Administrações Públicas Federal, Estadual, Distrital e Municipal. Dessa forma, em 09 de janeiro de 2001, 10 anos após a vigência plena da CR/88 e passados 04 anos de existência da LDB, Lei nº 9.394/96, aprovou-se o PNE, Lei nº 10.172/01, com duração de 10 anos. Segundo Ranieri (2000), as referências existentes ao PNE, por si só, não iriam garantir, como de fato não o fizeram, a resolução dos dilemas educacionais, entre eles o analfabetismo e a melhora na qualidade do processo de ensino e aprendizagem. Contudo, a simples inclusão no texto constitucional permitiu "um novo padrão de efetividade, desde que asseguradas as suas condições de exeqüibilidade" (RANIERI, 2000, p. 77). "Com efeito, a superação da defasagem entre a norma que assegura direitos sociais e a sua efetiva aplicação é meta que só pode ser satisfeita por forças políticas, uma vez que exige um determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico" (RANIERI, 2000, p. 78).

---

[163] Art. 50 LDB – As instituições de educação superior, quando da ocorrência de vagas, abrirão matrícula nas disciplinas de seus cursos a alunos não regulares que demonstrarem capacidade de cursá-las com proveito, mediante processo seletivo prévio (BRASIL, 1996).

[164] Art. 82 LDB – Os sistemas de ensino estabelecerão as normas para realização dos estágios dos alunos regularmente matriculados no ensino médio ou superior em sua jurisdição.
Parágrafo único. O estágio realizado nas condições deste artigo não estabelecem vínculo empregatício, podendo o estagiário receber bolsa de estágio, estar segurado contra acidentes e ter a cobertura previdenciária prevista na legislação específica (BRASIL, 1996).

[165] Art. 84 LDB – Os discentes da educação superior poderão ser aproveitados em tarefas de ensino e pesquisa pelas respectivas instituições, exercendo funções de monitoria, de acordo com seu rendimento e seu plano de estudos (BRASIL, 1996).

A presente parte irá sintetizar as disposições gerais e inerentes à educação superior, constantes no PNE, com fundamento no próprio texto da Lei nº 10.172/01, de maneira que se possa ter uma visão global sobre os dispositivos de lei ordinária em questão.

Após a instalação da República, no Brasil, idealizou-se um plano nacional, para uniformizar as atividades dos entes federados, objetivando a evolução da educação em todos os níveis e modalidades, como requisito ao desenvolvimento do país. As reformas educativas das primeiras décadas, contadas do referido marco histórico e já analisadas neste trabalho, auxiliaram na percepção da educação como um problema brasileiro.

A Constituição de 1934, como dito, atribuiu competência privativa à União para legislar sobre diretrizes e bases nacionais da educação (art. 5º, inciso XIV) e para "fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País" (art. 150). Além disso, a educação tornou-se direito de todos e obrigação dos poderes públicos[166], ante a inspiração do "Manifesto dos Pioneiros da Educação"[167]. No seu art. 152, estabeleceu competência ao antigo CNE, "cuja principal função seria a de elaborar o Plano Nacional de Educação" (SAVIANI, 2004b, p. 74), para aprovação do Poder Legislativo.

De modo que as posteriores constituições[168] inseriram, de maneira implícita ou explícita, a concepção do PNE, mediante a aprovação de lei federal. Com isso, "a idéia prosperou e nunca mais foi inteiramente abandonada" (BRASIL, 2001, histórico).

O próprio PNE apresenta os seus antecessores. O primeiro, datado de 1962 e com prazo de 08 anos, na vigência da Lei nº 4.024/61, não foi instituído por lei, sendo uma determinação do MEC, mediante aprovação do CFE. Formava-se por várias metas quantitativas e qualitativas. Foi revisado em 1965, mediante a inserção de normas descentralizadoras e que estimulavam a formulação de planos estaduais de educação. Em outra revisão, datada de 1966, denominada Plano Complementar

[166] De acordo com o Capítulo II, Título V, Constituição de 1934, e CURY, 2005a, p. 25.
[167] Quase todas as reconstituições históricas, vinculadas à educação, mencionam e descrevem o momento de divulgação do "Manifesto dos Pioneiros", em 1932, como sendo de extrema importância estratégica, posto que definiu o "campo da educação no âmbito das políticas públicas" (FREITAS, 2005, p. 167).
[168] Com exceção da Constituição de 1937 (BRASIL, 2001, histórico).

de Educação, fomentou-se a criação de ginásios laborais para formação de analfabetos, com mais de 10 anos, modificando o repasse dos recursos federais.

Em 1967, o MEC propôs a aprovação de uma lei federal, que instituísse o PNE. Contudo, a iniciativa, apesar de exaustivamente discutida em reuniões nacionais de planejamento, não se efetivou.

Como ressaltado, a CR/88 reavivou a idéia de PNE, segundo previsão do art. 214. A LDB, conforme arts. 9º, inciso I, e 87, § 1º, atribuiu a sua criação à União, com a cooperação das demais entidades federadas, instituindo a década da educação e a obrigatoriedade de remessa, ao Congresso Nacional, do respectivo projeto de lei. Nesse contexto:

> Em 10 de fevereiro de 1998, o Deputado Ivan Valente apresentou no Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.155, de 1998 que "aprova o Plano Nacional de Educação". A construção deste plano atendeu aos compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, desde sua participação nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, consolidou os trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação – CONED e sistematizou contribuições advindas de diferentes segmentos da sociedade civil. Na justificação, destaca o Autor a importância desse documento – referência que "contempla dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros, embasado nas lutas e proposições daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária".
> Em 11 de fevereiro de 1998, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem 180/98, relativa ao projeto de lei que "Institui o Plano Nacional de Educação". Iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados com o Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março de 1998. Na Exposição de Motivos destaca o Ministro da Educação a concepção do Plano, que teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Considerou ainda realizações anteriores, principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela UNESCO e realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993. Além deste, os documentos resultantes de ampla mobilização regional e nacional que foram apresentados pelo Brasil nas conferências da UNESCO constituíram subsídios igualmente importantes para a preparação do documento. Várias entidades foram consultadas pelo MEC, destacando-se o Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME.
> Os projetos foram distribuídos às Comissões de Educação, Cultura e Desporto; de Finanças e Tributação; e de Constituição, Justiça e de Redação. Na primeira, é Relator, o Deputado Nelson Marchezan (BRASIL, 2001, histórico).

No PNE, foi determinado o modo de distribuição dos recursos financeiros públicos, nos termos precisos do art. 212, § 3º, CR/88, e a coerência das políticas e

ações da Administração Pública, com a finalidade de desenvolvimento do ensino. De maneira que os arts. 214, 212 e seu § 3º, todos da CR/88, direcionaram a criação de uma política nacional educacional articulada e integrada.

Por sua vez, os objetivos do PNE são a melhora da qualidade do ensino, o aumento do nível escolar da população brasileira, a diminuição das desigualdades sociais e regionais, mediante a ampliação do acesso e da permanência, e a democratização da gestão nos estabelecimentos públicos oficiais, por meio dos projetos pedagógicos de curso (PPC) e da participação da sociedade nos conselhos escolares.

Estabeleceram-se, ainda, prioridades no PNE, em virtude dos comandos constitucionais (arts. 205 a 214 CR/88) e das necessidades sociais, para fazer frente à limitação de recursos financeiros e ao desafio de ofertar, progressivamente, educação de qualidade, em comparação a outros países. Entre tais prioridades estão:

A garantia de ensino fundamental obrigatório, com duração de 08 anos, para crianças de 07 a 14 anos de idade, assegurando o ingresso, a permanência e a conclusão desse nível às mesmas. A formação mínima para o exercício da cidadania e para o aproveitamento do patrimônio cultural da sociedade está incluída nessa prioridade, determinando que o processo pedagógico seja adequado às demandas docentes, de forma a conseguir a isonomia na aprendizagem, entre todas as classes sociais. Em complementação, garante-se, também, o mesmo nível de ensino aos que não o concluíram ou aos que não tiveram acesso a ele, quando possuíam a idade própria, erradicando o analfabetismo, através da educação de jovens e adultos[169].

Com relação aos outros níveis de ensino, planeja-se a ampliação de acesso à educação infantil, ao ensino médio e ao superior, estendendo-se a obrigatoriedade aos dois primeiros níveis, ora tratados, inclusive aos jovens e adultos que não cursaram o ensino médio, sem prejuízo do estabelecimento de metas a serem cumpridas. Nesta prioridade, insere-se a abertura de oportunidades de educação

[169] Assim, "a alfabetização dessa população é entendida no sentido amplo de domínio dos instrumentos básicos da cultura letrada, das operações matemáticas elementares, da evolução histórica da sociedade humana, da diversidade do espaço físico e político mundial e da constituição da sociedade brasileira", envolvendo, "ainda, a formação do cidadão responsável e consciente de seus direitos e deveres" (BRASIL, 2001, objetivos e prioridades).

profissional, em complementação à básica, desenvolvendo as aptidões para a vida produtiva. Nesse sentido:

> A ampliação do atendimento, neste plano, significa maior acesso, ou seja, garantia crescente de vagas e, simultaneamente, oportunidade de formação que corresponda às necessidades das diferentes faixas etárias, assim como, nos níveis mais elevados, às necessidades da sociedade, no que se refere a lideranças científicas e tecnológicas, artísticas e culturais, políticas e intelectuais, empresariais e sindicais, além das demandas do mercado de trabalho (BRASIL, 2001, objetivos e prioridades).

Deseja-se valorizar os educadores, especialmente na formação inicial e continuada dos mesmos, assegurando adequadas condições laborais[170]. A última prioridade seria o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de sistemas informativos, com efetivas coletas e distribuição de dados, e avaliativos, para todos os níveis e formas de ensino, sem qualquer exceção, já que são instrumentos para gestão e melhoria da educação nacional.

Para efetivar tais objetivos e prioridades, o PNE constitui-se de diretrizes para a administração e financiamento da educação, para cada nível de ensino e para a valorização do magistério, sem prejuízo da fixação de metas em todos os citados âmbitos, nos 10 anos seguintes à sua aprovação e vigência plena. Em síntese, são metas gerais ao Brasil, não olvidando a necessária adaptação às especificidades locais e regionais, designada aos Estados e Municípios.

2.3.4.1. Educação Superior no PNE

Quando trata da educação superior, o PNE começa fazendo um diagnóstico sobre a realidade, existente no país, quando da aprovação da Lei nº 10.172/01. Apresenta, portanto, os dilemas pelos quais a educação superior sofria, no Brasil, cuja perspectiva era de agravamento, caso o PNE não a renovasse e a desenvolvesse.

Naquele momento, os egressos do ensino médio possuíam número de vagas na educação superior, adequadas à demanda. Entretanto, já se previa um aumento significativo da procura pelo ensino superior, principalmente por parte de população

[170] O PNE dá alguns exemplos do que seriam condições de trabalho adequadas: "o tempo para estudo e preparação das aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério" (BRASIL, 2001, objetivos e prioridades).

carente, o que decorria de questões demográficas, exigências do mercado de trabalho e políticas públicas sobre o ensino médio.

Assim, o número de discentes, matriculados nas IES, já estava crescendo, quando foi aprovado o PNE. Tal fato pode ser constado por apartados deste estudo, inerentes à ampliação de acesso ao ensino superior, ao fenômeno da expansão da educação de mesmo nível, cujos dados estatísticos comprovam, empiricamente, a presente alegação.

Dessa forma, o PNE destaca a contribuição do segmento privado na educação superior, a partir da "década de 70, como decorrência de uma pressão de demanda a partir da `questão dos excedentes´" (BRASIL, 2001, educação superior – diagnóstico), manifestando concordância com a continuidade desta tendência, desde que se garanta o padrão de qualidade.

Nesse ínterim, o fortalecimento do setor público seria indispensável ao asseguramento das atividades, inerentes às universidades, quais sejam o ensino, a pesquisa e a extensão, todas essenciais ao desenvolvimento tecnológico, científico e cultural do Brasil. Salienta-se que a expansão do segmento público ocorreu em função da ampliação das redes estaduais que, apesar de importante, não podem abandonar o ensino médio, que também deve crescer com qualidade. Por tal motivo e em virtude do sistema de colaboração (art. 211, *caput*, CR/88), os recursos estaduais à educação superior necessitam ser adicionais aos 25% da receita de impostos, atrelada à manutenção da educação básica, de acordo com os arts. 211, § 3º, e 212, *caput*, CR/88. Além disso, coloca-se de manifesto o aumento das matrículas em IES públicas municipais, o que contraria as determinações contidas na EC nº 14/96, posto que o sistema municipal deve atuar na educação infantil e no ensino fundamental, com prioridade (art. 211, § 2º, CR/88). Com isso, reserva-se à União o encargo de atuar no ensino superior (arts. 211, § 1º, CR/88, e 16 LDB), financiando as IFES, que necessitam do apoio financeiro do Estado. A importância das universidades públicas, segundo o legislador (BRASIL, 2001), reside no desenvolvimento da pesquisa e na índole de paradigma das demais IES, para o ensino de graduação, cabendo às mesmas a qualificação de docentes para lecionarem na educação básica e superior, perante as IES públicas e privadas, em conformidade com a determinação do art. 52, inciso II, LDB. Em qualquer caso, o PNE alerta sobre a necessidade de se racionalizar as despesas e de se diversificar o sistema, mantendo o papel do segmento público na educação superior brasileira.

Feito o diagnóstico, o PNE traça diretrizes à educação superior, pois esse sistema de ensino é crucial ao desenvolvimento e à independência de qualquer país. Nesse sentido, "num mundo em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior" (BRASIL, 2001, educação superior – diretrizes).

Por tal motivo, a Administração Pública deve respaldar as IES, para que elas cumpram com suas finalidades social, institucional e, principalmente, educacional. A produção do conhecimento, responsabilidade das universidades e centros de pesquisa é o cerne da evolução científica e tecnológica das sociedades modernas. Com isso, as IES nacionais devem trabalhar, conjuntamente, com o Poder Público, para solucionar os dilemas atuais, em todas as áreas, reduzindo as desigualdades e buscando um futuro promissor à sociedade brasileira. Ressaltam as responsabilidades das IES, já que as mesmas devem formar os profissionais do magistério da educação básica, dos docentes e cientistas do nível superior, além de fomentar a pesquisa e as invenções.

Desse modo, o sistema de ensino superior deve ser composto por diversas instituições de naturezas distintas, cada qual com suas funções específicas. O núcleo do sistema deverá ser as universidades, para exercício pleno do princípio da indissociabilidade entre ensino, da pesquisa e da extensão, conforme art. 207, *caput*, CR/88, sem prejuízo da função institucional de desenvolver o Brasil e diminuir os desequilíbrios regionais, o que justifica a integração das mesmas no sistema nacional de ciência e tecnologia (art. 86 LDB). Em sentido equivalente:

> No mundo contemporâneo, as rápidas transformações destinam às universidades o desafio de reunir em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, os requisitos de relevância, incluindo a superação das desigualdades sociais e regionais, qualidade e cooperação internacional. As universidades constituem, a partir da reflexão e da pesquisa, o principal instrumento de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade. Nessas instituições apropria-se o patrimônio do saber humano que deve ser aplicado ao conhecimento e desenvolvimento do País e da sociedade brasileira. A universidade é, simultaneamente, depositária e criadora de conhecimentos (BRASIL, 2001, educação superior – diretrizes).

A própria CR/88 indica o requisito essencial ao cumprimento da referida diretriz básica, ou seja, a autonomia universitária didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial (art. 207 CR/88).

Por sua vez, a CR/88 determina que o Estado assegure o direito de acesso ao ensino superior, à pesquisa e à produção artística, respeitando sempre a capacidade dos indivíduos (art. 208, inciso V, CR/88). Como apresentado anteriormente, houve um aumento pela busca de vagas na educação superior, ante o aumento de egressos do ensino médio e, por isso, o planejamento criterioso é a solução para se garantir um ensino de qualidade, não massificado. Assim, "é importante a contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na educação superior e tem um relevante papel a cumprir, desde que respeitados os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino" (BRASIL, 2001, educação superior – diretrizes).

O PNE coloca em evidência a necessidade de expansão das universidades públicas, para incorporar os alunos carentes, em número cada vez maior, e para evoluir a pesquisa indispensável ao Brasil, como já estavam fazendo. "Deve-se assegurar, portanto, que a setor público neste processo, tenha uma expansão de vagas tal que, no mínimo, mantenha uma proporção nunca inferior a 40% do total" (BRASIL, 2001, educação superior – diretrizes). Aconselha-se, ainda, o aumento de vagas durante o período noturno, principalmente nas IFES, para que o aluno-trabalhador tenha acesso ao ensino de qualidade, em igualdade de condições com os discentes diuturnos, o que ensejará uma melhora no indicador sobre a relação entre professor e alunos.

Os centros universitários, também, possuem relevância na educação superior em expansão, embora não sejam, essencialmente, responsáveis pela pesquisa, já que ministram ensino qualitativo e, por vezes, atuam na extensão, devendo lhes ser outorgados os privilégios dos arts. 53 e 54, § 1º, LDB, em conformidade com o PNE.

Com referência ao controle e à avaliação das IES pelo Poder Público, o PNE declara que:

> Para promover a renovação do ensino universitário brasileiro, é preciso, também, reformular o rígido sistema atual dos controles burocráticos. A efetiva autonomia das universidades, a ampliação da margem de liberdade das instituições não-universitárias e a permanente avaliação dos currículos constituem medidas tão necessárias quanto urgentes, para que a educação superior possa enfrentar as rápidas transformações por que passa a sociedade brasileira e constituir um pólo formulador de caminhos para o desenvolvimento humano em nosso país (BRASIL, 2001, educação superior – diretrizes).

Torna-se, então, essencial aperfeiçoar a qualidade do ensino ofertado, mediante o estabelecimento de um sistema de avaliação amplo, somado à criação de novos programas de pós-graduação, para qualificar professores ao magistério superior.

Como cabe a União atuar no ensino superior, ante sua competência residual (arts. 211, §§, CR/88), tal encargo deve comprometer a maior parte de seus recursos vinculados à educação, nos termos do art. 212, *caput*, CR/88, o que possibilitaria financiamento seguro e suficiente às IES públicas.

Outra diretriz de relevo à educação superior é a sua função de produzir, desenvolver e distribuir o conhecimento aos demais níveis de ensino, bem como formar seus docentes. Tal diretriz exige das IES, em geral, articulação com os outros níveis de ensino e compromisso com o sistema educacional do país, em razão da colaboração, instituída pela norma constitucional programática do art. 205 CR/88.

Por fim, o PNE indica a necessidade de revisão e de ampliação da política pública de incentivo aos programas de pós-graduação, para se proceder às investigações científica, humanística e tecnológica, em colaboração entre o Ministério da Ciência e Tecnologia, as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e as universidades.

2.3.4.2. Pretensões do PNE

O PNE, Lei nº 10.172/01, estabeleceu metas para a educação superior, para seu financiamento e gestão. Das 35 pretensões criadas, 04 foram vetadas pela Presidência da República[171], o que totaliza 31 objetivos ainda vigentes. São eles:

Aumentar o acesso à educação superior, para, no mínimo, 30% da população com idade de 18 a 24 anos e formular políticas públicas de expansão que reduzam as desigualdades de vagas disponíveis, nas diversas regiões do Brasil, exigindo-se a colaboração e a iniciativa da União em tais sentidos. Ademais, deverá ser criado um sistema de educação à distância, auxiliando e aumentando o atendimento a cursos presenciais, entre eles os de formação continuada.

Deverão ser garantidas às universidades públicas as prerrogativas de autonomia, nos termos do art. 207 CR/88, institucionalizando "um amplo e

[171] Dos 04 vetos, 03 foram relativos ao financiamento da educação superior.

diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica" (BRASIL, 2001, educação superior – objetivos e metas, nº 6). Além disso, deverá ser fomentado o estabelecimento de sistemas internos de avaliação institucional nas próprias IES, nacionalmente articulados, se possível, para elevar o padrão de qualidade no ensino e na extensão, bem como na pesquisa, quando se tratarem de universidades. Dessa forma e em função do sistema avaliativo nacional, deverá ser estendida a autonomia às IES não universitárias, públicas ou particulares, formulando critérios para o recredenciamento de tais instituições e para o reconhecimento dos cursos superiores, de maneira periódica. Segundo padrões mínimos, previamente estabelecidos pela Administração Pública, exigir das IES, como requisito para os periódicos, recredenciamentos ou renovações de reconhecimento de seus cursos, o progressivo incremento de suas bibliotecas, laboratórios e equipamentos.

O PNE sugere a formulação de diretrizes curriculares nacionais, garantindo, ainda, a diversidade e a flexibilidade aos cursos das IES, como forma de atender às peculiaridades específicas regionais e de seus alunos. Nas diretrizes de cursos que formem professores, deverão ser inseridas as questões transversais, tais como: "gênero, educação sexual, ética (justiça, diálogo, respeito mútuo, solidariedade e tolerância), pluralidade cultural, meio ambiente, saúde e temas locais" (BRASIL, 2001, educação superior – objetivos e metas, nº 12).

Ademais, o PNE pretende a diversificação do sistema de educação superior, para favorecer e valorizar as IES não universitárias que ofertem ensino qualitativo, atendendo demandas gerais ou específicas de formação, tais como a tecnológica, as novas profissões liberais e o magistério. Deseja também a diversificação e ampliação na oferta do ensino, com grande flexibilidade de formação, incentivando cursos noturnos com novas propostas, fornecidos por meio de cursos seqüenciais e modulares, devidamente certificados.

Com relação às pós-graduações, o PNE, no seu prazo de validade, estabelece como meta o estímulo, a consolidação e o desenvolvimento da pesquisa nas universidades, para dobrar a quantidade de investigadores qualificados no país. Com isso, pretende um aumento anual mínimo de 5% do número de mestres e doutores, formados nas pós-graduações brasileiras. Determina, ainda, a realização de estudos periódicos sobre a saída para o exterior de investigadores nacionais,

formados no país, analisando os motivos de tais condutas, para obstar o êxodo. Planeja, então, instrumentos para atrair pesquisadores e talentos estrangeiros ao Brasil. Como complementação, sugere o emprego da pesquisa como elemento do processo de ensino e aprendizagem na educação superior, aumentando a participação discente nas investigações acadêmicas.

Para resguardar o direito à educação superior das minorias, vítimas de discriminação na sociedade, o PNE propõe a formulação de programas de compensação de deficiências escolares preexistentes, para que possam competir, nas mesmas condições, nos processos seletivos de admissão nas IES. As referidas instituições, quando de natureza pública, deverão garantir a seus servidores técnico-administrativos planos de capacitação, escolhendo a forma de emprego de tais disponibilidades orçamentárias.

No que toca às atividades de extensão, as IES devem oferecer cursos de mesma natureza a adultos, graduados no ensino superior ou não, que necessitem de educação continuada, "na perspectiva de integrar o necessário esforço nacional de resgate da dívida social e educacional" (BRASIL, 2001, educação superior – objetivos e metas, nº 21). Além disso, deverá ser implantado um "Programa de Desenvolvimento da Extensão Universitária" (BRASIL, 2001, educação superior – objetivos e metas, nº 23), em todas IFES, no período de 2001 a 2004, determinando que 10% de todos os créditos, exigidos para a formatura nas graduações, sejam cumpridos pelos alunos em atividades de extensão. O PNE pleiteia a criação de conselhos comunitários, compostos por membros da sociedade, pessoas físicas ou jurídicas, para fiscalizar e controlar as ações universitárias, garantindo a devolução à comunidade dos resultados do ensino, da extensão e, especialmente, da pesquisa.

Em referência ao financiamento da educação superior, pretende-se criar um sistema para o segmento público, levando em conta a pesquisa e o número de discentes atendidos qualitativamente, quando se repartirem os recursos financeiros, provenientes da União às IFES. Para IES públicas, solicita-se a adoção de programas de assistência estudantil, para dar suporte aos estudantes carentes com bom desempenho acadêmico. Aconselha-se, ainda, a oferta de apoios econômicos às IES comunitárias, sem finalidades lucrativas, quando, em sua circunscrição de atividade, inexistir IES pública, desde que o custo e a qualidade do ensino fornecido sejam adequados, conforme critérios do Poder Público. Por sua vez, o PNE indica a necessidade de estimular as IES, com verbas públicas federais ou estaduais,

inclusive com parte dos recursos vinculados à ciência e à tecnologia, a estabelecerem programas especiais para aumento da titulação ou capacitação docente, o que acabará consolidando a pós-graduação e a pesquisa brasileira.

Finalmente, o PNE indica, sobre a gestão da educação superior, a necessidade de se estimular a inserção de representantes da sociedade civil nos Conselhos Universitários, devendo ser observadas metas específicas para a formação de docentes, para a educação à distância, indígena, especial e de jovens e adultos. Solicita, ainda, o fornecimento de informações anuais pertinentes à formulação de políticas educacionais[172], coletadas em questionário sobre o ENC, bem como a identificação, por parte das IES, de alunos da educação básica com habilidades intelectuais altas, nas parcelas carentes da população, com a finalidade de se conceder bolsas e apoios econômicos ao prosseguimento dos estudos de tais discentes.

2.3.5. Aspectos gerais da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004

No dia 14 de abril de 2004, durante os mandatos do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e do Ministro de Estado Tarso Genro, foi sancionada a Lei nº 10.861 (Lei do SINAES) (publicada em 15 de abril de 2004, momento em que passou a ter vigência plena – art. 15), que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). A finalidade da referida lei ordinária, que tramitou regularmente no Congresso Nacional, é garantir a existência de um processo nacional avaliativo de IES, mediante uma análise dos cursos de graduação e dos seus respectivos discentes (art. 1º Lei do SINAES)[173]. A aprovação da Lei do SINAES deriva da competência privativa da União em legislar normas gerais (art. 22, inciso XXIV, CR/88) e em assegurar a avaliação brasileira do rendimento acadêmico

[172] O PNE apresenta alguns exemplos sobre informações relevantes à educação superior, "tais como trancamento de matricula ou abandono temporário dos cursos superiores motivados por gravidez e/ou exercício de funções domésticas relacionadas à guarda e educação dos filhos" (BRASIL, 2001, educação superior – objetivos e metas, nº 31).

[173] Para aprofundamento nos elementos de concepção, desenho e operacionalização do SINAES, seus princípios e critérios (educação como direito social e dever do Estado, valores sociais historicamente determinados, regulação e controle, prática social com objetivos educativos, respeito à identidade e à diversidade institucional do sistema heterogêneo, globalidade, legitimidade e continuidade), seus procedimentos metodológicos (auto-avaliação das IES, avaliação externa organizada pela CONAES e retroalimentação do sistema), o Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA), o relatório interno e externo da auto-avaliação e as funções regulatórias do Poder Público, com referência ao sistema avaliativo, ver BRASIL; MEC; INEP, 2007, p. 87-137.

nos ensinos fundamental, médio e superior, englobando as IES, em colaboração com os demais sistemas de ensino, especialmente o estadual, para definir prioridades e garantir a melhora da qualidade do ensino. Além disso, cabe à União efetivar as autorizações, reconhecimentos, credenciamentos, supervisões e avaliações dos cursos e das IES, respectivamente, inseridas no sistema federal de ensino (art. 9º, incisos VI, VIII e IX, LDB). Assim, destaca-se que o desenvolvimento do SINAES deve ser realizado com a colaboração dos sistemas de ensino dos Estados membros, bem como do Distrito Federal (art. 1º, § 2º, Lei do SINAES), tendo em vista o pacto federativo brasileiro.

Os objetivos da Lei do SINAES estão previstos no § 1º, do seu art. 1º:

> § 1º, art. 1º Lei do SINAES – O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004).

Dessa forma, tais finalidades respaldam o diagnóstico da educação superior, apresentado neste estudo[174], desde a existência do interesse público, no ensino qualitativo e na existência das IES, até a ampliação da oferta de vagas no nível em questão, devidamente coordenada entre as regiões brasileiras.

Segundo o art. 2º, *caput*, incisos e parágrafo único, Lei do SINAES, o sistema deverá garantir, durante processo avaliativo das IES, dos cursos e da evolução educacional dos discentes, cujas informações devem ser disponibilizadas ante o princípio constitucional da publicidade (art. 5º, inciso LX, CR/88), as avaliações institucionais, de âmbito interno e externo, analisando, global e integralmente, as dimensões, estruturas, compromisso e responsabilidades sociais, atividades, finalidades e relações das IES e de seus cursos. Em qualquer caso, a identidade e a diversidade dos sujeitos da avaliação devem ser respeitadas, possibilitando a participação no processo dos discentes, docentes, funcionários técnico-administrativos e membros da sociedade civil, devidamente representados. Os dados e resultados dos processos avaliativos serão considerados referenciais

[174] Nesse sentido, os apartados referentes às heterogeneidade institucional, ampliação de acesso e expansão do ensino superior, legislação educacional como ramo do Direito Público, universidades e sobre o PNE.

indispensáveis aos processos de regulação e supervisão da educação superior, compreendendo-se os procedimentos de credenciamento e recredenciamento de IES, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de ensino superior.

Entre os objetivos da avaliação, o perfil e o alcance social dos cursos das IES deverão ser considerados, especialmente as dimensões institucionais, previstas no art. 3º Lei do SINAES, ora transcrito pela sua importância:

> Art. 3º Lei do SINAES – A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:
> I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;
> II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;
> III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;
> IV – a comunicação com a sociedade;
> V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;
> VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;
> VII – infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;
> VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;
> IX – políticas de atendimento aos estudantes;
> X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.
> § 1º Na avaliação das instituições, as dimensões listadas no *caput* deste artigo serão consideradas de modo a respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas, devendo ser contemplada, no caso das universidades, de acordo com critérios estabelecidos em regulamento, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu desempenho, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.
> § 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a auto-avaliação e a avaliação externa *in loco*.
> § 3º A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas (BRASIL, 2004).

Assim, exige-se das IES, públicas e particulares, a criação de uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), para assegurar a avaliação institucional interna. O prazo dado pela Lei do SINAES foi de 60 dias, contados da publicação da norma, para conduzir os processos da mencionada natureza, sistematizar e prestar as informações, solicitadas pelo INEP. Determinou-se que a constituição da CPA fosse realidade por ato do dirigente máximo da IES ou por previsão no seu estatuto ou regimento, possibilitando a participação da integralidade dos segmentos da comunidade universitária e sociedade civil organizada. Ademais, outorgou-se, legalmente, autonomia e independência a essa comissão, em face aos demais órgãos colegiados da IES, proibindo que sua composição privilegiasse com a maioria absoluta um dos segmentos existentes na instituição (art. 11, *caput* e incisos, Lei do SINAES).

O objetivo específico da avaliação dos cursos de graduação é verificar as condições de ensino ofertadas aos discentes, quanto ao corpo docente, à organização didático-pedagógica e às instalações físicas. Para tanto, empregará procedimentos e instrumentos diversos, especialmente visitas obrigatórias de especialistas na área do conhecimento do curso, avaliando-se, mediante conceitos, com cinco níveis, tendo em vista as dimensões, isoladas ou em conjunto (art. 4º, §§ 1º e 2º, Lei do SINAES).

As avaliações, no local das IES, públicas[175] ou privadas, e de seus cursos, previstas no § 2º, do art. 3º Lei do SINAES, foram regulamentadas pela Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004, que instituiu as taxas a serem arcadas pelas instituições, a favor do INEP, em função das avaliações periódicas que tal órgão realizar, quando houver requerimento de credenciamento ou recredenciamento de IES e solicitação de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação (arts. 9º, inciso IX, e 46 LDB), ou mesmo quando se proceder à reavaliação após o saneamento de eventuais deficiências. Tudo isso em conformidade com o art. 1º, *caput* e parágrafo único, Lei nº 10.870/04.

Destaca-se, desde já, que a aprovação das Leis nº 10.861/04 e 10.870/04 demonstra uma evolução no sistema nacional de avaliação da educação superior, já que, sem sombra de dúvida, cumpre integralmente o princípio da legalidade (art. 5º, inciso II, CR/88), estabelecendo obrigações e condutas às IES, suas mantenedoras

[175] Para as IES públicas garante-se a necessária previsão orçamentária (art. 2º Lei nº 10.870/04).

e seus alunos, por meio de lei ordinária e não apenas por ato administrativo normativo.

Para se avaliar o desempenho dos discentes dos cursos de graduação, criou-se o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Esse exame, com introdução gradativa no SINAES, aplicará questões sobre os conteúdos programáticos, contidos nas diretrizes curriculares nacionais do respectivo curso, sobre as habilidades necessárias à adaptação, exigida pela evolução do conhecimento profissional, e sobre as competências indispensáveis à compreensão de temas exteriores e distintas aos estudos realizados, vinculados à realidade brasileira e mundial. A periodicidade do exame, para cada curso, nunca poderá ser superior a 03 anos, devendo ser realizado ao final do primeiro e do último ano da graduação, por prévia determinação do Ministro da Educação, mediante procedimentos amostrais. Tal avaliação também se manifestará por meio de conceitos com escala de cinco níveis, levando em consideração os padrões mínimos, formulados por especialistas de diferentes áreas de conhecimento, sendo acompanhada de instrumento que levantará o perfil dos discentes, a fim de se compreender os resultados de cada um. Na publicação dos resultados do ENADE foi proibida qualquer identificação nominal do aproveitamento individual, obtido pelo aluno, disponibilizado apenas a ele, por documento específico, emitido pelo INEP. Os discentes com melhores resultados serão estimulados pelo MEC, mediante concessão de bolsas de estudo, outros auxílios ou prêmios distintivos, para fomentar a continuidade dos estudos nas graduações ou pós-graduações, prévia regulamentação (art. 5º, §§, Lei do SINAES).

Por sua vez, o ENADE tornou-se componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, devendo ser inscrito no histórico escolar dos discentes que se submeterem a ele. Dessa forma, estabeleceu-se a obrigação de realização do exame por parte dos alunos, sob pena óbice à formatura, que somente se realizará quando atestada a efetiva participação do mesmo na prova ou mediante dispensa oficial do MEC, a ser explicitada por ato administrativo normativo, ainda não expedido. Criou-se, ainda, outra obrigação aos dirigentes das IES, ou seja, a inscrição de seus discentes habilitados à realização do ENADE, junto ao INEP, nos prazos por ele fixados. Como penalidade pela não inscrição dos alunos, o dirigente e a própria IES poderão ser sancionados, administrativa, civil e penalmente, de acordo

com os § 2º, do art. 10 e art. 12 Lei do SINAES (art. 5º, §§ 5º, 6º e 7º Lei do SINAES).

Com isso, a Lei do SINAES estabeleceu um tripé avaliativo, cada qual com suas regras e dimensões próprias. O primeiro, seriam as avaliações institucionais, de índole externa, a ser realizada pelos especialistas do INEP, e interna, quando procedida pela CPA da própria IES. O segundo, seriam as avaliações dos cursos, oferecidos pela IES, para se constatar as condições de ensino dadas aos alunos. O terceiro, seria o ENADE para se verificar o desempenho dos discentes e o processo de ensino e aprendizagem, desenvolvido no cerne da IES. A responsabilidade pelas avaliações das IES, dos cursos e dos estudantes ficará a cargo do INEP (art. 8º Lei do SINAES), sendo que os resultados das duas primeiras avaliações serão publicados e disponibilizados pelo MEC (art. 9º Lei do SINAES).

Além disso e por força dos arts. 6º e 7º Lei do SINAES, instituiu-se a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), integrante da estrutura do MEC e diretamente subordinada ao Ministro da Educação, com competência para coordenar e supervisionar o SINAES[176]. Trata-se de órgão colegiado composto por 13 membros. Há 01 representante do INEP, 01 da CAPES, 01 dos discentes, 01 dos docentes e 01 do corpo técnico-administrativo das IES. Entretanto, são 03 do MEC (01 do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior), e 05, mediante indicação do Ministro de Estado da Educação, selecionados entre cidadãos, "com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior" BRASIL, 2004, art. 7º, inciso VII). A escolha de tais membros se dará na forma dos §§, do art. 7º Lei do SINAES, por nomeação dos representantes do INEP e da

[176] Art. 6º Lei do SINAES – Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, com as atribuições de:
I – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;
II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;
III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
IV – articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;
V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;
VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;
VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação (BRASIL, 2004).

CAPES, do Ministro da Educação e do Presidente da República. Os mandatos dos membros da CONAES, o exercício de sua presidência e a previsão de inexistência de remuneração, ressalvadas as despesas com transporte e diárias, estão descritos nos mesmos dispositivos legais e no parágrafo único do art. 13, da lei em foco, determinando que as IES deverão abonar as eventuais faltas do estudante, cujas aulas coincidam com as reuniões da comissão. O prazo de instalação da CONAES foi de 60 dias, a partir da publicação da Lei nº 10.861/04 (art. 13 Lei do SINAES).

Na eventualidade do resultado da avaliação ser insatisfatório, o art. 10 Lei do SINAES exige a assinatura de um protocolo de compromisso, público e acessível a qualquer interessado, entre o MEC e a IES, contendo um diagnóstico claro e preciso das condições, existentes na instituição, as diligências necessárias para se superar os problemas detectados, a serem tomadas por ela, a fixação expressa de prazos e objetivos para se cumprir os encaminhamentos antes indicados, a ciência inequívoca dos dirigentes sobre suas responsabilidades e a criação de uma comissão interna específica para fiscalização do adimplemento do protocolo de compromisso, na própria IES.

Na hipótese de ser descumprido o protocolo de compromisso por parte da IES, poderão ser aplicadas penalidades pela SESu e seu Departamento de Supervisão do Ensino Superior[177], pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) ou pela Secretaria de Educação a Distância (SEED), órgãos do MEC, mediante parecer da CES do CNE, prévio processo administrativo, sob o crivo do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, CR/88)[178]. Da decisão que sancionar a IES, caberá recurso administrativo ao Ministro da Educação, de acordo com os §§, do art. 10 Lei do SINAES, sem prejuízo do acesso ao Poder Judiciário, caso haja alguma ilegalidade formal nos atos praticados durante a avaliação. Desse modo:

> § 2º, Art. 10 Lei do SINAES – O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:
> I – suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação[179];

[177] Nesse sentido, BRASIL; MEC; INEP, 2007, p. 44.
[178] Nos termos do art. 63 Decreto nº 5.773/06.
[179] O período da suspensão da abertura de processo seletivo nos cursos da IES sancionada será fixado por ato da SESu e seu Departamento de Supervisão do Ensino Superior (art. 10, § 5º, Lei do SINAES).

> II – cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;
> III – advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior (BRASIL, 2004).

Não por demais, o art. 12 Lei do SINAES alerta que os responsáveis pelo fornecimento de informações falsas ou pelo preenchimento incorreto de formulários e relatórios de avaliação, desde que acarretem omissão ou distorção dolosa[180] de dados, serão sancionados civil, penal e administrativamente.

Finalmente, o art. 14 Lei do SINAES outorga poder normativo ao Ministro de Estado da Educação, para regulamentar, por ato administrativo normativo, os procedimentos avaliativos do sistema. A exemplo dos arts. 1º e 2º Lei nº 9.131/95, o referido art. 14 Lei nº 10.861/04 também será analisado em apartado futuro, tendo em vista estar inserido nas funções normativas do Poder Público.

2.3.6. Aspectos gerais do Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006

O Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, expediu o Decreto nº 5.773, em 09 de maio de 2006, sobre o exercício das atribuições de regulação, supervisão e avaliação das IES, dos cursos superiores de graduação e dos seqüenciais, no sistema federal de ensino (art. 1º Decreto nº 5.773/06). O atual Ministro de Estado da Educação, Fernando Haddad, já ocupava o referido cargo no momento da publicação deste decreto, em 10 de maio de 2006, quando ele passou a ter vigência (art. 78 Decreto nº 5.773/06).

Os fundamentos jurídicos do presente ato administrativo normativo foram os arts. 84, inciso IV, CR/88; 9º, incisos VI, VIII e IX, e 46 LDB; bem como as Leis nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e 10.861/04, segundo texto aprovado pela Presidência da República.

Trata-se de um decreto extenso, com 79 artigos, subdivididos em 5 capítulos. No Capítulo I, situa-se a educação superior no sistema federal de ensino, definindo-se e explicitando-se as competências dos diversos órgãos atrelados ao MEC (Ministro de Estado, por si e intermédio de suas Secretarias, CNE, INEP, CONAES),

[180] Dolo é uma expressa jurídica que envolve "todo artifício malicioso que uma pessoa emprega, em proveito próprio, ou de terceiro, para induzir outrem à prática dum ato jurídico que lhe é prejudicial. Má-fé". No direito penal, é "vontade deliberada e consciente, ou livre determinação do agente, na prática do delito [...]" (NUNES, 1993e, p. 361).

que atuam no nível em questão. No Capítulo II, passa-se à regulamentação da educação superior, por meio de atos administrativos autorizativos, tais como os de credenciamento, recredenciamento de IES, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores. O Capitulo III, por sua vez, trata da atividade de supervisão a ser realizada sobre o sistema federal de ensino superior. O Capítulo IV apresenta o processo de avaliação sobre o mesmo sistema, bem como o procedimento administrativo aplicável às espécies. Por fim, o Capítulo V traz em seu bojo as regras finais e transitórias.

O ato administrativo normativo em tela pretende uniformizar as interpretações sobre o SINAES, evitando problemas na aplicação da Lei nº 10.861/04. Salienta-se que os Capítulos II, III e IV serão analisados em posteriores partes deste estudo, já que possuem apartados próprios, nos quais serão exaustivamente tratados.

O dispositivo em estudo determina que a regulamentação dos cursos superiores de graduação e dos seqüenciais, no sistema federal de ensino, se manifestará através de atos administrativos para o funcionamento de tais instituições. Por outro lado, a supervisão pretende adequar o oferecimento do ensino superior às normas educacionais brasileiras. Ademais, a avaliação procedida pelo SINAES será referência indispensável aos processos de regulamentação e supervisão deste nível de ensino, a fim de desenvolvê-lo qualitativamente (art. 1º, §§, Decreto nº 5.773/06). Ao tratar do sistema federal de ensino superior, o art. 2º Decreto nº 5.773/06 repete, com outras palavras, os termos do art. 16 LDB, o que era dispensável formalmente, já que não houve explicitação neste ponto.

Por outro lado, o art. 3º Decreto nº 5.773/06 explica que as atribuições nas referidas atividades de regulação, supervisão e avaliação serão asseguradas pelo MEC, CNE, INEP e CONAES, sem prejuízo das demais competências estatuídas no ordenamento jurídico para tais órgãos. A partir desse momento o decreto passa a declinar as competências de cada órgão público envolvido no sistema federal de ensino superior.

Dessa forma, o Ministro de Estado da Educação é a autoridade máxima do citado sistema, cabendo-lhe, além de outras competências previstas em normas diversas, homologar os pareceres, deliberações e propostas de atos administrativos normativos do CNE, com relação às solicitações de credenciamento e recredenciamento de IES; homologar os instrumentos de avaliação criados pelo INEP e os pareceres da CONAES, bem como expedir normas e instruções para a

fiel execução de leis, decretos e regulamentos (art. 4º Decreto nº 5.773/06). Além disso, o Ministro da Educação será representado por suas Secretarias, cada qual em sua área de atuação, exercendo as funções de regulação e supervisão da educação superior. Em conformidade com o art. 5º, §§, Decreto nº 5.773/06, as atribuições das SESu[181], SETEC[182] e SEED[183] serão exercidas isoladamente, mas sob a subordinação imediata do Ministro de Estado da Educação.

[181] § 2º, Art. 5º Decreto nº 5.773/06 – À Secretaria de Educação Superior compete especialmente:
I - instruir e exarar parecer nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior, promovendo as diligências necessárias;
II - instruir e decidir os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e seqüenciais, promovendo as diligências necessárias;
III - propor ao CNE diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições;
IV - estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos de graduação e seqüenciais;
V - aprovar os instrumentos de avaliação para autorização de cursos de graduação e seqüenciais, elaborados pelo INEP, e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação;
VI - exercer a supervisão de instituições de educação superior e de cursos de graduação, exceto tecnológicos, e seqüenciais;
VII - celebrar protocolos de compromisso, na forma dos arts. 60 e 61; e
VIII - aplicar as penalidades previstas na legislação, de acordo com o disposto no Capítulo III deste Decreto (BRASIL, 2006).
[182] § 3º, Art. 5º Decreto nº 5.773/06 – À Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica compete especialmente:
I - instruir e exarar parecer nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior tecnológica, promovendo as diligências necessárias;
II - instruir e decidir os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia, promovendo as diligências necessárias;
III - propor ao CNE diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições de educação superior tecnológica;
IV - estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos superiores de tecnologia;
V - aprovar os instrumentos de avaliação para autorização de cursos superiores de tecnologia, elaborados pelo INEP, e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação;
VI - elaborar catálogo de denominações de cursos superiores de tecnologia, para efeito de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia;
VII - apreciar pedidos de inclusão e propor ao CNE a exclusão de denominações de cursos superiores de tecnologia do catálogo de que trata o inciso VI;
VIII - exercer a supervisão de instituições de educação superior tecnológica e de cursos superiores de tecnologia;
IX - celebrar protocolos de compromisso, na forma dos arts. 60 e 61; e
X - aplicar as penalidades previstas na legislação, de acordo com o disposto no Capítulo III deste Decreto (BRASIL, 2006).
[183] § 4º, Art. 5º Decreto nº 5.773/06 – À Secretaria de Educação a Distância compete especialmente:
I - instruir e exarar parecer nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições específico para oferta de educação superior a distância, promovendo as diligências necessárias (Redação dada pelo Decreto nº 6.303/07);
II - instruir e decidir os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância, promovendo as diligências necessárias (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007);
III - propor ao CNE, compartilhadamente com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições específico para oferta de educação superior a distância;

Com relação ao CNE, compete, em virtude do Decreto nº 5.773/06, exercer o poder normativo, deliberar e assessorar o Ministro de Estado da Educação, em virtude de sua subordinação mediata, analisando matérias inerentes à aplicação da legislação educacional superior e orientando sobre casos omissos, desde que ouvida a consultoria jurídica do MEC, previamente. Deverá, ainda, deliberar, após parecer da Secretaria competente, sobre os requerimentos de credenciamento e recredenciamento de IES, especialmente para a oferta de cursos de educação superior a distância; bem como recomendar, por sua CES, diligências das Secretarias no sentido de se celebrar protocolo de compromisso, quando não estiver satisfeito o padrão mínimo de qualidade específico para credenciamento e recredenciamento de universidades, centros universitários e faculdades. Ademais, irá deliberar sobre as diretrizes sugeridas pelas Secretarias para a formulação, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de IES, aprovando também tais instrumentos. Por fim e por meio de sua CES, deliberará sobre a exclusão de denominação de curso superior de tecnologia do catálogo específico[184], para reconhecimento e renovação de reconhecimento dos referidos cursos, aplicando eventuais penalidades e julgando os recursos administrativos interpostos contra suas decisões, de acordo com o art. 63 Decreto nº 5.773/06 (arts. 6º e 43, § 2º, Decreto nº 5.773/06).

Já ao INEP, nos termos do art. 7º Decreto nº 5.773/06, incumbe, quanto a matéria do ato administrativo normativo em questão, realizar visitas para avaliações locais, nos processos de credenciamento e recredenciamento de IES e nos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e seqüenciais, realizando, quando pleiteado, todas as diligências essenciais à análise das suas condições de funcionamento, para subsidiar o parecer da Secretaria competente. Além de elaborar os instrumentos de avaliação segundo

IV - estabelecer diretrizes, compartilhadamente com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos superiores a distância; e

V - exercer a supervisão dos cursos de graduação e seqüenciais a distância, no que se refere a sua área de atuação (Redação dada pelo Decreto nº 6.303/07) (BRASIL, 2006).

[184] Art. 71 Decreto nº 5.773/06 – O catálogo de cursos superiores de tecnologia será publicado no prazo de noventa dias.

§ 1º Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos superiores de tecnologia em tramitação deverão adequar-se aos termos deste Decreto, no prazo de sessenta dias, contados da publicação do catálogo.

§ 2º As instituições de educação superior que ofereçam cursos superiores de tecnologia poderão, após a publicação deste Decreto, adaptar as denominações de seus cursos ao catálogo de que trata o art. 42 (BRASIL, 2006).

as diretrizes da CONAES, do CNE e das Secretarias[185], realizará a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos discentes, criando e mantendo banco público de avaliadores especializados, conforme diretrizes da CONAES.

No que toca à CONAES, suas funções residirão na coordenação e supervisão do SINAES, verificando a validade das dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos alunos, anualmente. Além de analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes, estabelecerá diretrizes para a criação e manutenção do banco público de avaliadores especializados, para a organização e designação de comissões de avaliação e para a fixação, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação e de avaliação interna e externa de IES. Aprovará, ainda, os instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP e a relação dos cursos para aplicação do ENADE, ambos referentes ao SINAES, submetendo-os à homologação e chancela, respectivamente, do Ministro da Educação. Finalmente, terá acesso a informações, processos e resultados das avaliações, submetendo, anualmente, ao Ministro relatórios globais das avaliações do SINAES, para publicação e divulgação (art. 8º Decreto nº 5.773/06).

A título de disposições transitórias, os arts. 73 e 76 Decreto nº 5.773/06 explicitam que os processos administrativos iniciados antes da vigência do ato administrativo normativo, em análise, passarão a cumprir o que nele estiver previsto, sem prejuízo do aproveitamento pleno dos atos processuais praticados anteriormente. Na aplicação deste decreto, observar-se-á a Lei nº 9.784/99, sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, especialmente com relação aos prazos para a prática dos atos pelo Poder Público, à assunção de formas simplificadas, desde que suficientes para propiciar adequado grau de segurança, certeza e respeito aos direitos dos administrados, bem como à interpretação da norma administrativa de modo a garantir o atendimento da sua finalidade pública. Como determinação final, exigiu-se do MEC e dos demais órgãos federais a revogação expressa dos atos administrativos normativos contrários ao Decreto nº 5.773/06, no prazo de 30 dias de sua publicação.

Finalmente, nota-se que o Decreto nº 5.773/06 estabeleceu um sistema de "pesos e contrapesos", segundo o qual as Secretarias do MEC, o CNE, o INEP e a

[185] As diretrizes do CNE e das Secretarias somente influenciarão nos instrumentos de avaliação para credenciamento de IES e autorização de cursos.

CONAES deverão realizar suas atribuições, na grande maioria das vezes, prévia manifestação de outro órgão diferente[186], o que garante segurança jurídica na maioria das deliberações e menor possibilidade de equívocos, apesar de burocratizar os procedimentos internos. O Ministro de Estado da Educação aparece como regente e autoridade máxima do sistema instituído pela Lei nº 10.861/04 e pelo Decreto nº 5.773/06, sendo a última instância administrativa, em qualquer questão relativa à regulação, supervisão e avaliação da educação superior brasileira, no sistema federal de ensino.

2.3.7. Aspectos gerais das Portarias sobre Avaliação de IES

Neste momento, serão citadas as portarias sobre avaliação de IES, atualmente vigentes. Salienta-se que, na qualidade de atos administrativos internos[187], as mesmas podem ser revogadas ou substituídas por outros atos, a qualquer tempo e em uma velocidade que este trabalho acadêmico não poderá acompanhar. Dessa forma, o presente estudo se limitará a mencionar as portarias vigentes, explicitando seu tema, sem adentrar em minúcias. Destaca-se, também, que tais portarias não esgotam todos os atos administrativos normativos relativos à educação superior. Assim, pelo grande número de portarias educacionais, escolheram-se as mais representativas dos procedimentos de credenciamento e conexos de instituições.

Cabe, em função do conceito doutrinário de portaria, dado por Meirelles (1997a), uma crítica às políticas públicas, introduzidas pelo MEC, com relação aos procedimentos avaliativos do SINAES. Na qualidade de ato administrativo interno, as

[186] Como, por exemplo, quando a SESu propõe ao CNE diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de IES. Após, o CNE delibera sobre as diretrizes propostas pela SESu, para a elaboração dos referidos instrumentos. Depois, o INEP elabora os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições, conforme as diretrizes do CNE e da SESu. Mais tarde, tais instrumentos de avaliação, devidamente formulados pelo INEP, retornam ao CNE, para aprovação. Finalmente, o Ministro de Estado da Educação homologa os instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP (conforme inteligência dos arts. 5º, § 2º, inciso III; 6º, inciso IV; 7º, inciso V; 6º, inciso V; e, 4º, inciso II, Decreto nº 5.773/06). Destaca-se que o presente exemplo foi formulado com base nos instrumentos de avaliação para credenciamento de IES, mais complexos que os de autorização de cursos de graduação e seqüenciais, que dispensam manifestação do CNE, segundo arts. 5º, § 2º, inciso IV; 7º, inciso V; 5º, § 2º, inciso V; e, 4º, inciso II, Decreto nº 5.773/06.

[187] "Portarias são atos administrativos internos pelos quais os chefes de órgãos, repartições ou serviços expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários. As portarias, como os demais atos administrativos internos, não atingem nem obrigam aos particulares, pela manifesta razão de que os cidadãos não estão sujeitos ao poder hierárquico da Administração Pública. Nesse sentido vem decidindo o STF (RF 107/65 e 277, 112/202)" (MEIRELLES, 1997a, p. 167-168).

portarias não deveriam ser empregadas para dar atuação à função regulamentar dos órgãos educacionais brasileiros, pois "não atingem nem obrigam aos particulares, pela manifesta razão de que os cidadãos não estão sujeitos ao poder hierárquico da Administração Pública" (MEIRELLES, 1997a, p. 168). Não obstante, verifica-se que o MEC e o CNE expedem portarias como se todas as IES do sistema federal de ensino fossem subordinadas[188]a eles, inclusive com força normativa. Tais condutas são completamente estranhas ao direito administrativo que não reconhece as portarias como ato administrativo normativo, como se verá em posterior capítulo deste trabalho, podendo adotar a forma de instruções (art. 87, parágrafo único, inciso II, CR/88), por exemplo.

No sistema federal de ensino, o restante dos procedimentos, inerentes ao credenciamento, recredenciamento de IES, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como a definição dos elementos para se verificar as condições de funcionamento das instituições e seus cursos, dos indicadores de qualidade e desempenho e dos requisitos processuais a serem satisfeitos, estão bem claros. Eles constam das Portarias Normativas nº 01, de 10 de janeiro de 2007, e 40, de 12 de dezembro de 2007; nas Portarias MEC nº 300, de 30 de janeiro de 2006, 563, de 21 de fevereiro de 2006, 1.027, de 15 de maio de 2006, devidamente retificada; e, nas Portarias nº 2.051, de 09 de julho de 2004, 107, de 22 de julho de 2004, e 147, de 02 de fevereiro de 2007, sem prejuízo das previsões, existentes nas Leis nº 10.861/04, 10.870/04, nos Decretos nº 5.773/06 e 5.786/06, já estudados nesta dissertação.

Como dito em anterior ocasião, o critério cronológico será utilizado para se apresentar as portarias supramencionadas, expedidas como atos administrativos normativos para o SINAES. Coloca-se, de manifesto, ainda, que várias das portarias que serão mencionadas foram expedidas anteriormente ao Decreto nº 5.773/06 e guardam semelhança com o texto do citado decreto, podendo-se dizer que deram origem ao seu conteúdo normativo. Todavia, é evidente que existem disposições que não foram repetidas no Decreto nº 5.773/06 motivo pelo qual as portarias continuam vigentes.

[188] Se assim não o fazem, acabam por publicar o teor das portarias, expedidas para que todos os interessados se adaptem aos seus conteúdos, fazendo subentender, implicitamente, que as determinações dos atos administrativos internos serão literalmente consideradas nas avaliações, o que força as IES ao seu integral cumprimento, da mesma maneira que as diretrizes nacionais dos cursos de graduação.

A Portaria nº 2.051/04 regulamentou os procedimentos de avaliação do SINAES, criados pela Lei nº 10.861/04. Pode-se dizer que é o ato administrativo normativo principal que ensejou o Decreto nº 5.773/06, por apresentar a mesma estrutura do decreto, com relação aos elementos do sistema nacional de avaliação, explicitando, primeiramente, a Lei do SINAES.

Já a Portaria nº 107/04 complementou o ENADE, determinando, em seu art. 1º, que o exame será realizado por amostragem de estudantes de cada curso superior, em certas áreas selecionadas, anualmente. Assegurou, ainda, nova aplicação do ENADE, às mesmas áreas, a cada 03 anos, como prazo máximo, sob coordenação do INEP.

Com relação à Portaria MEC nº 300/06, aprova-se o instrumento de avaliação externa de IES do SINAES, outorgando aplicabilidade à avaliação institucional, prevista na Lei nº 10.861/04. Apresentaram-se as diretrizes metodológicas para uma avaliação qualitativa das instituições, prevendo o instrumento, as dimensões avaliativas e suas hierarquias, os indicadores[189] e os parâmetros para se atribuir os conceitos, sem prejuízo das concepções e princípios da avaliação institucional externa[190]. Salienta-se que o conceito mínimo aceitável é o 03, na escala de conceitos das dimensões, do total de 05.

No que toca à Portaria MEC nº 563/06, aprovou-se o extrato do instrumento de avaliação de cursos superiores do SINAES. Tal instrumento indicou as concepções, princípios, a matriz orientadora, a estrutura do processo, orientações e categorias avaliadas nos cursos de graduação de IES[191].

A Portaria MEC nº 1.027/06 estabeleceu o nacional e único banco de avaliadores do SINAES (BASis), sob a gestão do INEP, e a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), para criar comissões de avaliação *in loco* por avaliadores cadastrados e acompanhar os periódicos processos avaliativos do sistema, respectivamente. Além disso, formulou critérios e formas de seleção, requisitos curriculares mínimos dos avaliadores e composições das comissões. Tal ato administrativo interno pretendia aumentar a participação da comunidade

[189] Para analisar os elementos e o roteiro que levaram à constituição dos indicadores, ver BRASIL; MEC; INEP, 2007, p. 122-129.
[190] Para aprofundamento nas diretrizes, dimensões, instrumento, concepções e princípios da avaliação externa de IES, verificar BRASIL; MEC; CONAES; INEP, 2006a, p. 9-25 e 29-36.
[191] Verificar o instrumento de avaliação de cursos de graduação, com as referidas informações, em BRASIL; MEC; CONAES; INEP, 2006b, p. 5-25.

acadêmica na avaliação de IES e de cursos superiores, cumprindo com diretrizes da CONAES, antes aprovadas.

Em referência à Portaria Normativa nº 01/07, regulamentou-se o ciclo avaliativo do SINAES, de acordo com os arts. 4º Lei nº 10.870/04, 13, § 4º, e 59, Decreto nº 5.773/06, fixando-se o calendário de avaliações para o triênio 2007/2009. Formularam-se, ainda, regras e datas para se solicitar a avaliação de cursos de graduação, diretamente no sistema eletrônico do MEC.

A Portaria nº 147/07 regulamentou a complementação de documentos nos pleitos de autorização de cursos de graduação, em Direito e Medicina, tendo em vista o art. 31, § 1º, Decreto nº 5.773/06. Dessa forma, estipulou regras aos processos de autorização de tais cursos superiores, em trâmite perante o MEC, quando não tivessem sido decididos pela existência de parecer contrário ou desfavorável do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil[192] ou do Conselho Nacional de Saúde[193], em função da previsão dos arts. 28, § 2º, e 31, § 3º, Decreto nº 5.773/06, a fim de que houvesse complementação da instrução anteriormente procedida nos feitos administrativo supracitados.

Por fim, o derradeiro ato é a Portaria Normativa nº 40/07, que instituiu o sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas a todos os processos de regulação da educação superior, no sistema federal de educação (e-MEC). Este ato administrativo normativo revogou, expressamente, a Portaria Normativa nº 02/07, que criava procedimentos específicos para a regulação e a avaliação da educação superior na modalidade à distância, estabelecendo outros em substituição, conforme o art. 80 LDB[194], a Lei do SINAES, a Lei nº

[192] Em cumprimento ao estatuído no art. 54, inciso XV, Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994: "compete ao Conselho Federal colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos" (BRASIL, 1994).

[193] Em conformidade com o antigo art. 27, Decreto nº 3.860/01: "a criação de cursos de graduação em medicina, em odontologia e em psicologia, por universidades e demais instituições de ensino superior, deverá ser submetida à manifestação do Conselho Nacional de Saúde" (BRASIL, 2001), atualmente revogado pelas disposições do Decreto nº 5.773/06.

[194] Art. 80 LDB – O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.
§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.
§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.
§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.
§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

10.870/04, os Decretos nº 5.622/05 e 5.773/06. Com isso, o trâmite dos processos regulatórios de IES e seus cursos superiores somente se realizará por meio eletrônico, no sistema e-MEC, observando a Lei nº 9.784/99[195], bem como os princípios administrativos e processuais da finalidade, motivação, razoabilidade, moralidade, interesse público, eficiência, economia e celeridade, respectivamente.

Em síntese, as portarias sobre avaliação de IES, apesar de não possuírem a forma jurídica adequada, são importantíssimos instrumentos para efetivação de políticas públicas no âmbito do SINAES, já que podem promover correções céleres e efetivas em procedimentos, diretrizes e parâmetros ali utilizados, para garantia plena do padrão de qualidade na educação superior (arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88), desde que não violem ou ultrapassem os limites do ordenamento jurídico constitucional ou infraconstitucional.

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;
III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais (BRASIL, 1996).

[195] A Lei nº 9.784/99 dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

3. RELAÇÃO JURÍDICO-EDUCACIONAL

Nesta parte, serão analisados a natureza e o regime jurídico das IES, a partir dos setores público e privado, em complementação ao apartado anterior, denominado heterogeneidade institucional. Destaca-se que houve a necessidade de se subdividir a matéria, por questões didáticas, em itens que possibilitassem a compreensão dos conteúdos anteriores.

Ranieri (2000) explica que o desdobramento dos segmentos em público e privado decorre da não exclusividade no fornecimento da educação pelo Estado e que a LDB tentou criar um nível de articulação inovador entre os setores, "a partir de uma matriz de controle final de resultados que amplia o grau de atuação autônoma das instituições" (RANIERI, 2000, p. 183). Assim, a educação superior caberá às IES, públicas ou particulares, com diversos níveis de "abrangência ou especialização", segundo o já mencionado art. 45 LDB. Tal afirmativa acarreta dois problemas inter-relacionados e já tratados neste estudo, ou seja, o vínculo entre extensão, ensino e pesquisa e a apresentação do paradigma universitário como o ideal em um sistema de ensino superior heterogêneo[196]. Como os programas de pós-graduação *stricto sensu* costumam se situar nas universidades públicas, em função da pesquisa desenvolvida, o modelo a ser seguido não assegura a associação, exigida pelo art. 207 CR/88, demonstrando que "a fórmula idealizada pela Lei nº 5.540/68, em verdade, mostrou-se irreal na grande maioria das instituições" (RANIERI, 2000, p. 184).

O já estudado art. 19 LDB classifica as IES segundo sua dependência perante outro ente mantenedor, para se empregar o regime jurídico de público ou privado. Em outro turno, as IES privadas, por força do art. 213 CR/88 e da destinação das verbas públicas, classificaram-se pela composição de seus membros em particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, em conformidade com o também analisado art. 20 LDB. Salienta-se "a flexibilidade de estruturas que preside essas disposições, flexibilidade que também se reflete na definição de universidade" (art. 52 LDB) (RANIERI, 2000, p. 185). Para a autora

[196] Em conformidade com o art. 2º Lei nº 5.540/68: "o ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado" (Revogado pela Lei nº 9.394/96) (BRASIL, 1968).

(2000), a conceituação de universidade funde questões idealistas e funcionais, manifestadas em padrões qualitativos, ligados ao corpo docente e na indissociabilidade entre pesquisa, extensão e ensino (art. 207 CR/88).

Para as IES públicas, não se determinou qualquer forma amparada na administração pública indireta (art. 37, inciso XIX, CR/88[197]), o que Ranieri (2000) alega ser uma medida inócua, porque inexiste no sistema jurídico pátrio outra possibilidade de constituição. Dessa forma, em todos os sistemas de ensino, somente a lei, de iniciativa do Chefe do Executivo, aprovada pelo Poder Legislativo, pode instituir IES públicas, universitárias[198] ou não (arts. 48, inciso XI[199], 37, inciso XIX, CR/88), mediante a forma e regime jurídico previstos para a Administração Indireta, isto é, pelo regime autárquico ou fundacional comum. Por isso, Ranieri (2000) comenta que a tardia chance de se estabelecer um modelo especial pode se concretizar na análise de cada situação, tendo em vista o art. 54 LDB, posto que nenhuma lei ordinária pode criar estatuto jurídico diferenciado aos formulados pelo art. 37, inciso XIX, CR/88. Nesse sentido, sentencia com total pertinência:

> A LDB, neste particular aspecto, normatiza com extraordinário realismo: cria condições para que a especialidade do regime aflore, em cada situação, de acordo com as finalidades e as especificidades da instituição, atendendo ao princípio da unidade da Constituição e à tradição jurídica brasileira de direito público, baseada na racionalidade formal do Direito Administrativo e nas formas de administração pública indireta, definidas no artigo 37, XIX, da Constituição Federal.
> É por esta razão que, não obstante a omissão da expressão "autarquia de regime especial" na atual LDB, os órgãos assim criados, ou qualificados, não perdem o fundamento legal de sua natureza jurídica, numa clara aplicação do princípio da continuidade da ordem jurídica (RANIERI, 2000, p. 188-189).

Além disso, Ranieri (2000) assinala a possibilidade de concessão de recursos orçamentários próprios às universidades públicas, com o objetivo de desenvolver e manter o ensino, pois não existe qualquer contradição com o antes mencionado art.

---

[197] Art. 37, inciso XIX, CR/88 – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação (Redação dada pela EC nº 19/98) (BRASIL, 1988);

[198] Ranieri (2000, p. 187) insere as universidades nesse contexto, independentemente da atribuição constitucional da auto-normação (art. 207 CR/88).

[199] Art. 48 CR/88 – Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública (Redação dada pela EC nº 32/01) (BRASIL, 1988);

167, inciso IV, CR/88, já que outorga aplicabilidade ao art. 207 CR/88 e exeqüibilidade ao art. 206, inciso IV, CR/88, permitindo a autonomia universitária e a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Ainda há o art. 213 CR/88 que também permite tal destinação a instituições particulares. Com isso, a autonomia de gestão financeira é indispensável à eficiência nas universidades públicas, que possuem especificidades institucionais diferenciadas, para que se possa planejar e administrar para atingir excelentes resultados, segundo as leis específicas, que não podem, jamais, violar a CR/88. Tais fundamentos deram causa à criação de fundações universitárias pelos Estados membros, para flexibilizar o regime jurídico público, com relação à administração econômica e de pessoal. Apesar de não ser objeto deste estudo, a descentralização desejada não foi obtida, segundo Ranieri (2000). Assim:

> Com efeito, instituir uma fundação significa afetar patrimônio a fim determinado e dar personalidade jurídica a um determinado ente que, em nome próprio, gerenciará aquele patrimônio tendo em vista os objetivos estabelecidos pelo instituidor. Quando o Estado as institui, pode atribuir-lhe o regime jurídico administrativo, com todas as prerrogativas e sujeições que lhes são próprias, ou subordiná-las ao Código Civil, com derrogações por normas de direito público. É o que permite a Lei nº 7.596, de 10/4/87 que, alterando a redação do artigo 4º, do Decreto-lei nº 200, de 25/2/67, definiu as fundações públicas, órgãos da administração indireta, como pessoas jurídicas de direito privado. Logo, em cada caso concreto, a natureza jurídica da fundação (pública ou privada) há de ser extraída do exame da lei instituidora e dos respectivos estatutos.
> [...]
> Do exame de algumas de suas disposições legais avulta a inadequação do modelo à gestão administrativa e financeira das fundações universitárias: não-participação direta no orçamento da União, que fica desobrigada da previsão de dotação anual para as fundações (situação hoje superada para as instituições de ensino mantidas pela União, em face do artigo 55[200], da LDB); participação de, pelo menos, um terço de recursos privados na constituição do patrimônio; supervisão ministerial no que respeita à execução de orçamento-programa e programação financeira, etc.
> Premidas pela ausência de patrimônio próprio e pelo atendimento do princípio da gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais (artigo 206, IV, da CF), as instituições são totalmente dependentes do MEC, descaracterizando-se a descentralização pretendida.
> Atualmente algumas fundações municipais de ensino no Estado de São Paulo, valendo-se da instituição sob regime privado e da disposição do artigo 11, V, da LDB, oferecem cursos superiores não gratuitos, sem qualquer vínculo administrativo com o poder instituidor, aí se configurando, aparentemente, uma aplicação mais adequada do modelo fundacional.
> Resta saber se o seu patrimônio foi constituído mediante dotação do Município, o que fixaria a natureza pública do órgão, ainda que o legislador municipal tenha optado, em sua criação, pela atribuição de personalidade

[200] Art. 55 LDB – Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas (BRASIL, 1996).

> de direito privado. Em caso positivo, tratar-se-ia, desenganadamente, de fundação instituída e mantida pelo poder público e a ele vinculada, aí se apresentando outro problema de ordem constitucional e legal, voltado à não-gratuidade do ensino (artigo 206, IV) e ao atendimento do artigo 11, V, da LDB (RANIERI, 2000, p. 192-193).

Por sua vez, o regime jurídico das IES particulares guarda, primeiramente, identidade com a natureza jurídica da entidade mantenedora, ou seja, pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que financiam e administram as primeiras, de acordo com o art. 19, inciso II, LDB. Do mesmo modo, o art. 20 LDB quando classifica as IES particulares, segundo a composição dos membros de sua mantenedora, apresentando os pressupostos que devem ser cumpridos pela última. Tais elementos ensejam:

> [...] a preocupação da LDB com a atividade econômica na área educacional, exercida, no geral, de forma complementar, por dois entes distintos: uma pessoa física ou jurídica, com capacidade econômico-financeira, titular do patrimônio (a mantenedora), e outra pessoa jurídica, prestadora de serviços, que congrega a capacidade física instalada e os recursos humanos disponíveis (a mantida) (RANIERI, 2000, p. 194).

Ainda para a autora (2000), a divisão entre as atividades de ensino e gestão institucional foi criada no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 21 Lei nº 4.024/61[201], abandonado, posterior e implicitamente, pelos arts. 4º[202] e 11, alínea "a"[203], Lei nº 5.540/68. Não obstante, os arts. 19 e 20 LDB retomaram o paradigma

[201] Art. 21 Lei nº 4.024/61 – O ensino, em todos os graus, pode ser ministrado em escolas públicas, mantidas por fundações cujo patrimônio e dotações sejam provenientes do Poder Público, ficando o pessoal que nelas servir sujeito, exclusivamente, às leis trabalhistas (Revogado pela Lei nº 5.692/71).
§ 1º Estas escolas, quando de ensino médio ou superior, podem cobrar anuidades, ficando sempre sujeitas a prestação de contas, perante o Tribunal de Contas, e a aplicação, em melhoramentos escolares, de qualquer saldo verificado em seu balanço anual (Revogado pela Lei nº 5.692/71).
§ 2º Em caso de extinção da fundação, o seu patrimônio reverterá ao Estado (Revogado pela Lei nº 5.692/71).
§ 3º Lei especial fixará as normas da contribuição destas fundações, organização de seus conselhos diretores e demais condições a que ficam sujeitas (Revogado pela Lei nº 5.692/71) (BRASIL, 1961).
[202] Art. 4º Lei nº 5.540/68 – As universidades e os estabelecimentos de ensino superior isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, sob a forma de fundações ou associações (Revogado pela Lei nº 9.394/96) (BRASIL, 1968).
[203] Art. 11 Lei nº 5.540/68 – As universidades organizar-se-ão com as seguintes características (Revogado pela Lei nº 9.394/96):
a) unidade de patrimônio e administração;
b) estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas;
c) unidade de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes;
d) racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos;

instituído em 1961, em função dos efeitos decorrentes da dualidade entre mantenedora e mantida e a obrigatoriedade de identidade de naturezas jurídicas, entre elas, civil ou empresarial (arts. 7º-A, 7º-B, 7º-C e 7º-D Lei nº 9.131/95, com redação dada pela Lei nº 9.870/99), ou seja, em virtude das "implicações fiscais e previdenciárias que decorrem da existência, ou não, de finalidade lucrativa nas instituições de educação" (RANIERI, 2000, p. 195), delimitando a incidência da imunidade tributária (art. 150, inciso VI, alínea "c", e seu § 4º, CR/88) e da isenção de contribuições à seguridade social (art. 195, § 7º, CR/88[204])[205]. De maneira que não há óbice legal para que sejam exercidas, em apenas uma entidade, todas as atribuições administrativas, econômicas e de ensino, relativas à atividade educacional, desde que o regime jurídico, civil ou empresarial, esteja expresso nos atos constitutivos das IES. Caso haja separação das atividades, a lei determina que a mantenedora e a mantida possuam a mesma natureza[206], embora sejam pessoas jurídicas diferentes, "para que da bipartição não se" beneficie "a entidade mantenedora de uma aparente finalidade não lucrativa" (RANIERI, 2000, p. 196), mandamento cuja base legal está nos arts. 170, parágrafo único, 209, *caput* e inciso I, CR/88, 19 e 20 LDB.

Como conseqüência, o processo de instituição e avaliação das IES, inclusive os procedimentos de credenciamento e recredenciamento, estão atrelados à finalidade lucrativa ou não das instituições, mediante definição preliminar na sua criação, conforme art. 7º-B, parágrafo único, Lei nº 9.131/95, com redação dada pela

---

e) universalidade de campo, pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, estudados em si mesmos ou em razão de ulteriores aplicações e de uma ou mais áreas técnico-profissionais;
f) flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às diferenças individuais dos alunos, às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa (BRASIL, 1968).

[204] Art. 195 CR/88 – A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
§ 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei (BRASIL, 1988).

[205] A Lei nº 9.732/98, em art. 4º, outorgou aplicabilidade ao referido dispositivo constitucional, nos seguintes termos: "as entidades sem fins lucrativos educacionais e as que atendam ao Sistema Único de Saúde, mas não pratiquem de forma exclusiva e gratuita atendimento a pessoas carentes, gozarão da isenção das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 1991, na proporção do valor das vagas cedidas, integral e gratuitamente, a carentes e do valor do atendimento à saúde de caráter assistencial, desde que satisfaçam os requisitos referidos nos incisos I, II, IV e V do art. 55 da citada Lei, na forma do regulamento" (BRASIL, 1998), sem prejuízo do recolhimento da contribuição social do salário-educação, nos termos do Decreto nº 3.142/99, e das Leis nº 9.424/96 e nº 9.766/98.

[206] Entenda-se identidade de naturezas jurídicas.

Lei nº 9.870/99. Salienta-se que a relação jurídica entre entidades mantenedoras e mantidas já foi objeto de estudo em apartado anterior deste trabalho.

Portanto, além do desejo do legislador em criar, para as universidades públicas, parâmetros jurídicos específicos (art. 54 LDB), diferenciados dos das demais pessoas administrativas do Estado, e com idiossincrasia autonômica (art. 207 CR/88), leia-se:

> no geral, amplo é o espaço de organização acadêmica que ora se oferece às universidades. A lei não prevê os elementos de sua estrutura interna, tendo omitido qualquer menção à departamentalização, além de autorizar a criação de universidades especializadas por campo do saber (§ único, do artigo 52), opções coerentes com a autonomia universitária.
> A lógica da LDB, neste aspecto, estimula a criatividade organizacional (em consonância com o disposto no artigo 206, II e III, da CF), favorecendo a melhor adequação das instituições ao meio em que se inserem. Também amplia as possibilidades de adesão do sistema de ensino superior público ao Programa Nacional de Publicização, por via da qualificação de instituições privadas como "organizações sociais", na forma da Lei nº 9.637, de 15/5/98 (RANIERI, 2000, p. 186).

Em continuação, o art. 45 LDB estabelece que a educação superior será fornecida em IES, "com variados graus de abrangência ou especialização" (BRASIL, 1996). Nesse contexto, o art. 12 Decreto nº 5.773/06 explicita que as IES, em função da organização e prerrogativas acadêmicas, são credenciadas como faculdades, centros universitários e universidades[207].

3.1. Níveis de abrangência ou especialização das IES

Os diversos níveis de abrangência ou especialização, mencionados nos arts. 45 LDB, 12 e 13 Decreto nº 5.773/06, envolvem a classificação das IES, segundo a natureza institucional ou administrativa e parecem formulados, segundo Ranieri (2000), em função da vinculação entre ensino e pesquisa, ou seja, sua associação ou não. Assim, o art. 52 LDB utiliza tal parâmetro para conceituar as universidades, apresentando o maior grau de abrangência e especialização do sistema educacional brasileiro, em conformidade com o art. 207, *caput*, CR/88.

[207] A origem da classificação quanto à natureza institucional ou administrativa remonta a Lei nº 5.540/68, que, em seu art. 8º, dispõe: "os estabelecimentos isolados de ensino superior deverão, sempre que possível incorporar-se a universidades ou congregar-se com estabelecimentos isolados da mesma localidade ou de localidades próximas, constituindo, neste último caso, federações de escolas, regidas por uma administração superior e com regimento unificado que lhes permita adotar critérios comuns de organização e funcionamento" (Revogado pela Lei nº 9.394/96) (BRASIL, 1968).

Ranieri (2000) critica a criação dos diferentes graus por ato administrativo normativo, como foi feito para o sistema federal pelo Decreto nº 2.306/97. Seus fundamentos começam pela omissão proposital do legislador, que se limitou "a estabelecer critérios mínimos para qualificar as universidades, acompanhando os princípios educacionais da liberdade de ensino e pesquisa e do pluralismo de concepções pedagógicas" (RANIERI, 2000, p. 207), nos termos dos arts. 206, incisos II e III, CR/88 e 3º, incisos II e III, LDB. Explica, ainda, que os decretos de execução são regras jurídicas de formulação administrativa, vendando-se a integração do comando normativo originário, o que será aprofundado no capítulo pertinente, tendo em vista o objeto deste trabalho. Ademais e em segundo lugar, por violação aos princípios da separação dos poderes e da legalidade (arts. 2º, 5º, inciso II, 37, *caput*, e 84, inciso IV, CR/88), tendo em vista a limitação do poder normativo ou regulamentar do Executivo para a expedição de decretos à "fiel execução" da lei (BRASIL, 1988, art. 84, inciso IV). Assim:

> Na Lei nº 9.394/96 não há, certamente, elementos suficientes ao reconhecimento das composturas básicas dos "diversos graus de abrangência e especialização". A só leitura da lei, em especial dos artigos 16, 19, 20 e 45, evidencia que nenhuma regra de competência foi estipulada, nem se dispôs sobre os critérios reguladores da classificação acadêmica. Há apenas um vago delineamento, estabelecido a partir do artigo 52, como já foi dito. E na Lei º 9.131/95 não há qualquer menção à matéria.
> Não obstante, para o sistema federal o já citado Decreto nº 2.306/97 definiu os graus de abrangência e especialização das instituições por meio de classificação que leva em conta a organização acadêmica, discriminando seis categorias: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades; institutos superiores ou escolas superiores (cf. artigo 8º).
> Assim, mostra-se insuficiente invocar a competência genérica da União, de organização do sistema federal de ensino, prevista no artigo 9º, II, da LDB, para fundamentar a discriminação promovida pelo Decreto nº 2.306/97, na medida em que o decreto não se limita a "organizar" as instituições do sistema federal, na acepção correta do termo. O que ocorre, na verdade, é a criação de formas de organização institucional por decreto, sem prévio comando legal que assim dispusesse, e, o que é pior, em direção contrária ao espírito da lei (RANIERI, 2000, p. 208-209).

Apesar de procedência da crítica de Ranieri (2000), o Poder Executivo federal continuou expedindo decretos com conteúdos similares, tais como o Decreto nº 3.860/01, revogado, parcial e totalmente, pelos Decretos nº 4.914/03; 5.225/04; 5.773/06; e 5.786/06, respectivamente. Todavia, tramita no Congresso Nacional projeto de lei, de iniciativa do Presidente da República, sobre a Reforma

Universitária (BRASIL; MEC; MF; MP; MCT, 2006), que poderá resolver a inconstitucionalidade comentada pela autora (2000).

Dessa forma, os Decretos nº 5.773/06 e 5.786/06 ultrapassaram os limites do art. 84, inciso IV, CR/88, pois a norma constitucional não permite que o Poder Executivo exerça competência legislativa inaugural em conseqüência do âmbito do poder normativo, ressalvadas as medidas provisórias (arts. 59, inciso V, e 62 CR/88) e a expedição de decreto autônomo ou independente (art. 84, inciso VI, aliena "a", CR/88)[208], como se verá posteriormente.

A inconstitucionalidade dos Decretos nº 5.773/06 e 5.786/06 residiria na incompatibilidade dos mesmos com a LDB, já que a última não pleiteia a referida classificação quanto à natureza institucional, mas, em sentido oposto, "permite ´variados graus de abrangência e especialização´, do que resulta ilimitada a diversidade que o sistema de ensino superior poderá comportar", e não se converte em "imposição coativa de critérios forjados pelo Poder Executivo, para coibir a liberdade de ensino e pesquisa ou inibir a livre expressão do pluralismo de concepções pedagógicas" (RANIERI, 2000, p. 210), demonstrando imposição administrativa unilateral, com indícios de usurpação legislativa. Nesse ponto, a autora (2000) esclarece que só seria admissível a delegação legislativa em diretrizes e bases aos Estados membros, quando autorizada por lei complementar (parágrafo único, art. 22 CR/88), isto é, por expressa previsão legal, colocando de manifesto que as Leis nº 9.131/95 e 9.394/96 não permitem tal conduta.

Como apresentado anteriormente, o art. 1º, *caput* e seu parágrafo único, Decreto nº 5.786/06 estabelece os requisitos para se classificar as IES como centros universitários. Desse modo, seriam instituições pluricurriculares, identificadas pela excelente qualidade no ensino ofertado, segundo avaliações do MEC, alta qualificação dos docentes e pelas ótimas condições dos trabalhos acadêmicos fornecidos à sociedade. Devem cumprir, ainda, com os requisitos referentes ao corpo docente, ou seja, um quinto de seus professores com regime integral e um terço, no mínimo, com titulação de mestre ou doutor. Assim:

[208] Ranieri (2000, p. 209, nota 69) já previa a possibilidade de se sanar tal inconstitucionalidade em função do art. 84, inciso VI, CR/88, se sua redação original não tratasse o decreto autônomo na forma da lei. Entretanto, com o advento da EC nº 32/01, que modificou o referido artigo e inseriu a sua aliena "a", torna-se possível respaldar a constitucionalidade de tais decretos, se disserem respeito a organização e funcionamento da administração federal, como se verá em futura parte deste estudo.

> Como a Lei nº 9.394/96 não define o que seja "excelência do ensino" (conceito tampouco sedimentado na doutrina), o seu reconhecimento, segundo critérios estabelecidos pelo MEC, permitiria a manipulação subjetiva dos parâmetros na medida em que, excluídos do processo legislativo, poderiam ser alterados a qualquer tempo, ao sabor de injunções políticas, de exigências de mercado, ou de qualquer outra razão (RANIERI, 2000, p. 210-211).

De mesma maneira, os arts. 13, Decreto nº 5.773/06[209], e 2º, § 3º, Decreto nº 5.786/06 fixam que as IES somente poderão ser credenciadas, pela primeira vez, como faculdades. Ademais, as universidades ou centros universitários terão credenciamento especial, convertendo o credenciamento ordinário das faculdades em funcionamento, desde que possuam padrão de qualidade satisfatório, ante uma avaliação positiva no SINAES. Ranieri (2000), comentando os atos administrativos normativos da época, já apresentava críticas sobre regulamentação quase idêntica à atual, posto que é impossível criar, de início, centros universitários (seria apenas um credenciamento como tal), o que não está expressamente previsto no art. 16, inciso II, LDB. Portanto, "há aqui uma limitação de direitos, tanto para a iniciativa privada quanto para o próprio poder público federal, incompatível com a ordem constitucional" (RANIERI, 2000, p. 211).

Além disso, os centros universitários estão dotados de autonomia universitária, por força dos arts. 54, § 2º, LDB, e 2º, *caput* e §§ 1º e 2º, Decreto nº 5.786/06, podendo criar, organizar e extinguir cursos de ensino superior e programas de educação de mesmo nível, estendendo ou remanejando vagas nos que já existem, desde que o façam em sua sede institucional e que isso esteja expressamente previsto em seus PDI. Tais dispositivos possibilitam a oferta de cursos seqüenciais, de graduação ou pós-graduação. Os programas de pós-graduação dos centros universitários deverão, então, empregar parcela dos recursos humanos qualificados, exigidos pelo parágrafo único, do art. 1º Decreto nº 5.786/06, da mesma forma que as universidades (art. 52, inciso II e III, LDB), sem prejuízo dos

[209] Art. 13 Decreto nº 5.773/06 – O início do funcionamento de instituição de educação superior é condicionado à edição prévia de ato de credenciamento pelo Ministério da Educação.
§ 1º A instituição será credenciada originalmente como faculdade.
§ 2º O credenciamento como universidade ou centro universitário, com as conseqüentes prerrogativas de autonomia, depende do credenciamento específico de instituição já credenciada, em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade.
§ 3º O indeferimento do pedido de credenciamento como universidade ou centro universitário não impede o credenciamento subsidiário como centro universitário ou faculdade, cumpridos os requisitos previstos em lei.
§ 4º O primeiro credenciamento terá prazo máximo de três anos, para faculdades e centros universitários, e de cinco anos, para universidades (BRASIL, 2006).

docentes com notório saber (art. 66, parágrafo único, LDB), que só podem ser assim declarados pelas últimas.

Ranieri (2000) repudia as outras classificações institucionais (faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores, hoje, legalmente, apenas faculdades) posto que, pela regulamentação de então (os revogados arts. 8º e 12 Decreto nº 2.306/97), se poderia concluir que tais IES não fornecem ensino de qualidade, o que não procede. A única diferença entre elas é o exercício da prerrogativa de autonomia, com relação à criação de cursos, programas, remanejamento ou ampliação de vagas, na educação superior. Conclui-se que tais disposições ofendem os princípios educacionais constantes no art. 206, incisos II, III e VII, CR/88, porque:

> [...] a classificação de instituições no momento do credenciamento, feita não em função de graus de abrangência e especialização mas em razão da titulação e da dedicação do corpo docente, permite caracterizar essas instituições como modalidades escolares de categoria inferior em comparação às universidades, e não como modalidades dos "diversos graus de abrangência e especialização". Retoma-se desta forma, por via oblíqua, o padrão do modelo universitário, tal como vigente na Lei nº 5.540/68, desvalorizando-se as instituições que dele se desviam.
> Se o intuito da regulamentação era desvincular o ensino da pesquisa e conceder autonomia a determinadas instituições, a critério do MEC ou de órgãos executivos dos sistemas de ensino – o que é legalmente possível em face dos termos da LDB (artigos 45 e 54, § 2º) – o Decreto nº 2.306/97[210] não alcançou seu intento. Apenas favoreceu a insegurança jurídica[211] (RANIERI, 2000, p. 212-213).

Dito isso, no sistema federal de ensino, os procedimentos referentes à avaliação e constatação das condições de funcionamento das IES e de seus cursos, bem como a definição de indicadores de qualidade e desempenho, e dos requisitos processuais a serem cumpridos, estão presentes nas Leis nº 10.861/04 e 10.870/04; nos Decretos nº 5.773/06 e 5.786/06; nas Portarias Normativas nº 01/07 e 40/07; nas Portarias MEC nº 300/06, 563/06 e 1.027/06; e nas Portarias nº 2.051/04, 107/04 e 147/07.

[210] Entendam-se os Decretos nº 5.773/06 e 5.786/06, que mantiveram dispositivos quase idênticos aos dos antigos e revogados Decretos nº 2.306/97, 3.860/01, 4.914/03 e 5.225/04.
[211] A questão da insegurança jurídica será desenvolvida no capítulo referente ao poder normativo e no apartado relativo aos atos administrativos normativos.

3.2. Regulação dos Atos Autorizativos

Nesse contexto, o Decreto nº 5.773/06 formula a regulação das IES e dos cursos de graduação e seqüenciais, no âmbito do sistema federal de ensino, estabelecendo os atos autorizativos, a partir do seu art. 9º. Tal artigo mostra-se prescindível, já que repete integralmente o art. 209, incisos I e II, CR/88, apresentando a liberdade do segmento particular em atuar na educação superior, desde que cumpra com as normas gerais da educação brasileira e inicie suas atividades mediante autorização e avaliação pelo Poder Público (art. 9º Decreto nº 5.773/06).

Com isso, o art. 10, *caput* e §§, Decreto nº 5.773/06, determina que o ato autorizativo do Poder Público é indispensável ao funcionamento de IES e ao oferecimento de curso de nível superior.

Ademais de estabelecerem os limites da atuação dos agentes públicos e particulares na educação superior e de serem temporalmente limitados[212], os atos administrativos autorizativos possuem as seguintes modalidades, a serem analisadas nas próximas partes deste estudo: credenciamento e recredenciamento de instituições; autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores; além de suas eventuais e respectivas alterações. Dessa forma, qualquer alteração nos elementos[213] que ensejaram o ato autorizativo originário determina a sua modificação, processando-se como pedido de aditamento. Assim, o ato autorizativo detém prevalência sobre qualquer documento constante no processo administrativo. Salienta-se que os pedidos de ato autorizativo serão analisados utilizando-se o relatório de avaliação e os documentos comprobatórios, juntados pelas entidades interessadas no feito administrativo ou, ainda, as provas pleiteadas pela Secretaria competente, no exercício de sua atividade instrutória.

No que se refere às limitações temporárias do ato autorizativo, qualquer prazo constante no decreto terá seu dia de inicio, na data da publicação do ato administrativo, que terá validez até o próximo ciclo avaliativo. Contudo, o referido

[212] Os atos autorizativos terão prazos limitados e serão renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação, de acordo com a Lei nº 10.861/04 e com o § 3º, do art. 10 Decreto nº 5.773/06.
[213] O decreto fornece casos de modificação dos elementos constitutivos do ato autorizativo, como por exemplo, a "forma de atuação dos agentes da educação superior após a expedição do ato autorizativo, relativa à mantenedora, à abrangência geográfica das atividades, habilitações, vagas, endereço de oferta dos cursos ou qualquer outro elemento relevante para o exercício das funções educacionais" (BRASIL, 2006, art. 10, § 4º).

prazo não será aplicável aos atos autorizativos, também com período determinado, expedidos antes da vigência do Decreto nº 5.773/06, conforme seu art. 70. Todavia, haverá prorrogação do prazo do ato autorizativo por, no máximo, 01 ano, quando a IES apresentar pedido de recredenciamento, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de seu curso de ensino superior, desde que o requerimento seja devidamente protocolizado. Caso haja a publicação de ato autorizativo inicial para curso superior, o requerente deve providenciar o início do funcionamento das atividades educacionais, isto é, a efetiva oferta de aulas, em 12 meses, sob pena de caducidade (art. 68, *caput* e § 2º, Decreto nº 5.773/06).

Nas hipóteses de caducidade do ato autorizativo ou de decisão final[214], contrária ao pedido em procedimento credenciamento de IES, inclusive de unidade fora da sede, e de autorização de curso superior, o requerente ou os interessados somente poderão manejar novo requerimento idêntico passados 02 anos, da data do encerramento do processo administrativo (§ 1º, do art. 68 Decreto nº 5.773/06).

Por fim, prevê-se, ainda, a possibilidade de se ofertar curso de ensino superior ou de a IES funcionar sem ato autorizativo, o que, em ambos os casos, implicaria irregularidade administrativa, acarretando sanções de índole cível ou penal. As mesmas conseqüências incidem quando faltar qualquer ato autorizativo, dos ora explicitados, ao funcionamento da instituição, proibindo-se a admissão de novos discentes pelas IES. Não por demais, os procedimentos de autorização ou credenciamento em trâmite serão suspensos por 02 anos, se a instituição não universitária ofertar curso antes da necessária autorização inicial. Como conseqüência da situação irregular, o MEC pode determinar, em decisão fundamentada e com índole de medida cautelar administrativa, a suspensão preventiva da admissão de alunos novos em IES ou em cursos irregulares, impedindo a ocorrência de prejuízos a tais discentes. Da referida medida caberá recurso administrativo ao CNE, no prazo de 30 dias da ciência da decisão, que não será dotado de efeito suspensivo[215] (art. 11 Decreto nº 5.773/06).

---

[214] Entenda-se não mais passível de recurso administrativo ou após processo judicial, com decisão transitada em julgado, isto é, não sujeita a recurso judicial.

[215] Efeito suspensivo é uma expressão derivada do direito processual, segundo a qual a decisão de conteúdo positivo não produzirá efeitos no mundo jurídico até o julgamento do recurso próprio, contra ela interposto. Decisão com conteúdo positivo é aquela que defere requerimento ou julga procedente pedido, na hipótese o da Secretaria do MEC, competente para atuar no caso concreto. Nesse sentido, "há decisões que somente produzem efeitos depois de escoado o prazo recursal para sua impugnação – como, por exemplo, a sentença. Nestes casos, afirma-se que o recurso é recebido no efeito suspensivo, embora este não suspenda propriamente os efeitos da decisão recorrida (uma vez

3.2.1. Autorização e Reconhecimento de Cursos

A LDB foi rigorosa em matéria de autorização e reconhecimento de cursos. Nos termos do citado art. 46 e §§ LDB, os prazos de ambos os institutos são limitados e dependem de prévia avaliação para renovação que, dependendo do resultado, pode ensejar a desativação de cursos ou habilitações, a eventual intervenção na IES, a suspensão de prerrogativas da autonomia[216] ou o descredenciamento. Quando se tratar de IES pública, o Poder Executivo, responsável pela manutenção da mesma, deverá acompanhar o processo de saneamento, fornecendo subsídios financeiros adicionais para a superação das deficiências apontadas, se necessários.

Assim, no sistema federal de ensino, os procedimentos de autorização e reconhecimento de cursos de graduação, bem como suas habilitações, estão disciplinados nas Leis nº 10.861/04, 10.870/04, nos Decretos nº 5.773/06, 5.786/06 e em nos outros atos administrativos normativos indicados anteriormente[217]. Essas leis e decretos sujeitam a abertura de cursos de direito, medicina, odontologia e psicologia à respectiva manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde[218], antes mesmo da autorização do MEC, inclusive em universidades e centros universitários, em conformidade com o art. 28, § 2º, Decreto nº 5.773/06[219], parágrafo com redação

que ainda não foram gerados), mas evita que a decisão produza efeitos até o julgamento do recurso". [...] "Na realidade, quando se afirma que determinado recurso possui efeito suspensivo, não se permite que a decisão que por ele possa ser recorrida produza efeitos após sua publicação. Uma decisão impugnável por recurso que possui efeito suspensivo somente pode produzir efeitos após escoado o prazo recursal, ou a partir do momento em que a parte aceitar a decisão ou renunciar ao direito de recorrer" (MARINONI; ARENHART, 2007, p. 516).

[216] Ranieri (2000) pensa que a suspensão temporária da autonomia somente se aplica as IES não universitárias, tendo em vista o comando constitucional contido no art. 207 CR/88. Ademais, quando for pública a IES a ser sancionada, alega que a sanção provisória somente poderá ser imposta por lei, ante o cumprimento do princípio do paralelismo das formas.

[217] Para analisar os antigos procedimentos de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos superiores, ver BRASIL; MEC; INEP, 2007, p. 52-55 e 58-73.

[218] Ainda de acordo com Ranieri (2000), existe uma relação entre tais disposições e o art. 45 LDB, que aumentou a função fiscalizadora de algumas organizações profissionais, ante a natureza acadêmica dos diplomas de graduação. Destacou, ainda, que "os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas são exercidas em caráter privativo, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa (Lei nº 9.649, de 27/5/98, artigo 58)" (RANIERI, 2000, p. 175, nota 37).

[219] Art. 28 Decreto nº 5.773/06 – As universidades e centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo, independem de autorização para

dada pelo Decreto nº 5.840/06. Com isso e ainda na vigência da regulamentação antiga:

> A autorização e o reconhecimento de cursos de ensino superior são atos administrativos unilaterais, vinculados, de competência do ministro da Educação ou do secretario de Estado da Educação (dependendo do sistema de ensino em que é oferecido), exarados após deliberação do Conselho Nacional de Educação no caso do sistema federal (artigo 9º, § 2º, "d", da Lei nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei nº 9.131/95), ou do Conselho Estadual de Educação, que garantem, respectivamente, a possibilidade de funcionamento inicial do curso e a expedição de diplomas válidos em todo o território nacional (cf. artigo 48, da LDB). Ambos conferem "qualificações" por prazo determinado, com a finalidade de garantir padrão de qualidade ao ensino, conforme exige o artigo 206, VII, da Constituição Federal (RANIERI, 2000, p. 175).

De acordo com Ranieri (2000), são, ademais de atos administrativos unilaterais, vinculados[220], posto que se forem cumpridas todas as condições legais, em processo regular de avaliação (art. 46, *caput*, LDB), o Executivo é obrigado a autorizar ou reconhecer os cursos superiores. Destaca-se que nos procedimentos de autorização e reconhecimento devem-se respeitar os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa[221], sem prejuízo do da inafastabilidade do controle jurisdicional, antes mencionado. Por tais motivos, o Ministro da Educação só pode homologar os pareceres sobre as solicitações de autorização e reconhecimento, após análise de eventual recurso administrativo, interposto ao órgão competente,

---

funcionamento de curso superior, devendo informar à Secretaria competente os cursos abertos para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta dias.
§ 1º Aplica-se o disposto no *caput* a novas turmas, cursos congêneres e toda alteração que importe aumento no número de estudantes da instituição ou modificação das condições constantes do ato de credenciamento.
§ 2º A criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, previamente à autorização pelo Ministério da Educação (Redação dada pelo Decreto nº 5.840/06).
§ 3º O prazo para a manifestação prevista no § 2º é de sessenta dias, prorrogável por igual período, a requerimento do Conselho interessado (BRASIL, 2006).

[220] "O chamado ´poder vinculado`, na realidade, não encerra ´prerrogativa` do Poder Público, mas, ao contrário, dá idéia de restrição, pois, quando se diz que determinada atribuição da Administração é vinculada, quer-se significar que está sujeita à lei em praticamente todos os aspectos. O legislador, nessa hipótese, preestabelece todos os requisitos do ato, de tal forma que, estando eles presentes, não cabe à autoridade administrativa senão editá-lo, sem apreciação de aspectos concernentes à oportunidade, conveniência, interesse público, eqüidade. Esses aspectos foram previamente valorados pelo legislador" (DI PIETRO, 2004, p. 86).

[221] Art. 5º, inciso LV, CR/88 – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (BRASIL, 1988);

para seu conhecimento[222]. Ranieri (2000) explicita, ademais, que a natureza dos atos nos referidos procedimentos são diferentes, já que a autorização classifica-se como constitutiva na medida em "que atribui à pessoa jurídica uma qualidade que até então não possuía, ainda que apresentasse os requisitos necessários para recebê-la" (RANIERI, 2000, p. 176), produzindo efeitos a partir do momento em que é expedida. Por outro lado, o reconhecimento classifica-se como ato declaratório, "posto exprimir a declaração de algo já existente" (RANIERI, 2000, p. 176), ensejando efeitos retroativos à data da autorização. Passados os prazos de autorização e reconhecimento de cursos, terminam as qualificações que concedem o direito de abertura de vagas em processo seletivo de discentes e de emitir diplomas às IES, respectivamente. Na hipótese de não renovação, sempre precedida de processo administrativo (art. 5º, inciso LIV, CR/88[223]) que respeite o crivo do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, CR/88), sanciona-se a IES.

No sistema federal de ensino, tanto as autorizações de funcionamento de cursos superiores, quanto os seus reconhecimentos, serão efetivados por ato homologatório do Poder Executivo, por meio de seu Ministro da Educação, prévio parecer do órgão pertinente, em conformidade com o art. 2º e seu parágrafo único, Lei nº 9.131/95, parágrafo introduzido pelo art. 46 Lei nº 9.649/98.

Os institutos em questão e as disposições infraconstitucionais supramencionadas possuem respaldo constitucional nos arts. 206, inciso VII, e 209, inciso II, CR/88[224], normas de eficácia plena, como apresentado em capítulo

[222] Nesse sentido, a seguinte decisão: "CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PRINCIPIO DO CONTRADITÓRIO APLICÁVEL AO PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. A Lei nº 9.131, de 1995, ao enumerar as atribuições da Câmara de Educação Superior, instituiu o recurso contra seus pareceres a ser julgado pelo Conselho Pleno. O pedido de reconhecimento de curso de graduação, em face da legislação de regência, não pode ser homologado pelo Ministério da Educação, antes que o Conselho Pleno aprecie o recurso interposto, *in opportuno tempore*, pelo interessado. No sistema jurídico-constitucional vigente, a instituição de decisão irrecorrível, ainda que na esfera administrativa, é inconciliável com o principio constitucional da ampla defesa que, por si, pressupõe mais de um grau de jurisdição. Segurança concedida. Decisão unânime" (BRASIL; STJ; 1ª Seção; Mandado de Segurança nº 4831/DF; Rel. Min. Demócrito Reinaldo; votação unânime; julgamento em 23 de abril de 1997; publicação no DJU de 16 de junho de 1997, p. 27308; RSTJ 97/38).

[223] O princípio constitucional do devido processo legal está previsto no art. 5º, inciso LIV, CR/88, segundo o qual "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal" (BRASIL, 1988).

[224] Em sentido equivalente Ranieri (2000), que acrescenta que tais artigos da CR/88 "apontam para concepção da educação superior como produto e do ensino como `serviço público´ concedido à iniciativa privada" (RANIERI, 2000, p. 177).

anterior, o que, por si, justificam e amparam a existência do sistema nacional de avaliação atual.

Dito isso, o Decreto nº 5.773/06 apresenta a regulação dos atos autorizativos, paras as IES e seus cursos de graduação ou seqüenciais, no âmbito do sistema federal de ensino.

Portanto, o art. 27, *caput* e §§, Decreto nº 5.773/06 determina, com precisão, que os cursos superiores, de graduação ou seqüenciais, em faculdades ou instituição só poderão funcionar com prévia autorização do MEC. Destaca-se que os cursos e programas, ofertados por instituições de pesquisa científica e tecnológica, sujeitam-se a regras específicas do ato administrativo normativo em tela.

Pelo contrário, salientam-se as especificidades inerentes às universidades e centros universitários, nos limites de sua autonomia e privilégios assemelhados, que não necessitam de autorização para ofertar curso superior. Contudo, devem informar à Secretaria competente a abertura dos mesmos, para viabilizar a supervisão, avaliação e futuro reconhecimento, no prazo máximo de 60 dias do início das atividades. Isso também se aplica à criação de novas turmas, cursos congêneres e alterações que acarretem acréscimo no número de alunos da IES, bem como nas alterações das condições e elementos, existentes no ato de credenciamento, em conformidade com o já apresentado art. 28 Decreto nº 5.773/06. Repita-se que tal artigo condiciona a criação de cursos de direito, medicina, psicologia e odontologia ao pronunciamento dos conselhos pertinentes, inclusive em universidades e centros universitários, antes da autorização do MEC.

As fases do procedimento administrativo de autorização estão indicadas nos arts. 29 e 31, Decreto nº 5.773/06, iniciando-se com o protocolo do pedido na Secretaria do MEC competente, segundo as atribuições indicadas nos §§, do art. 5º do mesmo decreto, juntando a documentação indispensável à instrução do processo (art. 30 Decreto nº 5.773/06[225]). Poderá ser ordenada a apresentação de novos documentos, baixando-se o feito em diligência. Após e em função do impulso

[225] Art. 30 Decreto nº 5.773/06 – O pedido de autorização de curso deverá ser instruído com os seguintes documentos:
I - comprovante de recolhimento da taxa de avaliação *in loco*;
II - projeto pedagógico do curso, informando número de alunos, turnos, programa do curso e demais elementos acadêmicos pertinentes;
III - relação de docentes, acompanhada de termo de compromisso firmado com a instituição, informando-se a respectiva titulação, carga horária e regime de trabalho; e
IV - comprovante de disponibilidade do imóvel (BRASIL, 2006).

oficial[226], a mesma Secretaria procederá a análise dos documentos apresentados, o que equivale a um juízo de admissibilidade do processo administrativo, verificando se estão presentes todas as condições e pressupostos processuais, como requisitos necessários ao desenvolvimento regular do processo[227]. Depois, será determinada a avaliação no local, remetendo os autos ao INEP, para designação de uma comissão de especialistas para o intento. Apresentados os relatórios e pareceres avaliativos pela mencionada comissão, os autos do processo são remetidos à Secretaria competente, para decisão final sobre o mérito do pedido de autorização, analisando-se a própria pretensão da IES, o seu âmbito e a sua extensão, no que toca ao curso superior submetido ao procedimento. Assim, o Secretário, com atribuição para decidir o caso, observando as normas gerais educacionais, poderá deferir o pedido de autorização, sem ressalvas, ou deferir o requerimento, em caráter experimental[228], ou, ainda, indeferir, fundamentadamente, a autorização do curso superior (art. 32 Decreto nº 5.773/06). Nos dois últimos casos, em virtude do prejuízo causado, a decisão do Secretário poderá ser impugnada por recurso administrativo ao CNE, no prazo de 30 dias (art. 33 Decreto nº 5.773/06).

Por sua vez, o reconhecimento de curso, como requisito indispensável para a validade nacional do seu diploma, devidamente registrado (art. 34 Decreto nº 5.773/06)[229], terá as seguintes fases procedimentais: a IES iniciará o procedimento, mediante protocolo do pedido, no período compreendido entre a metade do prazo previsto para a integralização da carga horária do curso e 75% desse mesmo prazo. O pedido de reconhecimento será instruído com o comprovante de recolhimento da

[226] Trata-se de expressão de direito processual, que determina o prosseguimento do feito até decisão final, uma vez apresentado o pedido inicial do interessado, independentemente de novos requerimentos incidentais nesse sentido. Da mesma forma, [...] "embora a iniciativa da abertura do processo seja da parte, o seu impulso é oficial, isto é, do juiz (art. 262), que promove o andamento do feito até o provimento final, independentemente de provocação dos interessados" (THEODORO JÚNIOR, 2007, p. 30). A referência na citação diz respeito ao art. 262 Código de Processo Civil (CPC): "o processo civil começa por iniciativa da parte, mas se desenvolve por impulso oficial" (BRASIL, 1973).

[227] Ressaltam-se as especificidades inerentes aos cursos de graduação a distância, de direito e relativos à saúde, constantes nos § 2º: "a Secretaria solicitará parecer da Secretaria de Educação a Distância, quando for o caso" (BRASIL, 2006) e § 3º "a Secretaria oficiará o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou o Conselho Nacional de Saúde, nas hipóteses do art. 28" (BRASIL, 2006), do citado art. 31 Decreto nº 5.773/06.

[228] Art. 81 LDB – É permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei (BRASIL, 1996).

[229] Destaca-se que "o reconhecimento de curso na sede não se estende às unidades fora de sede, para registro do diploma ou qualquer outro fim", conforme o parágrafo único, do art. 34 Decreto nº 5.773/06, incluído pelo Decreto nº 6.303/07.

taxa de avaliação *in loco*, de acordo com os critérios da Lei nº 10.870/04[230]; com o PPC, munido de dados sobre o número de alunos, turnos e demais elementos acadêmicos pertinentes; relação de docentes, devidamente incluídos no cadastro nacional de docentes; e, comprovante de disponibilidade do imóvel para as atividades de ensino. Quando se tratar de cursos já autorizados, na vigência do decreto em questão, dispensa-se a IES da apresentação do PPC e suas informações e do comprovante de disponibilidade do imóvel, fazendo constar apenas os elementos de atualização dos documentos, anexados no momento da autorização. No que tange à Secretaria competente, a mesma terá em conta, ao emitir os atos autorizativos[231], os relatórios elaborados na última avaliação do SINAES, podendo solicitar ao INEP a realização de nova avaliação *in loco*, caso haja alguma irregularidade na levada a cabo (art. 35, *caput* e seus §§, Decreto nº 5.773/06). Nessa hipótese, não é possível cobrar nova taxa de avaliação, posto que

[230] Art. 3º Lei nº 10.870/04 – A Taxa de Avaliação *in loco*, fixada no valor de R$ 6.960,00 (seis mil, novecentos e sessenta reais), será recolhida ao INEP à oportunidade em que for solicitado credenciamento ou renovação de credenciamento de instituição de educação superior e autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação.
§ 1º O valor estabelecido no *caput* deste artigo sofrerá acréscimo de R$ 3.480,00 (três mil, quatrocentos e oitenta reais) por avaliador acrescido à composição básica da comissão de avaliação, que será de 2 (dois) membros.
§ 2º A composição da comissão de avaliação levará em consideração a complexidade e amplitude do curso ou da instituição, de acordo com os seguintes critérios:
I – cursos com até 2 (duas) habilitações: 2 (dois) avaliadores;
II – cursos com 3 (três) habilitações: 2 (dois) ou 3 (três) avaliadores;
III – cursos com 4 (quatro) habilitações: 3 (três) ou 4 (quatro) avaliadores;
IV – cursos com 5 (cinco) ou mais habilitações: de 3 (três) a 5 (cinco) avaliadores;
V – instituições de educação superior: de 3 (três) a 8 (oito) avaliadores.
§ 3º As receitas obtidas com a Taxa de Avaliação *in loco* serão aplicadas, na forma disposta em regulamento, exclusivamente no custeio das despesas com as comissões de avaliação.
§ 4º É vedado aos membros de comissão de avaliação receber, a qualquer título, benefícios adicionais, pecuniários ou não, providos pela instituição de educação superior ou curso em processo de avaliação.
§ 5º São isentas as instituições de educação superior públicas que atendam ao que dispõe a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 2004).

[231] Antes da expedição do ato, a exemplo do procedimento de autorização, "o reconhecimento de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, deverá ser submetido, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde", cujo "prazo para manifestação prevista no *caput* é de sessenta dias, prorrogável por igual período". Ademais, "nos processos de reconhecimento dos cursos de licenciatura e normal superior, o Conselho Técnico Científico da Educação Básica, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, poderá se manifestar, aplicando-se, no que couber, as disposições procedimentais que regem a manifestação dos conselhos de regulamentação profissional" (BRASIL, 2006, art. 36, *caput* e seus §§, Decreto nº 5.773/06, com redação dada pelo Decreto nº 6.303/07).
Portanto, sendo caso de curso com profissão regulamentada, a Secretaria deverá abrir prazo para que o órgão nacional de regulamentação profissional ofereça, caso queira, subsídios à decisão do MEC, em 60 dias. Decorrido tal prazo e havendo manifestação do referido órgão, a Secretaria abrirá novo prazo de 30 dias ao requerente, para manifestação. Após a instrução do feito, a Secretaria analisará os documentos e decidirá o pedido (art. 37, §§, Decreto nº 5.773/06).

o parágrafo único, do art. 1º Lei nº 10.870/04, só admite tal exigência quando ficarem configurados todos os elementos ensejadores do § 1º, do art. 46 LDB, isto é, avaliação prévia com resultado insatisfatório e transcurso do prazo outorgado para saneamento das deficiências encontradas na citada avaliação.

Em conformidade com os arts. 38 e 39, Decreto nº 5.773/06, a decisão de deferimento do reconhecimento de curso superior se respaldará nos elementos colhidos nos processos avaliativos do SINAES. Não obstante, quando o resultado da avaliação, realizada pelo SINAES, for insatisfatório, deverá ser celebrado protocolo de compromisso, nos termos do já analisado art. 10, Lei nº 10.861/04 e dos arts. 60 e 61, Decreto nº 5.773/06, cujas peculiaridades serão estudadas em momento oportuno. Uma vez firmado o protocolo de compromisso e expirado o seu prazo, sem o adequado cumprimento das metas nele formuladas, será instaurado processo administrativo para a cassação da autorização de funcionamento, segundo procedimento dos arts. 10, § 2º, inciso II, § 3º, Lei nº 10.861/04; e, 63, inciso II, Decreto nº 5.773/06. A decisão que instaurar o citado processo será passível de recurso administrativo ao CNE, no prazo de 30 dias (art. 40 Decreto nº 5.773/06).

Com relação ao procedimento de renovação do reconhecimento de curso superior, o mesmo se inicia mediante solicitação expressa da IES, ao final de cada ciclo avaliativo do SINAES[232], no prazo de 60 dias do término do mencionado período. Seu rito é idêntico ao do primeiro reconhecimento, tendo em vista o art. 41, Decreto nº 5.773/06[233]. Ademais, havendo, na IES, mais de um curso de graduação

[232] Art. 4º Lei nº 10.870/04 – O credenciamento ou a renovação de credenciamento das instituições de educação superior e o reconhecimento ou a renovação de reconhecimento de cursos de graduação terão prazo de validade de até 5 (cinco) anos, exceção feita às universidades, para as quais esse prazo será de até 10 (dez) anos.
Parágrafo único. Os prazos de que trata este artigo serão fixados mediante critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação e de acordo com os resultados da avaliação, podendo ser por ele prorrogados (BRASIL, 2004).
O § 4º, do art. 13, e os incisos I e II, do art. 59 Decreto nº 5.773/06, dão aplicabilidade ao citado parágrafo único, com relação ao credenciamento de IES, pois "o primeiro credenciamento terá prazo máximo de três anos, para faculdades e centros universitários, e de cinco anos, para universidades" (BRASIL, 2006).

[233] Art. 41 Decreto nº 5.773/06 – A instituição deverá protocolar pedido de renovação de reconhecimento ao final de cada ciclo avaliativo do SINAES junto à Secretaria competente, devidamente instruído, no prazo previsto no § 7º do art. 10.
§ 1º O pedido de renovação de reconhecimento deverá ser instruído com os documentos referidos no art. 35, § 1º, com a atualização dos documentos apresentados por ocasião do pedido de reconhecimento de curso.
§ 2º Aplicam-se à renovação do reconhecimento de cursos as disposições pertinentes ao processo de reconhecimento.
§ 3º A renovação do reconhecimento de cursos de graduação, incluídos os de tecnologia, de uma mesma instituição deverá ser realizada de forma integrada e concomitante (BRASIL, 2006).

a ser renovado, inclusive quando um deles for de tecnologia, a renovação de todos deverá ser procedida conjuntamente e ao mesmo tempo.

Existem especialidades para a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia, como dispõem os arts. 42 e 43, Decreto nº 5.773/06, posto que serão amparados no catálogo de denominações publicado pela SETEC. A inserção do curso no mencionado catálogo, com tal perfil profissional, também será realizado pela SETEC, mediante solicitação da IES ou sem qualquer provocação, ou seja, de ofício[234]. A SETEC ainda poderá, motivadamente, sugerir ao CNE a exclusão da denominação de curso tecnológico do catálogo. O requerimento da instituição será acompanhado de elementos que comprovem a consistência da área técnica definida, em função das diretrizes curriculares nacionais.

Nos processos de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia, o Secretario da SETEC poderá, cumprindo as normas gerais educacionais, deferir o pedido, tendo em vista o catálogo de denominações de cursos, publicado pela mesma Secretaria; aceitar a solicitação, determinando a inclusão da denominação do curso no catálogo; prover o requerimento, outorgando caráter experimental do curso (art. 81 LDB); deferir o pleito, somente para registrar os diplomas, vedando a admissão de novos discentes; ou ainda, indeferir o pedido, fundamentadamente. Além disso, as regras inerentes à autorização, ao reconhecimento e à renovação de reconhecimento de cursos superiores aplicam-se, subsidiariamente, aos procedimentos de mesma índole, mas referentes aos cursos de tecnologia (art. 44 Decreto nº 5.773/06).

Por último, os feitos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores que estejam em trâmite perante o CNE e que já tenham sido distribuídos a Conselheiros relatores, lá terão seu curso normal, respeitando-se o novo procedimento do ato administrativo normativo em questão. Contrariamente, caso os processos não tenham sido distribuídos aos relatores do CNE, serão remetidos à Secretaria competente do MEC, para começo do procedimento, como foi supramencionado (art. 74 Decreto nº 5.773/06).

[234] Entenda-se "por dever inerente ao cargo, ou ofício; em função da autoridade própria. O mesmo que *ex officio*" (NUNES, 1993c, p. 306).

3.2.2. Credenciamento de Instituições

Os atos de credenciamento e recredenciamento manifestam, expressa e formalmente, os diversos níveis de abrangência. Terão duração limitada, mas poderão ser renovados, através de prévio processo administrativo de avaliação, em conformidade com o art. 46 LDB e com o § 3º, do art. 10, Decreto nº 5.773/06.

É sabido que na educação superior, a exemplo dos demais níveis de ensino, é livre a iniciativa privada, desde que sejam respeitadas as normas gerais educacionais e que haja autorização e avaliações qualitativas por parte do Poder Público, nos termos dos arts. 209, incisos I e II, CR/88 e 9º, Decreto nº 5.773/06. Dessa forma, o funcionamento de IES e o oferecimento de curso superior são medidas dependentes de ato administrativo autorizativo da Administração Pública (art. 10, *caput*, Decreto nº 5.773/06). Com isso, o credenciamento e o recredenciamento de IES são modalidades de atos administrativos autorizativos, segundo o § 1º, art. 10 Decreto nº 5.773/06. Nesse sentido:

> Credenciamento e recredenciamento constituem atos administrativos unilaterais, vinculados, de natureza constitutiva e de competência do ministro da Educação ou do secretário de Estado da Educação (conforme a inserção da instituição nos diversos sistemas de ensino), que atestam, periodicamente, a qualificação acadêmica mínima para o funcionamento das instituições de ensino; bem como o atendimento, pelas pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, sem finalidade lucrativa, das condições e requisitos elencados no artigo 2º, do Decreto nº 2.306/97 (cf. § único, do artigo 2º) (RANIERI, 2000, p. 214).

Apesar de o conceito apresentado fazer referência ao art. 2º, parágrafo único, Decreto nº 2.306/97, já revogado, o mesmo é equivalente ao atual art. 7º-B, parágrafo único, Lei nº 9.131/95, com redação dada pela Lei nº 9.870/99. De qualquer forma, tal conceito mostra todos os elementos identificadores da definição de credenciamento e recredenciamento.

Portanto, em função da expedição do Decreto nº 5.773/06, que regulamentou seus procedimentos administrativos e respectivas atribuições do Ministro da Educação, do CNE, da SESu e do INEP, nessas avaliações, o referido ato administrativo normativo, em conjunto com outros, devem ser analisados para que se tenha a indispensável noção sobre credenciamento e recredenciamento de IES.

Na lição de Ranieri (2000), o Poder Público exerce sua função avaliadora no sistema federal de ensino, para efeitos de credenciamento e de sua renovação, basicamente mediante a análise do desempenho individual das IES, do ensino ofertado em cada curso de graduação, de seus programas de pós-graduação *stricto sensu*, da pesquisa realizada em seu interior e da produção acadêmica comprovada, cujos indicadores contêm pesos segundo a natureza de cada instituição.

Atualmente, os procedimentos de credenciamento e recredenciamento de IES estão previstos no Decreto nº 5.773/06[235], da mesma forma que os de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores.

Os arts. 12 e 13, Decreto nº 5.773/06, já estudados em partes anteriores deste trabalho, indicam os níveis de especialização e abrangência nos quais as IES podem ser credenciadas e classificadas pela natureza institucional ou administrativa, ou seja, faculdades, centros universitários e universidades, as últimas com o maior grau de abrangência do sistema, em virtude do cumprimento integral do princípio da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão. O início das atividades das IES está condicionado à expedição do ato de credenciamento pelo MEC. Como já dito e criticado, qualquer instituição só pode ser credenciada, originalmente, como faculdade, enquanto o credenciamento de universidades ou centros universitários é especial[236], porque converte os anteriormente outorgados às faculdades em funcionamento normal e com qualidade reconhecidamente satisfatória. Na hipótese de indeferimento do pedido de credenciamento como universidade ou centro universitário, tal ato autorizativo pode ser concedido subsidiariamente como de centro universitário ou faculdade, respectivamente, quando cumpridos os requisitos específicos estatuídos na lei. O primeiro credenciamento terá prazo máximo de 03 anos, para faculdades e centros universitários, e de 05 anos, para universidades, como mencionado anteriormente.

Por sua vez, as fases procedimentais do credenciamento de IES são: protocolo do pedido na Secretaria competente, instruído com os documentos arrolados nos arts. 15[237] e 16[238], Decreto nº 5.773/06; análise documental da

[235] Para analisar os antigos procedimentos de credenciamento, recredenciamento de IES, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, ver BRASIL; MEC; INEP, 2007, p. 52-73.
[236] Em função da concessão dos privilégios da autonomia, previstos nos arts. 207 CR/88; 46, § 1º, 53 e 54, §§ , LDB.
[237] Art. 15 Decreto nº 5.773/06 – O pedido de credenciamento deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - da mantenedora:
a) atos constitutivos, devidamente registrados no órgão competente, que atestem sua existência e capacidade jurídica, na forma da legislação civil;
b) comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda - CNPJ/MF;
c) comprovante de inscrição nos cadastros de contribuintes estadual e municipal, quando for o caso;
d) certidões de regularidade fiscal perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal;
e) certidões de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;
f) demonstração de patrimônio para manter a instituição;
g) para as entidades sem fins lucrativos, demonstração de aplicação dos seus excedentes financeiros para os fins da instituição mantida; não remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros, ou equivalentes e, em caso de encerramento de suas atividades, destinação de seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, promovendo, se necessário, a alteração estatutária correspondente; e
h) para as entidades com fins lucrativos, apresentação de demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes;
II - da instituição de educação superior:
a) comprovante de recolhimento da taxa de avaliação *in loco*, prevista na Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004;
b) plano de desenvolvimento institucional;
c) regimento ou estatuto; e
d) identificação dos integrantes do corpo dirigente, destacando a experiência acadêmica e administrativa de cada um (BRASIL, 2006).

[238] Art. 16 Decreto nº 5.773/06 – O plano de desenvolvimento institucional deverá conter, pelo menos, os seguintes elementos:
I - missão, objetivos e metas da instituição, em sua área de atuação, bem como seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso;
II - projeto pedagógico da instituição;
III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, especificando-se a programação de abertura de cursos, aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;
IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto a flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos;
V - perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior e experiência profissional não-acadêmica, bem como os critérios de seleção e contração, a existência de plano de carreira, o regime de trabalho e os procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro;
VI - organização administrativa da instituição, identificando as formas de participação dos professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos e os procedimentos de auto-avaliação institucional e de atendimento aos alunos;
VII - infra-estrutura física e instalações acadêmicas, especificando:
a) com relação à biblioteca: acervo de livros, periódicos acadêmicos e científicos e assinaturas de revistas e jornais, obras clássicas, dicionários e enciclopédias, formas de atualização e expansão, identificado sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos; vídeos, DVD, CD, CD-ROMS e assinaturas eletrônicas; espaço físico para estudos e horário de funcionamento, pessoal técnico administrativo e serviços oferecidos;
b) com relação aos laboratórios: instalações e equipamentos existentes e a serem adquiridos, identificando sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos, os recursos de informática disponíveis, informações concernentes à relação equipamento/aluno; e descrição de inovações tecnológicas consideradas significativas; e
c) plano de promoção de acessibilidade e de atendimento prioritário, imediato e diferenciado às pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais ou com mobilidade reduzida, para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte; dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, serviços de tradutor e intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS;

admissibilidade pela mesma Secretaria; avaliação *in loco* pelo INEP; devolução dos autos para parecer meritório da Secretaria competente; remessa do feito ao CNE, para decisão; e, por fim, homologação da decisão do CNE, pelo Ministro de Estado da Educação (art. 14 Decreto nº 5.773/06).

Cabe fazer uma pausa para afirmar que alguns dos dispositivos supracitados só repetem os dispositivos legais, como, por exemplo, a alínea "g", do inciso I, do art. 15 Decreto nº 5.773/06, que transcreve, com outras palavras, o art. 7º-B, inciso V, Lei nº 9.131/95. Não haveria necessidade de fazê-lo em função normativa[239], mas o Presidente da República parece ter pretendido sistematizar e consolidar, em um único decreto regulamentar, todos os requisitos constantes no ordenamento constitucional e infraconstitucional.

Em conformidade com o art. 17, *caput* e §§, Decreto nº 5.773/06, o procedimento de credenciamento de IES começa com o recebimento do pedido e dos documentos, mediante protocolo, na SESu ou na SETEC, dependendo da instituição requerente. De ofício, a Secretaria pertinente analisará os documentos que instruíram o pedido, efetuando os juízos de admissibilidade e superficial de mérito. Procedida a análise documental em juízo de admissibilidade, a mesma Secretaria remeterá o feito ao INEP, para realização da avaliação no local. Nesse ínterim, a Secretaria poderá determinar as diligências essenciais à efetiva instrução do processo, objetivando subsidiar a deliberação final das autoridades competentes, isto é, CES do CNE e o Ministro da Educação. Além disso, a Secretaria competente também deverá exarar parecer em cada feito após a sua instrução, segundo os arts. 5º, §§ 2º, 3º e 4º, inciso I, e 17, § 4º, Decreto nº 5.773/06, que se fundamentará, basicamente, no relatório de avaliação do INEP e no conjunto probatório, colhido no processo administrativo.

Após, o feito será enviado ao CNE, para que sua CES delibere em ato único, devidamente fundamentado, sobre a conformidade do estatuto ou do regimento da IES, em face da legislação aplicável, a regularidade da instrução processual, realizada documentalmente e na avaliação *in loco*, e sobre o mérito do pedido. Se houver sucumbência do requerente, a decisão do CNE poderá ser impugnada por

VIII - oferta de educação a distância, sua abrangência e pólos de apoio presencial;
IX - oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e
X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras (BRASIL, 2006).
[239] Como será analisado na parte pertinente.

recurso administrativo, cujo pedido recursal será julgado pelo Conselho Pleno (art. 18 Decreto nº 5.773/06).

Para concluir o procedimento, o CNE restitui o processo ao Ministro de Estado da Educação, para homologação da decisão da CES ou do Conselho Pleno, na hipótese de ter sido interposto o recurso regimental no CNE. O Ministro poderá, caso entenda necessário, em decisão motivada, devolver os autos ao CNE para reexame, segundo art. 19, *caput* e parágrafo único, Decreto nº 5.773/06.

O art. 24 Decreto nº 5.773/06, no credenciamento de *campus* fora da sede, determina que as universidades poderão pleiteá-lo, desde que seja no mesmo Estado membro, mas em Município distinto da abrangência geográfica do ato autorizativo vigente. Desse modo, o *campus* externo à sede fará parte do conjunto universitário, mas não se aproveitará das prerrogativas da autonomia. O pedido em tela será processado como aditamento do credenciamento originário, processando-se da mesma maneira. Com isso, veda-se o fornecimento de curso em unidade externa à sede da universidade, sem que haja o credenciamento anterior de tal *campus* e a autorização específica do citado curso, na forma procedimental prevista para o referido pedido.

Nota-se que o § 3º, do art. 24 Decreto nº 5.773/06, incluído pelo Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007, aparenta violar os arts. 207 CR/88 e 28 do próprio Decreto nº 5.773/06, posto que exigiu, além do credenciamento da nova unidade, fora da sede universitária, o deferimento de autorização específica do novo curso na referida localidade. Contudo, a limitação de tal direito é respaldada pelo art. 53, inciso I, LDB, que só permite a criação, organização e extinção de cursos superiores, sem autorização prévia do órgão competente, quando efetivada na sede da universidade. Ademais, o art. 207 CR/88 não outorga autonomia irrestrita para a criação de cursos, cabendo, então, à LDB tal previsão normativa. Para solucionar esta pequena antinomia no ato administrativo normativo em questão, o art. 28 Decreto nº 5.773/06 deveria ser modificado para: “Art. 28. As universidades e centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo, independem de autorização para funcionamento de curso superior, em sua sede, devendo informar à Secretaria competente os cursos abertos para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta dias.”

No que se refere ao procedimento de recredenciamento, a IES deverá protocolizar tal pleito com os documentos pertinentes[240], na Secretaria competente, ao final de cada ciclo avaliativo do SINAES, antes do seu término, aplicando-se as mesmas normas processuais acima indicadas, salvo disposição específica (art. 20 Decreto nº 5.773/06).

Conforme art. 22 Decreto nº 5.773/06, para o deferimento da solicitação de recredenciamento da IES, indispensável à comprovação do funcionamento regular da mesma e ao resultado do processo avaliativo do SINAES. Ademais, para fins de regulação, a Secretaria analisará o último relatório de avaliação do sistema, que esteja à disposição. Similarmente ao procedimento de reconhecimento de cursos, a Secretaria poderá determinar ao INEP que se proceda a nova avaliação no local, havendo motivos justificáveis para o intento.

Na hipótese do resultado da avaliação de recredenciamento ser insuficiente, firmar-se-á protocolo de compromisso, com base no art. 10 Lei nº 10.861/04 e dos arts. 60 e 61, Decreto nº 5.773/06, que, se for descumprido, ensejará a instauração de processo administrativo com o objetivo de se cassar a autorização de funcionamento da IES (arts. 10, § 2º, inciso II, § 3º, Lei nº 10.861/04; e, 63, inciso II, Decreto nº 5.773/06), suspendendo-se o trâmite do pedido de recredenciamento, até decisão final e encerramento do referido processo (art. 23 Decreto nº 5.773/06).

O credenciamento específico para oferta de educação à distância está previsto nos arts. 9º e seguintes, do Decreto nº 5.622/05, bem como no art. 26 Decreto nº 5.773/06. O pedido observará os pressupostos relacionados com o credenciamento de IES, sendo instruído pela SESu ou pela SETEC, ante a natureza do curso, com a participação da SEED. O requerimento deste tipo de credenciamento também deverá estar munido de comprovante de recolhimento da taxa de avaliação *in loco*, acrescido dos documentos mencionados no art. 12 Decreto nº 5.622/05[241], cujo PPC respeitará os elementos do art. 13 do mesmo

[240] Art. 21 Decreto nº 5.773/06 – O pedido de recredenciamento de instituição de educação superior deve ser instruído com os seguintes documentos:
I - quanto à mantenedora, os documentos referidos no art. 15, inciso I; e
II - quanto à instituição de educação superior, a atualização do plano de desenvolvimento institucional, do regimento ou estatuto e das informações relativas ao corpo dirigente, com destaque para as alterações ocorridas após o credenciamento (BRASIL, 2006).

[241] Art. 12 Decreto nº 5.622/05 – O pedido de credenciamento da instituição deverá ser formalizado junto ao órgão responsável, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos:
I - habilitação jurídica, regularidade fiscal e capacidade econômico-financeira, conforme dispõe a legislação em vigor;
II - histórico de funcionamento da instituição de ensino, quando for o caso;

decreto[242]. Destaca-se que as disposições gerais sobre credenciamento e recredenciamento de IES se aplicam à educação à distância. Portanto, é pacífica a possibilidade de existirem cursos superiores nesta modalidade (seqüenciais, de graduação, de especialização, de mestrado e de doutorado), segundo o art. 2º, inciso V, alíneas "a", "b", "c", "d" e "e", Decreto nº 5.622/05, competindo exclusivamente ao Ministro de Estado da Educação a promoção dos atos de credenciamento de IES para o oferecimento de cursos e programas a distância para educação superior (art. 10 Decreto nº 5.622/05[243]).

III - plano de desenvolvimento escolar, para as instituições de educação básica, que contemple a oferta, a distância, de cursos profissionais de nível médio e para jovens e adultos;
IV - plano de desenvolvimento institucional, para as instituições de educação superior, que contemple a oferta de cursos e programas a distância;
V - estatuto da universidade ou centro universitário, ou regimento da instituição isolada de educação superior;
VI - projeto pedagógico para os cursos e programas que serão ofertados na modalidade a distância;
VII - garantia de corpo técnico e administrativo qualificado;
VIII - apresentar corpo docente com as qualificações exigidas na legislação em vigor e, preferencialmente, com formação para o trabalho com educação a distância;
IX - apresentar, quando for o caso, os termos de convênios e de acordos de cooperação celebrados entre instituições brasileiras e suas co-signatárias estrangeiras, para oferta de cursos ou programas a distância;
X - descrição detalhada dos serviços de suporte e infra-estrutura adequados à realização do projeto pedagógico, relativamente a:
a) instalações físicas e infra-estrutura tecnológica de suporte e atendimento remoto aos estudantes e professores;
b) laboratórios científicos, quando for o caso;
c) pólos de educação a distância, entendidos como unidades operativas, no País ou no exterior, que poderão ser organizados em conjunto com outras instituições, para a execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas do curso, quando for o caso;
d) bibliotecas adequadas, inclusive com acervo eletrônico remoto e acesso por meio de redes de comunicação e sistemas de informação, com regime de funcionamento e atendimento adequados aos estudantes de educação a distância.
§ 1º A solicitação de credenciamento da instituição deve vir acompanhada de projeto pedagógico de pelo menos um curso ou programa a distância.
§ 2º No caso de instituições de ensino que estejam em funcionamento regular, poderá haver dispensa integral ou parcial dos requisitos citados no inciso I (BRASIL, 2005).

[242] Art. 13 Decreto nº 5.622/05 – Para os fins de que trata este Decreto, os projetos pedagógicos de cursos e programas na modalidade a distância deverão:
I - obedecer às diretrizes curriculares nacionais, estabelecidas pelo Ministério da Educação para os respectivos níveis e modalidades educacionais;
II - prever atendimento apropriado a estudantes portadores de necessidades especiais;
III - explicitar a concepção pedagógica dos cursos e programas a distância, com apresentação de:
a) os respectivos currículos;
b) o número de vagas proposto;
c) o sistema de avaliação do estudante, prevendo avaliações presenciais e avaliações a distância; e
d) descrição das atividades presenciais obrigatórias, tais como estágios curriculares, defesa presencial de trabalho de conclusão de curso e das atividades em laboratórios científicos, bem como o sistema de controle de freqüência dos estudantes nessas atividades, quando for o caso (BRASIL, 2005).

[243] Art. 10 Decreto nº 5.622/05 – Compete ao Ministério da Educação promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior.

Assim, cumpriu-se integralmente a norma especial constante no art. 80, § 1º, LDB, que condiciona a oferta de educação superior à distância ao credenciamento prévio e específico da União, em virtude de sua característica transgeográfica e de sua índole nacional. Da mesma maneira, parte do art. 11 Decreto nº 5.622/05[244], já que somente as regras para produção, controle, avaliação, autorização e reconhecimento de cursos de educação à distância são atribuições dos respectivos sistemas de ensino, preservando sempre a cooperação entre sistemas diversos, em conformidade com os arts. 80, § 3º, LDB, 15[245] e 17[246] Decreto nº 5.622/05. Nesse

§ 1º O ato de credenciamento referido no *caput* considerará como abrangência para atuação da instituição de ensino superior na modalidade de educação a distância, para fim de realização das atividades presenciais obrigatórias, a sede da instituição acrescida dos endereços dos pólos de apoio presencial, mediante avaliação *in loco*, aplicando-se os instrumentos de avaliação pertinentes e as disposições da Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004 (Incluído pelo Decreto nº 6.303/07).
§ 2º As atividades presenciais obrigatórias, compreendendo avaliação, estágios, defesa de trabalhos ou prática em laboratório, conforme o art. 1º, § 1º, serão realizados na sede da instituição ou nos pólos de apoio presencial, devidamente credenciados (Incluído pelo Decreto nº 6.303/07).
§ 3º A instituição poderá requerer a ampliação da abrangência de atuação, por meio do aumento do número de pólos de apoio presencial, na forma de aditamento ao ato de credenciamento (Incluído pelo Decreto nº 6.303/07).
§ 4º O pedido de aditamento será instruído com documentos que comprovem a existência de estrutura física e recursos humanos necessários e adequados ao funcionamento dos pólos, observados os referenciais de qualidade, comprovados em avaliação *in loco* (Incluído pelo Decreto nº 6.303/07).
§ 5º No caso do pedido de aditamento visando ao funcionamento de pólo de apoio presencial no exterior, o valor da taxa será complementado pela instituição com a diferença do custo de viagem e diárias dos avaliadores no exterior, conforme cálculo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (Incluído pelo Decreto nº 6.303/07).
§ 6º O pedido de ampliação da abrangência de atuação, nos termos deste artigo, somente poderá ser efetuado após o reconhecimento do primeiro curso a distância da instituição, exceto na hipótese de credenciamento para educação a distância limitado à oferta de pós-graduação *lato sensu* (Incluído pelo Decreto nº 6.303/07).
§ 7º As instituições de educação superior integrantes dos sistemas estaduais que pretenderem oferecer cursos superiores a distância devem ser previamente credenciadas pelo sistema federal, informando os pólos de apoio presencial que integrarão sua estrutura, com a demonstração de suficiência da estrutura física, tecnológica e de recursos humanos (Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007) (BRASIL, 2005).

[244] Art. 11 Decreto nº 5.622/05 – Compete às autoridades dos sistemas de ensino estadual e do Distrito Federal promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos a distância no nível básico e, no âmbito da respectiva unidade da Federação, nas modalidades de:
I - educação de jovens e adultos;
II - educação especial; e
III - educação profissional.
§ 1º Para atuar fora da unidade da Federação em que estiver sediada, a instituição deverá solicitar credenciamento junto ao Ministério da Educação.
§ 2º O credenciamento institucional previsto no § 1º será realizado em regime de colaboração e cooperação com os órgãos normativos dos sistemas de ensino envolvidos.
§ 3º Caberá ao órgão responsável pela educação a distância no Ministério da Educação, no prazo de cento e oitenta dias, contados da publicação deste Decreto, coordenar os demais órgãos do Ministério e dos sistemas de ensino para editar as normas complementares a este Decreto, para a implementação do disposto nos §§ 1º e 2º (BRASIL, 2005).

[245] Art. 15 Decreto nº 5.622/05 – Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância de instituições integrantes do sistema federal devem

ponto, salienta-se que os §§, do art. 11 Decreto nº 5.622/05, mantêm o credenciamento pelo MEC, na hipótese dos cursos à distância, no nível básico (nas modalidades de educação de jovens e adultos, especial e profissional), alcançarem outros Estados membros, diferentes da unidade federativa sede, instituindo uma colaboração obrigatória entre os Conselhos de Educação dos sistemas envolvidos, mediante regulamentação por ato administrativo normativo.

Portanto, houve a inserção do credenciamento do ensino básico à distância no sistema estadual, quando ofertado apenas no âmbito da respectiva unidade federativa, o que enseja a ilegalidade parcial do art. 11 Decreto nº 5.622/05, para os cursos à distância deste nível, nas modalidades de educação de jovens e adultos, especial e profissional, ante a afronta direta ao art. 80, § 1º, LDB, e a contradição indireta dos arts. 5º, inciso II, 22, inciso XXIV, 59, 61 e seguintes, CR/88. Com isso, o art. 11 Decreto nº 5.622/05 exorbitou, parcialmente, o poder regulamentar, ao inserir o credenciamento do ensino básico à distância, nas modalidades acima indicadas e quando fornecido por instituições escolares estaduais, municipais ou privadas, no sistema estadual de ensino e não no federal[247], negando vigência à

tramitar perante os órgãos próprios do Ministério da Educação (Redação dada pelo Decreto nº 6.303/07).
§ 1º Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância oferecidos por instituições integrantes dos sistemas estaduais devem tramitar perante os órgãos estaduais competentes, a quem caberá a respectiva supervisão (Redação dada pelo Decreto nº 6.303/07).
§ 2º Os cursos das instituições integrantes dos sistemas estaduais cujas atividades presenciais obrigatórias forem realizados em pólos de apoio presencial fora do Estado sujeitam-se a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento pelas autoridades competentes do sistema federal (Redação dada pelo Decreto nº 6.303/07).
§ 3º A oferta de curso reconhecido na modalidade presencial, ainda que análogo ao curso a distância proposto, não dispensa a instituição do requerimento específico de autorização, quando for o caso, e reconhecimento para cada um dos cursos, perante as autoridades competente (Incluído pelo Decreto nº 6.303/07) (BRASIL, 2005).

[246] Art. 17 Decreto nº 5.622/05 – Identificadas deficiências, irregularidades ou descumprimento das condições originalmente estabelecidas, mediante ações de supervisão ou de avaliação de cursos ou instituições credenciadas para educação a distância, o órgão competente do respectivo sistema de ensino determinará, em ato próprio, observado o contraditório e ampla defesa:
I - instalação de diligência, sindicância ou processo administrativo;
II - suspensão do reconhecimento de cursos superiores ou da renovação de autorização de cursos da educação básica ou profissional;
III - intervenção;
IV - desativação de cursos; ou
V - descredenciamento da instituição para educação a distância.
§ 1º A instituição ou curso que obtiver desempenho insatisfatório na avaliação de que trata a Lei nº 10.861, de 2004, ficará sujeita ao disposto nos incisos I a IV, conforme o caso.
§ 2º As determinações de que trata o *caput* são passíveis de recurso ao órgão normativo do respectivo sistema de ensino (BRASIL, 2005).

[247] Pelo art. 80, § 1º, LDB, o credenciamento de qualquer instituição que forneça curso a distância, em todos os níveis e modalidades, será feito exclusivamente pela União, por meio de seu MEC.

legislação federal que fixa a competência exclusiva para o credenciamento de instituição de educação à distância, ao princípio da anterioridade da lei (não do ato administrativo normativo) e a competência originária do Poder Legislativo para editar leis.

Existe, ainda, a possibilidade, contida no art. 9º Decreto nº 5.622/05, do ato de credenciamento para o oferecimento de cursos e programas à distância serem destinados às instituições de ensino, públicas ou privadas, em qualquer nível. Não por demais, as instituições de pesquisa científica e tecnológica, com notória e relevante produção acadêmica investigativa, poderão solicitar credenciamento, para a oferta de cursos ou programas à distância de especialização, mestrado, doutorado e educação profissional tecnológica de pós-graduação.

O Decreto nº 5.773/06 foi fiel ao art. 14 Decreto nº 5.622/05, já que formulou disposições semelhantes quanto à duração do credenciamento (§ 4º, do art. 13 Decreto nº 5.773/06), quanto ao prazo para início das atividades da IES credenciada e a caducidade do ato autorizativo (art. 68 Decreto nº 5.773/06), quanto ao prazo para solicitação do recredenciamento (arts. 10, § 3º, 20, Decreto nº 5.773/06) e quanto à utilização dos resultados do SINAES nos procedimentos de mesmas índole (art. 22, *caput* e § 1º, Decreto nº 5.773/06).

No entanto, o art. 15, §§, Decreto nº 5.622/05 estabelece, como peculiaridades, que o credenciamento de IES para oferta de cursos ou programas a distância fixará a abrangência da sua atuação no território nacional, em função da capacidade institucional. Além disso, o requerimento de ampliação da área de abrangência da IES, credenciada para oferecimento de cursos superiores à distância, deverá ser realizada perante a SESu ou a SETEC, conforme o caso, no MEC, mediante intervenção da SEED. Na hipótese de indeferimento parcial de requerimento, a instituição poderá interpor recurso à CES do CNE[248]. Destaca-se que o SINAES será aplicado integralmente à educação superior à distância (art. 16 Decreto nº 5.622/05), empregando seus instrumentos, formas e critérios avaliativos. Caso a avaliação no recredenciamento de IES que fornece curso superior à

Desse modo, para evitar discussões judiciais, o MEC sempre deverá proceder ao credenciamento de qualquer instituição que oferte curso à distância, sem qualquer exceção, independentemente do art. 11, *caput*, Decreto nº 5.622/05.

[248] Também caberá recurso aos Conselhos de Educação Estaduais, quando se tratar de credenciamento de instituição que oferte educação básica a distância, a teor do art. 11 Decreto nº 5.622/05.

distância seja insatisfatória, o art. 17 Decreto nº 5.622/05[249] formula medidas administrativas genéricas a serem adotadas, que não são incompatíveis com as existentes nos arts. 10, Lei nº 10.861/04, 23, 60, 61 e 63, Decreto nº 5.773/06, devendo ser celebrado protocolo de compromisso. Na eventualidade de desrespeito ao protocolo, também será Instaurado processo administrativo, para cassar a autorização de funcionamento da IES (arts. 10, § 2º, inciso II, § 3º, Lei nº 10.861/04; e, 63, inciso II, Decreto nº 5.773/06), suspendendo-se o curso do pedido de recredenciamento, até o encerramento do citado processo (art. 23 Decreto nº 5.773/06).

Com relação às disposições finais, inerentes ao credenciamento de IES, seu processamento se dará juntamente com o requerimento de, no mínimo, um curso superior, levando em consideração os parâmetros administrativos de economicidade e racionalidade, segundo art. 67 Decreto nº 5.773/06. As unidades de IES, localizadas em Município distinto do da sede, quando instituídas e em funcionamento no dia da publicação do Decreto nº 3.860/01, manterão seus privilégios inerentes à autonomia, pelo período previsto no ato autorizativo. Uma vez terminado o período, será necessária a submissão a novo processo de recredenciamento, simultâneo ao recredenciamento da universidade, momento em que será proferida decisão sobre as prerrogativas de autonomia de cada uma (art. 72 Decreto nº 5.773/06). Ademais, o art. 75, do mesmo decreto, define que as avaliações de IES e cursos de graduação em funcionamento normal, com a intenção de recredenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento, serão planejadas em portaria ministerial, utilizando-se a proposta da CONAES, prévio parecer da Secretaria competente e o INEP.

[249] Art. 17 Decreto nº 5.622/05 – Identificadas deficiências, irregularidades ou descumprimento das condições originalmente estabelecidas, mediante ações de supervisão ou de avaliação de cursos ou instituições credenciadas para educação a distância, o órgão competente do respectivo sistema de ensino determinará, em ato próprio, observado o contraditório e ampla defesa:
I - instalação de diligência, sindicância ou processo administrativo;
II - suspensão do reconhecimento de cursos superiores ou da renovação de autorização de cursos da educação básica ou profissional;
III - intervenção;
IV - desativação de cursos; ou
V - descredenciamento da instituição para educação a distância.
§ 1º A instituição ou curso que obtiver desempenho insatisfatório na avaliação de que trata a Lei nº 10.861, de 2004, ficará sujeita ao disposto nos incisos I a IV, conforme o caso.
§ 2º As determinações de que trata o *caput* são passíveis de recurso ao órgão normativo do respectivo sistema de ensino (BRASIL, 2005).

Assim, “o atendimento das condições mínimas de funcionamento gera para as instituições o direito ao credenciamento, ou ao recredenciamento, e, para o órgão público, o dever de emitir tais atos, sob pena de correição judicial” (RANIERI, 2000, p. 215).

Contrariamente, na hipótese de ser indeferido o credenciamento ou a sua renovação, ante as deficiências apontadas na avaliação, pode ocorrer a intervenção na IES, a suspensão provisória das prerrogativas da autonomia ou, até mesmo, o descredenciamento, conforme § 1º, art. 46 LDB. As medidas supracitadas são sanções às IES e, por tal motivo, exigem a existência prévia de processo administrativo, possibilitando à instituição interessada o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, na qualidade de direito fundamental (art. 5º, inciso LV, CR/88), “para que o processo de avaliação não se transforme em julgamento sem revisão, com penalização indesejada e arbitrária” (RANIERI, 2000, p. 215).

Em conclusão, cabe tratar da transferência de mantença entre mantenedoras diversas, como tema conexo à regulação dos procedimentos de credenciamento de IES, cuja previsão legal está no art. 25, §§, Decreto nº 5.773/06. Desse modo, as modificações na mantença de qualquer IES deverão ser apreciadas pelo MEC, obrigando que a nova mantenedora apresente a documentação necessária ao credenciamento primário, indicada no art. 15, inciso I, do mesmo ato normativo, sem prejuízo do instrumento jurídico[250] que deu ensejo à transferência da mantença. Tramitará como pedido de aditamento ao ato autorizativo vigente, possuindo distribuição e decisão específicas das autoridades com atribuições para sua análise. Por outro lado e em qualquer situação, proíbe-se a transferência de cursos ou programas entre mantenedoras, bem como a transferência de mantença a favor de requerente que tenha sido penalizada no sistema federal de ensino, em questões relativas à educação superior, nos últimos 05 anos, direta ou indiretamente por alguma entidade mantida. Finalmente, no exercício da atividade instrutória *ex officio*, a Secretaria competente poderá determinar a apresentação de documentos que atestem as reais condições econômicas da entidade que cede a mantença[251], para obter informações circunstanciadas sobre a situação de autofinanciamento da

[250] Leia-se contrato ou documento de negócio jurídico, que cumpra todos os elementos e requisitos da Lei civil.
[251] Como exemplo, o § 5º, do art. 25 Decreto nº 5.773/06, cita as certidões de regularidade fiscal, além de outros documentos que a Secretaria pertinente entender convenientes. Trata-se de rol enunciativo que não afasta o poder discricionário da Secretaria de Educação competente.

instituição, cumprindo o disposto no art. 7º, inciso III, LDB, e objetivando a preservação da atividade educacional e do interesse dos discentes.

3.3. Sistemas de Informação

De acordo com o manual do SINAES (BRASIL; MEC; INEP, 2007), o cadastro das IES foi instituído pela Portaria MEC nº 1.885, de 27 de junho de 2002, para registrar todas as instituições credenciadas e atreladas ao sistema federal de ensino superior, bem como as ligadas ao sistema estadual, quando estiverem em processo de avaliação para credenciamento. O referido cadastro está disponível no endereço www.ensinosuperior.inep.gov.br, para ser acessado pelas IES, com senhas especiais remetidas ao gestor institucional ou a usuários cadastrados no INEP.

Entre as finalidades deste cadastro estão garantir a atualização permanente das informações inerentes às IES e seus cursos superiores; a manutenção do glossário da educação superior, para o efetivo cadastro das IES e cursos, mediante articulação com a coordenação do censo da educação superior e a diretoria de disseminação de informações educacionais; a supervisão da classificação dos cursos e habilitações no respectivo cadastro; o acompanhamento das publicações periódicas do Diário Oficial, relativas aos procedimentos de credenciamento e conexos; o contato com as Secretarias Estaduais e CEEs, para avaliação das novas IES; e, o levantamento e extração de documentos, inerentes às instituições e seus cursos junto ao CNE.

Com isso, o cadastro foi criado para uso do MEC, das IES e dos candidatos a uma vaga na educação superior, fornecendo dados fidedignos sobre o perfil de cada instituição e de seus cursos, com informações sobre bibliotecas, laboratórios, resultados das avaliações anteriores e de outras coletadas no censo, como, por exemplo, números de matrículas nos cursos, de concluintes, de professores por titulação e outras. Cabe destacar que:

> Por enquanto, apenas uma pequena parte foi implementada, mas o interesse e a utilização pelo público em geral, inclusive por pesquisadores das instituições e por avaliadores, mostra que ele poderá contribuir para a democratização das informações sobre a educação superior, para a instrumentalização dos processos avaliativos e para a publicação dos resultados, devendo, portanto, ser integrado ao sistema de avaliação a ser proposto (BRASIL; MEC; INEP, 2007, p. 74).

Assim, efetiva-se o cadastro do perfil institucional das IES e de seus cursos que, segundo o INEP e CONAES, devem ter seus dados disponibilizados para acesso da população em geral. Tais dados comporão referencial básico para orientação da sociedade brasileira sobre o desempenho das instituições e dos respectivos cursos, facilitando a análise das comissões de especialistas durante as periódicas avaliações institucionais internas e externas.

Por sua vez e ainda em conformidade com o manual do SINAES (BRASIL; MEC; INEP, 2007), o censo da educação superior pretende organizar, sistematizar e simplificar as estatísticas educacionais. Foi formulado pelo Decreto n° 38.661/56, que criou o Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC), para promover levantamentos sistemáticos e anuais, juntamente com o IBGE.

A partir desse momento, foram instituídos meios de coleta de dados, encaminhados, anualmente, por correio, às IES, que deveriam preenchê-los manualmente. O SEEC, após o recebimento dos questionários, procedia a uma crítica visual, mediante a instalação de um centro de processamento de dados, que controlava e apurava as informações coletadas. Tais dados eram divulgados e publicados pelo SEEC. No início dos anos 80, o SEEC, até então sediado no Rio de Janeiro, foi transladado a Brasília, integrando a Secretaria de Informática do MEC (SEINF), originada do antigo Centro de Informática do MEC (CIMEC).

Com a aprovação da LDB, em 1996, o seu art. 9º, inciso V, determinou à União a coleta, análise e disseminação de dados educacionais, cuja atribuição foi outorgada ao INEP, por meio do art. 1º, inciso I, Lei nº 9.448/97[252]. Portanto, o art. 3º

[252] Art. 1º Lei nº 9.448/97 – Fica o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, órgão integrante da estrutura do Ministério da Educação e do Desporto, transformado em Autarquia Federal vinculada àquele Ministério, com sede e foro na cidade de Brasília - DF, tendo como finalidades:
I - organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais;
II - planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País;
III - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional;
IV - desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais;
V - subsidiar a formulação de políticas na área de educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior;
VI - coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente;
VII - definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior;
VIII - promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior;

Portaria Ministerial n° 971, de 22 de agosto de 1997, passou a exigir, anualmente, a remessa ao INEP de informações sobre a IES, seu corpo docente e discente, por disquete ou eletronicamente. Para tanto, o INEP acabou por estabelecer a forma de envio dos dados pela internet ou por disquete, caso a IES não possua acesso ao primeiro modo, também em portaria, de 05 de setembro de 1997, o que é completamente irregular, como já exposto anteriormente.

Nesse contexto, no ano de 2000, desenvolveu-se, no INEP, a base de dados corporativa, denominada Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIEd). Entre seus subsistemas, o Sistema Integrado de Informações da Educação Superior (SIEd-Sup) passou a deter as informações da educação superior brasileira, entre elas os dados do censo da educação superior. Nesse ínterim, a coleta dos dados, inclusive do censo, passou a ser feita por questionário eletrônico, acessado pelas IES, com o emprego de senha individual, no endereço www.ensinosuperior.inep.gov.br. Com isso, desde a expedição do art. 17, inciso I, Decreto nº 3.860/01[253], até o atual art. 7º, *caput* e incisos, Decreto nº 5.773/06, a

IX - articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral (BRASIL, 1997).

[253] Art. 17 Decreto nº 3.860/01 (revogado) – A avaliação de cursos e instituições de ensino superior será organizada e executada pelo INEP, compreendendo as seguintes ações:
I - avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e Unidade da Federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior, definidos no Sistema de Avaliação e Informação Educacional do INEP;
II - avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior, considerando, pelo menos, os seguintes itens:
a) grau de autonomia assegurado pela entidade mantenedora;
b) plano de desenvolvimento institucional;
c) independência acadêmica dos órgãos colegiados da instituição;
d) capacidade de acesso a redes de comunicação e sistemas de informação;
e) estrutura curricular adotada e sua adequação com as diretrizes curriculares nacionais de cursos de graduação;
f) critérios e procedimentos adotados na avaliação do rendimento escolar;
g) programas e ações de integração social;
h) produção científica, tecnológica e cultural;
i) condições de trabalho e qualificação docente;
j) a auto-avaliação realizada pela instituição e as providências adotadas para saneamento de deficiências identificadas; e
l) os resultados de avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação; e
III - avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores.
§ 1º A análise das condições de oferta de cursos superiores referida no inciso III será efetuada nos locais de seu funcionamento, por comissões de especialistas devidamente designadas, e considerará:
I - organização didático-pedagógica;
II - corpo docente, considerando principalmente a titulação, a experiência profissional, a estrutura da carreira, a jornada de trabalho e as condições de trabalho;

avaliação de IES e de cursos superiores é organizada e executada pelo INEP, respeitando-se os demais comandos legais e normativos.

Pela Portaria Ministerial nº 2.517, de 22 de novembro de 2001, lançou-se o censo de 2001, determinando que as IES respondessem, uma vez por ano, ao censo da educação superior, no SIEd-Sup, bem como que designassem um pesquisador institucional para inserir e se responsabilizar pelas informações da IES no INEP. Estabeleceu, ainda:

> [...] o período de coleta, as formas de acesso e envio do questionário eletrônico, os itens gerais sobre as informações a serem coletadas e condiciona a resposta ao Censo como pré-requisito para as IES inscreverem alunos no Exame Nacional de Cursos e solicitarem a Avaliação das Condições de Ensino e a Avaliação Institucional. Esta Portaria revogou o art. 3º da Portaria nº 971, de 22/8/97.
> Para o Censo de 2002, foi instituída a Portaria Ministerial nº 3.176 de 14 de novembro de 2002, que antecipa a coleta dos dados para o período de 20 de novembro a 31 de março (BRASIL; MEC; INEP, 2007, p. 76).

Desse modo, todas as IES do Brasil, independentemente de sua natureza institucional ou administrativa, desde que possuam um ou mais cursos superiores cujo dia de início do funcionamento seja até 30 de outubro, do ano-base para o levantamento, devem responder o censo da educação superior, posto que ele é a matriz para a fixação dos indicadores da educação superior. As informações são coletadas *on line*, em formulário eletrônico, acessado, na internet, pelas IES, cujos gestores receberam senhas exclusivas remetidas pelo INEP.

Os questionários dos censos possuem vários quadros, permitindo que as IES informem suas características diferenciadas, em certos aspectos do curso superior. Com relação às questões institucionais, sob o enfoque da categoria administrativa, há perguntas específicas para IES públicas (federais, estaduais e municipais) e outras para as privadas. Ademais, "para classificar os cursos nas áreas de conhecimento, foi utilizada, pelo INEP e pelas IES, a classificação Internacional Eurostat/Unesco/OCDE" (BRASIL; MEC; INEP, 2007, p. 76). Como conseqüência, antes de acessar o questionário eletrônico, as IES deverão atualizar e validar suas

---

III- adequação das instalações físicas gerais e específicas, tais como laboratórios e outros ambientes e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso; e
IV - bibliotecas, com atenção especial para o acervo especializado, inclusive o eletrônico, para as condições de acesso às redes de comunicação e para os sistemas de informação, regime de funcionamento e modernização dos meios de atendimento.
§ 2º As avaliações realizadas pelo INEP subsidiarão os processos de recredenciamento de instituições de ensino superior e de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores (BRASIL, 2001).

informações no cadastro da educação superior do INEP, cujos elementos serão transportados automaticamente para o censo, após a validação do cadastro.

Da mesma maneira que a Portaria Ministerial nº 2.517/01, cabe ao dirigente da IES apontar o seu pesquisador institucional, que será o responsável pela interlocução com a DAES e o INEP, pela coleta de dados, preenchimento do questionário na internet, validação do censo, atualização e validação do cadastro da IES e de seus cursos e habilitações no SIEd-Sup.

Assim, existe uma diversidade muito grande de informações, solicitadas pelos censos, compreendendo vários elementos de cursos, presenciais ou à distância, de graduação, seqüenciais de formação específica ou de complementação de estudos, de extensão e de pós-graduação *lato sensu*, bem como sobre o pessoal técnico-administrativo e docente, os dados financeiros, a infra-estrutura, as instalações, os equipamentos e outros recursos institucionais[254]. Cabe salientar que os pleitos de informações podem sofrer modificações e inclusões de novos quadros e variáveis, em função das necessidades identificadas durante as coletas anteriores, para, como exemplo, incorporar dados sobre a extensão universitária, possibilitando a avaliação do impacto social das IES.

> Embora o Censo seja um instrumento que há alguns anos opera de forma bastante independente, seguindo uma lógica desarticulada da avaliação institucional, ele carrega um grande potencial informativo que pode trazer importantes elementos de reflexão para a comunidade acadêmica, o Estado e a população em geral. Por oferecer elementos úteis à compreensão da instituição e do sistema, é fundamental que este instrumento de coleta de informações integre, de forma articulada, os processos de avaliação institucional, evitando-se a duplicação de esforços e investimentos para a coleta do mesmo tipo de informações por diferentes instrumentos. Torna-se, portanto, extremamente importante que os futuros instrumentos de auto-avaliação institucional, avaliação institucional externa, avaliações de instituições para fins de credenciamento e de cursos para fins de reconhecimento, incorporem informações geradas pelo Censo anual. Urge igualmente que o INEP aprofunde os estudos interpretativos sobre todos os indicadores coletados e que aperfeiçoe o seu sistema de divulgação para que as interpretações possam efetivamente chegar aos principais interessados (instituições de educação superior, governo, comunidade em geral e comissões de avaliação) e subsidiar as suas políticas e ações (BRASIL; MEC; INEP, 2007, p. 79-80).

Em síntese, o censo da educação superior é um meio independente e informativo que pode apresentar relevantes elementos de análise à comunidade

[254] Para detalhamento dos dados solicitados pelos censos, verificar BRASIL; MEC; INEP, 2007, p. 77-79.

acadêmica, ao Estado e à sociedade em geral, devendo completar os processos de avaliação institucional, interna e externa, por fornecer dados essenciais à compreensão do sistema e das próprias IES, a serem arquivados e divulgados nos cadastros das mesmas.

3.4. Da Supervisão sobre a Educação Superior

A supervisão sobre a educação superior será realizada pela SESu, pela SETEC e pela SEED, sobre os cursos superiores de graduação e seqüenciais, de tecnologias e à distância, respectivamente. Dessa forma e no exercício dessa atividade, a Secretaria competente poderá ordenar a apresentação de documentos complementares ou a realização de auditoria, objetivando proteger os interesses dos envolvidos na relação educacional e preservar o funcionamento das IES (art. 45, §§, Decreto nº 5.773/06).

Trata-se, portanto, de exercício de poder de polícia, já que é uma "prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade" (CARVALHO FILHO, 2007, p. 68).

Nesse contexto, de especial relevo a participação dos discentes, docentes e funcionários técnico-administrativos que, por meio de seus órgãos de representação, poderão noticiar aos órgãos de supervisão, antes mencionados, de maneira circunstanciada, a existência de irregularidades no funcionamento de IES ou curso superior. O instrumento para se noticiar tais irregularidades é denominado representação, que conterá a qualificação completa do representante, a descrição clara e precisa dos fatos a serem apurados e a documentação para se comprovar o alegado, sem prejuízo de outros elementos relevantes para a investigação do seu conteúdo. Após o recebimento da representação, ela será distribuída, autuada[255] e numerada pela Secretaria pertinente, para remessa ao Secretário, que analisará sua regularidade formal e determinará a notificação da IES. De maneira que haverá a instauração de um procedimento preliminar para apuração de irregularidades, anterior ao necessário para a aplicação de penalidades, que também poderá ser

[255] Autuar é "reunir e pôr em ordem as primeiras peças de um processo, ao formar os respectivos autos, sobre o anverso da primeira página de cuja capa se lavra o termo de autuação" (NUNES, 1993b, p. 117).

instaurado de ofício, quando a Secretaria pertinente tiver conhecimento de irregularidade que deva investigar, sanar e, eventualmente, punir. (art. 46, §§, Decreto nº 5.773/06).

Com isso, o art. 47, §§, Decreto nº 5.773/06, explicita o procedimento para apuração de irregularidades, instaurado por representação. A Secretaria competente notificará à IES, dando-lhe ciência da existência da fase preliminar, para que se manifeste sobre a insubsistência da representação, solicite prazo para sanear as deficiências[256] ou apresente defesa[257], no prazo de 10 dias. Após e em função da manifestação da IES, o Secretário poderá acatar a representação, o que dará início ao procedimento administrativo para aplicação de penalidades, podendo, ainda, conceder prazo para que a instituição sane as deficiências por ela reconhecidas ou rejeitar a representação, com o arquivamento do processo.

Por sua vez, as arts. 48 e 49 Decreto nº 5.773/06 prevêem o procedimento, caso seja concedido prazo para saneamento de deficiências, cuja decisão fundamentada do Secretário, ademais do referido prazo, deverá especificar as deficiências apontadas e as providências para sua real correção. Tal decisão poderá, em 10 dias, ser impugnada pela IES, mediante pedido de reconsideração ao próprio Secretário, seja com relação as medidas ordenadas ou ao prazo estabelecido para a correção. O Secretário analisará o pedido de reconsideração, mantendo ou adaptando as diligências de saneamento e o seu prazo, não cabendo recurso da segunda decisão. O referido prazo de saneamento não poderá ultrapassar o período de 12 meses, contados a partir da resolução de sua concessão, proferida inicialmente por despacho. A medida cautelar administrativa, que suspende, preventivamente, a admissão de novos discentes (§ 3º, do art. 11 Decreto nº 5.773/06), poderá ser determinada, em decisão fundamentada, no período de saneamento das deficiências, para evitar danos aos alunos, caso as circunstâncias específicas assim o aconselhem. Passado o prazo, a Secretaria poderá determinar nova avaliação *in loco*, para se constatar o cumprimento da decisão de saneamento de deficiências, ensejando novo recolhimento da taxa pertinente, segundo parágrafo único, do art. 1º Lei nº 10.870/04. Destaca-se que, neste caso, não existe obrigatoriedade de realização de nova avaliação no local,

[256] Em conformidade com o § 1º, do art. 46 LDB.
[257] De modo similar à defesa no processo administrativo para aplicação de penalidades, que se verá adiante, quando forem estudados os arts. 50 e seguintes Decreto nº 5.773/06, especialmente o art. 51 do mesmo ato administrativo normativo.

tendo em vista as providências determinadas no caso concreto e o critério discricionário do Secretário. Portanto, o Secretário analisará os elementos constantes no feito, para decidir sobre o cumprimento ou não do saneamento das deficiências, com ou sem avaliação *in loco*.

Todavia, a instauração de processo administrativo para aplicação de penalidades será formalizada por portaria motivada do Secretário, quando a representação for admitida de plano, quando o fizer de ofício, nos termos do § 3º, do art. 46 Decreto nº 5.773/06, ou quando não forem satisfeitas as providências para o saneamento das deficiências, reconhecidas pela instituição, na fase preliminar. A citada portaria do Secretário conterá a identificação da IES e de sua mantenedora; o resumo dos fatos objeto das investigações e das alegações da representação, quando admitida; dados sobre a concessão de prazo para saneamento das deficiências e os elementos para constatação de seu cumprimento; outras informações consideradas necessárias pela autoridade emissora; a indicação da penalidade aplicável; e, por fim, a ordem de notificação do representado. Em qualquer caso, processo administrativo será dirigido por autoridade especialmente designada para o intento, que integre a Secretaria pertinente para a supervisão e que determine as diligências indispensáveis à instrução do feito. Somente será outorgada uma possibilidade para o saneamento de deficiências no processo administrativo, seja no curso do procedimento preliminar de apuração de irregularidades, prévia representação, ou no procedimento para aplicação de penalidades (art. 50, §§, Decreto nº 5.773/06).

Dessa forma, é obrigatória a concessão de um prazo para o saneamento das deficiências, reconhecidas pela IES ou constatadas, documentalmente, pelo Secretário, sob pena de nulidade do processo para aplicação de penalidades e conseqüente intervenção do Poder Judiciário, para fazer cessar a ilegalidade da penalidade aplicada sem a estrita observância do procedimento estatuído pelo ato administrativo normativo em questão.

Destaca-se que o processo administrativo engloba o procedimento preliminar de apuração de irregularidades, instaurado por representação, e o de aplicação de penalidades, iniciado por portaria do Secretário competente, sendo que ambos tramitarão nos mesmos autos.

Por força do art. 51, Decreto nº 5.773/06, o representado tomará ciência do procedimento, por meio de notificação[258], para, em 15 dias, apresentar defesa, com todas as alegações de fato e de direito que entender pertinentes, ou para aceitar o único prazo para saneamento de deficiências, outorgado pela primeira vez na portaria, na forma do procedimento constante nos arts. 48 e 49, Decreto nº 5.773/06, antes apresentado.

Na hipótese de ser apresentada defesa, o Secretário apreciará o conjunto probatório dos elementos do processo e proferirá decisão, devidamente fundamentada, arquivando o feito ou aplicando uma das seguintes penalidades: desativação de cursos e habilitações[259]; intervenção na IES[260]; suspensão temporária das prerrogativas da autonomia[261]; ou; descredenciamento da instituição[262], segundo § 1º, do art. 46 LDB e art. 52 Decreto nº 5.773/06. A mencionada decisão será passível de recurso administrativo ao CNE, no prazo de 30 dias, a ser analisado pela CES. Da decisão da CES, caberá, caso ainda haja sucumbência do interessado, novo recurso regimental ao Conselho Pleno. A decisão administrativa final será homologada pelo Ministro da Educação, através de portaria (art. 53 Decreto nº 5.773/06).

Ranieri (2000) apresenta uma pertinente crítica sobre as antigas determinações, contidas no Decreto nº 2.206/96 e na Portaria MEC nº 755/99, relativas aos pressupostos de renovação de reconhecimento de cursos superiores

[258] Esta notificação será enviada pelo correio com aviso de recebimento, por telegrama ou por outro instrumento que forneça certeza inequívoca do seu conhecimento por parte da IES interessada.
[259] Art. 54 Decreto nº 5.773/06 – A decisão de desativação de cursos e habilitações implicará a cessação imediata do funcionamento do curso ou habilitação, vedada a admissão de novos estudantes.
§ 1º Os estudantes que se transferirem para outra instituição de educação superior têm assegurado o aproveitamento dos estudos realizados.
§ 2º Na impossibilidade de transferência, ficam ressalvados os direitos dos estudantes matriculados à conclusão do curso, exclusivamente para fins de expedição de diploma (BRASIL, 2006).
[260] Art. 55 Decreto nº 5.773/06 – A decisão de intervenção será implementada por despacho do Secretário, que nomeará o interventor e estabelecerá a duração e as condições da intervenção (BRASIL, 2006).
[261] Art. 56 Decreto nº 5.773/06 – A decisão de suspensão temporária de prerrogativas da autonomia definirá o prazo de suspensão e as prerrogativas suspensas, dentre aquelas previstas nos incisos I a X do art. 53 da Lei nº 9.394, de 1996, constando obrigatoriamente as dos incisos I e IV daquele artigo. Parágrafo único. O prazo de suspensão será, no mínimo, o dobro do prazo concedido para saneamento das deficiências (BRASIL, 2006).
[262] Art. 57 Decreto nº 5.773/06 – A decisão de descredenciamento da instituição implicará a cessação imediata do funcionamento da instituição, vedada a admissão de novos estudantes.
§ 1º Os estudantes que se transferirem para outra instituição de educação superior têm assegurado o aproveitamento dos estudos realizados.
§ 2º Na impossibilidade de transferência, ficam ressalvados os direitos dos estudantes matriculados à conclusão do curso, exclusivamente para fins de expedição de diploma (BRASIL, 2006).

mal avaliados do sistema federal, hoje revogadas[263]. Entre os efeitos da não renovação do reconhecimento de tais cursos superiores considerados de baixa qualidade, a Portaria em questão garantia a transferência de alunos a curso idêntico de outra IES, em série ou período equivalentes (art. 7º Portaria MEC nº 755/99). Tal transferência seria temerária e ilegal, já que a simples transferência não nivelaria discentes que poderiam possuir as mesmas deficiências do curso não renovado, além de contrariar os critérios seletivos e avaliativos das IES receptoras, bem como desrespeitar os alunos das últimas, em função dos padrões mais exigentes de ingresso e progressão. Ademais, não foi apresentado qualquer parâmetro para as transferências, ante a extinção dos "currículos mínimos" e a ausência de então das diretrizes curriculares nacionais. Não obstante, "é evidente que os alunos do curso que não teve renovado o reconhecimento devem ter protegido o direito à educação, uma vez que ingressaram em curso autorizado e credenciado pelo MEC" (RANIERI, 2000, p. 178). Contudo, Ranieri (2000) declara que tal responsabilidade não pode ser transferida às IES, por falta de previsão legal e porque qualquer transferência deve preencher os requisitos do art. 49 LDB[264], antes estudado.

Também devem ser vistos com ressalvas os arts. 54, § 2º, e 57, § 2º, Decreto nº 5.773/06, que resguardam os direitos dos discentes matriculados à conclusão do curso, na impossibilidade de se efetivar as transferências previstas nos §§ 1º, dos mesmos dispositivos. A pretensão final à expedição de diplomas pode acarretar prejuízos à sociedade como um todo, posto que os alunos que cumpriram os requisitos legais ora apresentados podem não preencher os conteúdos mínimos necessários ao exercício profissional, seja em função das irregularidades constatadas no curso desativado ou na IES descredenciada, como em virtude da falta de conhecimentos profissionais indispensáveis. Desse modo, os referidos diplomas podem indicar profissionais de qualificação reduzida, o que não é aceitável no Estado Democrático de Direito, que preza pela isonomia dos cidadãos (art. 5º,

[263] Salienta-se que os antigos comandos existentes no Decreto nº 2.206/96 e na Portaria MEC nº 755/99 foram repetidos nos arts. 54, § 1º, e 57, § 1º, Decreto nº 5.773/06. Dessa forma, a crítica anteriormente apresentada por Ranieri (2000, p. 177-179) continua sendo pertinente nos dias atuais.
[264] Em sentido equivalente, a decisão: "EMENTA: Processual. Mandado de segurança. Ministro da Educação. Transferência de aluno universitário. Competência da própria universidade. Em razão da autonomia universitária, reserva-se a estas entidades a competência para conceder matriculas em seus respectivos cursos. O Ministro da Educação carece de competência para tanto" (BRASIL; STJ; 1ª Seção; Mandado de Segurança nº 5230/DF; Rel. Min. Humberto Gomes de Barros; votação unânime; julgamento em 10 de dezembro de 1997; publicação no DJU de 08 de junho de 1998, p. 03).

caput, CR/88) e pela manutenção do padrão de qualidade no ensino (arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88). Tais artigos pendem, então, de regulamentação efetiva, que demonstre os conteúdos mínimos obrigatórios para se expedir tais diplomas aos discentes matriculados que foram prejudicados pelo encerramento das atividades educacionais de certa IES, indicando, também, os elementos delineadores da impossibilidade de transferência para outra instituição, em funcionamento regular.

Ao repudiar o Decreto nº 2.306/97, Ranieri (2000) refere-se ao seu incongruente art. 13, também com disposição similar ao do atual art. 55 Decreto nº 5.773/06:

> [...] que faculta ao Ministério da Educação, na qualidade de supervisor do sistema federal de ensino, a prerrogativa de determinar a intervenção nas instituições de ensino superior, com designação de dirigente *pro tempore*, em decorrência de irregularidades constatadas em inquérito administrativo. Ainda que se tenha em conta o limite teleológico da competência legislativa em matéria de ensino (garantia da qualidade), e a preocupação com a não-interrupção do processo educacional, a designação prevista para instituições privadas atenta contra a sua capacidade para os atos da vida civil. A intervenção do Poder Público no caso, limitando-se ao descredenciamento (artigo 46, da LDB), estaria plenamente inserida nas linhas de princípio da atual LDB, e da Constituição Federal (RANIERI, 2000, p. 204).

Nesse ponto, cabe discordar de Ranieri (2000), porque a intervenção nas IES, públicas ou particulares, está expressamente prevista no art. 46, § 1º, LDB. Além disso, tal dispositivo de lei federal é constitucional pela possibilidade de limitação à atividade econômica da iniciativa privada, determinada pelo ato autorizativo, segundo o parágrafo único, do art. 170 CR/88, o que será exaustivamente desenvolvido quando for estudada a teoria da delegação legislativa disfarçada. Cabe destacar, ainda, que o ato autorizativo de credenciamento é concedido à IES e não à sua mantenedora, motivo pelo qual a eventual decisão de intervenção, ordenada pelo Secretário competente, incidirá apenas sobre a instituição irregular que atua na educação superior. Pelo contrário, a mantenedora continuará exercendo suas funções, sujeitando-se somente às decisões do interventor que, na gestão da instituição, gerarem reflexos econômicos. Coloca-se de manifesto que o art. 55 Decreto nº 5.773/06 não deixa grande margem administrativa ao interventor, que deverá obedecer, integralmente, o despacho do Secretário, quanto à duração e às condições da intervenção.

Como conclusão, Ranieri (2000) ressalta, com toda pertinência, que a suspensão da autonomia, em regra, não pode ser aplicada às universidades, em função do art. 207 CR/88, cabendo somente para as IES não universitárias com "alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público" (§ 2º, art. 54 LDB). Contudo, seria admissível a suspensão ou supressão da autonomia de universidades privadas, se houvesse o descredenciamento da IES como universidade, seguido da alteração dos estatutos das respectivas fundações, nos termos do art. 67 CC/02[265], ou da modificação dos atos constitutivos das associações ou sociedades civis, segundo arts. 45[266] e 985[267] CC/02, conforme o caso. Para as universidades públicas, além do descredenciamento como universidade na avaliação do padrão de qualidade, dependeria, ainda, da aprovação de legislação nesse sentido, pelo princípio do paralelismo das formas.

3.5. Da Avaliação da Educação Superior

Com relação à avaliação das IES, dos cursos superiores e do desempenho acadêmico dos respectivos discentes, o art. 58, §§, Decreto nº 5.773/06, determina o cumprimento integral da Lei nº 10.861/04 e do SINAES. Neste ponto, o ato administrativo normativo em tela explicita que o sistema compreende os seguintes processos, destinados a satisfazer suas pretensões e finalidades constitucionais e infraconstitucionais: avaliação institucional interna, avaliação institucional externa, avaliação dos cursos superiores e avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de tais cursos.

---

[265] Art. 67 CC/02 – Para que se possa alterar o estatuto da fundação é mister que a reforma:
I - seja deliberada por dois terços dos competentes para gerir e representar a fundação;
II - não contrarie ou desvirtue o fim desta;
III - seja aprovada pelo órgão do Ministério Público, e, caso este a denegue, poderá o juiz supri-la, a requerimento do interessado (BRASIL, 2002).

[266] Art. 45 CC/02 – Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.
Parágrafo único. Decai em três anos o direito de anular a constituição das pessoas jurídicas de direito privado, por defeito do ato respectivo, contado o prazo da publicação de sua inscrição no registro (BRASIL, 2002).

[267] Art. 985 CC/02 – A sociedade adquire personalidade jurídica com a inscrição, no registro próprio e na forma da lei, dos seus atos constitutivos (arts. 45 e 1.150) (BRASIL, 2002).

O art. 59, *caput* e incisos, Decreto nº 5.773/06[268] repete as disposições contidas no art. 4º Lei nº 10.870/04, estabelecendo, ainda, que o INEP é o órgão responsável pela operacionalização do SINAES, segundo diretrizes formuladas pela CONAES, de acordo com os arts. 7º e 8º, inciso II, do mesmo decreto; 6º, incisos I e II, e 8º Lei nº 10.861/04. Por sua vez, o § 3º, do referido art. 59, Decreto nº 5.773/06, estabelece que todas as avaliações de instituições e cursos apresentarão seu resultado mediante conceitos, com escala de 05 níveis.

Em conformidade com o art. 10, Lei nº 10.861/04, o art. 60, *caput* e seu parágrafo único, Decreto nº 5.773/06 estabelece a obrigação da IES em celebrar protocolo de compromisso, caso sejam obtidos conceitos insatisfatórios nos periódicos processos de avaliação para recredenciamento de instituições, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de graduação. Cabe à IES a interposição de recurso administrativo antes do referido pacto, segundo prazo e normas a serem expedidas pelo MEC. Antes da modificação instituída pelo Decreto nº 6.303/07 no parágrafo único, do art. 60 Decreto nº 5.773/06, tal prazo era de 10 dias, contados da comunicação do resultado da avaliação pelo INEP.

O mencionado protocolo de compromisso deverá conter os elementos previstos nos incisos, do art. 10 Lei nº 10.861/04, já apresentado, e no art. 61 Decreto nº 5.773/06[269], que são idênticos. Em conformidade com seus §§, ressalta-se que a assinatura do protocolo de compromisso suspende o curso do processo regulatório, até nova avaliação que comprove o cumprimento de todas as exigências

[268] Art. 59 Decreto nº 5.773/06 – O SINAES será operacionalizado pelo INEP, conforme as diretrizes da CONAES, em ciclos avaliativos com duração inferior a:
I - dez anos, como referencial básico para recredenciamento de universidades; e
II - cinco anos, como referencial básico para recredenciamento de centros universitários e faculdades e renovação de reconhecimento de cursos (BRASIL, 2006).

[269] Art. 61 Decreto nº 5.773/06 – O protocolo de compromisso deverá conter:
I - o diagnóstico objetivo das condições da instituição;
II - os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição com vistas à superação das dificuldades detectadas;
III - a indicação expressa de metas a serem cumpridas e, quando couber, a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;
IV - o prazo máximo para seu cumprimento; e
V - a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.
§ 1º A celebração de protocolo de compromisso suspende o fluxo do processo regulatório, até a realização da avaliação que ateste o cumprimento das exigências contidas no protocolo (Redação dada pelo Decreto nº 6.303/07).
§ 2º Na vigência de protocolo de compromisso, poderá ser aplicada a medida prevista no art. 11, § 3º, motivadamente, desde que, no caso específico, a medida de cautela se revele necessária para evitar prejuízo aos alunos (BRASIL, 2006).

contidas no citado documento. Durante a vigência do protocolo de compromisso, poderá ser proferida decisão motivada, para deferir, em caráter preventivo, medida cautelar administrativa suspensiva da admissão de novos alunos[270], impedindo prejuízos aos discentes, quando a situação indicar sua necessidade.

Com isso, o art. 62, §§, Decreto nº 5.773/06 dispõe que passado o prazo do protocolo de compromisso, a IES deverá ser submetida a outra avaliação *in loco* pelo INEP, para se constatar o cumprimento de todas as metas estipuladas, objetivando a modificação ou a manutenção do conceito antes atribuído. Procedida a avaliação no local, o INEP emitirá relatório sobre as diligências realizadas, proibindo-se a celebração de outro protocolo de compromisso. Cabe à IES apresentar comprovante do pagamento da taxa da nova avaliação *in loco*, 30 dias antes do vencimento do prazo concedido no protocolo de compromisso, em virtude do parágrafo único, do art. 1º Lei nº 10.870/04.

Destaca-se que o art. 62, *caput* e seus §§, distingue-se do art. 49, *caput* e seu parágrafo único, ambos do Decreto nº 5.773/06, pelos seguintes motivos:

Na primeira hipótese, trata-se de um procedimento obrigatório e periódico de avaliação, para o recredenciamento de IES, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos superiores, nos termos das diretrizes do SINAES. Assim, o art. 62, *caput* e seus §§, Decreto nº 5.773/06, obriga a repetição da avaliação no local.

Na segunda hipótese, apresentada no apartado anterior, a atividade é de supervisão, dando aplicação ao poder de polícia das Secretarias do MEC. Portanto, somente há instalação do procedimento para apuração de irregularidades ou para aplicação de penalidades, quando se constata alguma circunstância que dê ensejo a tal processo, sem prejuízo das obrigatórias avaliações periódicas do SINAES. Dessa forma, existe uma margem de discricionariedade na avaliação *in loco* do processo administrativo de supervisão, depois da concessão do prazo para saneamento das deficiências, tendo em vista a ausência de periodicidade e obrigatoriedade legal, como ocorre com o ciclo avaliativo do SINAES (Lei nº 10.861/04), e por estar previsto em ato administrativo normativo (Decreto nº 5.773/06).

Da mesma maneira que o art. 10, § 2º, Lei nº 10.861/04, o art. 63, §§, Decreto nº 5.773/06, prevê que o descumprimento, total ou parcial, do protocolo de

[270] Com base no já analisado § 3º, do art. 11 Decreto nº 5.773/06.

compromisso acarretará a instauração de processo administrativo[271], para sancionar a IES com suspensão provisória da abertura de processo seletivo de cursos de graduação; cassação da autorização de funcionamento da IES ou do reconhecimento de seus cursos; e, advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de IFES, cada qual com suas peculiaridades, segundo arts. 64[272], 65[273] e 66[274] Decreto nº 5.773/06, respectivamente. Para tanto, a IES receberá notificação[275] para, no prazo de 10 dias, apresentar sua defesa com todas as matérias fáticas e jurídicas pertinentes. Com ou sem a resposta, o Secretário apreciará todos os elementos do processo, emitirá parecer, que poderá sugerir a aplicação da penalidade cabível no caso ou o arquivamento do feito, encaminhando-o ao CNE, para deliberação. Após a decisão da CES, caberá recurso administrativo ao Conselho Pleno do CNE. Na hipótese da decisão se manifestar pelo arquivamento do feito administrativo, os prazos suspensos pela celebração do protocolo de compromisso voltarão a ter curso (§§ 7º, 8º, do art. 10 Decreto nº 5.773/06), acarretando a extinção imediata do processo regulatório (§ 1º, do art. 61, Decreto nº 5.773/06). Em qualquer caso, a decisão administrativa final deverá ser homologada por portaria do Ministro da Educação.

Destaca-se que o § 3º, do art. 10 Lei nº 10.861/04, prevê que as penalidades serão impostas pelo órgão competente do MEC, ou seja, pela SESu, por meio de seu Departamento de Supervisão do Ensino Superior, pela SETEC ou pela SEED, conforme o caso, prévia oitiva da CES do CNE. Além disso, o § 4º, do art. 10, da mesma Lei do SINAES, estabelece que o recurso administrativo contra a decisão que sancionar a IES, com as penalidades antes indicadas, será analisado em seu mérito pelo Ministro de Estado da Educação.

[271] A instauração deste processo administrativo é uma medida irrecorrível, por ausência de previsão legal de recurso contra a mesma.
[272] Art. 64 Decreto nº 5.773/06 – A decisão de suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação definirá o prazo de suspensão, que não poderá ser menor que o dobro do prazo fixado no protocolo de compromisso (BRASIL, 2006).
[273] Art. 65 Decreto nº 5.773/06 – À decisão de cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos de graduação por ela oferecidos, aplicam-se o disposto nos arts. 57 ou 54, respectivamente (BRASIL, 2006).
[274] Art. 66 Decreto nº 5.773/06 – A decisão de advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de educação superior, será precedida de processo administrativo disciplinar, nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 2006).
[275] A notificação será realizada da mesma forma que a do art. 51 Decreto nº 5.773/06, isto é, será remetida pelo correio com aviso de recebimento, por telegrama ou por outro instrumento que forneça certeza inequívoca do seu conhecimento por parte da IES interessada.

De modo que o procedimento administrativo para aplicação de penalidades nos processos avaliativos do SINAES, em virtude do descumprimento de protocolos de compromisso, contido nos §§ 2º, 3º e 5º, do art. 63 Decreto nº 5.773/06, é distinto do estabelecido pelos §§ 3º e 4º, do art. 10 Lei nº 10.861/04, embora o existente no decreto pareça ser mais adequado à realidade da educação superior brasileira, posto que dá continuidade à tradição jurídica, instituída pelo art. 2º Lei nº 9.131/95, isto é, a necessidade de homologação ministerial de todas as decisões administrativas finais do CNE. Com isso e no tema em questão, existem três distinções entre a Lei do SINAES e o Decreto nº 5.773/06: a competência para proferir a decisão sobre a penalidade (na Lei nº 10.861/04 seria do Secretário pertinente, mediante parecer do CNE, enquanto no Decreto nº 5.773/06 seria do CNE, prévio parecer do Secretário), a competência para se julgar o recurso administrativo (na Lei nº 10.861/04 seria do Ministro da Educação, enquanto no Decreto nº 5.773/06 seria do Conselho Pleno do CNE) e a prescindibilidade ou não da homologação final do Ministro de Estado da Educação (na Lei nº 10.861/04 não haveria necessidade de homologação, porque o Ministro da Educação julgaria o recurso administrativo, enquanto no Decreto nº 5.773/06 seria indispensável a homologação da decisão administrativa final do CNE, por parte do mesmo Ministro, após a análise dos eventuais recursos administrativos, se interpostos). Se o legislador federal pretendesse que o Conselho Pleno do CNE julgasse os recursos administrativos contra as decisões que impusessem penalidades às IES e que a resolução final fosse homologada pelo Ministro da Educação, ele o teria feito. Em sentido oposto, o Poder Legislativo foi expresso na indicação do Ministro de Estado da Educação como a última instância recursal no processo administrativo para aplicação de sanções, o que não é compatível com a pretensão dos §§ 2º, 3º e 5º, do art. 63 Decreto nº 5.773/06.

Mesmo que se alegue a teoria da antinomia jurídica própria[276] entre o art. 2º Lei nº 9.131/95 e os §§ 3º e 4º, do art. 10 Lei nº 10.861/04, não seria possível justificar a validade dos §§ 2º, 3º e 5º, do art. 63 Decreto nº 5.773/06. O critério

[276] Como apresentado anteriormente por Novelino (2007), a antinomia acontece quando normas diferentes regulamentam situação jurídica idêntica de modo diverso. Para que exista antinomia, duas condições são indispensáveis: que as normas estejam contidas no mesmo ordenamento jurídico e que possuam o mesmo âmbito de validade. Não por demais, cabe ressaltar os critérios para sua solução: "I) hierárquico (*lex superior derogat inferiori*) (art. 102, incisos I, alínea "a", e III, CR/88); II) cronológico (*lex posterior derogat priori*) (art. 2º, § 1º, LICC); e, III) da especialidade (*lex specialis derogat generalis*)" (art. 2º, § 2º, LICC) (NOVELINO, 2007, p. 75-76).

hierárquico não é suficiente para a hipótese em comento, pois as duas normas possuem natureza jurídica de leis federais ordinárias. O cronológico tampouco poderia ser utilizado, já que acarretaria a derrogação do art. 2º Lei nº 9.131/95, o que não seria adequado ao ordenamento jurídico educacional, por deixar sem normatização as outras deliberações do CNE que necessitam de homologação do Ministro de Estado da Educação. Encontram-se entre elas as próprias deliberações normativas sobre os procedimentos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores. Dessa forma, o critério da especialidade é o único aceitável para resolver essa antinomia. Inicialmente, porque a Lei nº 10.861/04 é norma específica vigente para o sistema nacional de avaliação da educação superior, aplicável ao sistema federal de ensino, prevalecendo os §§ 3º e 4º, do art. 10 Lei nº 10.861/04, sem prejuízo da aplicação plena do art. 2º, *caput* e seu parágrafo único, Lei nº 9.131/95, com redação dada pela Lei nº 9.649/98, na qualidade de norma geral para todas as demais deliberações do CNE.

Como conseqüência, o Decreto nº 5.773/06, na qualidade de ato administrativo normativo, não pode ser oposto à Lei nº 10.861/04, mesmo sob o pretexto de lhe regulamentar, já que se trata de lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, como será estudado no posterior capítulo, relacionado com as funções normativas do Poder Público.

Tal irregularidade, no Decreto nº 5.773/06, prejudicará as sanções jurídicas previstas para o sistema avaliativo federal, podendo haver impugnação perante o Poder Judiciário de qualquer penalidade que venha a ser aplicada pelo emprego do procedimento constante nos §§ 2º, 3º e 5º, do art. 63 Decreto nº 5.773/06. Por esse motivo, aconselha-se a utilização do procedimento administrativo, existente nos §§ 3º e 4º, do art. 10 Lei nº 10.861/04, caso haja a necessidade de se sancionar uma IES pelo descumprimento total ou parcial do protocolo de compromisso, celebrado após processo avaliativo periódico do SINAES. Tal conduta afastará a viável alegação de ilegalidade do ato administrativo sancionador[277], por afronta direta à lei

[277] Salienta-se a impossibilidade de utilização do controle concentrado ou abstrato de inconstitucionalidade, promovido pelos titulares do direito de ação contidos no art. 103 CR/88, para se hostilizar diretamente norma contida em decreto. Nesse sentido: [(BRASIL; STF; Tribunal Pleno; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 392/DF; Rel. Min. Marco Aurélio; votação unânime; julgamento em 20 de junho de 1991; publicação no DJU de 23 de agosto de 1991, p. 11264; RTJ 137-01/75) e (BRASIL; STF; Tribunal Pleno; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 589/DF; Rel. Min. Carlos Velloso; votação unânime; julgamento em 20 de setembro de 1991; publicação no DJU de 18 de

federal ordinária (§§ 3º e 4º, do art. 10 Lei nº 10.861/04) e indireta aos arts. 5º, inciso II, 22, inciso XXIV, 59, 61 e seguintes, CR/88. Portanto, os §§ 2º, 3º e 5º, do art. 63 Decreto nº 5.773/06 são ilegais por ultrapassarem os limites do poder normativo, ao fixar o procedimento do processo administrativo para aplicação de penalidade distinto ao da Lei do SINAES, contrariando legislação federal que já formulava, de modo quase exaustivo, o princípio da legalidade e a competência originária do Poder Legislativo para aprovar leis. Salienta-se que a referida ilegalidade não atingirá as disposições referentes à supervisão da educação superior, pois as mesmas não foram inseridas nas disposições da Lei nº 10.861/04, o que ensejará diversidade de ritos para as penalidades aplicáveis às hipóteses de supervisão e para as sanções impostas nos casos de avaliação do sistema federal de ensino superior.

Em resumo, as avaliações periódicas do SINAES, por meio de indicadores, são realizadas interna e externamente, pelas IES e por comissões de especialistas, designados pelo INEP, respectivamente, sob a coordenação e supervisão da CONAES. As informações para as avaliações serão fornecidas pelas próprias instituições, pelos resultados do ENADE, que demonstram o desempenho dos estudantes das graduações, pelo censo educacional e pelas avaliações dos cursos superiores e de pós-graduação, realizadas pelo SINAES e pela CAPES, considerando-se também o catálogo de denominações de cursos superiores de tecnologia.

Entre os princípios norteadores da nova sistemática avaliativa, está o desejo pela condução à melhoria no desempenho das IES e dos cursos superiores, fornecendo contribuições e não punições. Como a imparcialidade é sempre utópica, a avaliação deve se pautar pelo desejo de questionamento crítico, com a manifestação dos entendimentos divergentes e com as explicitações teóricas,

outubro de 1991, p. 14549; RTJ 137-03/1100)]. Em sentido oposto, demonstrando mudança no entendimento do STF: “EMENTA: Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade. Ação direta que questiona a constitucionalidade de decreto estadual. Função normativa, regulamento e regimento. Ato normativo que desafia o controle de constitucionalidade concentrado. Negativa de seguimento. Artigo 102, inciso I, alínea "a", da Constituição do Brasil. Reforma do ato que negou seguimento à ADI. 1. Estão sujeitos ao controle de constitucionalidade concentrado os atos normativos, expressões da função normativa, cujas espécies compreendem a função regulamentar (do Executivo), a função regimental (do Judiciário) e a função legislativa (do Legislativo). Os decretos que veiculam ato normativo também devem sujeitar-se ao controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal. 2. O Poder Legislativo não detém o monopólio da função normativa, mas apenas de uma parcela dela, a função legislativa. 3. Agravo regimental provido” (BRASIL; STF; Tribunal Pleno; Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2950/RJ; Rel. Min. Eros Grau; por maioria de votos; julgamento em 06 de outubro de 2004; publicação no DJU de 09 de fevereiro de 2007, p. 16).

epistemológicas e investigativas. Além disso, a avaliação deverá ser um processo contínuo e cíclico, porque as instituições e cursos aproveitarão seus resultados para realizar intervenções periódicas em suas atividades.

Para se executar o atual sistema avaliativo em cursos superiores, demanda-se estudo da compatibilidade e sintonia dos PPC, seus currículos e planos de ensino, dos projetos pedagógicos institucionais (PPI) e dos PDI, por parte dos avaliadores do INEP. Assim, as políticas, decisões e ações acadêmicas, contidas nos PPI, serão efetivadas nos PPC, mediante planejamento prévio administrativo dos PDI. Tais projetos devem ser criados como instrumentos de ação pedagógica e política, para assegurar formação de qualidade aos estudantes, cabendo às comissões de especialistas verificar a subsistência e a conexão de tais meios. Estabeleceram-se conceitos identificadores segundo categorias, grupos de indicadores, indicadores e critérios, constatados mediante juízo valorativo da comissão de especialistas do INEP sobre a escala de cumprimento de cada elemento. As fontes informativas no processo de avaliação são a documental da IES, os dados qualitativos e quantitativos, a avaliação no local, entrevistas e reuniões com grupos focais, bem como os relatórios dos processos de auto-avaliação da própria instituição. Valem, também, os dados da anterior avaliação externa, resultados do ENADE, questionários sócio-econômicos dos discentes, para os procedimentos de reconhecimento, renovação de reconhecimento de cursos e recredenciamento de IES.

Finalmente, cabe ressaltar que, antes de se instalar a nova sistemática avaliativa, foram realizadas sessões de audiências públicas em Brasília e em Recife, objetivando a coleta de subsídios para a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA). De acordo com o manual do SINAES (BRASIL; MEC; INEP, 2007), nas audiências públicas, constataram-se posicionamentos favoráveis à avaliação institucional, “como processo contínuo de aprimoramento, nas suas dimensões interna e externa, a ser consolidada em relatórios complementares, conducentes a uma síntese a ser tornada pública, periodicamente, e a orientar decisões das instituições e do Estado” (BRASIL; MEC; INEP, 2007, p. 84). Diversas entidades, contudo, demonstraram preocupação com o modelo avaliativo, destinado à formulação de *rankings* que salientam produtos e empregam instrumentos desarticulados entre si, o que acarreta uma permanente necessidade de revisão dos

instrumentos avaliativos, caso a lógica atual venha a se mostrar inadequada. Nesse sentido:

> Como observação geral, constata-se não haver, até o momento, uma efetiva articulação entre os diversos instrumentos, nem horizontal, nem verticalmente. A avaliação de maior tradição, a da CAPES, não se articula com instrumentos avaliativos da graduação e tampouco com os do ensino técnico.
> Com relação à avaliação institucional, como vem sendo praticada, cabe observar ainda que as principais críticas vão na direção de que lhe fizeram falta ajustes no sentido de melhorar a capacitação dos avaliadores para o entendimento desse processo não só em termos de sua articulação com o Sistema Nacional de Avaliação, mas também da sua desejável sintonia com a realidade institucional das IES; faltou-lhe ainda selecionar mais avaliadores que tivessem experiência em processos de gestão e de avaliação; também faltou fazer uma revisão do instrumento de avaliação, para aperfeiçoar os indicadores e a metodologia dos cálculos finais das três dimensões.
> O ENC inscreve-se na lógica dos exames, provas ou testes de larga escala utilizados para verificar aquisições de conteúdos ou medir competências dos estudantes. Entre as muitas críticas que lhe são feitas, entre as quais são aqui mencionadas algumas, uma refere-se à sua pretensão de, mediante os resultados dos alunos nos exames, indicar a qualidade de um curso. Outras críticas fundamentam-se na própria teoria da avaliação, segundo a qual esses instrumentos de verificação de rendimentos ou de produtos – exames ou testes – não chegam a ser uma avaliação propriamente dita, pois, em geral, se limitam a fazer verificações ou mensurações. Para a grande maioria dos teóricos da avaliação, a medida e outros instrumentos de verificação e controle não são plena e propriamente avaliação, embora possam fazer parte dela. Além disso, aplicados isoladamente, os exames não podem ser considerados avaliação de aprendizagem, mas quando muito verificação de desempenho de estudantes em uma dada circunstância. Não captam os valores agregados e, então, não permitem compreender as evoluções dos estudantes e tampouco dos cursos. Reduzem o âmbito da Educação Superior ao ensino, sem pôr em questão os significados da formação e da responsabilidade social das IES. Têm o agravante de não se articularem aos demais instrumentos de avaliação. Esse instrumento de verificação e mensuração é bastante útil para incrementar regimes de competição e fortalecimento de interesses individuais, porém não para alimentar a solidariedade e a cooperação.
> O Censo e o Cadastro, não sendo propriamente avaliações, podem vir a ser instrumentos muito importantes de coleta e de publicação de informações, que, articulados aos demais instrumentos avaliativos, podem ser bastante úteis para orientar a população em geral, as instituições, a comunidade universitária e o MEC. É importante que de modo especial as instituições e o INEP analisem os dados coletados por esses instrumentos e que estes sejam integrados nos processos avaliativos (BRASIL; MEC; INEP, 2007, p. 85-86).

Destaca-se que o trecho supramencionado é o resumo do diagnóstico dos procedimentos de verificação e avaliação, anteriores à Lei nº 10.861/04 e ao Decreto nº 5.773/06, elaborado pelo manual do SINAES (BRASIL; MEC; INEP, 2007), ora apresentado para alertar sobre os erros que o sistema atual não poderá reincidir.

4. AS FUNÇÕES NORMATIVAS DO PODER PÚBLICO

Como apresentado anteriormente, a falta de explicitação expressa na CR/88 e a discriminação das atribuições e competências na LDB, acabaram por conferir à União grande parcela das funções normativas sobre o ensino superior, no âmbito nacional. A referida centralização não pode, em conformidade com Ranieri (2000), contrariar a organização federativa brasileira ou violar o princípio da legalidade, "sendo estes os limites constitucionais que se impõem, necessariamente, à atuação federal" (RANIERI, 2000, p. 153). Com isso:

> Tomando-se do critério material como elemento caracterizador e classificador das funções do Estado, tem-se como função normativa aquela preordenada à produção de normas jurídicas, ou seja, de preceitos primários, de caráter geral e abstrato, que valem por força própria (RANIERI, 2000, p. 154).

Segundo Reale (1980), os atos normativos subdividem-se em originários e derivados. Os primeiros são os expedidos pelo órgão estatal em conseqüência de sua competência própria, mediante outorga direta e imediata da CR/88, isto é, para a edição de direito novo, o que é realizado pelo Poder Legislativo. Os segundos têm a finalidade de especificar ou explicitar norma pré-existente, pretendendo a execução da mesma. Dessa forma, os atos legislativos não se distinguem em natureza dos atos administrativos normativos, mas, sim, pelo modo que formulam situações jurídicas, de maneira originária ou derivada, já que, respectivamente, colocam o direito, seus limites de vigência e eficácia, enquanto os últimos explicitam ou complementam as leis, jamais ultrapassando os limites da legalidade. A função regulamentar, então, é exercício de função administrativa, diferente da função legislativa.

Assim, Ranieri (2000) explica que, no âmbito educacional, a função regulamentar[278] do Poder Executivo Federal é exercida em dois planos, no nacional e no federal. No patamar nacional, coordena a política educacional e articula os vários níveis e sistemas, nos termos precisos do art. 9º LDB, efetivando as competências e encargos da União, todos direcionados à regulamentação do controle e da avaliação do ensino. No outro patamar, organiza o sistema federal de

[278] Expressão empregada como sinônima de função normativa, no presente estudo.

ensino. Conjuntamente, englobam o poder do Executivo com sua atribuição de expedir normas complementares ao ordenamento jurídico, constitucional ou infraconstitucional, desde que se respeite o princípio da legalidade.

Por sua vez, Di Pietro (2004) admite dois tipos de atos administrativos normativos: o executivo e o independente ou autônomo. O executivo explicita a lei e se limita a criar regras sobre o modo de cumprimento da mesma pela Administração Pública, em conformidade com os arts. 84, inciso IV[279], e 87, inciso II[280], CR/88, garantindo o "fiel" cumprimento da norma originária. Dessa maneira, não é possível, por meio de regulamento executivo, expedir normas contrárias ou que ultrapassem os limites da lei originária, ou seja, que inovem o ordenamento jurídico, estabelecendo direitos, obrigações ou sanções, pois, pelo princípio da anterioridade legal, previsto no art. 5º, inciso II, CR/88, "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (BRASIL, 1988). O autônomo ou independente inova o ordenamento jurídico, já que introduz regras não estabelecidas previamente em lei, não completando ou desenvolvendo a norma originária. No direito brasileiro, a CR/88 limitou o poder normativo, evitando a existência de regulamentos autônomos, pelo menos até a aprovação das ECs nº 19/98 e 32/01[281].

Portanto, demanda-se da Administração Pública atuação mediante reserva legal, com base nos arts. 5º, inciso II, e 37, *caput*, CR/88, e, por isso, eventuais regulamentações vinculam-se à complementação de procedimentos de execução da

---

[279] Art. 84 CR/88 – Compete privativamente ao Presidente da República:
IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução (BRASIL, 1988);

[280] Art. 87 CR/88 – Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.
Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:
II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos (BRASIL, 1988);

[281] Tal fato ocorreu em virtude da redação dada ao art. 84, inciso VI, CR/88, pela EC nº 32/01, isto é: "dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (BRASIL, 1988). Dessa forma, criou-se a possibilidade de decreto regulamentar autônomo para a organização e funcionamento da administração federal, mediante expressa previsão na própria CR/88, já que a antiga redação do referido dispositivo era: "VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;" (BRASIL, 1988). Salienta-se que a alínea "b", "não se trata de função regulamentar, mas de típico ato de efeitos concretos, porque a competência do Presidente da República se limitará a extinguir cargos ou funções, quando vagos, e não a estabelecer normas sobre a matéria" (DI PIETRO, 2004, p. 89). Instituiu-se, então, o regulamento autônomo no ordenamento brasileiro, por força das ECs nº 19/98 e 32/01, principalmente nos arts. 51, inciso IV, 52, inciso XIII, 84, inciso VI, alínea "a", e 96, inciso I, alínea "b", todos da CR/88.

própria lei originária. Qualquer obrigação ou sanção ao administrado deve decorrer da norma originária, sob pena de se configurar ato administrativo regulamentar autônomo ou independente. Nesse sentido:

> [...] Por isso é que a função normativa do Poder Executivo, em estrita harmonia com os dispositivos constitucionais antes citados, restringe-se à fiel execução da lei, conforme dispõe o artigo 84, IV, da Constituição Federal, fundamento genérico do poder regulamentar, também reiterado no artigo 87, II, exteriorizado pela expedição de decretos e regulamentos pelo Presidente da República, de portarias pelos ministros de Estado, e também por meio de resoluções, portarias, instruções, deliberações e regimentos, editados por autoridades administrativas no exercício de suas atribuições legais e limitados ao âmbito de atuação do órgão expedidor.
> Bem por isso a regulamentação restringe-se à explicitação de procedimentos e critérios de execução, dentro de uma certa margem de discricionariedade, o que não exclui a possibilidade de definição de obrigações de fazer e não fazer, desde que tal atribuição exurja da lei.
> Mesmo vinculado à reserva legal, o poder regulamentar pressupõe um espaço de liberdade administrativa que deve ser delimitado, a bem da aplicação uniforme da lei. É dizer, depende de lei anterior que demande, expressa ou implicitamente, uma interferência de órgãos administrativos para que seja garantida a sua aplicação e exeqüibilidade. Se a lei esgotou a matéria, não há necessidade de regulamento: as condições de execução já decorrem da própria capacidade de aplicabilidade imediata, dispensando outros comandos normativos (RANIERI, 2000, p. 155).

Com isso, Ferraz (1994) indica as restrições ao poder normativo. A primeira quanto aos limites da lei originária, posto que não pode alterar ou revogar as normas criadas pelo Poder Legislativo e, muito menos, extrapolar a delimitação das mesmas, estipulando além ou fora de seu conteúdo. A segunda, quanto ao âmbito, pois deve ser analisado o nível de complementação, demandado pela lei originária. Em síntese, o poder regulamentar derivado deve ser verificado em cada situação, em contraponto com a norma originária complementada, a fim de se constatar seu conteúdo e limite[282].

De maneira que, no ordenamento jurídico brasileiro, a regra geral é a existência de atos administrativos normativos executivos, subordinados à lei originária prévia, com algumas exceções, entre elas os arts. 51, inciso IV, 52, inciso XIII, 84, inciso VI, alínea “a”, e 96, inciso I, alínea “b”, todos da CR/88. Entretanto:

> [...] alguns órgãos ainda hoje dispõem de competência normativa, porque a legislação que a delegava, antes da Constituição de 1988, teve o prazo de vigência prorrogado por lei, tal como previsto expressamente no artigo 25 das Disposições Transitórias. Fora dessas hipóteses, os demais órgãos administrativos que continuam a exercer função normativa, dispondo sobre

[282] No mesmo sentido, DI PIETRO, 2004, p. 90 e MELLO, 1998, p. 210-211.

> matéria reservada à lei ou ao regulamento, não mais dispõem desse poder e as normas que editam padecem do vício de inconstitucionalidade.
> Há que se lembrar que, em matéria de telecomunicações e de petróleo, as Emendas Constitucionais nº 8/95 e 9/95 alteraram, respectivamente, a redação dos artigos 21, XI, e 177, § 2º, III, para prever a promulgação de lei que disponha sobre a exploração dessas atividades e a instituição de seu **órgão regulador**[283]. Com base nesses dispositivos, foram criadas a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (Lei nº 9.472, de 26-12-96) e a Agência Nacional do Petróleo – ANP (Lei nº 9.478, de 6-8-97). Além disso, leis ordinárias foram criando outras agências reguladoras, algumas com funções ligadas a concessões, como é o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel (Lei nº 9.427, de 26-12-96), outras com funções de polícia em áreas específicas, a exemplo da Agência Nacional de Águas – ANA (Lei nº 9.984, de 17-7-2000), Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa (Lei nº 9.782, de 26-1-99), Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (Lei nº 9.961, de 29-1-2000), além de agências criadas nos âmbitos estadual e municipal. Isso significa que esses órgãos reguladores exercerão função normativa, porém dentro dos limites do princípio da legalidade [...] (DI PIETRO, 2004, p. 89).

Di Pietro (2004) ainda explica que, ademais do decreto regulamentar, o poder normativo da Administração Pública se manifesta por resoluções, portarias, instruções e deliberações, expedidas por autoridades diversas do Chefe do Executivo. O art. 87, parágrafo único, inciso II, CR/88, também permite aos Ministros de Estado a expedição de instruções, com a mesma finalidade de promover a execução das leis originárias. Quanto ao rol de atos administrativos normativos acrescem-se os regimentos, segundo os quais órgãos colegiados criam normas para seu funcionamento interno. Em qualquer caso, tais atos possuem alcance limitado à competência do órgão emissor, não sendo dotados da eficácia ampla dos regulamentos do Chefe do Poder Executivo, como será analisado posteriormente.

Conforme Ranieri (2000), as transformações introduzidas pela EC nº 19/98 não alteraram a forma de utilização do poder normativo pelo Estado, somente o majoraram, ante as modificações constitucionais. A referida ampliação foi a maneira encontrada para efetivar as diretrizes de então (eficiência, desestatização e planejamento), fornecendo flexibilidade à Administração Pública e terminando com mecanismos rígidos que não cumpriam suas finalidades. Assim, redefiniu-se a ação do Estado com a substituição do setor público pelo privado, pois o primeiro tornou-se fiscalizador e não executor, em certas áreas de atuação. Nesse contexto, "amplia-se, pois, o âmbito do poder regulamentar, pela possibilidade de o poder público

[283] É sabido que o exercício de funções normativas pela Administração Pública, direta ou indireta, não é algo inovador no ordenamento jurídico brasileiro, antes mesmo das ECs nº 8/95 e 19/98. Exemplifica-se a referida afirmação com as hipóteses da Comissão de Valores Mobiliários, com o Conselho Monetário Nacional (Lei nº 6.385/76) e com o Conselho Nacional de Petróleo (Decreto-lei nº 538/38).

definir obrigações de conduta por meio de contratos (artigo 37, § 8º), e de atribuir funções normativas a agências reguladoras (artigo 21, XI)" (RANIERI, 2000, p. 157), sem prejuízo da fragmentação da própria Administração Pública e de seu regime jurídico (art. 37, inciso XIX, CR/88). A inserção de novas competências regulamentares ao Poder Executivo e às estruturas da Administração Pública Indireta ensejaram a criação de um Estado regulador, amparado em princípios de eficiência (art. 37, *caput*, CR/88)[284], de gestão segundo a economia de mercado e de controle de resultados. "Daí os vários problemas de ordem teórica e metodológica que se abriram no campo jurídico, em matéria de regulamentação e controle interno e externo da Administração Pública" (RANIERI, 2000, p. 158), supostamente contornados pela origem do procedimento administrativo (Lei nº 9.784/99). Ranieri (2000) declara, por fim, que a educação superior também foi atingida pela citada realidade, de modo ainda mais severo, ante a grande imprecisão dos conceitos contidos na legislação educacional.

Os atos administrativos normativos, por serem regras derivadas, não podem contrariar ou violar a lei, estabelecendo direitos, obrigações ou sanções que não estejam expressa e anteriormente previstas no comando normativo originário, sob pena de flagrante ofensa ao princípio da legalidade, anterioridade ou reserva legal (arts. 5º, inciso II, 37, *caput*, CR/88).

Como conclusão, apesar do Congresso Nacional possuir poder de controle sobre a regulamentação do Poder Executivo, mediante a sustação do ato administrativo normativo exorbitante (art. 49, inciso V, CR/88[285])[286], o Poder

[284] Di Pietro (2004) realça "acentuada oposição entre o princípio da eficiência, pregado pela ciência da Administração, e o princípio da legalidade, imposto pela Constituição como inerente ao Estado de Direito". Acrescenta, ainda, "que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito" (DI PIETRO, 2004, p. 84).

[285] Art. 49 CR/88 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (BRASIL, 1988). Para aprofundamentos, verificar Ferraz (1994).

[286] Em sentido equivalente: "EMENTA: Regulamento. Balizas. Sustação. Executivo *versus* Legislativo. Mostra-se constitucional decreto legislativo que implique sustar ato normativo do Poder Executivo exorbitante do poder regulamentar. Teto. Aplicação. Lei e regulamento. O regulamento pressupõe a observância do objeto da lei. Extravasa-a quando, prevista a aplicação do teto de remuneração de servidores considerada a administração direta, autárquica e fundacional, viabiliza a extensão às sociedades de economia mista e empresas públicas" (BRASIL; STF; Tribunal Pleno; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1553/DF; Rel. Min. Marco Aurélio; votação unânime; julgamento em 13 de maio de 2004; publicação no DJU de 17 de setembro de 2004, p. 52; LEXSTF 27-313/61-84)

Judiciário também pode efetuar o controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos[287], expedidos pela Administração Pública[288].

4.1. Processo Legislativo

Neste momento, passar-se-á a apresentação do processo legislativo, de suas espécies e fases de elaboração. A finalidade desta parte é demonstrar todo o trâmite de elaboração e aprovação das leis originárias, perante os órgãos legislativos pertinentes, como atos normativos que são, segundo classificação de Reale (1980), antes explicitada. Salienta-se, novamente, que atos normativos originários são os que criam o direito, seus limites de vigência e eficácia, sendo emitidos pelo órgão estatal cuja competência se extrai imediata e diretamente da CR/88, qual seja, o Poder Legislativo.

Conceitua-se processo legislativo como "o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos" (SILVA, 1995, p. 496). Dessa forma e em complementação, Novelino (2007) esclarece ser um conjunto sistemático de normas que estabelece o modo de criação de atos normativos primários, isto é, aqueles cuja CR/88 é a base imediata de validade.

---

[287] Bastos (2001) explica que "o controle da constitucionalidade somente foi possível quando se fez corresponder à maior importância das leis constitucionais para a estruturação do Estado uma superioridade destas sobre as demais. Somente após a distinção formal entre lei constitucional e lei ordinária foi que elas se tornaram juridicamente diferentes" (BASTOS, 2001, p. 403). Salienta-se, ainda, que no sistema de controle judicial de constitucionalidade distingue-se entre a via de defesa e a via de ação. Novelino (2007) classifica o controle repressivo típico realizado pelo Poder Judiciário como concentrado, sinônimo de por via de ação, abstrato ou reservado, e difuso, também conhecido por via de exceção, incidental ou aberto. Assim, "a via de ação tem por condão expelir do sistema a lei ou ato inconstitucionais. A via de defesa ou de exceção limita-se a subtrair alguém aos efeitos de uma lei ou ato com o mesmo vício" (BASTOS, 2001, p. 409).

[288] Nesse sentido, a decisão já citada neste trabalho: "EMENTA: Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade. Ação direta que questiona a constitucionalidade de decreto estadual. Função normativa, regulamento e regimento. Ato normativo que desafia o controle de constitucionalidade concentrado. Negativa de seguimento. Artigo 102, inciso I, alínea "a", da Constituição do Brasil. Reforma do ato que negou seguimento à ADI. 1. Estão sujeitos ao controle de constitucionalidade concentrado os atos normativos, expressões da função normativa, cujas espécies compreendem a função regulamentar (do Executivo), a função regimental (do Judiciário) e a função legislativa (do Legislativo). Os decretos que veiculam ato normativo também devem sujeitar-se ao controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal. 2. O Poder Legislativo não detém o monopólio da função normativa, mas apenas de uma parcela dela, a função legislativa. 3. Agravo regimental provido" (BRASIL; STF; Tribunal Pleno; Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2950/RJ; Rel. Min. Eros Grau; por maioria de votos; julgamento em 06 de outubro de 2004; publicação no DJU de 09 de fevereiro de 2007, p. 16).

O objeto do processo legislativo está declinado no art. 59 CR/88, como sendo as "emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções" (BRASIL, 1988, art. 59), cada espécie normativa com suas características próprias. Em comentário a tal dispositivo, Silva (1995) explica:

> As *medidas provisórias* não constavam da enumeração do art. 59, como objeto do processo legislativo, e não tinham mesmo que constar, porque sua formação não se dá por processo legislativo. São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88.
> Nada se diz sobre o processo de formação dos decretos legislativos e das resoluções. Aqueles são atos destinados a regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49) que tenham efeitos externos a ele; independem de sanção e de veto. As resoluções legislativas são também atos destinados a regular matéria de competência do Congresso e de suas Casas, mas com efeitos internos; assim, os regimentos internos são aprovados por resoluções. Contudo, são previstas algumas resoluções com efeito externo, como a de delegação legislativa e as do Senado sobre matéria financeira e tributária (arts. 68, § 2º, 52, IV a X, e 155, V). Como a Constituição não dispôs sobre o processo de sua formação, isso ficou para os regimentos internos (SILVA, 1995, p. 496-497).

De acordo com Moraes (2006) e com o entendimento do STF, os membros do Congresso Nacional podem se valer da garantia do mandado de segurança sempre que houver violação das normas constitucionais relativas à formação de leis, tendo em vista o direito público subjetivo à observância integral do devido processo legislativo[289]. Além disso, as regras constitucionais sobre o processo legislativo são de repetição obrigatória nas Constituições Estaduais e nas leis orgânicas do Distrito Federal e Municípios, em virtude do princípio da simetria[290].

De maneira que, no Brasil e em vários países, Moraes (2006) classifica o processo em questão como representativo ou indireto, posto que "o mandante

[289] Nesse sentido: (BRASIL; STF; Tribunal Pleno; Mandado de Segurança nº 22503/DF; Rel. Min. Maurício Corrêa; por maioria de votos; julgamento em 08 de maio de 1996; publicação no DJU de 06 de junho de 1997, p. 24872; RTJ 169-01/181).

[290] Nesse sentido: [(BRASIL; STF; Tribunal Pleno; Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 822/RS; Rel. Min. Sepúlveda Pertence; votação unânime; julgamento em 05 de fevereiro de 1993; publicação no DJU de 12 de março de 1993, p. 3557; RTJ 150/482), (BRASIL; STF; Tribunal Pleno; Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1254/RJ; Rel. Min. Celso de Mello; votação unânime; julgamento em 14 de junho de 1995; publicação no DJU de 18 de agosto de 1995, p. 24894) e (BRASIL; STF; Tribunal Pleno; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 582/SP; Rel. Min. Néri da Silveira; votação unânime; julgamento em 17 de junho de 1999; publicação no DJU de 11 de fevereiro de 2000, p. 20; RTJ 138/76)].

(povo) escolhe seus mandatários (parlamentares), que receberão de forma autônoma poderes para decidir sobre os assuntos de sua competência constitucional" (MORAES, 2006, p. 581). Ademais, o mesmo autor (2006) coloca de manifesto que a CR/88 aboliu o instrumento do decurso do prazo do art. 51 da antiga Constituição de 1967-69, que possibilitava a aprovação tácita de projetos de lei ou Decretos-lei, sem a apreciação do Congresso Nacional.

O processo legislativo é composto pelos procedimentos ordinário (também chamado de comum), sumário ou especiais, em virtude da seqüência de suas fases e ritos, conforme Silva (1995). Em primeiro lugar, o ordinário é o procedimento adequado à criação de leis ordinárias, considerado o mais demorado. Em segundo lugar, o procedimento sumário possui a peculiaridade do prazo máximo de 90 dias para apreciação do projeto de lei (45 dias em cada Casa do Congresso Nacional), prorrogável por mais 10 dias (caso exista emenda no Senado), na hipótese de solicitação de urgência pelo Presidente da República, nos termos dos §§, do art. 64 CR/88[291]. Em terceiro lugar, os procedimentos especiais são os destinados à elaboração de outras modalidades normativas, entre elas as emendas à CR/88, as leis complementares, as leis delegadas, os decretos legislativos e as resoluções, bem como a conversão em lei das medidas provisórias.

Ressalta-se que, neste estudo, somente será analisado o procedimento comum legislativo, por ser o mais completo e amplo e porque este tópico não é o objeto principal deste trabalho acadêmico. Pelos mesmos motivos, também não serão analisadas as características específicas das espécies normativas.

De acordo com Moraes (2006), o procedimento legislativo ordinário possui três fases: a introdutória, com a iniciativa do projeto de lei; a constitutiva, que compreende as deliberações parlamentar e executiva; e, a complementar, constituída pela promulgação e publicação da lei ordinária.

---

[291] Art. 64 CR/88 – A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.
§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.
§ 2º - Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação (Redação dada pela EC nº 32/01).
§ 3º - A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.
§ 4º - Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código (BRASIL, 1988).

4.1.1. Procedimento Legislativo Ordinário: fase introdutória

Na fase introdutória e segundo Moraes (2006), o processo legislativo tem seu princípio na iniciativa, que é uma faculdade de determinadas pessoas ou entidades na apresentação dos projetos de lei.

Classifica-se como geral em conseqüência da legitimidade do art. 61 CR/88[292]. Além de tal classificação, a iniciativa pode ser, também, parlamentar, extraparlamentar, concorrente e exclusiva ou reservada.

A iniciativa parlamentar é aquela conferida pela CR/88 aos membros do Congresso Nacional, enquanto a extraparlamentar é aquela inerente ao Presidente da República, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos.

Por sua vez, a iniciativa reservada ou exclusiva é a restrita a determinados legitimados[293] e "por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação extensiva" (NOVELINO, 2007, p. 461). A título de exemplo, citam-se a iniciativa reservada do Presidente da República (arts. 61, § 1º, e 165, CR/88), da Câmara de Deputados (art. 51, inciso IV, CR/88), do Senado Federal (art. 52, inciso XIII, CR/88), dos Tribunais (arts. 93, 96, inciso II, alínea "b", e 99, § 2º,

[292] Art. 61 CR/88 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
II - disponham sobre:
a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (Redação dada pela EC nº 18/98);
d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (Redação dada pela EC nº 32/01);
f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva (Incluída pela EC nº 18/98).
§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 1988).

[293] Silva (1995) entende que a iniciativa exclusiva é aquela "outorgada com exclusividade" a uma pessoa ou órgão (SILVA, 1995, p. 497).

CR/88) e do Ministério Público (art. 127, § 2º, CR/88)[294]. Haverá vício insanável, quando esses projetos de iniciativa exclusiva da Presidência da República forem apresentados por outros órgãos ou pessoas, já que a futura sanção jamais regularizará tal nulidade[295].

A iniciativa concorrente é aquela em que dois ou mais legitimados podem propor, simultaneamente, um projeto de lei, como, por exemplo, sobre a organização do Ministério Público, já que tal matéria pode caber ao Presidente da República (art. 61, § 1º, inciso II, alínea "d", CR/88) e aos Procuradores-Gerais (art. 128, § 5º, CR/88).

Como regra geral, admite-se, por emendas parlamentares, a modificação no conteúdo dos projetos de lei, inclusive de iniciativa exclusiva, ressalvados os casos de aumento de despesas naqueles sobre organização dos serviços administrativos da Câmara, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público, bem como nos de iniciativa reservada do Presidente da República, o que não se aplica quando se tratar de questões orçamentárias (art. 166, §§ 3º e 4º, CR/88), nos termos do art. 63 CR/88.

4.1.2. Procedimento Legislativo Ordinário: fase constitutiva

A fase constitutiva subdivide-se em três partes: a discussão, a votação e a sanção ou veto, conforme Novelino (2007).

É, na primeira, que acontece a análise parlamentar do projeto de lei, efetivando-se no plenário e nas comissões permanentes, (*v.g.* a Comissão de Constituição, Justiça e de Redação, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado e as Comissões Temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal), que emitirão pareceres técnicos sobre a constitucionalidade e conteúdo da futura lei.

---

[294] Destaca-se que a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Poder Judiciário somente podem apresentar projetos de lei que tratem de questões a eles inerentes e da mesma forma o Procurador-Geral da República que só pode propor projetos de normas referentes ao Ministério Público Federal. Ademais, os tribunais remetem seus projetos diretamente ao Poder Legislativo, não se admitindo emenda parlamentar, em função da separação dos poderes, segundo art. 2º CR/88, conforme Novelino (2007).

[295] A Súmula nº 5 STF ("a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo") não vem sendo aplicada após o advento da CR/88, de acordo com o entendimento constante na decisão STF. Nesse sentido: (BRASIL; STF; Tribunal Pleno; Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1381/AL; Rel. Min. Celso de Mello; votação unânime; julgamento em 07 de dezembro de 1995; publicação no DJU de 06 de junho 2003, p. 29).

Na segunda parte, a votação poderá se dar tanto no plenário quanto nas comissões, quando o regimento interno dispensar a competência do primeiro, exceto se houver a interposição de recurso de um décimo dos membros da respectiva Casa (art. 58, § 2º, inciso I, CR/88). Na hipótese de ser apresentada alguma emenda pela Casa revisora, a proposta retorna à Casa iniciadora para deliberação sobre o ponto alterado, uma única vez, em função da estrutura bicameral do Poder Legislativo Federal que determina uma conjugação de vontades entre a Câmara e o Senado (art. 65 e seu parágrafo único, CR/88), devendo também ser reapreciado pela Comissão de Constituição e Justiça da respectiva Casa. Salienta-se que qualquer dos titulares de propositura de projetos (art. 61, *caput*, CR/88) pode apresentar emendas, mas os extraparlamentares só estão autorizados a enviar emendas aditivas ao projeto original (novos dispositivos seriam uma nova proposição), proibindo-se emendas supressivas, modificativas ou subemendas. Tanto a discussão quanto a votação da emenda serão realizadas de maneira global, exceto se for admissível sua divisão, caso em que as comissões se manifestarão favoravelmente ou não, votando-se em grupos e observando-se os pareceres. O *quorum* mínimo de instalação da sessão é de maioria absoluta, isto é, primeiro número inteiro superior à metade dos membros da Casa (número fixo), tanto para a votação de projetos de leis ordinárias quanto para projetos de leis complementares, nos termos do art. 47 CR/88[296]. Não obstante, o *quorum* mínimo de aprovação do projeto de lei ordinária é um número variável, já que se trata de maioria simples ou relativa, ou seja, o primeiro número inteiro superior à metade dos presentes na sessão de votação, instalada, também, em conformidade com o art. 47 CR/88. Destaca-se que o *quorum* de aprovação de leis complementares, única diferença para o procedimento legislativo comum, também é a maioria absoluta, demonstrando identidade com o *quorum* de instalação da sessão, conforme art. 69 CR/88. Aprovado o projeto, ele é encaminhado para autógrafo[297] e posterior remessa ao Presidente da República, para eventual sanção. Se rejeitado, o projeto de lei será arquivado, com base no art. 65, *caput*, CR/88. Por força do art. 67 CR/88,

[296] Art. 47 CR/88 – Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros (BRASIL, 1988).

[297] Autógrafo é "o instrumento formal consubstanciador do texto definitivamente aprovado pelo Poder Legislativo, devendo refletir, com fidelidade, em seu conteúdo intrínseco, o resultado da deliberação parlamentar, antes de ser remetido ao Presidente da República. O autógrafo equivale a cópia autêntica da aprovação parlamentar do projeto de lei, devendo refletir as transformações introduzidas na proposição legislativa" (MORAES, 2006, p. 591).

"a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa[298], mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional" (BRASIL, 1988)[299].

A terceira e última parte da fase constitutiva é a "deliberação executiva" (MORAES, 2006, p. 589 e 593), na qual o Chefe do Executivo participa, justificando a "idéia de inter-relacionamento entre os poderes do Estado, com a finalidade de controles recíprocos" (NOVELINO, 2007, p. 465). Para Moraes (2006), sanção é a aquiescência do Presidente da República ao projeto de lei, aprovado pelo Poder Legislativo, o que o converte em norma originária (art. 66, *caput*, CR/88). A sanção pode ser expressa, quando ele concorda com o projeto em 15 dias úteis, contados do recebimento do mesmo; tácita, quando não se manifesta no referido prazo (art. 66, § 3º, CR/88); e, total ou parcial, quando adere ao projeto no todo ou em parte, respectivamente. Contrariamente, o veto é a declaração expressa de discordância do Chefe do Poder Executivo com o projeto de lei, no mesmo prazo de 15 dias úteis contados do recebimento do mesmo (art. 66, § 1º, CR/88), devendo ser sempre motivado. O veto classifica-se como jurídico, quando constata a inconstitucionalidade do projeto de lei (aspecto formal); como político, quando verifica a sua contrariedade ao interesse público (aspecto material); como total ou parcial, quando se exclui a totalidade do projeto ou apenas parcela dele; como supressivo, posto que só autoriza a exclusão do texto integral de algum artigo, parágrafo, inciso ou alínea, nunca frases, palavras ou orações isoladas e jamais a adição ou acréscimo de texto ao projeto de lei (art. 66, § 2º, CR/88); e, como superável ou relativo, já que pode ser rejeitado pela maioria absoluta dos deputados e senadores, em sessão conjunta e escrutínio secreto, designada em até 30 dias do seu recebimento (art. 66, § 4º, CR/88), sob pena de sobrestamento das demais proposições legislativas (art. 66, § 6º, CR/88). Confirmado o veto, o projeto de lei será arquivado por extinção definitiva do processo legislativo, sem possibilidade de

[298] Em conformidade com o art. 57, *caput* e § 2º, CR/88, a sessão legislativa é o período anual compreendido entre "2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro" (BRASIL, 1988, art. 57), com redação fornecida pela EC nº 50/06.

[299] Em conformidade com os arts. 60, § 5º, e 62, § 10, CR/88, quando a matéria da emenda for rejeitada ou tida por prejudicada e quando a MPv for refutada, expressamente ou por decurso de prazo, respectivamente, não poderão ser inseridas em nova proposta ou reeditadas na mesma sessão legislativa.

posterior análise pelo Poder Legislativo, o que demonstra a irretratabilidade de todos os institutos supracitados[300].

4.1.3. Procedimento Legislativo Ordinário: fase complementar

A terceira e última fase é a complementar, constituída pela promulgação e pela publicação da lei que asseguram executoriedade e notoriedade à norma, respectivamente. Na lição de Moraes (2006):

"Promulgar é atestar que a ordem jurídica foi inovada, declarando que uma lei existe e, em conseqüência, deverá ser cumprida" (MORAES, 2006, p. 596). Assim e pela promulgação, o Chefe do Poder Executivo determina a aplicação e o cumprimento da norma. Da sanção, expressa ou tácita (art. 66, § 3º, CR/88), ou da comunicação da superação do veto na sessão conjunta do Congresso Nacional, a lei deverá ser promulgada pelo Presidente da República, no prazo de 48 horas (art. 66, § 5º, CR/88). Caso não o faça, a competência para promulgar a lei passará ao Presidente do Senado Federal ou, na hipótese dele também não cumprir as mesmas 48 horas, ao Vice-Presidente da mesma Casa (art. 66, § 7º, CR/88), suprindo a omissão do Chefe do Executivo que, querendo, ainda poderá promulgar a lei fora do prazo legal, de acordo com Novelino (2007).

A última parte do procedimento legislativo ordinário é a publicação do texto, promulgado no Diário Oficial, por remessa da Presidência da República, o que dá notoriedade à lei e confere a ela obrigatoriedade e eficácia. Tem a finalidade de dar ciência a todos sobre a existência e sobre o conteúdo da norma, o que obsta eventual alegação de desconhecimento da regra jurídica.

Realizada a publicação, a lei, quando omissa neste tópico, entra em vigor após 45 dias, no Brasil, e passados 03 meses, nos Estados estrangeiros, quando sua obrigatoriedade lá for admitida (art. 1º, *caput* e § 1º, LICC), período esse chamado de *vacatio legis*. Contudo, a mesma lei poderá estabelecer, expressamente, a data de começo de sua vigência, inclusive imediatamente após a publicação.

[300] Nesse sentido: (BRASIL; STF; Tribunal Pleno; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1254/RJ; Rel. Min. Sepúlveda Pertence; votação unânime; julgamento em 09 de dezembro de 1999; publicação no DJU de 17 de março de 2000, p. 02).

4.2. Atos Administrativos Normativos

Os atos administrativos normativos tornaram-se instrumentos da política educacional. Eles abordam o papel do Estado e sua articulação com o campo da educação e deram efetividade, de alguma forma, tanto aos processos de autorização e credenciamento como aos de avaliação institucional. Por meio dos atos administrativos normativos, o Estado exerce a sua função regulamentar, antes apresentada.

Para Mello (1998), ato administrativo é declaração do Estado ou de algum concessionário de serviço público que, ao exercer suas prerrogativas públicas, apresenta medidas jurídicas assessórias da lei, somente para dar cumprimento explícito à mesma, sujeitas, ainda, ao controle jurisdicional[301]. Assim:

> [...] *Atos administrativos normativos* são aqueles que contêm um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato de tais atos é explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. Esses atos expressam em minúcia o mandamento abstrato da lei, e o fazem com a mesma normatividade da regra legislativa, embora sejam manifestações tipicamente administrativas. A essa categoria pertencem os *decretos regulamentares* e os *regimentos*, bem como as *resoluções*, *deliberações* [...] (MEIRELLES, 1997a, p. 161; no mesmo sentido DI PIETRO, 2004, p. 184 e 216).

Em continuidade, Meirelles (1997a; 1997b) explica as limitações do ato administrativo normativo da seguinte forma:

> [...] Tais atos, conquanto normalmente estabeleçam regras gerais e abstratas de conduta, não são leis em sentido formal. São leis apenas em sentido material, vale dizer, provimentos executivos com conteúdo de lei, com matéria de lei. Esses atos, por serem gerais e abstratos, têm a mesma normatividade da lei e a ela se equiparam para fins de controle judicial, mas, quando, sob a aparência de norma, individualizam situações e impõem encargos específicos a administrados, são considerados de *efeitos concretos* e podem ser atacados e invalidados direta e indiretamente por via judicial comum, ou por mandado de segurança, se lesivos de direito individual líquido e certo (MEIRELLES, 1997a, p. 161-162; no mesmo sentido MEIRELLES, 1997b, p. 37-38).

A partir deste momento, torna-se necessário explicar, um a um, os atos administrativos normativos, para que cesse eventual confusão na expedição de tais

[301] Para aprofundamentos, ver MIRANDA, 1997, p. 883-905.

atos, seja pelo Ministro de Estado da Educação, pela CES do CNE, CAPES e outros órgãos responsáveis pela educação superior no Brasil.

Os decretos são atos administrativos normativos de atribuição exclusiva dos Chefes do Executivo federal, estadual ou municipal, não se confundindo com decretos legislativos[302] ou decretos-lei[303]. Meirelles (1997a) explica que os decretos destinam-se a regular "situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresso, explícito ou implícito, pela legislação" (MEIRELLES, 1997a, p. 162). Podem ser normativos ou gerais, como regra, e específicos ou individuais, como exceção, quando explicitam situações particulares de certo grupo de interessados, como, por exemplo, decretos de nomeação de servidores. Como atos administrativos, os decretos gerais são inferiores à lei e não podem contrariá-la. Entretanto, possuem a mesma normatividade da norma, desde que não ultrapassem os limites do poder regulamentar do Poder Executivo. Os decretos gerais ou normativos subdividem-se em independentes ou autônomos e em regulamentares ou de execução. Os primeiros dispõem sobre matéria não prevista em lei anterior, suprindo omissão do legislador e respeitando o princípio da legalidade, a exemplo do art. 84, inciso VI, alínea "a", CR/88, já mencionado neste trabalho. Tais decretos autônomos só subsistem enquanto não for aprovada lei originária que deva dispor a respeito. Os segundos são a regra geral e servem para explicitar a lei ou orientar sua execução, declarando suas determinações e facilitando sua aplicação. Assim, costumam aprovar, em texto apartado, os regulamentos de que tratam.

Os regulamentos, por sua vez, também são atos administrativos normativos, colocados em vigência por decreto, para explicitar determinações legais ou disciplinar situações não fixadas em lei. As características dos regulamentos são "ato administrativo (e não legislativo); ato explicativo ou supletivo da lei; ato hierarquicamente inferior à lei; ato de eficácia externa" (MEIRELLES, 1997a, p. 163). Algumas leis dependem de regulamentação para serem aplicadas, enquanto outras são auto-executáveis. Para Meirelles (1997a), ambas podem ser regulamentadas, mas, na primeira hipótese, o regulamento é condição de aplicabilidade da norma,

[302] Os decretos legislativos estão previstos no art. 59, inciso VI, CR/88, sendo atos de natureza administrativa dos entes legislativos (Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas ou Câmaras Municipais), de competência privativa dos mesmos, mas como efeitos externos, segundo Meirelles (1997a).

[303] A CR/88 substituiu os decretos-lei pela MPvs, ambos com força de lei, cabíveis em caso de relevância e urgência, mediante a expedição do Presidente da República, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (arts. 59, inciso V, e 62 CR/88).

enquanto, na segunda, é mera faculdade do Poder Executivo. Assim, os regulamentos derivados não podem alterar as leis, tendo a finalidade de prover em minúcias a norma originária, aprovada pelo Poder Legislativo. Os regulamentos com função externa, ou seja, com imposição de normatividade a particulares, devem ser publicados da mesma forma que as leis, já que as referidas divulgações fixam o começo da obrigatoriedade dos mandamentos emitidos pelo Poder Público, a serem cumpridos pelos administrados. Por isso, publicam-se, simultânea e integralmente, os regulamentos e os decretos que os aprovam. Em síntese:

> Como ato inferior à lei, o regulamento não pode contrariá-la ou ir além do que ela permite. No que o regulamento infringir ou extravasar da lei, é írrito e nulo, por caracterizar situação de ilegalidade (STF, Pleno, ADIn 311-9, RT 661/207). Quando o regulamento visa a explicar a lei (regulamento de execução), terá que se cingir ao que a lei contém; quando se tratar de regulamento destinado a prover situações não contempladas em lei (regulamento autônomo ou independente), terá que se ater aos limites das competência do Executivo, não podendo, nunca, invadir as *reservas da lei*, isto é, suprir a lei naquilo que é da exclusiva competência da norma legislativa (lei em sentido formal e material). Assim sendo, o regulamento jamais poderá instituir ou majorar tributos, criar cargos, aumentar vencimentos, perdoar dívidas ativas, conceder isenções tributárias e o mais que depender de lei propriamente dita (MEIRELLES, 1997a, p. 164).

As instruções normativas também são atos administrativos, emitidos pelos Ministros de Estado, com o objetivo de explicitar e complementar a execução de leis, decretos e regulamentos, em conformidade com o art. 87, parágrafo único, inciso II, CR/88. Meirelles (1997a) acrescenta que alguns órgãos superiores também as empregam, com o mesmo fim.

Os regimentos, atos administrativos normativos, objetivam a atuação interna e o funcionamento de certos órgãos colegiados e de corporações legislativas. Ainda na lição de Meirelles (1997a), os regimentos são atos regulamentares internos e só produzem efeitos aos que devam executar as atividades funcionais, reguladas por tais atos administrativos, excluindo-se os particulares. Os regimentos internos são uma modalidade distinta dos regulamentos externos, posto que geram efeitos mais restritos que os últimos, de natureza prática. Os regimentos estabelecem o funcionamento interno de órgãos da Administração, alcançando os que estão atrelados à atividade regimental. Por outro lado, “os regulamentos independentes e de execução disciplinam situações gerais e estabelecem relações jurídicas entre a Administração e os administrados” (MEIRELLES, 1997a, p. 165). Dessa forma, os

regulamentos externos derivam do poder normativo, enquanto os regimentos internos emanam do poder hierárquico do Executivo ou da própria capacidade de organização funcional de tais entidades, motivo pelo qual somente se aplicam às pessoas que se sujeitam ao órgão colegiado. Com isso, o administrado não precisa conhecer a intimidade da Administração Pública, a fim de saber o regramento inerente aos seus serviços e agentes, porque "os cidadãos só são obrigados a conhecer a lei, e, por extensão, o decreto, que é lei em sentido material" (MEIRELLES, 1997a, p. 165). O regimento passa a ser cogente no respectivo órgão colegiado, mediante resolução da direção (Presidência ou Mesa), com publicação facultativa, desde que se dê ciência do mesmo a todos interessados e responsáveis pela sua efetivação. Quando se disciplina a tramitação interna de papéis ou recursos administrativos em repartições e se estabelece o funcionamento de Plenários Legislativos, o ato administrativo normativo adequado é o regimento interno, que não é apropriado quando determinadas relações entre Poder Público e cidadãos ultrapassam os limites regimentais, o que se fará mediante lei originária ou decreto regulamentar derivado. "Para os agentes sujeitos às normas regimentais, o regimento é a *lei da casa* e sua violação pode dar ensejo à invalidação do ato anti-regimental, desde que lesiva de direito individual ou de prerrogativa da função" (MEIRELLES, 1997a, p. 165).

Meirelles (1997a) ainda conceitua resoluções como sendo atos administrativos normativos, emitidos por autoridades executivas de alto nível, exceto pelo Chefe do referido Poder, que expede decretos, bem como por presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, regendo matéria de sua própria competência específica. As resoluções, normativas ou individuais (por exceção), são atos inferiores a qualquer regulamento ou regimento, podendo apenas complementá-los e explicá-los. Podem ser de efeitos internos ou externos, tendo em vista a quem se destina a providência concreta ou o âmbito de atuação do ato.

A última modalidade de ato administrativo normativo é a deliberação, que é uma decisão proferida por um órgão colegiado. Conforme Meirelles (1997a), dividem-se em atos gerais, quando normativas, ou atos individuais, quando meramente decisórias. As deliberações normativas são superiores às individuais, o que impede que o órgão expedidor viole as primeiras em decisões posteriores. Além disso, acarreta a impossibilidade de revogação ou alteração de uma deliberação normativa por uma individual, embora prolatada pelo mesmo órgão. Dessa maneira,

somente por outra de mesma natureza por ser modificada, devendo guardar obediência aos eventuais regulamentos ou regimentos do colegiado. As deliberações vinculam a Administração Pública, quando respeitarem as normas superiores, e criam direitos subjetivos aos seus beneficiários.

Finalmente, os atos administrativos ordinatórios não se confundem com os atos administrativos normativos, pois somente disciplinam "o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes. São provimentos, determinações ou esclarecimentos que se endereçam aos servidores públicos a fim de orientá-los no desempenho de suas atribuições" (MEIRELLES, 1997a, p. 166), derivados do poder hierárquico (do chefe de serviço para os subordinados), nos limites do princípio da legalidade. Somente atuam em nível interno das repartições, direcionados aos subordinados da chefia que os expediu; logo, não obrigam particulares e, muito menos, funcionários superiores ou subordinados a outras chefias. São atos inferiores à lei e aos atos administrativos normativos, não produzindo direitos e obrigações aos administrados, mas geram deveres e prerrogativas aos funcionários públicos a que se destinam. "Além da função ordinatória precípua, esses atos se prestam também à investidura de servidores subalternos em suas funções e à transmissão de determinações superiores gerais ou especiais, concernentes ao serviço e a seus executores" (MEIRELLES, 1997a, p. 167). As instruções, as circulares, os avisos, as portarias, as ordens de serviço, os ofícios e os despachos são exemplos de atos administrativos ordinatórios e como não obrigam administrados ou particulares não serão objeto de análise exaustiva no presente estudo.

4.3. Âmbito e Limites das Funções Normativas do MEC e do CNE

Em virtude da grande controvérsia existente na aplicação e interpretação do ordenamento jurídico educacional brasileiro, o âmbito e limites do poder normativo da União, a serem efetivados no âmbito federal pelo MEC e CNE e no estadual pelos seus respectivos Conselhos de Educação, devem ser abordados analiticamente neste estudo.

Como explicado anteriormente, o MEC é o órgão competente para exercer as atribuições do Poder Público em questões educacionais, no âmbito federal. Portanto, formula e avalia a política nacional de educação e preserva a qualidade do ensino,

de acordo com o art. 6º, *caput*, Lei nº 4.024/61, cuja redação atual foi fornecida pelo art. 1º Lei nº 9.131/95. Em complementação, o art. 14, inciso VII, Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 (com redação dada pelas MPv nº 2.216-37/01 e Lei nº 10.219/01), indica as atribuições do MEC:

> a) política nacional de educação;
> b) educação infantil;
> c) educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação à distância, exceto ensino militar;
> d) avaliação, informação e pesquisa educacional;
> e) pesquisa e extensão universitária;
> f) magistério;
> g) assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes (BRASIL, 1998).

Além disso, também foi mencionado que a União, por meio do MEC, exercerá as atribuições, encargos e poder normativo em matéria educacional, nos precisos termos do art. 9º LDB, com a cooperação do CNE, órgão integrante da estrutura do MEC, segundo art. 16, inciso VII, Lei nº 9.649/98, com redação dada pela Lei nº 10.219/01. O CNE também detém função normativa, em razão do art. 7º, *caput*, Lei nº 4.024/61, com redação dada pelo art. 1º Lei nº 9.131/95:

> Art. 7º Lei nº 4.024/61 – O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional (BRASIL, 1961).

No mesmo sentido, o § 1º, do art. 9º LDB: "na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei" (BRASIL, 1996), sem prejuízo da resolução dos dilemas resultantes da transição entre o regime legal anterior à LDB ou sua delegação aos Conselhos de Educação Estaduais, respeitando sempre a autonomia universitária (art. 90 LDB[304]). Assim, entre as diversas funções do CNE, a mais importante é "a função normativa. É ela que dá a verdadeira distinção de um Conselho de Educação" (CURY, 2006, p. 42). A estrutura do CNE está definida no art. 8º Lei nº 4.024/61, enquanto suas Câmaras emitem pareceres e decidem nas

[304] Art. 90 LDB – As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária (BRASIL, 1996).

questões de sua competência, de maneira privativa e autônoma, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho Pleno, conforme o art. 9º, *caput*, Lei nº 4.024/61. As atribuições da CES estão estabelecidas no § 2º, do art. 9º Lei nº 4.024/61:

> § 2º, Art. 9º Lei nº 4.024/61 – São atribuições da Câmara de Educação Superior:
> a) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior (Revogada pela Lei nº 10.861/04);
> b) oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação;
> c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação;
> d) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior (Redação dada pela MPv nº 2.216-37/01);
> e) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o recredenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação (Redação dada pela MPv nº 2.216-37/01);
> f) deliberar sobre o credenciamento e o recredenciamento periódico de universidades e centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos;
> g) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base na avaliação dos cursos;
> h) analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior;
> i) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto nos assuntos relativos à educação superior.
> j) deliberar sobre processos de reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias, por iniciativa do Ministério da Educação em caráter excepcional, na forma do regulamento a ser editado pelo Poder Executivo (Incluída pela MPv nº 2.216-37/01).
> § 3º As atribuições constantes das alíneas d, e e f do parágrafo anterior poderão ser delegadas, em parte ou no todo, aos Estados e ao Distrito Federal.
> § 4º O recredenciamento a que se refere a alínea e do § 2º deste artigo poderá incluir determinação para a desativação de cursos e habilitações (Redação dada pela Lei nº 9.131/95, art. 1º) (BRASIL, 1961).

É importante relembrar a possibilidade outorgada ao CNE em delegar sua competência para autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das IES e os estabelecimentos do sistema federal de ensino, aos Estados e ao Distrito Federal, desde que eles mantenham o mesmo tipo de instituições (§ 3º, do art. 9º LDB), o que indica a tendência descentralizadora que

permeou a LDB, segundo Ranieri (2000). A mesma autora (2000) critica a falta de liberdade funcional do CNE, já que sua competência normativa, eventuais deliberações e pronunciamentos ficam todos subordinados à confirmação do Ministro da Educação, nos termos do art. 2º Lei nº 9.131/95[305], o que é incompatível com o art. 9º, *caput*, Lei nº 4.024/61, que garante autonomia às decisões privativas das Câmaras. Dessa forma e com o art. 2º Lei nº 9.131/95, modificaram-se as atribuições do MEC e do CNE em relação aos antigos arts. 6º e 9º, § 1º, ambos da Lei nº 4.024/61, em sua redação original, posto que cabia, ao primeiro, proteger e garantir o cumprimento das decisões do segundo, homologando somente as questões administrativas, inerentes ao sistema federal de ensino, ressalvadas as decisões sobre currículos mínimos de ensino médio e superior e do reconhecimento de universidades (que exigia a expedição de decretos, segundo art. 47 Lei nº 5.540/68[306]). Portanto:

> De tudo resulta a relativização das atribuições normativas e deliberativas do CNE, e bem assim a relativização da participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação superior, em direção materialmente diversa da que exige o Estado Democrático de Direito, no que tange à aproximação do Estado e da sociedade.
> O que ocorre, em verdade, é a subordinação do CNE ao MEC, especialmente em matéria de avaliação e controle na educação superior, podendo-se deduzir que o Conselho nada mais é senão um órgão de assessoramento do Ministério (RANIERI, 2000, p. 162).

Como já levantado neste trabalho, o art. 25 ADCT prorrogou por apenas 180 dias, contados da promulgação da CR/88, a função normativa do antigo CFE. Assim:

> Art. 25 ADCT – Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a:
> I - ação normativa;

[305] Art. 2º Lei nº 9.131/95 – As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.
Parágrafo único. No sistema federal de ensino, a autorização para o funcionamento, o credenciamento e o recredenciamento de universidade ou de instituição não-universitária, o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por essas instituições, assim como a autorização prévia dos cursos oferecidos por instituições de ensino superior não-universitárias, serão tornados efetivos mediante ato do Poder Executivo, após parecer do Conselho Nacional de Educação. (Incluído pela Lei nº 9.649/98) (BRASIL, 1995)

[306] Art. 47 Lei nº 5.540/68 – A autorização ou o reconhecimento de universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornado efetivo, em qualquer caso, por decreto do Poder Executivo, após prévio parecer favorável do Conselho Federal de Educação, observado o disposto no artigo 44 desta Lei (Revogado pela Lei nº 9.394/96) (BRASIL, 1968).

> II - alocação ou transferência de recursos de qualquer espécie.
> § 1º - Os decretos-lei em tramitação no Congresso Nacional e por este não apreciados até a promulgação da Constituição terão seus efeitos regulados da seguinte forma:
> I - se editados até 2 de setembro de 1988, serão apreciados pelo Congresso Nacional no prazo de até cento e oitenta dias a contar da promulgação da Constituição, não computado o recesso parlamentar;
> II - decorrido o prazo definido no inciso anterior, e não havendo apreciação, os decretos-lei ali mencionados serão considerados rejeitados;
> III - nas hipóteses definidas nos incisos I e II, terão plena validade os atos praticados na vigência dos respectivos decretos-lei, podendo o Congresso Nacional, se necessário, legislar sobre os efeitos deles remanescentes.
> § 2º - Os decretos-lei editados entre 3 de setembro de 1988 e a promulgação da Constituição serão convertidos, nesta data, em medidas provisórias, aplicando-se-lhes as regras estabelecidas no art. 62, parágrafo único (BRASIL, 1988).

De maneira que passado o prazo estabelecido na CR/88, o antigo CFE perdeu o seu poder regulamentar (art. 9º Lei nº 4.024/61, com redação original) e a competência para normatizar qualquer matéria de competência da União passou, exclusivamente, ao Congresso Nacional, nos termos do art. 48, *caput*, CR/88[307]. Desse modo, Ranieri (2000) apresenta um dos principais problemas neste tema:

> Não tendo sido tal prazo prorrogado por lei, nem editada nova lei específica atribuindo aquelas competências, o CFE até a sua extinção, provocada pela Lei nº 9.131/95, atuou sem competência legal, o que, a rigor, implica a nulidade dos atos normativos praticados no período.
> Somente a partir da edição da Lei nº 9.131/95, que transformou o antigo CFE no atual Conselho Nacional de Educação, é que se restabeleceu a legalidade da atuação normativa neste campo, ora em relação ao CNE, sem qualquer menção à situação anterior (RANIERI, 2000, p. 163).

Para solucionar eventual problema, relacionado com a nulidade absoluta das atuações do CFE, no referido período, os atos administrativos normativos, de então, deveriam ser reapreciados pelo CNE, após a vigência plena da Lei nº 9.131/95, ou remetidos ao Congresso Nacional, para chancela declaratória ou legislativa dos mesmos, respectivamente.

Ranieri (2000) alerta que, no âmbito do Poder Executivo Federal, somente o Ministro de Estado da Educação e o CNE detêm atribuição normativa para outorgar exeqüibilidade a leis, decretos e regulamentos, no âmbito da respectiva matéria específica, em conformidade com o art. 87, § 1º, inciso II, CR/88. Ademais, o art. 84, seu inciso IV e parágrafo único, CR/88 vedam a delegação do poder regulamentar

[307] Art. 48 CR/88 – Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre (BRASIL, 1988):

do Presidente da República aos Ministros de Estado, devendo ser interpretado restritivamente os limites do poder normativo, sob pena de violação à tripartição do poderes. Abre-se uma ressalva às hipóteses de expedição de decretos para organizar o funcionamento da administração federal, nos termos do art. 84, inciso VI, alínea "a" e parágrafo único, CR/88. Desse modo, outros órgãos integrantes do MEC, entre eles o INEP e a CAPES, da mesma forma que os entes da Administração Pública descentralizada, só podem regulamentar questões administrativas internas (funcionamento do órgão) ou inerentes às suas finalidades. Nesse ínterim, Cury (2006) destaca os limites dessa competência, em matéria educacional:

> A função normativa é aquela pela qual um conselheiro *interpreta* a legislação com os devidos cuidados. Um conselheiro não é um legislador no sentido próprio do termo. Isto é: ele não é deputado, senador ou vereador e nem dispõe de autoridade para decretos ou medidas provisórias. A pretexto de normatizar ou disciplinar assuntos infraconstitucionais pode-se incorrer em iniciativas pontuais incertas quanto à jurisdicidade constitucional ou legal das mesmas. Nesse sentido, importa não confundir o legal e legítimo exercício interpretativo da lei sob forma de norma com seu abuso.
> A função normativa não pode se dar *contra legem*, *ultra legem ou praeter legem*. Ela só pode se dar *secundum legem e intra legem*.
> A função normativa, entretanto, se faz aproximar da organização da educação nacional para, dentro da lei, interpretando-a, aplicá-la em prol das finalidades maiores da educação escolar. Nesse sentido, a função de conselheiro implica o ser um intelectual da legislação da educação escolar para, em sua aplicação ponderada, garantir um direito da cidadania (CURY, 2006, p. 42).

Pela Portaria nº 1.740, de 20 de dezembro de 1994, o Ministro da Educação delegou competência à CAPES para fixar os procedimentos de credenciamento de cursos de pós-graduação, com posterior homologação do primeiro. Ranieri (2000) argumenta que, com a ab-rogação da Lei nº 5.540/68 pela LDB, a referida portaria perdeu sua validade, ante a revogação de seu fundamento jurídico, ensejando a nulidade dos eventuais atos administrativos da fundação. Todavia, não seria por tal fundamento a nulidade dos referidos atos, já que existe entendimento doutrinário[308] pelo qual o ato administrativo normativo continua vigendo, quando a norma regulamentada for substituída por outra, desde que a nova lei possua a mesma matéria regulamentada anteriormente, o que é o caso. Seriam duas as razões para a invalidez da Portaria nº 1.740, de 20 de dezembro de 1994, e de todos os atos dela subseqüentes. O primeiro é o próprio conceito de portaria, posto que se trata de ato

[308] Nesse sentido, MEIRELLES, 1997a, p. 163.

administrativo ordinatório interno e não normativo[309]. O segundo seria a natureza de ato administrativo composto[310] como o necessário para estabelecer tais procedimentos, pois resultaria da vontade de um órgão – ato principal do CES do CNE – e dependeria da confirmação de outro hierarquicamente superior – ato complementar do Ministro de Estado da Educação, segundo arts. 9º, § 2º, alíneas "d", "e", "f", "g", "h" e "j", Lei nº 4.024/61, e art. 2º Lei nº 9.131/95.

De qualquer modo e na falta de regra específica, é certo que as normas gerais, critérios e procedimentos sobre autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos superiores (art. 46 LDB), entre eles os de pós-graduação, estão insertos no poder regulamentar genérico da CES/CNE, nos termos do art. 9º, § 2º, alíneas "d", "e", "f", "g", "h" e "j", Lei nº 4.024/61. Assim, a CAPES não detém função normativa externa, por não ter sido instituída com tal finalidade e porque a legislação posterior não lhe concedeu tal competência[311].

Ademais da atribuição de articulação nacional dos níveis e sistemas de ensino (art. 14, inciso VII e respectivas alíneas, Lei nº 9.649/98), o poder regulamentar do MEC e do CNE manifestam-se em sua plenitude quando estabelecem e desenvolvem os procedimentos de autorização, reconhecimento,

[309] Cabe salientar, novamente, que "portarias são atos administrativos internos pelos quais os chefes de órgãos, repartições ou serviços expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários. As portarias, como os demais atos administrativos internos, não atingem nem obrigam aos particulares, pela manifesta razão de que os cidadãos não estão sujeitos ao poder hierárquico da Administração Pública. Nesse sentido vem decidindo o STF (RF 107/65 e 277, 112/202)" (MEIRELLES, 1997a, p. 167-168).

[310] "Os ***atos compostos*** não se compõem de vontades autônomas, embora múltiplas. Há, na verdade, uma só vontade autônoma, ou seja, de conteúdo próprio. As demais são meramente instrumentais, porque se limitam à verificação de legitimidade do ato de conteúdo próprio. Exemplo: um ato de autorização sujeito a outro ato confirmatório, um visto". Diferenciam-se dos atos complexos por serem "aqueles cuja vontade final da Administração exige a intervenção de agentes ou órgãos diversos, havendo certa autonomia, ou conteúdo próprio, em cada uma das manifestações. Exemplo: a investidura do Ministro do STF se inicia pela escolha do Presidente da República; passa, após, pela aferição do Senado Federal; e culmina com a nomeação" (art. 101, parágrafo único, CR/88) (CARVALHO FILHO, 2007, p. 119). Salienta-se que a União, através do MEC, exerce as competências, encargos e poder regulamentar em matéria educacional, conforme art. 9º LDB, com a cooperação do CNE, órgão integrante da estrutura do MEC, nos termos do art. 16, inciso VII, Lei nº 9.649/98, com redação dada pela Lei nº 10.219/01.

[311] Ranieri (2000, p. 181-182) fornece exemplos em que a CAPES, mediante simples portarias (Portaria nº 1.740, de 20 de dezembro de 1994, sobre o procedimento de credenciamento de cursos de pós-graduação; Portaria nº 80, de 16 de dezembro de 1998, sobre reconhecimento de mestrados profissionais; e, Portaria nº 29, de 20 de abril de 1999, sobre a avaliação de novos cursos de pós-graduação *stricto sensu*), acaba por invadir a competência da CES/CNE (art. 9º, § 2º, alíneas "d", "e", "f", "g", "h" e "j", Lei nº 4.024/61). Sugere, por fim e como solução, a "delegação de competências legais à CAPES, que desde a sua criação vem demonstrando inegável capacidade de avaliação e de estímulo à melhoria qualitativa dos programas de pós-graduação no País, o que se deve, a meu ver, à forma de composição de seu Conselho Superior (artigo 5º, do Decreto nº 524, de 19/5/92), que prevê ampla participação da sociedade e de representantes de órgãos de classe" (RANIERI, 2000, p. 182).

credenciamento e avaliação de IES, com relação ao sistema federal de ensino (IES mantidas pela União, particulares e órgãos federais de educação), em conformidade com os arts. 9º, inciso IX, e 16 LDB. A Lei nº 10.861/04 respaldou tal alegação em seu art. 14, ao outorgar poder normativo ao Ministro da Educação para, por ato administrativo normativo, explicitar os procedimentos avaliativos do SINAES.

Em resumo, o poder normativo do Ministro da Educação e do CNE não pode extrapolar as competências expressamente previstas em lei, restritas à sua matéria específica e às demandas administrativas dos respectivos órgãos. Destaca-se que a função regulamentar deve ser empregada de modo eficiente, eficaz e com responsabilidade, cumprindo-se todos os princípios inerentes à Administração Pública (art. 37, *caput*, CR/88), em especial o princípio da legalidade, repita-se.

4.4. Inaplicabilidade da Teoria da Delegação Legislativa Disfarçada

A teoria da delegação legislativa disfarçada foi formulada e desenvolvida por doutrinadores de peso, tais como Pontes de Miranda (1967[312]), Miranda (1997[313]) e Mello (1998), respectivamente, ao tratar dos limites do poder regulamentar no Direito brasileiro. Mello (1998) leciona que a lei é competente para apresentar os pressupostos de aquisição ou limitação de direitos, não o ato administrativo normativo que somente pode auxiliar na especificação das normas originárias, respeitando-se determinados requisitos preestabelecidos. Dessa forma, "disciplinar certa matéria não é conferir a outrem o poder de discipliná-la" (MELLO, 1998, p. 211), sob pena de violação do princípio da legalidade (art. 5º, inciso II, CR/88), que não será mais uma garantia fundamental do cidadão. Assim:

> [...] se à lei fosse dado a dispor que o Executivo disciplinaria, por regulamento, tal ou qual liberdade, o ditame assecuratório de que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" perderia o caráter de garantia constitucional, pois o administrado seria obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa *ora* em virtude de *regulamento*, *ora* de *lei*, ao libido do Legislativo, isto é, conforme o legislador ordinário entendesse de decidir. É obvio, entretanto, que, em tal caso, este último estaria se sobrepondo ao constituinte e subvertendo a hierarquia entre Constituição e lei, evento juridicamente inadmissível em regime de Constituição rígida.
> Por isto, a lei que limitar-se a (pretender) transferir ao Executivo o poder de ditar, por si, as condições ou meios que permitem restringir um direito

[312] Ver PONTES DE MIRANDA, 1967, p. 308-310.
[313] Verificar MIRANDA, 1997, p. 883-905, especialmente p. 887.

> configura delegação *disfarçada*, inconstitucional. Deveras: as funções correspondentes a cada um dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) são, como regra, indelegáveis. *Disto se ressalva, tão-só, a hipótese de "leis delegadas" – pela própria Constituição previstas no art. 59, IV, mas editáveis apenas em decorrência do procedimento legislativo regulado no art. 68*[314] *e segundo as condições e limites ali estabelecidos* (MELLO, 1998, p. 211).

De maneira que Mello (2006) destaca que a indelegabilidade, na qualidade de princípio, resulta implicitamente do art. 2º CR/88, ou seja, "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (BRASIL, 1988). Em virtude dessa tripartição de poderes e da necessária divisão de competências, cada qual inerente a um Poder específico, veda-se a possibilidade de cessão de atribuições de um órgão menos diligente a outro, o que se justifica pela cautela a favor dos administrados e pela destruição de todo o sistema de repartição de funções. Além disso, a previsão constitucional de leis delegadas acaba demonstrando que a regra geral é a indelegabilidade.

Dessa forma, não seria útil restringir a incidência do ato administrativo normativo, em seu próprio campo, "se, por força da própria obra legislativa, fosse possível, legitimamente, dilatar-lhe a esfera e ensejar infiltração do Executivo em setor que se quer defendido contra suas eventuais incursões" (MELLO, 1998, p. 212). Converter-se-ia em letra morta o procedimento legislativo adequado da delegação legislativa, que não passaria de:

> [...] meio desprezível de contenção dos Poderes a seus limites naturais, se o Executivo pudesse beneficiar-se de delegação disfarçada, atingida pela via transversa de uma regulação legal excessivamente vaga, cuja imprecisão lhe ensejasse compor suas próprias imposições nascidas no vazio, isto é, no intervalo contido dentro de balizas complacentes.
> Seria absurdo e afrontoso à inteligência supor que a Constituição estabeleceu mecanismos tão cautelosos para defesa de valores ciosamente postos a bom recato, os quais, entretanto, seriam facilmente reduzidos a nada, graças ao expediente singelo das delegações procedidas indiretamente.

[314] Art. 68 CR/88 – As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.
§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:
I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.
§ 2º - A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.
§ 3º - Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda (BRASIL, 1988).

> [...]
> Considera-se que há delegação disfarçada e inconstitucional, efetuada fora do procedimento regular, toda vez que a lei remete ao Executivo a criação das regras que configuram o direito ou que geram a obrigação, o dever ou a restrição à liberdade. Isto sucede *quando fica deferido ao regulamento definir por si mesmo as condições ou requisitos necessários ao nascimento do direito material ou ao nascimento da obrigação, dever ou restrição*. Ocorre, mais evidentemente, quando a lei faculta ao regulamento determinar obrigações, deveres, limitações ou restrições que já não estejam previamente definidos e estabelecidos na própria lei. Em suma: quando se faculta ao regulamento inovar inicialmente na ordem jurídica. E inovar quer dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode conclusivamente deduzir da lei regulamentada (MELLO, 1998, p. 212-213).

Ainda de acordo com Mello (1998), tal procedimento inconstitucional, abusivo e escandaloso, já foi flagrantemente realizado no ordenamento jurídico brasileiro, demonstrando o desinteresse dos legisladores na manutenção de suas competências, o desapreço à CR/88 e a indiferença aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Desse modo, diversas leis que outorgam "a órgãos colegiais do Executivo – como ao Conselho Monetário Nacional, por exemplo – o poder de expedir decisões ("resoluções") cujo conteúdo só pode ser o de lei" (MELLO, 1998, p. 214), manifestaram-se em alguns artigos de determinadas leis e não na integralidade dos mesmos diplomas legais. Por meio de tais artigos, escancarou-se ao Poder Executivo o caminho para legislar, "inconstitucionalmente, por via de regulamentos, abrigado no conforto de dispositivos nulos" (MELLO, 1998, p. 214). Independentemente da forma como tal delegação foi apresentada, genérica ou restritivamente, ostensiva ou disfarçadamente, na inteireza ou em incidente particular da lei, cabe ao Poder Judiciário "– como guardião do Direito – fulminar a norma que delegou e a norma produzida por delegação" (MELLO, 1998, p. 214). Por sua vez, o próprio art. 25 ADCT, já estudado neste trabalho, confirmou os diversos abusos deflagrados antes da CR/88 e "representa a expressão clara de que não se deseja mais neles reincidir" (MELLO, 1998, p. 214).

Nessa perspectiva, a Resolução CNE/CES nº 10/2002 foi a responsável pelos procedimentos de credenciamento de cursos superiores, a transferência de mantença, estatutos e regimentos de IES, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, normas e critérios para supervisão da educação superior do sistema federal de ensino. Destaca-se que o referido ato administrativo normativo foi derrogado pela Resolução

nº 22, de 05 de novembro de 2002, e acabou de ser ab-rogado pelo Parecer CNE/CES nº 167/06, tendo em vista a recente edição do Decreto nº 5.773/06.

Com isso, a Lei nº 9.131/95, anterior à LDB, aparenta respaldar o Decreto nº 5.773/06, quando menciona em seu art. 1º, que modificou o art. 9º, § 2º, alíneas "d", "e", "f", "g" e "j", Lei nº 4.024/61, que:

> Art. 9º Lei nº 4.024/61 – As Câmaras emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho pleno. [...]
> § 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior: [...]
> d) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior (Redação dada pela MPv nº 2.216-37/01);
> e) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o recredenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação (Redação dada pela MPv nº 2.216-37/01);
> f) deliberar sobre o credenciamento e o recredenciamento periódico de universidades e centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos;
> g) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base na avaliação dos cursos;
> [...]
> j) deliberar sobre processos de reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias, por iniciativa do Ministério da Educação em caráter excepcional, na forma do regulamento a ser editado pelo Poder Executivo (Incluída pela MPv nº 2.216-37/01) (BRASIL, 1961).

Do mesmo modo, o art. 14 Lei nº 10.861/04 dispõe: "o Ministro de Estado da Educação regulamentará os procedimentos de avaliação do SINAES" (BRASIL, 2004).

Em conformidade com a teoria da delegação legislativa disfarçada de Pontes de Miranda (1967) e Mello (1998), ora estudada, os citados comandos legais implicariam usurpação de competência constitucional, já que facultam ao ato administrativo normativo inovar a ordem jurídica, introduzindo direitos e obrigações inexistentes na lei regulamentada. Ainda porque o processo de formulação de leis, também analisado, é competência do Poder Legislativo e não do Executivo, ressalvadas algumas hipóteses legais. Assim, os verbos "deliberar", constante nas alíneas "d", "e", "f", "g" e "j", do art. 9º, § 2º, Lei nº 4.024/61, e o "regulamentará",

presente no art. 14 Lei do SINAES, podem ser entendidos como uma delegação disfarçada de atribuição legislativa à CES do CNE e ao Ministro da Educação, respectivamente. Tal afirmativa pode ensejar a conclusão de que parte do sistema legislativo educacional brasileiro é inconstitucional, estando sujeito ao controle de constitucionalidade repressivo, a ser realizado pelo Poder Judiciário, principalmente sobre o Decreto nº 5.773/06 e sobre as Leis nº 4.024/61, 9.394/96 e 10.861/04.

Sem embargo, não se aplica a teoria da delegação legislativa disfarçada aos atos administrativos normativos de procedimentos de autorização, reconhecimento e credenciamento, estando amparados pelo ordenamento jurídico brasileiro os arts. 9º, § 2º, alíneas "d", "e", "f", "g" e "j", Lei nº 4.024/61; 8º, § 1º, 9º, § 1º, LDB; 14 Lei do SINAES e o Decreto nº 5.773/06, salvo seus §§ 2º, 3º e 5º, do art. 63. A referida declaração baseia-se nos seguintes fundamentos jurídicos:

4.4.1. Fundamentos Constitucionais Auto-aplicáveis

Primeiramente e em conformidade com a classificação indicada no capítulo pertinente, os comandos constitucionais, existentes nos arts. 206, inciso VII, e 209, inciso II, CR/88[315], são normas auto-aplicáveis de eficácia plena, ensejando o cumprimento integral das mesmas pelas IES brasileiras, sem qualquer exceção. Ademais, o art. 211, § 1º, CR/88, na parte relacionada com a garantia do padrão de qualidade, também possui auto-aplicabilidade, em virtude da função supletiva e de assistência técnica da União aos demais entes federados. Assim, Silva (2002) explica que tais normas produzem efeitos essenciais e são aplicáveis, imediata e integralmente, desde a vigência inicial da CR/88, pois o constituinte originário regulou, direta e normativamente, a garantia do padrão de qualidade no ensino e a avaliação qualitativa do ensino privado pelo Poder Público.

De forma que, em sede das limitações jurídicas do ato administrativo normativo, o próprio Mello (1998) apresentou uma ressalva à regra geral, qual seja, a possibilidade do regulamento consistir em providência jurídica complementar da CR/88, para lhe dar cumprimento, de maneira estritamente vinculada. Nesse sentido, o ato administrativo normativo:

[315] Em sentido equivalente RANIERI, 2000, p. 177.

> [...] consiste em providências jurídicas complementares da lei ou excepcionalmente da própria Constituição, sendo aí estritamente vinculadas, a título de lhes dar cumprimento. Com isto diferencia-se o ato administrativo da lei. É que os atos administrativos são infralegais e nas excepcionalíssimas hipóteses em que possa acudir algum caso atípico de ato administrativo imediatamente infraconstitucional (por já estar inteiramente descrito na Constituição um comportamento que a Administração deva obrigatoriamente tomar mesmo à falta de lei sucessiva) a providência jurídica da Administração será, em tal caso, ao contrário da lei, plenamente vinculada; [...] (MELLO, 1998, p. 232, da mesma maneira MIRANDA, 1997, p. 889, item 8).

Desse modo, os procedimentos de autorização, reconhecimento, credenciamento e suas respectivas renovações, regulamentados por meio do poder normativo do Presidente da República, que expediu o Decreto nº 5.773/06, derivam e explicitam a própria CR/88[316], posto que são providências jurídicas complementares dos arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88[317]. Com isso:

> Superioridade que é corolário da rigidez da constituição, conceituada como imutabilidade relativa ou estabilidade das regras constitucionais. Disso deflui a distinção entre normas constitucionais, normas complementares e normas ordinárias, mas tal não implica declarar que todas as normas constitucionais se acham inscritas num documento solene e rígido. Muitas existem fora dele. Basta a observação, hoje admitida pela doutrina unânime dos autores, da especial relevância dos costumes e usos constitucionais, de eficácia bem mais acentuada do que a das normas escritas e, muitas vezes, a despeito, mesmo, das normas escritas (SILVA, 2002, p. 42).

Nesses dispositivos constitucionais, o comportamento da Administração Pública foi completamente descrito, vinculando as políticas públicas à garantia do padrão de qualidade no ensino superior, seja ele público ou privado. Por fim, Teixeira (1991) explica que regulamentar uma norma constitucional é complementá-la, instituindo órgãos, autoridades, processos ou regras jurídicas indispensáveis à sua total efetividade.

4.4.2. Fundamentos Infraconstitucionais

O art. 209, *caput* e seu inciso I, CR/88 são normas constitucionais de eficácia contida. Detêm aplicação imediata e direta, mas não integral, porque permitem que a

[316] Excetuam-se os §§ 2º, 3º e 5º, do art. 63 Decreto nº 5.773/06.
[317] Em sentido equivalente ao analisar as funções normativas do CNE, pois "plaina, em conjunto com os outros princípios do art. 206 da CF/88, o inciso VII que determina a *garantia de padrão de qualidade*. O art. 211, § 1º, reafirma o *padrão mínimo de qualidade* como competência abrangente sob a direção da União" (CURY, 2006, p. 44).

Administração Pública exerça competência redutível discricionária[318], nos termos da conceituação de Silva (2002). De maneira que um dos requisitos da outorga de autorização à iniciativa privada, para fins de atuação no ensino, é o cumprimento integral das normas gerais educacionais.

Mesmo com o advento da CR/88, em sua redação originária, e do art. 25 ADCT que, "de um lado, vale como confirmação de que foram inúmeros os abusos, de outro, representa a expressão clara de que não se deseja mais neles reincidir" (MELLO, 1998, p. 214), a aprovação das ECs nº 8/95, 9/95, 19/98 e 32/01 e de sucessivas leis federais, mostrou tendência legislativa completamente oposta ao posicionamento de Mello (1998) e do constituinte originário, favorável ao estabelecimento de poderes normativos mais amplos a determinados órgãos e, inclusive, ao regulamento autônomo, como já demonstrado anteriormente.

Assim, chama a atenção que, a exemplo dos órgãos reguladores que também possuem competência normativa, houve a aprovação de leis específicas, outorgando função regulamentar ao CNE e ao Ministro de Estado da Educação (Leis nº 9.131/95, 9.394/96, 10.172/01 e 10.861/04), já na vigência da CR/88, o que cumpre com o princípio da legalidade. Destaca-se que a Lei nº 9.131/95 é anterior a todas as leis federais que atribuíram função normativa às agências reguladoras[319], após a promulgação da CR/88, podendo ser considerada a primeira de muitas outras[320], o que inaugurou um regime jurídico próprio para tais órgãos, entre eles o CNE[321]. Coloca-se de manifesto, ainda, que algumas agências reguladoras estavam ligadas a concessões de serviço público, o que também pode ser aplicado, analogicamente, ao ensino fornecido pelo segmento particular, posto que a oferta de ensino pelo setor privado "é, pois, um serviço público autorizado, cuja conseqüência maior, aliás posta em lei, é o respeito às normas gerais da educação e avaliação de qualidade, de acordo com o art. 209 da Constituição e art. 7º da LDB" (CURY,

[318] Podem ser restringidas por leis infraconstitucionais.
[319] De acordo com DI PIETRO, 2004, p. 89 e como uma análise meramente cronológica.
[320] Citam-se a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (Lei nº 9.472/96), a Agência Nacional do Petróleo – ANP (Lei nº 9.478/97), a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel (Lei nº 9.427/96), a Agência Nacional de Águas – ANA (Lei nº 9.984/00), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa (Lei nº 9.782/99) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (Lei nº 9.961/00), todas elas com função normativa, respeitando-se sempre o princípio da legalidade. Ressalva à Comissão de Valores Mobiliários, ao Conselho Monetário Nacional – Lei nº 6.385/76 – e ao Conselho Nacional de Petróleo – Decreto-lei nº 538/38, que foram anteriores à CR/88.
[321] Em sentido equivalente, Ranieri (2000) ao mencionar que "há ainda a possibilidade de os Conselhos de Educação, órgãos normativos e fiscalizadores do sistema educacional, serem qualificados como agências reguladoras mediante a lei" (RANIERI, 2000, p. 229).

2005c, p. 26; no mesmo sentido CURY, 1997b, p. 60-61; CURY, 2003b, p. 474-475; em sentido equivalente RANIERI, 2000, p. 177).

Com isso e relembrando Ranieri (2000), as inovações da EC nº 19/98 não modificaram o modo de emprego do poder regulamentar pelo Estado, mas o ampliaram e, em função da nova tendência, foram aprovadas as Leis nº 9.131/95, 9.394/96, 10.172/01 e 10.861/04. As citadas leis federais, de iniciativa da Presidência da República, em virtude de sua competência constitucional para instituição de normas gerais (arts. 22, inciso XXIV, e 24, inciso IX, CR/88), tramitaram no Congresso Nacional regularmente, segundo o procedimento legislativo ordinário, e foram aprovadas. Não por demais, são respaldadas diretamente pelos dispositivos constitucionais auto-aplicáveis, contidos nos arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88, sendo, portanto, plenamente constitucionais tais normas originárias[322].

Logo, cumpre-se a regra geral do ordenamento jurídico brasileiro, qual seja a existência de ato administrativo normativo executivo (Decreto nº 5.773/06), subordinado à norma originária prévia, quais sejam os arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88 e as Leis nº 9.131/95, 9.394/96, 10.172/01 e 10.861/04.

4.4.3. Ato Administrativo Normativo Autônomo ou Independente

Caso sejam superadas as argumentações supramencionadas, o Decreto nº 5.773/06 deve ser considerado um ato administrativo normativo autônomo ou independente[323], ressalvados os seus ilegais §§ 2º, 3º e 5º, do art. 63.

O art. 84, inciso VI, alínea "a", CR/88, com redação dada pela EC nº 32/01, já estudado, passou a admitir o decreto regulamentar autônomo com fins de organização da administração federal[324]. Segundo o referido dispositivo constitucional:

> Art. 84 CR/88 – Compete privativamente ao Presidente da República:
> [...]
> VI - dispor, mediante decreto, sobre (Redação dada pela EC nº 32/01):

[322] Referência expressa às Leis nº 9.131/95, 9.394/96 e 10.861/04.
[323] São regulamentos que inovam no ordenamento jurídico, já que geram normas não formuladas anteriormente em lei originária, não explicitando ou completando a última, conforme DI PIETRO, 2004, p. 87-89 e MEIRELLES, 1997a, p. 112-113 e 162-164.
[324] Nesse sentido DI PIETRO, 2004, p. 88-89.

> a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (Incluída pela EC nº 32/01);
> Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações (BRASIL, 1988).

O Decreto nº 5.773/06 está inserto nos parâmetros constitucionais do art. 84, inciso VI, alínea "a", CR/88[325], já que o primeiro "dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino" (BRASIL, 2006).

No conceito de administração federal está também englobado o sistema federal de ensino, porque ele inclui as IES, mantidas pela União, pela iniciativa privada e pelos órgãos federais de educação, em conformidade com o art. 16 LDB. Além disso, já foi explicitada, algumas vezes, neste trabalho, a natureza jurídica do ensino fornecido pela iniciativa privada, ou seja, a de "serviço público autorizado"[326], o que demonstra a sua vinculação à União.

Ao se inserir o ensino superior público federal e o particular na administração federal, as funções de regulação, supervisão e avaliação podem ser consideradas como matérias de organização e funcionamento, isto é, incluídas no poder regulamentar autônomo da Presidência da República, por força do mencionado art. 84, inciso VI, alínea "a", CR/88, com redação dada pela EC nº 32/01. Salienta-se que os procedimentos de autorização, reconhecimento e credenciamento e suas renovações, previstos, atualmente, no Decreto nº 5.773/06, não ensejaram aumento nas despesas e muito menos a criação ou extinção de órgãos públicos, posto que mantiveram a estrutura pré-existente, antes mesmo da expedição do ato administrativo normativo em tela.

Não por demais, é preciso ressaltar o conteúdo do parágrafo único, do mesmo art. 84 CR/88, que prevê a possibilidade de delegação do poder normativo independente do Presidente da República aos Ministros de Estado, entre eles o

[325] Exceto os §§ 2º, 3º e 5º, do art. 63 Decreto nº 5.773/06.
[326] Nesse sentido CURY, 1997b, p. 60-61; CURY, 2003b, p. 474-475; CURY, 2005c, p. 26; e RANIERI, 2000, p. 177.

Ministro da Educação. A interpretação extensiva[327] ora apresentada, acrescida dos conteúdos normativos dos arts. 84, parágrafo único, CR/88, e 2º, *caput* e seu parágrafo único[328], Lei nº 9.131/95 acabam por resguardar as competências da CES do CNE e do Ministro da Educação, mediante ato administrativo autônomo e composto, delegado pelo Presidente da República[329] (apesar da regulamentação atual contida no Decreto nº 5.773/06 e no art. 14 Lei do SINAES), na formulação de regras sobre a autorização para o funcionamento, o (re) credenciamento de universidade ou IES não-universitária, o reconhecimento de cursos e habilitações por elas oferecidos, bem como a autorização prévia de cursos, disponibilizados por IES não-universitárias (parágrafo único, do art. 2º Lei nº 9.131/95, incluído pelo art. 46 Lei nº 9.649/98).

4.4.4. Princípios Constitucionais Implícitos

Cabe analisar uma afirmativa de Mello (1998), sobre a teoria da delegação legislativa disfarçada, nos seguintes termos: "a indelegabilidade, enquanto princípio constitucional, resulta diretamente, ainda que de modo implícito, do art. 2º do Texto Magno" (MELLO, 1998, p. 212).

Dessa forma, Mello (1998) foi expresso ao dizer que a indelegabilidade é um princípio implícito na CR/88, derivado dos arts. 2º, 68 CR/88 e 25 ADCT.

De acordo com a doutrina jurídica[330], quando a CR/88 não estabelece, expressamente, uma garantia absoluta de impossibilidade de legislações concessivas de poder normativo, acabou permitindo formulações infraconstitucionais

[327] Interpretação é "método pelo qual o hermeneuta procura apreender o pensamento do legislador, expresso na norma que examina, e em seguida explica a sua verdadeira inteligência, o seu justo e conveniente sentido técnico-jurídico. [...] A interpretação diz-se: a) *ampliativa*, *extensiva*, ou *lata*, ramo da interpretação declarativa, aquela segundo a qual a aplicação da lei se estende a casos que, embora não previstos por ela, não são estranhos ao pensamento jurídico que as ditou; ou quando, havendo dúvida sobre a adaptabilidade do preceito, a solução é dada favoravelmente, por analogia, ou diante da razão mais forte; [...]" (NUNES, 1993g, p. 513).

[328] Incluído pelo art. 46 Lei nº 9.649/98.

[329] O Decreto nº 4.176/02 criou direções na expedição de atos administrativos normativos por parte do Poder Executivo federal, em cumprimento à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. O art. 33 Decreto nº 4.176/02 dispõe: "compete aos Ministérios e aos órgãos da estrutura da Presidência da República a proposição de atos normativos, observadas as suas respectivas áreas de competências" (BRASIL, 2002). No mesmo sentido, o art. 59 Decreto nº 4.176/02: "as disposições deste Decreto aplicam-se, no que couber, à elaboração dos demais atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo" (BRASIL, 2002).

[330] Ver NERY JÚNIOR, 2004, p. 211-214 que, ao tratar do implícito princípio do duplo grau de jurisdição, conclui pela possibilidade do legislador infraconstitucional limitar as possibilidade de recurso no direito processual civil.

nesse sentido, principalmente se a competência ressalta da própria previsão constitucional (por exemplo, os arts. 21, incisos IX e XI, 22, inciso XXIV, 24, inciso IX, 84, inciso VI, alínea "a", 177, § 2º, inciso III, 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88) e infraconstitucional (Leis nº 9.131/95, 9.394/96, 10.172/01 e 10.861/04). A simples vedação implícita, existente nos arts. 2º, 68 CR/88 e 25 ADCT, não importa em garantia absoluta de inexistência do poder regulamentar, inclusive autônomo ou independente.

A distinçao é sutil, mas de grande relevância prática. De maneira que, inexistindo garantia constitucional, prevista em comando de eficácia plena, e sim "mera previsão, o legislador infraconstitucional pode limitar o direito" (NERY JÚNIOR, 2004, p. 211) ou ampliá-lo, como vem fazendo após a aprovação das ECs nº 8/95, 9/95, 19/98 e 32/01 e de sucessivas leis federais.

Portanto, os arts. 9º, § 2º, alíneas "d", "e", "f", "g" e "j", Lei nº 4.024/61 (art. 1º Lei nº 9.131/95); 9º, incisos VI, VII, VIII e IX, § 1º, e 46 Lei nº 9.394/96; bem como o 14 Lei nº 10.861/04 (Lei do SINAES) e os objetivos e metas à educação superior, previstos na Lei nº 10.172/01, são constitucionais precisamente pela ausência de garantia explícita de vedação do poder regulamentar.

Apesar do princípio da indelegabilidade do poder normativo estar previsto implicitamente na CR/88, o mesmo não tem incidência irrestrita, já que está garantido constitucional e infraconstitucionalmente, como já abordado. Assim, fora de cogitação qualquer alegação de antinomia legal[331], uma vez que não há conflito entre norma explícita auto-aplicável e conteúdo implícito da CR/88. Cabe trazer o seguinte entendimento, em matéria de hermenêutica constitucional:

> Quando a Constituição confere poder geral ou prescreve dever franqueia também, implicitamente, todos os poderes particulares, necessários para o exercício de um, ou cumprimento de outro.
> É força não seja a lei fundamental casuística, não desça a minúcias, catalogando poderes especiais, esmerilhando providências. Seja entendida inteligentemente: se teve em mira os fins, forneceu meios para os atingir. Variam estes com o tempo e as circunstâncias: descobri-los e aplicá-los é a tarefa complexa dos que administram.
> A regra enunciada acima é completada por duas mais: a) Onde se mencionarem os meios para o exercício de um poder outorgado, não será

[331] Relembre-se que antinomia "é aplicada para significar a contradição real ou aparente, evidenciada entre duas leis, o que torna de certo modo difícil a sua interpretação. Ocorre também entre cláusulas de um mesmo contrato. *Antinomia de leis*. Leis contraditórias" (SILVA, 1998a, p. 67). Assim, a "antinomia pode ser: a) *real*, quando a incompatibilidade se verifica entre duas leis – a atual e a antiga, que assim fica tacitamente derrogada; b) *aparente*, quando coexistem, dentro de uma mesma lei, disposições colidentes ou antagônicas" (NUNES, 1993a, p. 76).

> lícito implicitamente admitir novos ou diferentes meios, sob pretexto de serem mais eficazes ou convenientes; b) Onde um poder é conferido em termos gerais, interpreta-se como *estendendo-se* de acordo com os mesmos termos, salvo se alguma clara *restrição* for deduzível do próprio contexto, por se achar ali expressa ou implícita (MAXIMILIANO, 1998, p. 312-313).

Da mesma maneira, Cury (2006) explica que a substância fundante da CR/88, na composição das leis infraconstitucionais, também possui substância de valor, ou seja, "seus princípios ao consagrarem determinados valores e explicitá-los acabam por indicar caminhos necessários para alcançarem os fins almejados" (CURY, 2006, p. 44).

Como conclusão, competiu ao legislador infraconstitucional e ao Poder Executivo assegurar efetividade à regra maior constante na CR/88, outorgando operatividade (meios) à garantia do padrão de qualidade na educação superior (fim), fundamento jurídico dos arts. 9º, § 2º, alíneas "d", "e", "f", "g" e "j", Lei nº 4.024/61 (art. 1º Lei nº 9.131/95); 9º, incisos VI, VII, VIII e IX, § 1º, e 46 Lei nº 9.394/96; 14 Lei nº 10.861/04; dos objetivos e das metas à educação superior, previstos na Lei nº 10.172/01; e do Decreto nº 5.773/06, que devem ser tidos por constitucionais, com exceção dos ilegais §§ 2º, 3º e 5º, do art. 63 Decreto nº 5.773/06, como já mencionado em apartado anterior.

4.4.5. Finalidade Pública na Avaliação Qualitativa

Segundo Di Pietro (2004), ao final do século XIX, surgiram reações opostas ao individualismo jurídico, em função de grandes transformações nas ordens econômica, política e social. Como conseqüência, o Estado começou a intervir na esfera privada, objetivando o bem estar coletivo. Então, "o Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do individuo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo" (DI PIETRO, 2004, p. 69). Em virtude de tal evolução, surgiu o princípio do interesse público, também denominado de princípio da finalidade pública.

Mello (1998) assevera que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é um princípio geral de Direito, intrínseco à sociedade, na qualidade de uma condição da sua própria existência. Assim:

> [...] não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludam ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), ou em tantos outros. Afinal, o principio em causa é um pressuposto lógico do convívio social (MELLO, 1998, p. 55).

Mello (1998) aponta algumas conseqüências deste princípio:

> [...] em prol da Administração, posição juridicamente correspondente à preponderância do interesse entregue à sua cura. Daí a possibilidade que tem, *nos termos da lei*, de constituir terceiros em obrigações mediante *atos unilaterais*. Tais atos são *imperativos* como quaisquer atos do Estado. Demais disso, trazem consigo a decorrente *exigibilidade*, traduzida na previsão *legal* de sanções ou providências indiretas que induzam o administrado a acatá-los. Bastas vezes ensejam, ainda, que a própria Administração possa, por si mesma, executar a pretensão traduzida no ato, sem necessidade de recorrer previamente às vias judiciais para obtê-la. É a chamada *auto-executoriedade* dos atos administrativos. [...]
> Também por força desta posição de supremacia do interesse público e – em conseqüência – de quem o representa na esfera administrativa, reconhece-se à Administração a possibilidade de *revogar* os próprios atos inconvenientes ou inoportunos, conquanto dentro de certos limites, assim como o *dever de anular* os atos inválidos que haja praticado. É o *princípio da autotutela* dos atos administrativos (MELLO, 1998, p. 54-55).

Afirma-se que o termo interesse público, conforme Cunha (2007), está associado a outras expressões semelhantes, tais como interesse difuso, geral, coletivo ou utilidade pública, identificando-se "com a idéia de bem comum e reveste-se de aspectos axiológicos, na medida em que se preocupa com a dignidade do ser humano" (CUNHA, 2007, p. 32). Portanto, "a expressão interesse público evoca, imediatamente, a figura do Estado e, mediatamente, aqueles interesses que o Estado `escolheu´ como os mais relevantes, por consultarem aos valores prevalecentes na sociedade" (CUNHA, 2007, p. 32).

Por sua vez, existe definição legal, expressa do princípio do interesse público no art. 2º, *caput*, parágrafo único, inciso II, Lei nº 9.784/99[332], sendo uma

[332] Art. 2º Lei nº 9.784/99 – A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
I - atuação conforme a lei e o Direito;
II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;
V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

determinação de “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei” (BRASIL, 1999).

Ainda segundo Di Pietro (2004), o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado “está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública” (DI PIETRO, 2004, p. 68), pois uma das diferenças entre o direito público e o privado reside no interesse que se pretende resguardar, isto é, no primeiro, o interesse público e no segundo, o individual.

Assim, o princípio da finalidade pública se manifesta em todas as fases do processo legislativo e influencia no conteúdo material da lei originária, de modo a garantir a prevalência dos interesses públicos sobre os individuais. Além disso, a supremacia também aparece nas normas que formularam e outorgaram poder normativo ao Executivo e, conseqüentemente, nos regulamentos derivados, nos mesmos moldes que nas leis originárias. Nesse sentido, “ocorre que, da mesma forma que esse princípio inspira o legislador ao editar as normas de direito público, também vincula a Administração Pública, ao aplicar a lei, no exercício da função administrativa” (DI PIETRO, 2004, p. 70).

“Apesar das críticas a esse critério distintivo, que realmente não é absoluto” (DI PIETRO, 2004, p. 69), a Administração Pública sempre objetiva o interesse coletivo, sem violar os interesses individuais, que, também, devem ser protegidos por via reflexa, respeitando sempre o principio da legalidade.

Destaca-se a existência do princípio da indisponibilidade do interesse público, intimamente vinculado ao da finalidade, cujo significado remonta a:

> [...] interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los –

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação (BRASIL, 1999).

> o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuser a *intentio legis* (MELLO, 1998, p. 33).

De maneira que a avaliação de qualidade no ensino, em todos os níveis, é uma questão de ordem pública[333], indisponível, que, como analisada anteriormente, resulta do fornecimento da educação, como um direito social.

Embora seja obrigação comportamental, não de resultados, segundo Ranieri (2000), a mesma se vincula ao princípio constitucional da manutenção do padrão de qualidade (arts. 206, inciso VII, e 211, § 1º, CR/88), que deve ser assegurado pela Administração Pública. De forma que a educação tem natureza jurídica de função pública, em conformidade com os arts. 205 e 209, incisos I e II, todos da CR/88.

Apesar de não ser atividade exclusiva do Poder Público, a educação satisfaz uma pretensão coletiva, mesmo sob a égide do art. 205 CR/88, o que determina a colaboração mútua do Estado, segmento particular, sociedade e família. Trata-se, portanto, de um serviço público em sentido amplo, pois:

> Serviço público é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime jurídico predominantemente público. Abrange atividades que, por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidas pelo Estado, com ou sem exclusividade. A própria Constituição Federal é farta em exemplos de serviços públicos, em especial os previstos no artigo 21 com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 8/95: serviço postal e correio aéreo nacional (inciso X), serviços de telecomunicações (inciso XI) [...] (DI PIETRO, 2004, p. 60).

Da mesma forma, Meirelles (1997a) apresenta conceito amplo de serviço público, inclusive por delegação[334] a concessionários, permissionários e, especialmente, autorizatários, como sendo "todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado" (MEIRELLES, 1997a, p. 297).

---

[333] Expressão empregada como sinônima de interesse público.

[334] Ranieri (2000) discorda que o ensino fornecido pela iniciativa privada seja uma forma de delegação de serviço público, dando sentido estrito ao referido instituto: "como não se trata de serviço público em sentido estrito, é dizer, não constitui atividade material que a lei considere como tal (embora seja tarefa que corresponda a necessidades coletivas), não há que se falar em delegação para o particular" (RANIERI, 2000, p. 129, nota 1).

Por sua vez, o ensino superior ministrado pela iniciativa privada aparece como serviço de utilidade pública[335] e a Administração surge como gestora principal do sistema educacional, controlando-o, de modo imperativo, "para garantia das finalidades de desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (RANIERI, 2000, p. 130). A partir da competência legislativa (arts. 22, inciso XXIV, 24, inciso IX, e seus §§, CR/88), o sistema educacional necessita da freqüente expedição de atos administrativos normativos regulamentares ou interpretativos. Comenta-se que tais atos são:

> [...] emanados pelos diversos órgãos normativos dos sistemas de ensino (Ministério da Educação, Secretarias de Educação, Conselhos Estaduais e Nacional de Educação etc); bem como estatutos e regimentos institucionais, que encontram fundamento na autonomia universitária (CF, artigo 207) (RANIERI, 2000, p. 130).

Como analisado, o principal objetivo da relação educacional é a formação do aluno, o que é seu direito individual. Por isso, o interesse público é que a educação fornecida pelas IES seja de qualidade, tornando efetivo o processo de ensino e de aprendizagem no nível superior. Para isso, é de extrema importância que os procedimentos de avaliação das IES assegurem a qualidade das mesmas, seja na autorização, no reconhecimento ou no credenciamento das referidas instituições.

Para que a coletividade seja atendida e beneficiada (cidadãos e sociedade), é indispensável que seja procedida a avaliação qualitativa das IES, dando integral cumprimento ao Decreto nº 5.773/06 (ressalvados os seus ilegais §§ 2º, 3º e 5º, do art. 63) e ao ordenamento infraconstitucional, sem prejuízo de futuras inovações nos procedimentos avaliativos, quando se mostrarem necessárias à eficácia plena dos arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88. Para tanto, é conveniente que as mantenedoras das IES estejam preparadas para aceitar as cominações do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Em sentido semelhante:

---

[335] Serviços de utilidade pública "são os que a Administração, reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários. São exemplos dessa modalidade os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone" (MEIRELLES, 1997a, p. 298-299).

> A submissão da atividade ao regime publicístico, portanto, se faz mais em razão da natureza do órgão prestador e dos recursos que a financiam que para proteção material da finalidade pública, nesta situação identificada ideologicamente com a noção de bem comum (RANIERI, 2000, p. 133).

É muito importante repisar que o fornecimento da educação, pelos segmentos público ou particular, incide em dispositivos cogentes, dotados de características inerentes ao interesse público indisponível, tais como os arts. 170, *caput* e seu parágrafo único, 206, inciso VII, 209, incisos I e II, e 211, § 1º, CR/88 e as Leis nº 9.131/95, 9.394/96, 10.172/01 e 10.861/04, segundo os quais o Poder Público regulamenta as condições da atividade de ensino e a controla por meio dos procedimentos avaliativos primários de autorização de cursos superiores e credenciamento de IES, bem como nos secundários, relativos ao reconhecimento de cursos e às renovações das qualificações antes indicadas, todos previstos no Decreto nº 5.773/06 e em outros atos administrativos normativos. Com isso:

> A natureza pública da atividade educacional na esfera privada determina a derrogação parcial de prerrogativas inerentes ao regime privatístico por normas de direito público, dada a prevalência da finalidade pública sobre o interesse particular, muito embora ambos se confundam em face dos fins da atividade educacional (RANIERI, 2000, p. 134).

De maneira que, no âmbito educacional superior, inexiste liberdade plena da atividade econômica, principalmente com referência ao setor particular, em virtude da autorização do serviço público delegado, sua regulamentação e controle praticados pela União, por meio de seu MEC e da CES/CNE, nos termos dos arts. 209, incisos I e II, CR/88, e 16, inciso II, LDB. O ensino superior, como questão de ordem pública, enseja sujeição a avaliações rigorosas da qualidade, que aumentam as despesas financeiras das IES privadas, a favor do interesse coletivo constitucional alcançado com o "pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988, art. 205 CR/88)[336].

A competência legislativa em questões educacionais decorre do âmbito teleológico[337], como conseqüência imediata do princípio constitucional auto-aplicável

[336] No mesmo sentido RANIERI, 2000, p. 137.
[337] Teleologia, na acepção jurídica, é o "estudo especulativo das causas finais e da essência, alcance, aplicação ou fim das normas legais" (NUNES, 1993i, p. 811-812). Existe previsão legal da interpretação teleológica, constante no art. 5º LICC: "na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum" (BRASIL, 1942).

da manutenção plena do padrão de qualidade (arts. 206, inciso VII, e 211, § 1º, CR/88), proibindo-se abusos mercantilistas no ensino superior privado. Assim, a compreensão da articulação da função regulamentar e de sua força vinculante demanda "raciocínio não mecanicista envolvendo a legalidade própria de administração pública e a legitimidade posta pelo Estado Democrático de Direito no qual se postula a participação ativa do cidadão na garantia e defesa de seus direitos" (CURY, 2006, p. 47). No mesmo sentido:

> O zelo pela qualidade do ensino a ser ofertado por instituições públicas e privadas evidencia que tal serviço público deve ser avaliado desde seu processo de autorização. A atuação do poder público, pelos mecanismos de reconhecimento e credenciamento são cruciais para que não haja uma formação de (pseudo) profissionais desqualificados atuantes no mercado profissional (CURY, 2006, p. 50).

Finalmente, conclui-se que o direito educacional deve respeitar as normas de aplicação e hermenêutica comuns ao ramo do direito público, na medida em que se pretende produzir um sistema de ensino qualitativo, autônomo e humanizador, inerente às questões de ordem pública, derivadas das atividades desenvolvidas na educação, com superioridade evidente aos interesses individuais, principalmente os empresariais.

CONCLUSÕES

A partir das categorias educacionais do público e do privado, analisaram-se a história da educação superior brasileira e os processos periódicos de avaliação, realizados nos procedimentos de credenciamento, recredenciamento de IES, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores. Ademais, aprofundou-se na política educacional do país, em função do estudo analítico da atribuição normativa do Poder Público, por meio da aprovação de normas constitucionais, infraconstitucionais e da expedição de atos administrativos normativos, segundo as competências estabelecidas na CR/88, na Lei nº 9.131/95, na LDB, no PNE e na Lei nº 10.861/04.

No que tange à evolução histórica do ensino superior brasileiro, pode-se constatar que o ordenamento jurídico brasileiro sempre reconheceu a liberdade de ensino, sob o crivo de um Estado intervencionista e fundante, controlando o sistema educacional por atos administrativos regulatórios (concessões e autorizações), na qualidade de um serviço de utilidade pública. De maneira que as normas educacionais nacionais costumam restringir a liberdade de ensino, conforme cada situação histórica, já que, por exemplo, durante os regimes autoritários, limitou-se a liberdade de expressão e a expansão do ensino superior. Destaca-se que as referidas leis educacionais adaptaram-se às disposições da CR/88, quanto à lucratividade, avaliação e coexistência. No entanto, cabe salientar que as políticas públicas, referentes à educação superior, foram aplicadas por parâmetros experimentais, isto é, mediante tentativas e acertos, sem assegurar a continuidade de políticas socialmente relevantes, pelo menos até a aprovação da Lei do SINAES, referente ao sistema nacional de avaliação.

A expansão do ensino superior é uma meta do PNE, que determina atuação estatal no sentido de se aumentar os discentes nas IES, públicas ou particulares. Com isso, é indispensável que o Brasil amplie o acesso à educação superior e qualifique suas instituições desse nível, criando condições para expansão do sistema, sem prejuízo de um ensino qualitativo e equânime. Ressalta-se que o fenômeno da expansão do ensino superior, de acordo com os dados estatísticos apresentados, vem sendo promovido, primordialmente, pelo segmento privado, posto que o número de matrículas do setor público representavam apenas 26,77%

em 2005, em virtude de uma retração progressiva com o passar dos anos. Desse modo, a expansão das IES particulares pleiteia regulamentação jurídica segura, indiscutível e cristalina, orientando investimentos financeiros no segmento e uma avaliação qualitativa pelo Poder Público, o que pode ser alcançado pela aprovação de um dos Projetos de Lei de Reforma Universitária, que tramita no Congresso Nacional.

Com a descrição do ordenamento jurídico, pode-se concluir que as normas constitucionais educacionais classificam-se, quanto à aplicabilidade, de diversas formas. Todavia, os comandos constitucionais que determinam a avaliação de qualidade pela Administração Pública (arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88) possuem eficácia plena, ou seja, não estão sujeitos à restrição ou à regulamentação por outras normas infraconstitucionais, para serem aplicados.

A previsão plural das competências das entidades federadas na LDB, mediante atuação harmônica entre tais entes, não se efetivou, pois o poder genérico de coordenação das políticas públicas nacionais acabou por concentrar atribuições na União. Aos demais membros da federação sobraram as funções normativas e organizativas, inerentes à administração de seus sistemas de ensino, em suas peculiaridades e localidades, desde que cumpram integralmente a LDB e o PNE.

Nesse contexto, os processos periódicos de avaliação de IES, cursos superiores e discentes, insertos no sistema federal de ensino, ficaram a cargo da União, por meio de seu MEC e respectivos órgãos de assessoramento, entre eles a CES do CNE, a CONAES e o INEP, para se estabelecer as prioridades e garantir a melhoria da qualidade do ensino, utilizando-se de todas as informações e dados fornecidos por todas as instituições e órgãos educacionais. Ocorre que as normas gerais foram exaustivamente detalhadas na legislação federal, principalmente nos procedimentos de credenciamento e conexos, outorgando amplas competências regulamentares à União e, indiretamente, ao MEC e ao CNE, o que ensejou a ineficácia das regras descentralizadoras. Portanto, essa situação induz a um grande controle sobre a expansão da educação superior, especialmente no segmento particular, pois, no público, a União e os Estados membros atuam livremente, ante a organização federativa prevista constitucionalmente. Crítica pacífica é a que se refere às funções da União na avaliação, pois a mesma define, aplica e também avalia às políticas públicas sobre o tema, embora haja previsão de cooperação das demais unidades federadas.

Sem embargo, com a aprovação da Lei nº 10.861/04, a avaliação da educação superior adquiriu caráter sistêmico, conjugando situações, instrumentos avaliativos distintos e informações, em apenas uma análise globalizada, pela primeira vez positivada em lei federal. Instituiu-se, então, a avaliação a cargo do INEP, segundo diretrizes da CONAES, o que garante a integração das políticas públicas, do processo avaliativo e dos resultados conseguidos nos procedimentos regulatórios, para que a educação superior brasileira atinja elevados padrões de qualidade. Tais elementos vêm se refletindo nas discussões sobre o Projeto de Lei de Reforma Universitária.

Dessa forma, os resultados, obtidos no SINAES, serão aplicados aos atos autorizativos de regulação de IES (Decreto nº 5.773/06), para assegurar a expansão qualitativa de matrículas na educação superior, fortalecendo um sistema de avaliação uniforme, consolidado e compatível com a realidade brasileira. Como conseqüência do grande investimento e da evolução do sistema nacional de avaliação da educação superior, a realidade demonstra, sem sombra de dúvida, as melhores condições do MEC, do CNE, da CONAES e do INEP em avaliar as IES, privadas e públicas, federais, estaduais ou municipais. Seria conveniente, em função de questões orçamentárias e de manutenção do padrão de qualidade, em tais instituições, que todas estivessem submetidas ao SINAES, evitando a descentralização e a confusão nesta questão basilar. Entende-se que a avaliação qualitativa da educação superior é norma principiológica e geral, cabendo à União sua iniciativa (arts. 22, inciso XXIV, 24, inciso IX, §§ 1º a 4º, todos da CR/88) e regulamentação. Deriva, ainda, do princípio educacional da garantia do padrão de qualidade, em conformidade com os arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88, que são normas constitucionais auto-aplicáveis, como já mencionado. Como o Projeto de Lei de Reforma Universitária ainda está no Congresso Nacional, sugere-se uma modificação na LDB, para que, em seu inciso IV, do art. 10, passe a constar: “IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os estabelecimentos do seu sistema de ensino, ressalvados os cursos das instituições de educação superior”. Salienta-se que, nesta hipótese, não haveria qualquer violação ao princípio constitucional federativo (art. 18 CR/88), tendo em vista a índole diretiva dos critérios e procedimentos de avaliação do ensino superior.

Apresentaram-se todos os procedimentos de regulação, supervisão e avaliação da educação superior, bem como os sistemas de informação, que

garantem a existência dos atos de autorização, reconhecimento de cursos superiores e credenciamento de IES, fixados nos arts. 9º ao 66 Decreto nº 5.773/06, que não passa de um ato administrativo normativo.

Os atos normativos podem ser classificados como originários e derivados, quando expedidos pelo Poder Legislativo, prévio processo de aprovação das leis, ou pelo Poder Executivo, para especificar ou explicitar norma pré-existente, respectivamente. Através dos atos administrativos normativos, o Estado exerce a sua função regulamentar. Nesse ínterim, tais atos derivados são instrumentos da política educacional e articulam a função do Estado com o segmento educacional. De modo que eles deram efetividade aos procedimentos de autorização e credenciamento, como aos de supervisão e avaliação institucional.

Com isso, o poder normativo do Ministro de Estado da Educação e do CNE não pode ultrapassar as atribuições expressamente indicadas na lei, restritas à matéria educacional, e às demandas administrativas de tais órgãos. A função regulamentar, ademais, deve ser utilizada de maneira eficiente, eficaz e com responsabilidade, cumprindo-se todas as disposições aplicáveis à Administração Pública (art. 37, *caput*, CR/88), principalmente a anterioridade da lei (art. 5º, inciso II, CR/88).

Cabe, em virtude do conceito de portaria, uma crítica às políticas públicas, introduzidas pelo MEC, com relação aos procedimentos avaliativos do SINAES. Na qualidade de ato administrativo interno, as portarias não deveriam ser empregadas para dar atuação à função regulamentar dos órgãos educacionais brasileiros, pois não obrigam particulares, já que os cidadãos não se sujeitam ao poder hierárquico da Administração Pública. Não obstante, verifica-se que o MEC e o CNE expedem portarias como se todas as IES do sistema federal de ensino lhes fossem subordinadas, inclusive com força normativa. Tais condutas são completamente estranhas ao direito administrativo, que não reconhece as portarias como ato normativo. Para evitar questionamentos e impugnações judiciais, o Ministro da Educação deveria expedir instruções normativas (art. 87, parágrafo único, inciso II, CR/88), que seriam os atos administrativos normativos mais adequados para a explicitação das leis, dos decretos e dos regulamentos educacionais.

Por sua vez, não se aplica a teoria da delegação legislativa disfarçada aos atos administrativos normativos de procedimentos de autorização, reconhecimento e credenciamento, estando amparados pelo ordenamento jurídico brasileiro os arts. 9º,

§ 2º, alíneas “d”, “e”, “f”, “g” e “j”, Lei nº 4.024/61; 8º, § 1º, 9º, § 1º, LDB; 14 Lei do SINAES e o Decreto nº 5.773/06.

Essa conclusão ampara-se nos arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88, tendo em vista que os atos administrativos normativos, inerentes aos processos periódicos de avaliação de IES, regulamentam diretamente os mencionados comandos constitucionais de eficácia plena. Além disso, pode-se alegar que o Decreto nº 5.773/06 é ato administrativo normativo executivo, atrelado à norma originária prévia, quais sejam, os arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88 e as Leis nº 9.131/95, 9.394/96, 10.172/01 e 10.861/04.

Caso assim não se entenda, o ensino superior público federal e o particular (art. 16, inciso I e II, LDB) estão inseridos na administração federal e as funções de regulação, supervisão e avaliação podem ser consideradas como matérias de organização e funcionamento no referido âmbito, ou seja, incluídas no poder regulamentar autônomo da Presidência da República, por força do art. 84, inciso VI, alínea “a”, CR/88, com redação dada pela EC nº 32/01. Destaca-se que os procedimentos de autorização, reconhecimento e credenciamento e suas renovações, previstos atualmente no Decreto nº 5.773/06, não ensejaram aumento nas despesas e muito menos a criação ou extinção de órgãos públicos, posto que mantiveram a estrutura pré-existente, antes mesmo da expedição do ato administrativo normativo em tela.

Não por demais, coube ao legislador infraconstitucional e ao Poder Executivo assegurar efetividade à regra maior constante na CR/88, outorgando operatividade (meios) à garantia do padrão de qualidade na educação superior (fim), fundamento teleológico dos arts. 9º, § 2º, alíneas “d”, “e”, “f”, “g” e “j”, Lei nº 4.024/61 (art. 1º Lei nº 9.131/95); 9º, incisos VI, VII, VIII e IX, § 1º, e 46 Lei nº 9.394/96; 14 Lei nº 10.861/04; dos objetivos e das metas à educação superior, previstos na Lei nº 10.172/01; e do Decreto nº 5.773/06, que devem ser tidos por constitucionais. Assim, a competência legislativa em questões educacionais decorre do âmbito teleológico, ou seja, vinculada aos fins sociais a que se destina como resultado direto do citado princípio constitucional auto-aplicável da manutenção plena do padrão de qualidade (arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88), proibindo-se abusos mercantilistas no ensino superior particular e efetivando a supremacia do interesse público sobre o privado.

Em reforço a tais argumentos, para que a coletividade seja atendida e beneficiada (cidadãos e sociedade), é necessário proceder-se à avaliação de qualidade das IES, dando cumprimento ao Decreto nº 5.773/06 e ao ordenamento infraconstitucional, o que não prejudicará futuras inovações nos procedimentos avaliativos, quando se mostrarem necessárias à eficácia plena dos arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º, CR/88. É muito importante ressaltar que a oferta da educação pelos setores público ou particular incide em normas cogentes, dotadas de características inerentes ao interesse público indisponível, tais como os arts. 170, *caput* e seu parágrafo único, 206, inciso VII, 209, incisos I e II, e 211, § 1º, CR/88 e as Leis nº 9.131/95, 9.394/96, 10.172/01 e 10.861/04, segundo os quais o Poder Público regulamenta as condições da atividade de ensino e a controla por meio dos procedimentos avaliativos primários de autorização de cursos superiores e credenciamento de IES, bem como nos secundários, relativos ao reconhecimento de cursos e às renovações das qualificações antes indicadas, todos previstos no Decreto nº 5.773/06 e em outros atos administrativos normativos.

Cabe destacar que se excluem dessas afirmações os §§ 2º, 3º e 5º, do art. 63 Decreto nº 5.773/06 (procedimento para se aplicar penalidades às instituições que descumprirem o protocolo de compromisso, prévio processo avaliativo periódico), que contrariam, diretamente, os §§ 3º e 4º, do art. 10 Lei nº 10.861/04, e, indiretamente, os arts. 5º, inciso II, 22, inciso XXIV, 59, 61 e seguintes, CR/88, como antes analisados. Tais dispositivos são ilegais por ultrapassarem os limites do poder normativo, por contrariarem legislação federal (Lei do SINAES), que já regulamentava a matéria de modo quase exaustivo, e por violarem o princípio da legalidade e a competência originária do Poder Legislativo para aprovar leis.

Para escapar de tal ilegalidade, constante nos §§ 2º, 3º e 5º, do art. 63 Decreto nº 5.773/06, sugere-se o emprego do procedimento administrativo, existente nos §§ 3º e 4º, do art. 10 Lei nº 10.861/04, caso haja a necessidade de se sancionar uma IES pelo descumprimento total ou parcial do protocolo de compromisso, celebrado após processo avaliativo periódico do SINAES.

Se assim não se proceder, qualquer medida judicial, em controle difuso e incidental de inconstitucionalidade, por via de exceção, é cabível para se discutir eventuais atos administrativos, relativos à aplicação dos §§ 2º, 3º e 5º, do 63 Decreto nº 5.773/06, o que também seria aceitável caso não se observasse, literal e integralmente, os procedimentos para credenciamento, recredenciamento de IES,

autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores. A impugnação judicial pelos interessados seria admissível por todos os procedimentos disponíveis no processo civil, com pedido declaratório, pelo princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, inciso XXXV, CR/88), bem como por meio da garantias constitucionais, tais como o direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", CR/88), o mandado de segurança (art. 5º, incisos LXIX e LXX, CR/88), o mandado de injunção (art. 5º, inciso LXXI, CR/88) e a ação popular (art. 5º, inciso LXXIII, CR/88). Coloca-se de manifesto que somente após a análise da ilegalidade cometida é que seria possível declinar qual a medida judicial mais adequada ao caso concreto.

Além das mencionadas irregularidades, constatou-se, também, a inconstitucionalidade nos atos administrativos normativos, expedidos pela Presidência da República, no tópico relativo aos diversos níveis de abrangência ou especialização das IES, especialmente nas denominações de centros universitários e faculdades, mencionadas nos arts. 12, incisos II e III, e 13, §§ 1º e 2º, Decreto nº 5.773/06 e no Decreto nº 5.786/06. A discriminação formulada pelos citados decretos não se limita a organizar as IES do sistema federal de ensino, posto que cria formas de organização institucional, sem disposição legal anterior e em sentido oposto ao do art. 45 LDB. Fundamenta-se tal conclusão pela omissão proposital do legislador, que somente estabeleceu critérios mínimos para a qualificação de universidades, em virtude da liberdade de concepções pedagógicas, de ensino e pesquisa (arts. 206, incisos II e III, CR/88 e 3º, incisos II e III, LDB), sem prejuízo da violação da separação dos poderes e do abuso de poder regulamentar (arts. 2º, 5º, inciso II, 37, *caput*, e 84, incisos IV, CR/88).

Finalmente, o Projeto de Lei de Reforma Universitária apresenta, em seu texto, elementos identificadores da tipologia das IES, formulando critérios, requisitos, condições e prerrogativas para as universidades, centros universitários e faculdades, integradas e isoladas, de acordo com o enquadramento legal e os privilégios estatuídos pelo ordenamento jurídico. Desse modo, é um excelente momento para se regularizar as ilegalidades apontadas por este estudo. É público e notório que o referido projeto é um exemplo de discussão e participação efetiva da sociedade na Administração Pública, o que respalda o Estado Democrático de Direito, no qual o Estado se submete ao exercício do dever de respeitar os cidadãos, na titularidade de seus direitos individuais e coletivos, onde todos os atos estatais devem ser

controlados e fiscalizados, pois o poder emana do povo e em seu nome é exercido, demonstrando, ainda, a prevalência do ordenamento jurídico posto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR. Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular. **Estatuto social da FUNADESP**. Brasília: FUNADESP, 2004. Disponível em: <http://www.funadesp.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=103>. Acesso em: 03/02/2008.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. 3ª tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 98p.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. 516p.

BELLONI, Isaura. A Educação superior na nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003. Cap.7, p. 129-146.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. **A Educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997. 352p.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. A Educação na constituinte de 1946: comentários. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo 10, p. 191-199.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 5. ed. Brasília: OAB Editora, 2004. 950p.

BRASIL. **Código Civil**. Lei nº 10.406, de 10 jan. 2002. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Lívia Céspedes. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 237-533.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 5.869, de 11 jan. 1973. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Lívia Céspedes. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 585-795.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 out. 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial**, Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292p.

BRASIL. Decreto-lei nº 464, de 11 fev. 1969. Estabelece normas complementares à Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 11 fev. 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0464.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 04 set. 1942. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. **Diário Oficial**, Brasília, 09 set. 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Decreto nº 524, de 19 mai. 1992. Institui como fundação pública a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 20 mai. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0524.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Decreto nº 591, de 06 jul. 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial**, Brasília, 07 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 02/07/2007.

BRASIL. Decreto nº 2.026, de 10 out. 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. **Diário Oficial**, Brasília, 11 out. 1996. In: SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2004b. p. 23-25.

BRASIL. Decreto nº 2.207, de 15 abr. 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 16 abr. 1997. In: RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; FAPESP, 2000. Anexo 4. p. 335-345.

BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 ago. 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 08 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 20 ago. 1997. In: RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; FAPESP, 2000. Anexo 5. p. 345-355.

BRASIL. Decreto nº 2.668, de 13 jul. 1998. Dispõe sobre critérios para pagamento da Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior. **Diário Oficial**, Brasília, 14 jul. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2668.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Decreto nº 3.142, de 16 ago. 1999. Regulamenta a contribuição social do salário-educação, prevista no art. 212, § 5º, da Constituição, no art. 15 da Lei nº

9.424, de 24 de dezembro de 1996, e na Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 17 ago. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3142.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Decreto nº 3.276, de 06 dez. 1999. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 07 dez. 1999 (retificado em 08 dez. 1999). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3276.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Decreto nº 3.295, de 15 dez. 1999. Dispõe sobre os procedimentos para escolha e nomeação de membros das Câmaras que compõem o Conselho Nacional de Educação, de que trata o art. 8º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, com a redação dada pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 16 dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3295.htm>. Acesso em: 24/01/2008.

BRASIL. Decreto nº 3.860, de 09 jul. 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860.htm>. Acesso em: 06/04/2007.

BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 mar. 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 01 abr. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm>. Acesso em: 24/01/2008.

BRASIL. Decreto nº 4.914, de 11 dez. 2003. Dispõe sobre os centros universitários de que trata o art. 11 do Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 12 dez. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4914.htm>. Acesso em: 08/04/2007.

BRASIL. Decreto nº 5.225, de 1º out. 2004. Altera dispositivos do Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 04 out. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5225.htm>. Acesso em: 08/04/2007.

BRASIL. Decreto nº 5.493, de 18 jul. 2005. Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Diário Oficial**, Brasília, 19 jul. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm>. Acesso em: 05/09/2007.

BRASIL. Decreto nº 5.622, de 19 dez. 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial**, Brasília, 20 dez. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 09 mai. 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial**, Brasília, 10 mai. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Decreto nº 5.786, de 24 mai. 2006. Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 25 mai. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5786.htm#art4> Acesso em: 08/04/2007.

BRASIL. Decreto nº 5.840, de 13 jul. 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 14 jul. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Decreto nº 6.003, de 28 dez. 2006. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 29 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm#art15>. Acesso em: 02/07/2007.

BRASIL. Decreto nº 6.303, de 12 dez. 2007. Altera dispositivos dos Decretos nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 09 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial**, Brasília, 13 dez. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6303.htm>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Decreto n° 38.661, de 26 jan. 1956. Aprova o Regimento do Serviço de Estatística da Educação e Cultura. **Diário Oficial**, Brasília, 06 fev. 1956. Disponível em: <http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do;jsessionid=2CE2E8417F42C790F1D0F9E864EA5900?URI=http%3A%2F%2Fwww.ufsm.br%2Fcpd%2Finep%2Fprolei%2Fdocumento%2F-6867698866493344047>. Acesso em: 12/02/2008.

BRASIL. Govêrno Costa e Silva. **Reforma universitária**: relatório do grupo de trabalho criado pelo Decreto nº 62.937/68. [S.l.]: Gráfica do Colégio Pedro II, 1968. 128p.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 fev. 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Diário Oficial**, Brasília, 27 fev. 1998. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em: 24/01/2008.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 dez. 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial**, Brasília, 27 dez. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm>. Acesso em: 13/01/2008.

BRASIL. Lei nº 4.440, de 27 out. 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 24 out. 1964. Disponível em: <http://www.mps.gov.br/srp/terceiros/lei_4440.asp>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 5.537, de 21 nov. 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 21 nov. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5537.htm>. Acesso em: 02/07/2007.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 nov. 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 23 nov. 1968 (retificada em 03 dez. 1968). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5540.htm>. Acesso em: 24/01/2008.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 ago. 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 12 ago. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 5.855, de 07 dez. 1972. Dá nova redação ao artigo 10, da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial**, Brasília, 12 dez. 1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L5855.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 7.037, de 05 out. 1982. Dá nova redação ao art. 100 da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, relativo à transferência de alunos, de qualquer nível, de uma para outra instituição de ensino. **Diário Oficial**, Brasília, 06 out. 1982. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1980-1988/L7037.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 7.044, de 18 out. 1982. Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. **Diário Oficial**, Brasília, 19 out. 1982. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7044.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 7.596, de 10 abr. 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 11 abr. 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7596.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 dez. 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial**, Brasília, 12 dez. 1990 (republicada em 18 mar. 1998). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 12/02/2008.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 jul. 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 25 jul. 1991 (republicada em 11 abr. 1996 e em 14 ago. 1998). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 8.405, de 09 jan. 1992. Autoriza o Poder Executivo a instituir como fundação pública a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 10 jan. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8405.htm>. Acesso em: 13/01/2008.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 jun. 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 22 jun. 1993 (republicada em 06 jul. 1994). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/ L8666cons.htm>. Acesso em: 29/01/2008.

BRASIL. Lei nº 8.906, de 04 jul. 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial**, Brasília, 05 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm>. Acesso em: 12/02/2008.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 nov. 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 dez. 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 25 nov. 1995. In: SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2004b. p.15-19.

BRASIL. Lei nº 9.192, de 21 dez. 1995. Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. **Diário Oficial**, Brasília, 22 dez. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9192.htm>. Acesso em: 20/01/2008.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 dez. 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial**, Brasília, 23 dez. 1996. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003. Anexo I, p. 246-266.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 dez. 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 26 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 9.448, de 14 mar. 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências.

Diário Oficial, Brasília, 15 mar. 1997 (ed. extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9448.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 mai. 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 18 mai. 1998 (retificada em 25 mai. 1998). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm>. Acesso em: 29/01/2008.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 mai. 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 28 mai. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 14/01/2008.

BRASIL. Lei nº 9.732, de 11 dez. 1998. Altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 05 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 14 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9732.htm>. Acesso em: 24/01/2008.

BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 dez. 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 19 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9766.htm>. Acesso em: 02/07/2007.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 jan. 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial**, Brasília, 01 fev. 1999 (retificada em 11 mar. 1999). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 20/01/2008.

BRASIL. Lei nº 9.870, de 23 nov. 1999. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 24 nov. 1999 (ed. extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9870.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 jan. 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 22/10/2006.

BRASIL. Lei nº 10.219, de 11 abr. 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 12 abr. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 10.331, de 18 dez. 2001. Regulamenta o inciso X do art. 37 da Constituição, que dispõe sobre a revisão geral e anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais. **Diário Oficial**,

Brasília, 19 dez. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10331.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 10.709, de 31 jul. 2003. Acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 01 ago. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.709.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 abr. 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES - e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 15 abr. 2004. In: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 4. ed. Brasília: INEP, 2007. p. 139-146.

BRASIL. Lei nº 10.870, de 19 mai. 2004. Institui a Taxa de Avaliação *in loco* das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 20 mai. 2004. In: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 4. ed. Brasília: INEP, 2007. p. 147-148.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 jan. 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 09 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 14 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 05/09/2007.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 06 fev. 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial**, Brasília, 07 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 jun. 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 09 de junho de 2004, e 10.845, de 05 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 22 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 02/07/2007.

BRASIL. Lei nº 11.502, de 11 jul. 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, de que trata a Lei nº 8.405, de 09 de janeiro de 1992; e altera as Leis nº 8.405, de 09 de janeiro de 1992, e 11.273, de 06 de fevereiro de 2006, que

autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. **Diário Oficial**, Brasília, 12 jul. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação externa de instituições de educação superior**: diretrizes e instrumento. Brasília: INEP, 2006a. 180p.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Instrumento de avaliação de cursos de graduação**. Brasília: INEP, 2006b. 96p.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Federal de Educação. Conselho de Ensino Superior. Parecer nº 92, de 04 abr. 1963. Normas para a Organização e o Reconhecimento de novos Estabelecimentos de Ensino Superior. **Documenta**, Rio de Janeiro, nº 14, p. 19-22, mai. 1963.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Federal de Educação. Conselho de Ensino Superior. Parecer nº 209, de 06 jun. 1967. Expansão do Ensino Superior no País. **Documenta**, Rio de Janeiro, nº 71, p. 10-21, jun. 1967.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 30, de 12 set. 2000. União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação e Outros/SC - Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000. **Documenta**, Brasília, nº 468, p. 19-37, set. 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf>. Acesso em: 17/03/2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Parecer nº 05, de 07 jun. 2000. Propõe a constituição de Comissão para analisar o tema "Políticas Públicas, Política Educacional e Fiscalização das Profissões". **Documenta**, Brasília, nº 468, p. 436-451, set. 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Parecer nº 293, de 06 mai. 1998. Associação Cultural Evolução/SP: autorização para funcionamento de curso Jurídico. **Documenta**, Brasília, nº 440, p. 55-59, mai. 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Parecer nº 618, de 08 jun. 1999. Definição de critérios para a avaliação das solicitações de credenciamento de Centros Universitários. **Documenta**, Brasília, nº 453, p. 241-247, jun. 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 4. ed. Brasília: INEP, 2007. 224p.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Evolução do ensino superior**: 1980-1998. Brasília: INEP, 1999. 71p.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Números da educação no Brasil**. Brasília: INEP, 2000. 01 portafólio.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse estatística do ensino superior**: graduação 1997. Brasília: INEP, 1998. 228p.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse estatística do ensino superior**: graduação 1998. Brasília: INEP, 1999. 237p.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse estatística do ensino superior**: graduação 1999. Brasília: INEP, 2000. 234p.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse estatística do ensino superior**: 2000. Brasília: INEP, 2001. 400p.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse estatística do ensino superior**: 2001. Brasília: INEP, 2002. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>. Acesso em: 12/04/2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse estatística do ensino superior**: 2002. Brasília: INEP, 2003. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>. Acesso em: 12/04/2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse estatística do ensino superior**: 2003. Brasília: INEP, 2004. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>. Acesso em: 12/04/2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse estatística do ensino superior**: 2004. Brasília: INEP, 2005. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>. Acesso em: 12/04/2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse estatística do ensino superior**: 2005. Brasília: INEP, 2006. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>. Acesso em: 12/04/2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Ministério da Previdência e Assistência Social. Ministério da Ciência e Tecnologia. Projeto de Lei de Reforma Universitária. In: BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Ministério da Previdência e Assistência Social. Ministério da Ciência e Tecnologia. **E.M.I nº 015/MEC/MF/MP/MCT**. Brasília: MEC; MF; MP; MCT, 2006. 23p. Disponível em: <http://www.sintufsc.ufsc.br/noticias_2006/0619_reforma.pdf>. Acesso em: 29/01/2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Enfrentar e vencer desafios**: educação superior. Brasília: MEC; SESu, 2000. 39p.

BRASIL. Portaria MEC nº 300, de 30 jan. 2006. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Diário Oficial**, Brasília, 31 jan. 2006. In: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 4. ed. Brasília: INEP, 2007. p. 162-169.

BRASIL. Portaria MEC nº 563, de 21 fev. 2006. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Diário Oficial**, Brasília, 22 fev. 2006. In: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 4. ed. Brasília: INEP, 2007. p. 170-172.

BRASIL. Portaria MEC nº 1.027, de 15 mai. 2006. Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 15 mai. 2006 (retificada em 18 mai 2006). In: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 4. ed. Brasília: INEP, 2007. p. 200-209.

BRASIL. Portaria nº 107, de 22 jul. 2004. **Diário Oficial**, Brasília, 23 jul. 2004. In: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 4. ed. Brasília: INEP, 2007. p. 159-161.

BRASIL. Portaria nº 147, de 02 fev. 2007. Dispõe sobre a complementação da instrução dos pedidos de autorização de cursos de graduação em Direito e Medicina, para os fins do disposto no art. 31, § 1º do Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006. **Diário Oficial**, Brasília, 05 fev. 2007. In: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 4. ed. Brasília: INEP, 2007. p. 221-224.

BRASIL. Portaria nº 2.051, de 09 jul. 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. **Diário Oficial**, Brasília, 12 jul. 2004. In: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 4. ed. Brasília: INEP, 2007. p. 149-158.

BRASIL. Portaria Normativa nº 01, de 10 jan. 2007. **Diário Oficial**, Brasília, 11 jan. 2007. In: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 4. ed. Brasília: INEP, 2007. p. 212-215.

BRASIL. Portaria Normativa nº 02, de 10 jan. 2007. Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. **Diário Oficial**, Brasília, 11 jan. 2007. In: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 4. ed. Brasília: INEP, 2007. p. 216-220.

BRASIL. Portaria Normativa nº 40, de 12 dez. 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. **Diário Oficial**, Brasília, 13 dez. 2007. Disponível em: <http://www.emec.mec.gov.br/>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. 49p. Disponível em: <http://www.prodepa.psi.br/sqp/pdf/pdrae.pdf>. Acesso em: 12/02/2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 4831/DF. EMENTA: Constitucional. Mandado de segurança. Principio do contraditório aplicável ao processo administrativo. Concessão da segurança. A Lei nº 9.131, de 1995, ao enumerar as atribuições da Câmara de Educação Superior, instituiu o recurso contra seus pareceres a ser julgado pelo Conselho Pleno. O pedido de reconhecimento de curso de graduação, em face da legislação de regência, não pode ser homologado pelo Ministério da Educação, antes que o Conselho Pleno aprecie o recurso interposto, *in opportuno tempore*, pelo interessado. No sistema jurídico-constitucional vigente, a instituição de decisão irrecorrível, ainda que na esfera administrativa, é inconciliável com o principio constitucional da ampla defesa que, por si, pressupõe mais de um grau de jurisdição. Segurança concedida. Decisão unânime. Rel. Min. Demócrito Reinaldo, Brasília, 23 abr. 1997. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 16 jun. 1997. Seção 01, p. 27308. Disponível em: <http://www.stj.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 5230/DF. EMENTA: Processual. Mandado de segurança. Ministro da Educação. Transferência de aluno universitário. Competência da própria universidade. Em razão da

autonomia universitária, reserva-se a estas entidades a competência para conceder matriculas em seus respectivos cursos. O Ministro da Educação carece de competência para tanto. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Brasília, 10 dez. 1997. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 08 jun. 1998. Seção 01, p. 03. Disponível em: <http://www.stj.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 4325/SP. EMENTA: Ensino superior. Matrícula. Transferência de dependente de militar que fora transferido. Lei nº 7.037/82. Diretrizes e bases da Educação. Direito assegurado ao estudante. A lei disciplinando a transferência de estudante para acompanhar o pai, militar transferido no exercício das suas funções, tendo também por finalidade facilitar o processo educativo, num pais de Grandes dimensões, assegura o direito ao aluno, desde que satisfeitas as demais exigências regulamentares. Recurso não conhecido. Rel. Min. Hélio Mosimann, Brasília, 07 nov. 1990. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 03 dez. 1990. Seção 01, p. 14311. Disponível em: <http://www.stj.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 87901/RJ. EMENTA: Processo civil. Fato superveniente. Estudante aprovada no vestibular sem ter concluído o curso colegial. Matricula deferida por medida liminar. Conclusão do curso colegial antes da sentença de 1º Grau. Aplicação do artigo 462 do Código de Processo Civil. Apelação provida sem a interrupção do curso universitário, que foi ultimado antes do julgamento do recurso especial. Situação que não convém reverter. Hipótese, ademais, em que não houve prejuízo a terceiros. Recurso especial conhecido e provido. Rel. Min. Ari Pargendler, Brasília, 25 set. 1997. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 13 out. 1997. Seção 01, p. 51557. Disponível em: <http://www.stj.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 96070/RS. EMENTA: Recurso especial. Transferência. Ensino superior. Discente. A falta de indicação do permissivo constitucional não constitui óbice a admissão do recurso especial (art. 255 do RISTJ), desde que atenda aos seus pressupostos. É extensível ao estudante funcionário estadual removido "ex officio" a transferência de estabelecimento de ensino que não os federais. A situação de fato consumada, ao longo do tempo, desde a concessão da liminar, desaconselha a sua reconstituição. Recurso especial conhecido e provido pelo dissenso pretoriano. Rel. Min. Jose de Jesus Filho, Brasília, 13 dez. 1996. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 17 mar. 1997. Seção 01, p. 7437. Disponível em: <http://www.stj.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 141175/RJ. EMENTA: Administrativo; estudante universitário; curso desenvolvido por força de liminar; desconstituição; situação de fato em que a letra da lei cede ao interesse publico; estudante matriculado por efeito de liminar. Se ele esta às vésperas de colar grau, não é aconselhável desconstituir seus créditos escolares, ainda que se entenda que o regulamento da universidade não o assiste; em situações como tais, a letra da lei deve ser encarada com temperamentos, em homenagem ao interesse publico. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Brasília, 15 dez. 1997. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 23 mar. 1998. Seção 01, p. 31. Disponível em: <http://www.stj.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 8353/RS. EMENTA: Administrativo. Mandado de segurança. Curso supletivo. Idade mínima para o ingresso. Conclusão. Aprovação em vestibular e freqüência ao curso de letras durante seis semestres. Situação jurídica irreversível. Descabida a declaração de ineficácia do certificado de conclusão do 2º Grau. Provimento do recurso. I - Tendo a aluna ingressado no curso supletivo, quando faltava apenas uma semana para completar a idade mínima exigida, não é admissível declarar-se ineficaz o seu certificado de conclusão do 2. Grau, depois de já ter sido aprovada em vestibular e cursado seis semestres do curso de letras, em Universidade Federal. II - Na hipótese, tendo percorrido, a aluna, penoso caminho, para galgar aprovação no vestibular e cursos já realizados, estando tão próxima da conclusão de curso superior, descabida a imposição tão rigorosa, verdadeira punição, que desestimula o acesso aos níveis mais elevados de ensino, segundo a capacidade de cada um, com inobservância a preceito constitucional (art. 208, V, da C.F.) III - Recurso a que se da provimento, para conceder a segurança. Decisão unânime. Rel. Min. Demócrito Reinaldo, Brasília, 11 dez. 1997. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 02 mar. 1998. Seção 01, p. 11. Disponível em: <http://www.stj.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 392/DF. EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Regulamento. Possível extravasamento revelado quando da edição de regulamento resolve-se no campo da legalidade. Descabe, no caso, discuti-lo em demanda direta de inconstitucionalidade. A Portaria nº 773, do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Justiça consubstancia o regulamento de que cogita o artigo 74 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança), sendo impróprio o ajuizamento, contra ela, da citada demanda. Rel. Min. Marco Aurélio, Brasília, 20 jun. 1991. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 23 ago. 1991. Seção 01, p. 11264. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 582/SP. EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado de São Paulo, § 8º do art. 126, introduzido pela Emenda Constitucional nº 1, de 20/12/1990. Direito de aposentadoria aos ocupantes de cargos em comissão, em igualdade de condições com os demais servidores. 3. Cerceamento da competência do Poder Executivo para enviar projetos de lei que versem sobre regime jurídico de servidores, estabilidade e aposentadoria. 4. Incabível, por emenda constitucional, nos Estados-membros, dispor o Poder Legislativo sobre espécie reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo, a teor do disposto no art. 61, § 1º, II, letra "c", da Constituição Federal. 5. Ação direta de constitucionalidade julgada procedente. Declarada a inconstitucionalidade do § 8º do art. 126, da Constituição do Estado de São Paulo, introduzido pela Emenda Constitucional nº 1, de 20/12/1990. Rel. Min. Néri da Silveira, Brasília, 17 jun. 1999. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 11 fev. 2000. Seção 01, p. 20. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 589/DF. EMENTA: Constitucional. Administrativo. Decreto regulamentar. Controle de constitucionalidade concentrado. I. Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Neste caso, não há falar em inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, e que poderia este ser

acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade. II. Ato normativo de natureza regulamentar que ultrapassa o conteúdo da lei não esta sujeito a jurisdição constitucional concentrada. Precedentes do S.T.F.: ADINs nº 311-DF e 536-DF. III. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida. Rel. Min. Carlos Velloso, Brasília, 20 set. 1991. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 18 out. 1991. Seção 01, p. 14549. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1254/RJ. EMENTA: Processo legislativo: veto mantido pelo Legislativo: decreto-legislativo que, anos depois, sob fundamento de ter sido o veto intempestivo, desconstitui a deliberação que o mantivera, e declara tacitamente sancionada a parte vetada do projeto de lei: inconstitucionalidade formal do decreto-legislativo, independentemente da indagação acerca da validade material ou não da norma por ele considerada sancionada: aplicação ao processo legislativo - que é verdadeiro processo - da regra da preclusão - que, como impede a retratação do veto, também obsta a que se retrate o Legislativo de sua rejeição ou manutenção: preclusão, no entanto, que, não se confundindo com a coisa julgada - esta, sim, peculiar do processo jurisdicional -, não inibe o controle judicial da eventual intempestividade do veto. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, 09 dez. 1999. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 17 mar. 2000. Seção 01, p. 02. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1553/DF. EMENTA: Regulamento. Balizas. Sustação. Executivo *versus* Legislativo. Mostra-se constitucional decreto legislativo que implique sustar ato normativo do Poder Executivo exorbitante do poder regulamentar. Teto. Aplicação. Lei e regulamento. O regulamento pressupõe a observância do objeto da lei. Extravasa-a quando, prevista a aplicação do teto de remuneração de servidores considerada a administração direta, autárquica e fundacional, viabiliza a extensão às sociedades de economia mista e empresas públicas. Rel. Min. Marco Aurélio, Brasília, 13 mai. 2004. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 17 set. 2004. Seção 01, p. 52. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2950/RJ. EMENTA: Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade. Ação direta que questiona a constitucionalidade de decreto estadual. Função normativa, regulamento e regimento. Ato normativo que desafia o controle de constitucionalidade concentrado. Negativa de seguimento. Artigo 102, inciso I, alínea "a", da Constituição do Brasil. Reforma do ato que negou seguimento à ADI. 1. Estão sujeitos ao controle de constitucionalidade concentrado os atos normativos, expressões da função normativa, cujas espécies compreendem a função regulamentar (do Executivo), a função regimental (do Judiciário) e a função legislativa (do Legislativo). Os decretos que veiculam ato normativo também devem sujeitar-se ao controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal. 2. O Poder Legislativo não detém o monopólio da função normativa, mas apenas de uma parcela dela, a função legislativa. 3. Agravo regimental provido. Rel. Min. Eros Grau, Brasília, 06 out. 2004. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 09 fev. 2007. Seção 01, p. 16. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22503/DF. EMENTA: Mandado de segurança impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, relativo à tramitação de emenda constitucional. Alegação de violação de diversas normas do regimento interno e do art. 60, § 5º, da Constituição Federal. Preliminar: impetração não conhecida quanto aos fundamentos regimentais, por se tratar de matéria *interna corporis* que só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não sujeita à apreciação do Poder Judiciário; conhecimento quanto ao fundamento constitucional. Mérito: reapresentação, na mesma sessão legislativa, de proposta de emenda constitucional do Poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências (PEC nº 33-A, de 1995). Rel. Min. Maurício Corrêa, Brasília, 08 mai. 1996. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 06 jun. 1997. Seção 01, p. 24872. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 822/RS. EMENTA: Processo legislativo: tendência da jurisprudência do STF no sentido de observância compulsória pelos Estados membros das linhas básicas do modelo federal do processo legislativo, em particular, as que dizem com as hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar: conseqüente deferimento de medida cautelar suspensiva de vigência de dispositivos legais estaduais oriundos de emendas parlamentares a projeto do executivo que implicaram aumento da despesa proposta, na linha de precedentes (ADIns 766 e 774). Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, 05 fev. 1993. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 12 mar. 1993. Seção 01, p. 3557. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1254/RJ. EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade, processo legislativo, veto governamental mantido pela Assembléia Legislativa, decreto legislativo que, promulgado vários anos após a confirmação do veto, considera-o intempestivo e declara tacitamente sancionados os preceitos vetados, inadmissibilidade, transferência de funcionários policiais, independentemente de concurso público, para o cargo de Delegado de Policia, imprescindibilidade do concurso público (CF, art. 37, II), criação de cargos no Poder Executivo resultante de emenda parlamentar oferecida no curso do processo legislativo, impossibilidade (CF, art. 63, I), medida cautelar deferida. Rel. Min. Celso de Mello, Brasília, 14 jun. 1995. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 18 ago. 1995. Seção 01, p. 24894. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1381/AL. EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Policial Militar. Regime jurídico dos servidores públicos. Processo legislativo. Instauração dependente de iniciativa constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo. Diploma legislativo estadual que resultou de iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Medida cautelar deferida. Os princípios que regem o processo legislativo impõem-se à observância dos Estados-membros. O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros.

Precedentes. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. Significação constitucional do regime jurídico dos servidores públicos (civis e militares). A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Rel. Min. Celso de Mello, Brasília, 07 dez. 1995. **Diário de Justiça da União**, Brasília, 06 jun. 2003. Seção 01, p. 29. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 18/03/2008.

BUFFA, Ester. O Público e o privado como categoria de análise da educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da (Orgs.). **O Público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas educativas. Campinas: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005a. Cap. 3, p. 41-58.

BUFFA, Ester. O Público e o privado na educação brasileira do século XX. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (Orgs.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**: século XX. Petrópolis: Vozes, 2005b. vol. III, Cap. 4, p. 53-67.

CAMPOS, Ernesto de Souza. **Educação superior no Brasil**. Rio de Janeiro: MEC, 1940. 611p.

CAMPOS, Regina; MACHADO, Lucília. Universidade. In: FIDALGO, Fernando; MACHADO, Lucília (Edit.). **Dicionário da educação profissional**. Belo Horizonte: Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, 2000. Voz, p. 350-351.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. 1230p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003. 1528p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007. 1056p.

CASALI, Alípio Márcio Dias. **Universidade católica no Brasil**: elite intelectual para a restauração da Igreja. 1989. 245f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CASTRO, Maria Helena de Magalhães. **Tomando o pulso**: o que buscar no credenciamento institucional das universidades brasileiras? Brasília: INEP, 2001. 27p.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Apresentação. In: BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Evolução do ensino superior**: 1980-1998. Brasília: INEP, 1999. p. 9-10.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2007. 576p.

CUNHA, Luiz Antônio. A Expansão do ensino superior: causas e conseqüências. **Debate & Crítica**, São Paulo, nº 5, p. 27-58, mar. 1975.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade crítica**: o ensino superior na República Populista. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983. 264p

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade reformanda**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988. 332p.

CUNHA, Luiz Antonio. **A Universidade temporã**: o ensino superior da colônia à era de Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; Edições UFC, 1980. 298p.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003a. p. 151-204.

CUNHA, Luiz Antonio. Limites da escola particular na democratização do ensino. In: CUNHA, Luiz Antonio (Coord.). **Escola pública, escola particular e a democratização do ensino**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1986a. p. 119-130.

CUNHA, Luiz Antonio. O Ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, nº 82, p. 37-61, abr. 2003b.

CUNHA, Luiz Antonio. O Lugar da escola superior particular: contribuição para o debate. In: CUNHA, Luiz Antonio (Coord.). **Escola pública, escola particular e a democratização do ensino**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1986b. p. 131-142.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Constituição de Weimar: um capítulo para a educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 19, nº 63, p. 83-104, ago. 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação na revisão constitucional de 1925-1926**. Bragança Paulista: EDUSF, 2003a. 142p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação nas constituições brasileiras. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (Orgs.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**: século XX. Petrópolis: Vozes, 2005a. vol. III, Cap. 1, p. 19-29.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Nova lei de diretrizes e bases da educação nacional: uma reforma educacional? In: CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério

Bahia; BRITO, Vera Lúcia Alves de. **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e Plano Nacional da Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997a. p. 91-135.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Cidadania republicana e educação**: governo provisório do Mal. Deodoro e congresso constituinte de 1890-1891. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001. 320p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)**, Porto Alegre: ANPAE, v. 22, nº 1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação superior: setor público e iniciativa privada. In: MORHY, Lauro (Org.). **Universidade em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003b. vol. 1, p. 473-486.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Evolução da educação superior no Brasil: a participação do setor público e da iniciativa privada. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 13, nº 1, p. 39-69, jan./jun. 1997b.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (Org.). **Gestão educacional**: novos olhares, novas abordagens. Petrópolis: Vozes, 2005b. p. 15-21.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. **Cadernos de Pesquisa**: Revista de Estudos e Pesquisa em Educação, São Paulo, nº 81, p. 33-44, mai. 1992.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da (Orgs.). **O Público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas educativas. Campinas: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005c. Cap. 1, p. 3-30.

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Baía; FÁVERO, Osmar. A Relação Educação-Sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. Estudo 01, p. 05-30.

CURY, Carlos Roberto Jamil; NOGUEIRA, Maria Alice L. G. O Atual discurso dos protagonistas das redes de ensino. In: CUNHA, Luiz Antonio (Coord.). **Escola pública, escola particular e a democratização do ensino**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1986. p. 65-93.

DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado**. São Paulo: Saraiva, 1995. 1174p.

DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. 178p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 751p.

DURHAM, Eunice Ribeiro. O Sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, nº 23, p. 5-27, out. 1993.

DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. **O Ensino privado no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo; NUPES, 1995. 18p. (Documento de Trabalho NUPES nº 3/95)

DURHAM, Eunice Ribeiro. **Uma Política para o ensino superior brasileiro**: diagnóstico e proposta. São Paulo: Universidade de São Paulo; NUPES, 1998. 66p. (Documento de Trabalho NUPES nº 1/98)

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Assembléia Geral das Nações Unidas. Resolução nº 217-A (III), de 10 dez. 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Tradução oficial para o português por *United Nations High Commissioner for Human Rights*. 1948. Disponível em: <http://www.comitepaz.org.br/download/Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 18/03/2008.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade & poder**: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980. 208p.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira**: reforma ou revolução? São Paulo: Alfa-Omega, 1975. 262p.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes**: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. 224p.

FERRAZ, Esther de Figueiredo. Os Sistemas de ensino federal e locais e as respectivas esferas de competência. In: PRADE, Péricles (Org.). **Estudos jurídicos em homenagem a Vicente Ráo**. São Paulo: Resenha Universitária, 1976. p. 165-189.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Interpretação e estudos da Constituição de 1988**: aplicabilidade; congelamento, coisa julgada fiscal, capacidade contributiva, ICMS, empresa brasileira, poder constituinte estadual, medidas provisórias, justiça e segurança, servidor público. São Paulo: Atlas, 1990. 144p.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 5ª tiragem. São Paulo: Atlas, 1993. 336p.

FERREIRA, Renato. **Ações afirmativas**: o debate no Projeto de Lei nº 73/99 e no Estatuto da Igualdade Racial. Rio de Janeiro: Pesquisa Laboratório de Políticas Públicas; Programa Políticas da Cor na Educação Brasileira; Universidade do Estado do Rio de Janeiro: 2006. Disponível em: <http://www.forgrad.org.br/arquivo/ForGRADrenato.ppt>. Acesso em: 25/03/2008.

FREITAS, Marcos Cezar de. Educação Brasileira: dilemas republicanos nas entrelinhas de seus manifestos. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (Orgs.). **Histórias e Memórias da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2005. vol. III, Cap. 12, p. 165-181.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. 279p.

JAYME, Fernando G. **Direitos humanos e sua efetivação pela corte interamericana de direitos humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. 208p.

MARÇAL, Juliane. Avaliação externa, avaliação interna. In: FIDALGO, Fernando; MACHADO, Lucília (Edit.). **Dicionário da educação profissional**. Belo Horizonte: Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, 2000a. Voz, p. 33-34.

MARÇAL, Juliane. Avaliação institucional. In: FIDALGO, Fernando; MACHADO, Lucília (Edit.). **Dicionário da educação profissional**. Belo Horizonte: Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, 2000b. Voz, p. 34.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil**: processo de conhecimento. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. vol. 2. 816p.

MARTINS, Carlos Benedito de Campos. **Ensino pago**: um retrato sem retoques. São Paulo: Global Editora, 1981. 212p.

MARTINS, Carlos Benedito de Campos. O Ensino superior privado no Distrito Federal. **Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, nº 102, p. 157-187, nov. 1997.

MARTINS, Carlos Benedito de Campos. O Novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980). In: MARTINS, Carlos Benedito de Campos (Org.). **Ensino superior brasileiro**: transformações e perspectivas. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 11-48.

MARTINS, Carlos Benedito de Campos. O Público e o privado na educação superior brasileira nos anos 80. **Cadernos CEDES**: antropologia e educação interfaces do ensino e da pesquisa, Campinas, nº 25, p. 63-74, 1991.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. 426p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997a. 733p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997b. 280p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. 665p.

MENEZES, Sheilla. Educação superior: ensino superior. In: FIDALGO, Fernando; MACHADO, Lucília (Edit.). **Dicionário da educação profissional**. Belo Horizonte: Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, 2000. Voz, p. 138-139.

MINTO, Lalo Watanabe. **As Reformas do ensino superior no Brasil**: o público e o privado em questão. Campinas: Autores Associados, 2006. 320p.

MIRANDA, Jorge. Sobre a reserva constitucional da função legislativa. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas constitucionais**: nos 20 anos da Constituição de 1976. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. vol. II, Cap. VI.29, p. 883-905.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 950p.

MOROSINI, Marília. O Ensino superior no Brasil. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (Orgs.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**: século XX. Petrópolis: Vozes, 2005. vol. III, Cap. 20, p. 296-323.

MURIEL, Roberta. **Plano de desenvolvimento institucional – PDI**: análise do processo de implantação. Brasil: Editora Hoper, 2006. 184p.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 304p.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. 520p.

NUNES, Pedro dos Reis. Antinomia. In: NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993a. Voz, p. 76.

NUNES, Pedro dos Reis. Autuar. In: NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993b. Voz, p. 117.

NUNES, Pedro dos Reis. De ofício. In: NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993c. Voz, p. 306.

NUNES, Pedro dos Reis. Dogmática jurídica. In: NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993d. Voz, p. 361.

NUNES, Pedro dos Reis. Dolo. In: NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993e. Voz, p. 361.

NUNES, Pedro dos Reis. Homologação. In: NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993f. Voz, p. 472.

NUNES, Pedro dos Reis. Interpretação (da lei). In: NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993g. Voz, p. 513-514.

NUNES, Pedro dos Reis. Sistema jurídico. In: NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993h. Voz, p. 783.

NUNES, Pedro dos Reis. Teleologia (jurídica). In: NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993i. Voz, p. 811-812.

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (Org.). **A Educação superior no Brasil**. Brasília: CAPES, 2002. Cap. 1, p. 31-42.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: introdução ao direito civil e teoria geral do direito civil. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. vol. I, 464p.

PINHEIRO, Maria Francisca Sales. **Publico e o privado na educação brasileira**: um conflito na constituinte (1987-1988). 1991. 444f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**: arts. 34-112. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. tomo III. 624p.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**: arts. 157-189. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. tomo VI. 602p.

RANIERI, Nina Beatriz. **Autonomia universitária**: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. 147p.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; FAPESP, 2000. 408p.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (R. CEJ)**, Brasília, nº 31, p. 19-30, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero31/artigo04.pdf>. Acesso em: 21/03/2008.

REALE, Miguel. **Revogação e anulamento do ato administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. 110p.

RIBEIRO, Maria das Graças M. **Educação superior brasileira**: reforma e diversificação institucional. Bragança Paulista: EDUSF, 2002. 210p.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Constituição e constitucionalidade**. Belo Horizonte: Ed. Lê, 1991. 232p.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 328p.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2005. 272p.

SAMPAIO, Helena. **Ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo: Editora Hucitec; FAPESP, 2000. 408p.

SANTOS, Maria Rosimary. Avaliação de políticas. In: FIDALGO, Fernando; MACHADO, Lucília (Edit.). **Dicionário da educação profissional**. Belo Horizonte: Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, 2000. Voz, p. 33.

SAVIANI, Dermeval. **A Nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 9. ed. Campinas: Autores Associados, 2004a. 246p.

SAVIANI, Dermeval. A Política educacional no Brasil. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (Orgs.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**: século XX. Petrópolis: Vozes, 2005. vol. III, Cap. 2, p. 30-39.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2004b. 168p.

SCHWARTZMAN, Simon. Ensino público e ensino privado: divergências e convergências. In: MENDES, Candido; CASTRO, Cláudio de Moura (Orgs.). **Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado**. Rio de Janeiro: EDUCAM; ABM, 1984. Cap. V.4, p. 293-301.

SERAFINI, Oscar (Coord.); RIBEIRO, Sérgio Costa (Rel.). Os Possíveis usos de um sistema de avaliação da Educação Superior. In: ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR, 1987, Brasília. **Avaliação do ensino superior**. Brasília: MEC; SESu, 1988. p. 145-147.

SILVA, De Plácido e. Antinomia. In: SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998a. Voz, p. 67.

SILVA, De Plácido e. Hierarquia das leis. In: SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998b. Voz, p. 396.

SILVA, De Plácido e. Jurisdição. In: SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998c. Voz, p. 466-468.

SILVA, De Plácido e. Sistema. In: SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998d. Voz, p. 761-762.

SILVA, De Plácido e. Sistema jurídico. In: SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998e. Voz, p. 762.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. 280p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995. 824p.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A Educação superior privada no Brasil: novos traços de identidade. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Educação superior**: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000. p. 155-179.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. Reforma do estado e reforma da educação superior no Brasil. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Avaliação universitária em questão**: reformas do estado e da educação superior. Campinas: Autores Associados, 1997. Cap. 1, p. 7-40.

SOBRINHO, José Dias. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000. 235p.

SOUSA, José Vieira de. **O Ensino superior privado no Distrito Federal**: uma análise de sua recente expansão (1995-2001). 2003. 279f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília.

TEIXEIRA, Anísio. **Ensino superior no Brasil**: análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989. 186p.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. 785p.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento. 47. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. vol. I. 862p.

TRAMONTIN, Raulino; BRAGA, Ronald. O Ensino superior particular no Brasil: traços de um perfil. In: MENDES, Candido; CASTRO, Cláudio de Moura (Orgs.). **Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado**. Rio de Janeiro: EDUCAM; ABM, 1984. Cap. I.1, p. 19-50.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **Ensino superior privado no Brasil**. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Marco Zero, 2000. 128p.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **Universidades públicas**: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. 183p.

VIEIRA, Sofia Lerche. O Público, o privado e o comunitário na educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 9, nº 27, p. 5-12, set. 1987.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Universidade Federal nos anos 80**: o jogo da política educacional. 1990. 261f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.