

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO SOBRE O ORDENAMENTO JURIDICO CONSTITUCIONAL E INFRA-CONSTITUCIONAL PARA A EDUCACAO SUPERIOR

MAGNO, Michelle Feitosa – UFPA – micmagno@yahoo.com.br

GT: Política de Educação Superior / n.11

Agência Financiadora: Sem Financiamento

Este texto tem por objetivo apresentar os resultados preliminares da pesquisa em desenvolvimento cuja finalidade consiste em analisar as políticas públicas formuladas pelo Estado brasileiro para a educação superior por meio de instrumentos normativos, tendo como marco a Constituição Federal de 1988. Partimos da premissa de que, tais políticas têm sido materializadas a partir do ordenamento jurídico, isto é, por meio de normas cogentes¹. Neste sentido, buscamos situar no presente estudo que nosso ponto de partida é a Constituição Federal, por ser a lei máxima de nosso país, bem como pela sua relevância enquanto ordenadora originária das políticas públicas e ter representado a luta pela normalização democrática e pela conquista do Estado Democrático de Direito.

É mister destacar que se trata de um estudo de caráter bibliográfico, com base na pesquisa documental. Para tanto, estamos realizando um levantamento de toda a legislação que vem regulamentando a educação superior brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988. As categorias de análise empregadas para este fim são: o Estado neoliberal; Direito Público, Direito Constitucional, autonomia da universidade, o financiamento da educação superior.

Estado e Direito – reflexões iniciais

Vivemos constitucionalmente um Estado Democrático de Direito, conforme previsto na Carta Magna em seu Art. 1º. Mais do que isto, temos uma forma de Estado federativa que tem como pressuposto básico a soberania da união. Partimos da Constituição Federal de 1988, pelo fato desta ter representado a ruptura com o ordenamento anterior, logo, nascida no período de transição entre um regime ditatorial e uma democracia, instaurando no plano legal o surgimento de um novo Estado. A Constituição é considerada como a lei máxima do país, hierarquicamente superior a qualquer outra lei nacional e detentora do status de que nenhuma outra norma deverá contrariar o que nela está disposto. Desta forma, a partir dela a educação começa a

¹ Cogente é a regra que é absoluta e cuja aplicação não pode depender da vontade das partes interessadas. Isto implica dizer que o ordenamento jurídico é norma cogente: obrigatória.

tomar novos rumos, assim, como se desenrolaram no cenário nacional a legislação específica (LDB 9394/96) e uma série de outras normas emanadas do Estado.

Gonçalves (2000), conceitua o Estado como a sociedade civil politicamente soberana e internacionalmente conhecida, que tem como objetivo principal o bem comum aos indivíduos e comunidades que estão sob a sua júdice. Hoje é incisivamente notório o crescente intervencionismo estatal nos mínimos detalhes de nossa vida cotidiana, desde o pagamento do imposto de renda à definição de políticas norteadoras dos rumos educacionais.

Ubi status ibi jus (onde houver Estado haverá direito), disse Aristóteles há 2.500 anos. Tal afirmação ainda é plenamente verdadeira, porque dentre os atributos essenciais do Estado, refulgem o poder amparado na força, e o direito que modela o exercício desta.

A Teoria Monista, cujo principal defensor é o jurista alemão Hans Kelsen, postula que Estado e Direito confundem-se em uma mesma realidade. Neste sentido, é comum ouvirmos discursos que apregoam que toda manifestação dos governantes é legítima quando está conforme o direito. O que nos leva a questionar o nosso postulado “Estado democrático de direito”.

Ainda tratando da relação Estado e Direito, temos as doutrinas do publicista alemão Georg Jellinek e a de Hans Kelsen. Jellinek considerava a possibilidade de auto-limitação do poder do Estado pelo próprio direito positivo, o que acarretaria notória questão: se o Estado se limita pelo direito que ele mesmo cria, e que pode alterar via constituinte, então é o direito que depende do Estado, não o inverso. Quanto a Hans Kelsen, este acredita na identidade da ordem jurídica e da estatal, assim, o direito seria, simplesmente o conjunto de normas emanadas do Estado, disso resultando que o Estado cria seu próprio direito e impõe à sociedade a ordem jurídica a que esta deve amoldar-se.

Um dos primeiros teóricos a refletir sobre o papel do Estado foi Nicolau Maquiavel. Para ele, o Estado não tem função de assegurar a felicidade e a virtude, ele teria suas peculiaridades, faria políticas, e seguiria suas próprias técnicas e leis. Segundo Gruppi, no início de sua obra “O Príncipe” Maquiavel revela: “como minha finalidade é a de escrever coisa útil para quem entender, julguei mais conveniente acompanhar a realidade efetiva do que a imaginação sobre esta” (2001, p.11), objetivando com isto demonstrar as coisas como elas são e a realidade política e social como é efetivamente.

Aqui o Estado consiste na dominação e o que está sendo posto é a dominação sobre os homens, muito mais sobre eles do que sobre o território.

Marx nos aponta uma concepção crítica de Estado, na qual a sociedade civil e o Estado têm íntima conexão, ao contrário do que apregoa o pensamento liberal. Para Marx "... as relações jurídicas, bem como as formas de Estado, não podem ser compreendidas por si só, nem pela assim chamada evolução geral do espírito humano, mas têm suas raízes nas relações materiais de existência" (*apud* GRUPPI, 2001, p.31). Em Marx, o Estado é uma consequência da contradição, ele se origina com as classes e, com elas, a luta de classes. Ocorre que a classe que detém a propriedade dos principais meios de produção deve institucionalizar sua dominação econômica por meio de organismos de dominação política, com estruturas jurídicas, com tribunais, com forças repressivas e com outras formas de coercibilidade.

O Estado contemporâneo também se utiliza como instrumento de força de seu discurso ideológico que visa camuflar a contradição entre aquilo que se propõe ser e aquilo que ele é de fato. Seu discurso apregoa a sua finalidade máxima como sendo o bem comum e sua prática vem denotando sua estreita vinculação como o modo de produção capitalista que carrega em seu bojo o princípio da mercantilização universal que, em síntese, afirma que qualquer política pública estatal deve estar em consonância com o mercado.

As reflexões sobre as categorias, Estado e Direito, serão fundamentais nesse estudo pois contribuirão para revelar que concepções educativas o Estado brasileiro vem manifestando na educação superior, materializadas a partir da CF/88, ou seja, nos interessa desvelar os interesses embutidos/ocultos por trás dos aparatos legais.

Neste contexto, assistimos, nas últimas décadas, no país à expansão de um modelo institucional gerencialista que se manifesta em discursos políticos, atos legislativos e medidas aparentemente isoladas de administração e gestão embutidos na reforma administrativa do Estado brasileiro. Tal modelo aparenta ter por referência o atendimento à lógica empresarial e ao mercado competitivo no qual a universidade aparece como uma vitrine funcionalmente adequada ao ideário mercantil e consequentemente às necessidades sociais imediatas de seus "consumidores".

Em função disto, para compreender as políticas públicas de educação é preciso, antes, tecer um olhar crítico sobre as normas que direcionam tais políticas e perceber que proposta de sociedade elas impõem.

Peroni (2003), em suas considerações sobre a redefinição do papel do Estado e as políticas educacionais afirma que os anos 1990 ficaram marcados como aqueles em que se aprofundou o processo de inserção no mercado globalizado e pela aplicação de políticas neoliberais, e que o Estado, como produto desta movimentação passou a emanar normas para as políticas públicas em consonância com esta realidade.

Assistimos na educação brasileira a emergência vigorosa de uma política estatal ordenadora que, entre leis, emendas constitucionais, decretos, pareceres, resoluções e outras formas de manifestação legal, estabelece os rumos da educação no país, muitas vezes, sem reconhecer o sistema educacional e sua dinâmica como partes da realidade histórica, social e cultural.

Diante deste cenário, nossa inquietação perpassa em perceber se as orientações advindas do Estado são genuinamente condizentes com a função social esperada das universidades. Inquieta-nos, assim, saber qual o papel que o Estado vem desempenhando na implementação de políticas públicas para as universidades, uma vez que observamos um viés ideológico, por detrás das normas, de proposição de um modelo de universidade mercantil de cunho capitalista.

Principais instrumentos normativos para a educação superior – de 1988 a 2006

O Estado cumprindo sua função histórica de assegurar o bem comum vale-se do direito como mecanismo ordenador da sociedade. Assim, as leis representam a personificação da finalidade estatal. Bem como em outras áreas, as normas jurídicas estão a disciplinar as ações educativas. Partindo da CF/88, passando pela LDB e pela legislação decorrente, nos deparamos com um Estado regulador de políticas direcionadoras da educação superior.

Apresentamos no quadro a seguir, os principais instrumentos normativos emanados do Estado para a implementação da política para a educação superior no período de 1988 a 2006.

LEVANTAMENTO NORMATIVO – 1988 a 2006

NORMA JURÍDICA	DISPÕE SOBRE
Constituição da República Federativa do Brasil – promulgada em 05 de outubro de 1988	Ordenamento Jurídico do estado brasileiro
LEI 8.958/94	As relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências
LEI 9.394/96	Diretrizes e bases da educação nacional
LEI 10.172/01	O Plano Nacional de Educação
LEI 10.973/04	Incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências
DECRETO 5.773/06	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
Emenda Constitucional Nº 14/96	Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da CF e dá nova redação ao art. 60 do ADCT.
Portaria N.º 301/98	Normaliza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância: Base Legal - Proformação
Lei N.º 10.558/02	Cria o Programa Diversidade na Universidade, e dá outras providências.
DECRETO 5.773/06	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
Lei N.º 9.192/95	Altera dispositivos da Lei n.º. 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários.
Lei N.º 9.536/97	Regulamenta o parágrafo único do art. 49 da Lei n.º. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (transferência ex-officio).
Decreto N.º 3.276/99	A formação em nível superior de professores para atuar na área de educação básica, e dá outras providências.
Lei N.º 10.861/04	Institui o SINAES.
Lei N.º 11.096/05	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 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2004.

GONÇALVES, K. *Direito Constitucional Didático*. São Paulo: Saraiva, 2000.

GRUPPI, L. *Tudo Começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Porto Alegre: L&PM, 2001.

PERONI, V. *Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Cortez, 2003.