

Educação e Cidadania

Prof. Carlos Eduardo de Abreu Boucault

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

Depto de Direito - Campus de Franca - SP

Ano : 2000

A incursão constitucional ativada pela Carta de 1988, evocando o Direito à educação, resultou na inserção de quatro artigos destinados ao regramento do ensino superior no Brasil, disciplinando os princípios da autonomia universitária (art. 207), o dever do Estado em efetivar a garantia de acesso aos níveis de ensino (art. 208), o apoio financeiro do Estado às atividades acadêmicas (art. 213) e o incentivo à pesquisa, nos termos do artigo 218).

Entretanto, convém salientar que a educação, enquanto direito de todos os indivíduos, compete ao Estado conforme se depreende da disposição do artigo 205 da Constituição. Nesse sentido, a participação da sociedade, mediante a adoção de projetos comuns a que acedem recursos públicos e privados, o potencial do indivíduo se desenvolverá, preparando-o ao exercício da cidadania e qualificará sua capacitação profissional.

O fundamento constitucional desse parâmetro se arrima nas funções estatais no que respeita à proteção dos direitos fundamentais, quer, no âmbito do direito interno, quer no plano internacional, correlacionando os princípios consagrados na Constituição e o exercício dos poderes públicos encarregados de gerir a política educacional. A determinação da aplicabilidade das normas constitucionais estabelece a classificação de tais normas, a partir da dinâmica eficaz de seu objeto, considerando-se a natureza auto-aplicável ou dependente de complementação legislativa, a que Vezzio Crisafulli designa "normas programáticas" da Constituição.

Dentre os constitucionalistas mais conceituados, Luiz Roberto Barroso(1) propõe a classificação de normas constitucionais, reordenando as categorias já existentes na teoria geral das normas jurídicas. Segundo sua argumentação, o direito à educação consubstancia-se no campo das normas constitucionais definidoras de direitos, porquanto têm por objetivo imediato a fixação dos Direitos Fundamentais do indivíduo.

Em contrapartida, ao se examinarem os dispositivos atinentes à educação de nível superior, pelo tipo de norma que os define presentes na Carta de 1988, verifica-se seu enquadramento na modalidade de "normas programáticas", porquanto a ação do poder público se manifesta pela eficácia contida dos propósitos enunciados nos artigos da Constituição que versam sobre acesso aos níveis de ensino e sobre financiamento das atividades universitárias, na medida em que, nos termos do artigo 208, "o dever do Estado com a educação será efetivado com a garantia de", ou, "as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Estado", (art. 213, §2º).

Contudo, a concepção de "normas programáticas", na moldura clássica que corresponderia a normas que continham enunciados políticos, expectativas morais cuja concretização figurava nos ideais das políticas metalegislativa, não condiz com a eficácia jurídica das normas positivas, observando-se a natureza vinculativa dos preceitos constitucionais elaborados num modelo de Estado Social.

Ademais, não se pode olvidar de que inexistente distinção entre princípios e normas, a partir do pressuposto segundo o qual, os princípios são dotados de normatividade e, portanto, têm aplicação imediata. Conjugando-se a disposição do artigo 3º da Constituição Federal em vigor, a política da educação do ensino superior, como mecanismo vital ao desenvolvimento da cidadania, circunscreve o ensino superior na seara dos imperativos democráticos, reduzindo as desigualdades sociais.

A evidência desse princípio se corporifica no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o qual aponta uma melhora nas condições de vida da população brasileira, com base na educação. De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) o Brasil passou a ocupar a 74ª posição, quatro pontos acima com relação ao último relatório. Todavia, a melhora se revelou no aumento de demanda de matrículas, fato que implicou em melhora quantitativa, mas não qualitativa dos padrões de ensino.

Diante dos níveis de desigualdade econômica e social agravados pela distribuição de renda, que acentua a diferença econômica entre os Países, constatou-se que a concentração continua alta, notadamente na América Latina. E as mudanças na ordem mundial exigem adequações por parte de atores globais, como Fundo Monetário, ONGs, para garantir a proteção de direitos humanos e fundamentais, com base nos relatórios técnicos do PNUD.

Outro aspecto a ser ressaltado é o da inequivalência entre o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) e a melhoria das condições de vida, avaliadas pelo acesso da população, em termos de rendimentos, à educação e à saúde.

As dificuldades enfrentadas pelo governo brasileiro e seus pares na América Latina, na erradicação do analfabetismo, baixa escolaridade, níveis de repetência e evasão escolar, vêm acentuando a distorção nos níveis de ensino, desde o curso fundamental, passando pelo ensino médio e o nível superior. A taxa de escolaridade, embora apresente itens consideráveis de evolução, persiste registrando uma parcela da população excluída do mercado de trabalho.

No que tange à política de investimentos na Educação, o percentual do PIB situa o Brasil na 59ª posição, e, nesse ponto, a dicotomia "público" e "privado", no campo do ensino descortina um conjunto de parcerias que formam recursos voltados para garantir a pesquisa científica, bem como na diversificação dos tipos de formação de nível superior e na criação de programas de formação escolar continuada, para suprir as deficiências hauridas no currículo escolar e no processo básico de aprendizagem.

A eficácia social das normas constitucionais no sistema brasileiro sofreu o impacto da entrada em vigor da lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A orientação colimada pelo diploma legal deparou com resistências e contestações de vários setores universitários, em fase das distorções geradas pelo modelo educacional brasileiro, que, a despeito da vigência da nova legislação, não parece contar com soluções idôneas a corrigir os índices de desequilíbrio da política de ensino.

Dessa forma, o princípio da descentralização universitária, no âmbito da administração acadêmica, denota um estado de perplexidade, comparado à primeira LDB, de 1961, e a legislação posterior, aprovada na vigência da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, até a aprovação da nova lei. Comentando a evolução legislativa e os acidentes de tramitação do processo legislativo, observa Leonor Tanuri(2): "Nas atuais circunstâncias é de se temer o retorno a uma fase em que os esforços se canalizam para a mera denúncia da política educacional, em detrimento de uma ação construtiva em prol de uma educação competente, compatível com as conquistas da modernidade e adequada aos interesses da Nação".

Na verdade, a autora constata a política de centralização das medidas

educacionais, característica do regime militar, através da atuação do Conselho Federal de Educação, que foi rejeitada pelos meios acadêmicos; após a vigência da nova Constituição, as associações de educadores aspiravam a uma nova LDB, cujo texto foi discutido e apoiado pelos Deputados relatores da legislatura passada, como Otávio Elísio, Jorge Hage, na Câmara e, no Senado, por Cid Sabóia. Entretanto, um novo projeto, o substitutivo Darcy Ribeiro, acabou por ser incorporado por Medidas Provisórias, deixando de contemplar as inúmeras contribuições do grupo de educadores para a elaboração de um projeto legitimado pelos representantes da Educação.

No que respeita ao ensino superior, a sistemática brasileira prevê que a atividade educacional é função pública, admitindo a participação da iniciativa privada. Nina Beatriz Ranieri(3) observa que, embora o código de Educação do Estado de São Paulo (Lei nº 10.125, de 4/6/1968) mantenha a ótica da educação como prestação de função pública, que pode ser delegada à iniciativa privada, opina a autora pela ab-rogação de tal princípio, embasada no teor do artigo 3º da Constituição Federal, que estabelece: "A educação é função de eminente interesse social, e as pessoas jurídicas naturais de Direito Privado, que mantenham estabelecimentos de qualquer grau ou nível de ensino, são consideradas como investidas em função de caráter público, cabendo-lhes, em matéria educativa, os deveres e responsabilidades inerentes ao serviço público". Reforça a autora que a dicotomia "pública-privado" se justifica apenas pelo exame da natureza e o regime das instituições de ensino superior, porquanto a LDB utiliza indistintamente expressões designativas das aludidas instituições, em face da não-exclusividade da prestação educacional pelo Estado.

Perscrutando o alcance dos princípios contidos na LDB e a construção da cidadania, mediada pelo acesso ao ensino superior, em lúcida crítica, Lourdes Marcelino Machado(4) contrapõe as diretrizes gerais da educação nacional, na medida em que a nova lei esboça um perfil do sistema de ensino e os objetivos buscados para a formação da cidadania, ideada no desenvolvimento e no trabalho, numa era globalizada, pelas transformações do mercado mundial.

A preocupação da autora centra-se nas práticas do cotidiano da vida acadêmica, no processo de recepção e de aplicação dos princípios consagrados na Constituição Federal, na LDB, pelas instituições universitárias da rede pública e privada existentes no País, no momento em que a implantação da lei se formata no conteúdo de planejamentos e diretrizes escolares. Assim preleciona: "As diretrizes e bases da educação não têm outra maneira de existir, de materializar-se, senão como parte integral da complexa realidade cotidiana da escola. Por essa razão, ao invés de discutir em que medida a escola se ajustará ao texto legal, procuro destacar que o ordenamento interno das escolas, na busca da construção da cidadania em tempos interno de globalização, dependerá não só das virtudes, advindas do texto legal ou será impedido pelos seus vícios, mas da reconstrução de relações que entre si estabelecem professores, alunos e conhecimento".

Modernamente, o valor da democracia se realiza pelo grau de participação do indivíduo na comunidade, daí se vinculando à noção de cidadania, integrando a ação do estado, da sociedade civil e da Universidade.

Os desafios que a sociedade brasileira deverá arrastar estimulam expedientes técnicos por parte de medidas governamentais tendentes a ampliar o ensino superior no país, mediante o controle de qualidade dos cursos universitários. E a tendência de crescimento cristaliza-se entre os anos 1994 e 1999, em que a quantidade de alunos inscritos em faculdades e universidades brasileiras aumentou consideravelmente, conforme dados do último censo educacional do Ministério da Educação.

Não obstante o papel exercido pelas universidades públicas representando a alternativa institucional do fomento à pesquisa e ao conhecimento científico, a

escassez de recursos destinados à educação superior tem limitado o desempenho operacional no financiamento de projetos que atendam a critérios cada vez mais sofisticados e exigentes em rede de investimentos destinados à modernização das técnicas da administração universitária. Nesse contexto, a atuação da rede privada de ensino superior tem se aliado à formulação de novas diretrizes, priorizando uma formação genérica para o desempenho das profissões, em consonância com a política de expansão do ensino superior deflagrado pelo Ministério da Educação.

A movimentada trajetória do ensino superior no País legitima o funcionamento de cursos universitários da rede particular de ensino, cujo desempenho assumiu novas feições e procedeu a reformas institucionais e acadêmicas para responder à demanda de vagas, suprindo a deficiência de vagas no ensino noturno, oferecendo atividades de extensão e enriquecendo o atendimento à população carente, por meio de projetos comunitários articulados com as políticas setoriais voltadas para o exercício e conscientização da cidadania.

O acesso crescente de estudantes ao ensino universitário torna o processo educacional mais complexo: o aumento do contingente escolar no ensino fundamental e no médio, que antecedem o ensino superior, resulta no aumento de vagas nas universidades. Mas a democratização da educação superior franqueada aos jovens brasileiros exigirá, ainda, esforços ingentes do governo e da sociedade, da comunidade latino-americana e das organizações internacionais que deverão propugnar pelo desenvolvimento social, mobilizando recursos para ajuda oficial ao desenvolvimento e à amenização da dívida dos países pobres.

NOTAS

1. Barroso, Luiz Roberto - O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas - Renovar, Rio de Janeiro, 1990.
2. Tanuri, Leon M. - A nova LDB e a questão da administração educacional. Nova LDB - Trajetória para Cidadania? - Arte e Ciência, S. Paulo, 1998.
3. Ranieri, Nina Beatriz - Educação Superior, Direito e Estado. FAPESP/EDUSP, S. Paulo, 2000.
4. Machado, Lourdes M. - A nova LDB e a construção da cidadania - Nova LDB: trajetória para a cidadania? - Arte e Ciência - S. Paulo. 1998.