EDUCAÇÃO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PRIVADAS NA CONCRETIZAÇÃO DOS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA[1]

SUPERIOR EDUCATION AND DEVELOPMENT: THE ROLE OF PRIVATE HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS TO ACCOMPLISH FUNDAMENTAL PURPOSES OF THE REPUBLIC

Vinicius Figueiredo Chaves[2]

Resumo:

Este artigo aborda as relações entre a educação superior e o desenvolvimento, com destaque para a investigação do papel das instituições privadas na concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. No decorrer do estudo, são analisadas a evolução do conceito de desenvolvimento e as barreiras a sua realização, assim como as transformações do panorama do ensino superior no país, com a ascensão das instituições privadas e a necessidade de que esse crescimento seja acompanhado de novos paradigmas de responsabilidade social empresarial. É também realizada uma análise das atribuições do Estado brasileiro enquanto regulador do setor, em busca de subsídios que permitam a avaliação da medida recomendável de intervenção do Ministério da Educação, com a indicação de alguns pontos onde parece excessiva e contrária à sistemática constitucional.

Palavras-chave: Educação superior; instituições privadas de ensino; desenvolvimento.

Abstract:

This paper discusses the relations between higher education and development, focused on the investigation of the role of private institutions to achieve fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil. During the study, it is analyzed the evolution of the concept of development and the obstacles to its implementation, as well as changes in the landscape of higher education in the country, as from the ascension of private institutions, and the necessity of growth is followed by new paradigms corporate social responsibility. It is also conducted an analysis of the powers of the Brazilian state as

---

[1] Este trabalho reúne conclusões parciais sobre as pesquisas do NEPIES-BR – Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre as Novas Institucionalidades do Ensino Superior no Brasil.

[2] Mestrando em Direito Público e Evolução Social pela UNESA/RJ; pós-graduado em Direito Empresarial pela FGV/RJ. Professor Auxiliar da UNESA/RJ e Professor Substituto da UERJ.

regulator of the sector, seeking subsidies that allow the assessment of the measure recommended intervention of the Ministry of Education, indicating some points which seem to be excessive and contrary to constitutional systematic.

Key words: Higher education; private institutions; development.

Sumário: Introdução; 1. Desenvolvimento; 1.1. A dificuldade de formulação de um conceito único e a sua problemática; 1.2. Os marcos históricos do reconhecimento do direito ao desenvolvimento e as suas primeiras formulações teórico-conceituais; 1.3. O direito ao desenvolvimento na ONU, conforme enunciado pela Resolução nº 41/128 (1986); 1.4. O desenvolvimento como liberdade; 1.5. O desenvolvimento e os demais objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; 2. Educação Superior no Brasil; 2.1. Educação superior e desenvolvimento; 2.2. A educação como direito fundamental; 3. Novas institucionalidades no ensino superior no Brasil; 4. O papel das instituições de ensino superior na concretização dos objetivos fundamentais da República: rumo a novos paradigmas de responsabilidade social empresarial; 5. A intervenção regulatória do Ministério da Educação e as barreiras à concretização dos objetivos fundamentais da República; 5.1. Avaliação da avaliação: por um sistema de avaliação do ensino superior mais justo; Considerações finais.

Introdução

> "A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo" (Nelson Mandela).

"Desenvolvimento" é um assunto em destaque especialmente a partir da década de 70 e têm conduzido Estados e organizações internacionais a análises econômicas, jurídicas, sociais, históricas e culturais, todas voltadas à criação de condições favoráveis a sua plena realização. Consequência deste engajamento dos países e da comunidade internacional em torno da necessidade de se garantir melhores condições de vida às pessoas, o desenvolvimento foi alçado à condição de direito humano e a sua promoção dever dos Estados, que devem concentrar esforços na formulação de políticas adequadas a este fim.

No Brasil, a matéria foi incluída nas pautas de prioridades e elevada a determinação constitucional específica: a Carta de 1988, além de estabelecer um extenso elenco de direitos garantidos às pessoas, prescreveu objetivos fundamentais a serem alcançados, dentre os quais o desenvolvimento. Por outro lado, a referência na Lei Maior não tem se mostrado suficiente a sua plena consumação, indicativo de que o país não foi capaz de promover as transformações que lhe são necessárias e permanece

marcado por tensões sociais decorrentes da exclusão e da privação de meios para a satisfação das necessidades humanas.

Certamente, há inúmeros obstáculos de várias ordens que problematizam a efetivação do desenvolvimento e a concretização sustentável dos demais objetivos fundamentais da República. Em meio a esse quadro desafiador, que revela um enorme conjunto de demandas e carências, a educação superior assume um papel decisivo na remoção destas barreiras à superaração do atual estágio por um estado de coisas superior.

Os últimos anos têm sido marcados por diversas alterações significativas no ensino brasileiro, especialmente a transformação de instituições de ensino superior, antes filantrópicas, em organizações sociais e entidades públicas de natureza privada, com finalidade lucrativa. Tal reconfiguração se opera especialmente em razão de o sistema público não ter se mostrado capaz de absorver toda a demanda de acesso à educação superior, em quantidade e qualidade compatíveis com as necessidades nacionais. As instituições privadas, assim, assumem importantes papeis como atores sociais e precisam estar preparadas para a absorção dessa demanda, com a preocupação de promover a inclusão social.

A hipótese deste trabalho ergue-se em meio a este cenário de necessidade de antecipação de uma sociedade que se deseja construir, onde as muitas discussões sobre desenvolvimento esbarram numa questão essencial: qual o papel das instituições privadas de ensino superior na concretização dos objetivos fundamentais da República? A construção de respostas possíveis a esta questão demanda permanentes análises e reflexões concretas e específicas, assim como discussões teórico-filosóficas. De um lado, depende do exame das relações entre a educação superior e o desenvolvimento e, mais especificamente, entre o Direito e o desenvolvimento. De outro, implica a necessária análise do papel do Estado perante a educação superior, debate que passa pelas discussões sobre a regulação deste setor no Brasil. Em meio às diversas questões fundamentais possíveis, uma assume especial relevância: em que medida é recomendável a (necessária) intervenção do Ministério da Educação no mercado do ensino superior?

No item 1, serão analisadas a evolução do conceito de desenvolvimento e as barreiras a sua realização. O item seguinte (2) será dedicado ao estudo das relações entre a educação superior e desenvolvimento. O item 3 apresentará o panorama das transformações do ensino superior no Brasil, que revela a ascensão das instituições

privadas e novas institucionalidades. No item 4, o foco recairá sobre o papel das instituições de ensino superior na concretização dos objetivos fundamentais da República. Finalmente, no item 5, serão examinados alguns aspectos da intervenção regulatória do Estado brasileiro no setor da educação superior.

1. Desenvolvimento

1.1. A dificuldade de formulação de um conceito único e a sua problemática

A primeira grande dificuldade de qualquer investigação sobre a temática do desenvolvimento é a formulação de um conceito suficientemente abrangente de seus múltiplos conteúdos. Por se tratar de uma palavra de sentido amplo, à qual não raramente se agregam diversos adjetivos[3], tem conduzido as tentativas de sua definição a conotações distintas e muitas vezes contraditórias, incapazes de alcançar uma integridade conceitual[4].

Não se pode negar que a "ideia do desenvolvimento está no centro da visão do mundo que prevalece em nossa época"[5] e que as clássicas concepções (ver referência 4) vêm sendo substituídas por visões mais humanas e sociais[6]. Por outro lado, é igualmente induvidoso que a sua promoção é um compromisso que traz obstáculos de várias ordens. As sociedades, em grande parte, são ainda incapazes de propiciar condições à satisfação plena das necessidades humanas fundamentais, e essa dificuldade na remoção das barreiras a sua realização mantém uma situação de inaceitável hiato entre o possível e o realizado em matéria de indicativos de qualidade de vida das pessoas. Assim, o desenvolvimento (ausência de) consiste no maior problema de nosso tempo e também

---

[3] BARRAL, Welber. Direito e Desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, Welber (Org.). Direito e Desenvolvimento: Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. - São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 31.

[4] Segundo Welber Barral, ao longo do tempo, estas distintas interpretações expressaram diferentes visões do desenvolvimento e o seu conceito já esteve atrelado ao poderio político-militar, ao poder econômico ou, como se viu ao longo do século XX, identificado com o crescimento econômico. In: BARRAL, Welber (Org.). Direito e Desenvolvimento: Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. - São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 28.

[5] FURTADO, Celso. Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-cultural. - 3ª ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 7.

[6] LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988. In: BARRAL, Welber (Org.). Direito e Desenvolvimento: Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. - São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 95.

do nosso país, onde a sua realização, aliás, se tornou determinação constitucional específica[7].

A compreensão dos significados do desenvolvimento configura requisito fundamental à superação do atual estágio por um estado de coisas superior. Portanto, são fundamentais a busca de redefinições teóricas e o estabelecimento de concepções capazes de moldurar delineamentos para a sua efetiva realização. Por outro lado, considerando a extrema dificuldade de formulação de uma definição única e suficientemente abrangente, tem-se como oportuna a enunciação dos marcos históricos do "direito ao desenvolvimento" e os conteúdos de suas primeiras formulações teórico-conceituais, assim como os seus aspectos no âmbito brasileiro, especificamente sob a égide da Constituição de 1988, e o exame de algumas de suas principais concepções que, somadas, contribuem para a evolução de seus significados e podem auxiliar na formulação de uma proposta, não de um conceito fechado, mas sim de seus reais contornos.

1.2. Os marcos históricos do reconhecimento do direito ao desenvolvimento e as suas primeiras formulações teórico-conceituais

Conforme descreve Bedin[8], o direito ao desenvolvimento iniciou o seu processo de conformação legal com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), em seu artigo XII[9], mas teria adquirido maior consistência somente a partir da década de 70 do século XX. O conceito teórico, por sua vez, teria sido abordado pela primeira vez por Keba Mbaye, jurista senegalês, numa conferência sobre a necessidade de afirmação do direito ao desenvolvimento, em sessão inaugural do Curso de Direitos

---

[7] WALD, Arnoldo. O Direito do Desenvolvimento. In: CLÉVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto (Org.). Direito Constitucional: constituição financeira, econômica e social. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 6, p. 273, 2011.

[8] BEDIN, Gilmar Antônio. Direitos Humanos e Desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento. [*on line*]. *Revista Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí, ano 1, n.1, jan./jun. 2003, p. 123-149. Disponível em <http://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/70/27>. Acesso em 03 de junho de 2012.

[9] ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. [*on line*]. Art. 22. Todo homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e á realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade. Disponível em <http://www.unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf>. Acesso em 05 de junho de 2012.

Humanos de Estrasburgo. Segundo Peixinho e Ferraro[10], meses após, Karel Vasak manifestou-se no sentido de considerar o direito ao desenvolvimento como parte da terceira geração de direitos humanos.

Em 1977, a Comissão de Direitos Humanos da ONU, por intermédio da Resolução nº 4 (XXXIII), de 21 de fevereiro, reconheceu explicitamente o direito ao desenvolvimento, ao mencionar a necessidade de remoção dos obstáculos essenciais à realização plena dos direitos econômicos, sociais e culturais e, em seguida, recomendar a realização de um estudo sobre o tema das dimensões internacionais do direito ao desenvolvimento como direito humano em relação a outros direitos humanos, incluindo as necessidades humanas fundamentais. A Resolução de 1977 teria sido reafirmada pela Resolução nº 5, de 1979, que reiterou o "direito ao desenvolvimento" como direito humano[11].

Em seguida aos documentos expedidos pelas Nações Unidas, outros documentos internacionais passaram a também assegurar o direito ao desenvolvimento, tal como a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a Carta da Organização dos Estados Americanos e a Carta Encíclica Papal[12] de Paulo VI, de 1967, sobre o desenvolvimento dos povos, até que, em 1986, foi expedido o mais significativo deles, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução nº 41/128, proclamou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento que, por sua importância, merece referência específica.

---

[10] PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI. [on line]. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2012.

[11] BEDIN, Gilmar Antônio. Direitos Humanos e Desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento. [*on line*]. *Revista Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí, ano 1, n.1, jan./jun. 2003, p. 123-149. Disponível em <http://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/70/27>. Acesso em 05 de junho de 2012.

[12] VATICANO. Carta Encíclica Papal de 1967. [*on line*]. Disponível em <http://www.vatican.va/hole_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum_po.html>. Acesso em 06 de junho de 2012.

1.3. O direito ao desenvolvimento na ONU, conforme enunciado pela Resolução nº 41/128 (1986).

Em 1986, reconhecendo o desenvolvimento como um processo econômico, social, cultural e político abrangente, com vistas ao permanente incremento do bem-estar da coletividade e dos indivíduos, a Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução nº 41/128, proclamou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. O texto manifesta a preocupação das Nações Unidas com os sérios obstáculos ao desenvolvimento e à própria dificuldade no que diz respeito a sua completa realização.

O desenvolvimento foi enunciado como direito humano inalienável, habilitando toda pessoa e todos os povos a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, através do qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. A pessoa humana foi alçada a posição de sujeito central do desenvolvimento, e também considerada responsável por ele, nos planos individual e coletivo, no sentido de promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento.

Aos Estados foi atribuído o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, com vistas ao constante aprimoramento do bem-estar dos indivíduos, bem como a responsabilidade primária pela criação das condições favoráveis a sua realização, cabendo também tomar, em âmbito interno, as medidas necessárias para a promoção desse direito, assegurando igualdade de oportunidade para todos no acesso, de fortalecimento progressivo, aos recursos básicos, **educação** (grifamos), serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa de renda (aspectos indivisíveis e interdependentes), através de reformas apropriadas à erradicação de todas as injustiças sociais.

1.4. O desenvolvimento como liberdade

A concepção de desenvolvimento como liberdade é uma contribuição do pesquisador indiano Amartya Sen[13], estudioso da filosofia e da economia. Tal como

[13] Amartya Sen recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1998, pelas suas contribuições para a teoria da decisão social e do *welfare state*.

adverte Correia da Silva[14], "o ponto de partida desta abordagem reside na identificação da liberdade como o principal objecto do desenvolvimento".

Na obra "*Development as Freedom*"[15], o desenvolvimento é encarado como um processo de dilatação das liberdades reais de que as pessoas gozam, atrelado à necessidade de eliminação das restrições que lhes são impostas por determinadas circunstâncias e que lhes reduzem as escolhas e oportunidades sociais, políticas e econômicas de exercício de suas ações racionais. Na visão do economista, "os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento"[16], o que está estreitamente relacionado sobretudo com a necessidade de melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos.

Seguindo o pensamento de Sen, é possível perceber que a capacidade de realização das pessoas se encontra influenciada por um somatório de questões, tais como as oportunidades econômicas, pelas liberdades políticas, pelos poderes sociais e por condições de possibilidade como a boa saúde, a educação, e o incentivo e estímulo às suas iniciativas. Seguramente, o alargamento de tais capacidades depende do acesso à educação de qualidade, em todos os seus níveis, e notadamente no nível superior.

1.5. O desenvolvimento e os demais objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil

No preâmbulo[17][18] da Constituição de 1988, o desenvolvimento foi exposto como um dos valores supremos da sociedade brasileira. Foi enunciado também como

---

[14] CORREIA DA SILVA, João. Amartya Sen: "Desenvolvimento como Liberdade". [*on line*]. Disponível em <http://www.fep.up.pt/docentes/joao/material/desenv_liberdade.pdf>. Acesso em 12 de agosto de 2012.

[15] SEN, Amartya. *Development as Freedom*. – Oxford, UK: Oxford University Press, 1999.

[16] SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta. – São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 28-29.

[17] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [*on line*]. Preâmbulo: "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil." Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10 de outubro de 2012.

[18] Para Jorge Miranda, "um preâmbulo ou proclamação mais ou menos solene, mais ou menos significante antespota ao articulado não é componente necessário de qualquer Constituição; é tão-somente

um objetivo fundamental[19] da República Federativa do Brasil - ao lado da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem de todos. Tais objetivos não podem ser tratados como mero ideal, mas algo a ser efetivamente perseguido e assegurado pelo Estado, na medida em que "os princípios subscritos como objetivos devem nortear toda a interpretação das demais normas constitucionais, bem como serem efetivados por meio dos atos dos órgãos públicos."[20]

A Constituição não determina expressamente quais os contornos do desenvolvimento almejados e nem mesmo os instrumentos para efetivá-lo. Somente a interpretação dos demais dispositivos pode auxiliar no encontro dos valores considerados relevantes pelo constituinte no processo de sua busca[21]. Assim, através de uma análise crítica e sistemática das ordens consagradas na Lei Maior, é possível perceber que uma concepção adequada do desenvolvimento brasileiro aponta para que ele seja socialmente inclusivo, melhor distribuído entre as regiões do país, gerador de empregos cada vez mais qualificados, renda e bem estar. Desenvolvimento que sinalize um futuro mais promissor, capaz de reduzir o inaceitável hiato entre o realizável e o realizado em matéria de direitos fundamentais, onde a educação superior assume papel de extrema relevância.

---

um elemento natural de Constituições feitas em momentos de ruptura histórica ou de grande transformação político-social". Quanto à natureza do preâmbulo, destaca o professor português: "A doutrina distribui-se por três posições: a tese da irrelevância jurídica; a tese da eficácia idêntica à de quaisquer preceitos constitucionais; entre as duas, a tese da relevância jurídica indirecta ou principialista, não confundindo preâmbulo e preceituado constitucional. De acordo com a primeira tese, o preâmbulo não se situa no domínio do Direito, situa-se no domínio da política ou da história; de acordo com a segunda, ele acaba por conter também um conjunto de regras; de acordo com a terceira, o preâmbulo participa das características jurídicas da Constituição, mas sem se confundir com o articulado". MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição – 2ª ed., rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 306-307-308.

[19] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [*on line*]. Art. 3º 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. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 25 de outubro de 2012.

[20] PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI (p. 6961). [on line]. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2012.

[21] LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988. In: BARRAL, Welber (Org.). Direito e Desenvolvimento: Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. - São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 98.

2. Educação superior no Brasil

2.1. Educação superior e desenvolvimento

> "O Brasil tem o desafio de elevar a qualidade da sua educação correndo contra o tempo. O conhecimento é fator decisivo para o desenvolvimento social e econômico e a afirmação soberana das nações. Quantos excelentes profissionais o Brasil deixa de ter porque não lhes dá acesso ao ensino?" (Luis Inácio Lula da Silva)

Como visto nas linhas acima, um dos maiores desafios teóricos do século XXI é a redefinição do conceito de desenvolvimento[22]. Por sua amplitude e complexidade, o tema dificulta um consenso teórico de unicidade. Trata-se, assim, de um termo de múltiplos conteúdos, em permanente construção, cuja dimensão deverá ser constantemente ampliada com a evolução da sociedade. Neste sentido, as diferentes concepções existentes sobre o desenvolvimento não devem ser consideradas excludentes, mas sim interligadas e complementares. Devem orientar e direcionar a ação e atuação do Poder Público com a finalidade de busca de um modelo baseado na descoberta das potencialidades nacionais, capaz de garantir a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos.

Os Estados têm encontrado inúmeros obstáculos à satisfação das necessidades humanas através da garantia da efetividade dos direitos, especialmente porque, seguindo a já clássica lição de Bobbio, "descendo do plano ideal ao plano real, uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva."[23] Isto indica que a efetividade[24] não pode ser alcançada através da simples afirmação dos direitos, afinal, "direitos não nascem em árvores."[25]. Certamente, o esgotamento do

---

[22] BARRAL, Welber. Direito e Desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, Welber (Org.). Direito e Desenvolvimento: Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. - São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 32.

[23] BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 63. (6ª Reimpressão).

[24] Conforme destacado por Ingo Wolfgang Sarlet, estamos a vivenciar um verdadeiro mal-estar constitucional e um pessimismo pós-moderno, em decorrência da crise de efetividade e identidade pela qual passam tanto o Estado, a Constituição e os direitos fundamentais. SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito Constitucional Brasileiro. [on line]. Disponível em <http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br>. Acesso em 28 de outubro de 2012.

[25] GALDINO, Flávio. Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos – Direitos não Nascem em Árvores. Editora: Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2005, p. 12.

modelo de Estado que se propõe a suprir todas as necessidades da sociedade impõe reflexões sobre a imprescindibilidade de se garantir aos indivíduos condições para a própria satisfação de suas necessidades, de onde se conclui que, mais do que nunca, a educação é fundamental para propiciar ao homem uma vida em dignidade. Na lição de López, a educação consiste em um "tema de maior interesse e prioridade, pois não é possível pensar na formação dos cidadãos que uma nação necessita, ou a economia e o desenvolvimento social que ela requer sem levá-la em consideração, independentemente do modelo que se tenha proposto como paradigma."[26]

De acordo com o dicionário da língua portuguesa[27], educar consiste em "despertar as aptidões naturais do indivíduo (...) aprimorando-lhe as faculdades intelectuais (...), instruir, ensinar". Assim, a educação, em qualquer de seus níveis, ao desenvolver as capacidades psíquicas, intelectuais e morais da pessoa, amplia os horizontes do conhecimento humano e expande as suas potencialidades.

Conforme ressalta Chaves[28], o lamento (referenciado acima) do então presidente Lula, ainda em 2004, por ocasião da cerimônia de posse do Conselho Nacional de Educação, permanece atual e impõe políticas públicas e privadas capazes de romper as amarras que impedem processos sustentados de evolução e qualificação de níveis de escolaridade no Brasil. Ao analisar os indicadores do ensino superior do país, destaca que temos apenas 12,5% dos trabalhadores com formação superior completa, enquanto na Coréia do Sul e no Japão esses percentuais alcançam 40 e 45%, respectivamente. Adverte também que, temos somente 6 engenheiros para cada 100 mil habitantes, ao passo que EUA e Japão têm, respectivamente, 24 e 25. São, portanto, "perversos os indicadores e muito baixos os nossos níveis de competitividade."

O ensino superior, por representar um nível mais elevado de educação, tem papel fundamental[29] na promoção do desenvolvimento, podendo ser diretamente relacionado ao processo identificado por Sen[30], no sentido da dilatação das liberdades reais de que as pessoas gozam e eliminação das restrições que lhes são impostas, e que lhes reduzem as escolhas e oportunidades sociais, políticas e econômicas de exercício

---

[26] LÓPEZ, Margarita Quintero. A educação em Cuba: seus fundamentos e desafios. [*on line*]. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142011000200006&script=sci_arttext>. Acesso em 25 de fevereiro de 2013.

[27]DICIONÁRIO DE PORTUGUÊS AURÉLIO. [*on line*]. Disponível em <http://www.dicionariodoaurelio.com/Educar.html>. Acesso em 08 de março de 2013.

[28] CHAVES, Ruy. Desafios ao ensino superior. *Jornal O Popular*. Goiânia, 20 de dezembro de 2012. Primeiro Caderno, p. 9.

[29] O que não exclui o papel, também fundamental, dos demais níveis de educação, fundamental e médio.

[30] SEN, Amartya. *Development as Freedom*. – Oxford, UK: Oxford University Press, 1999.

de suas ações racionais. Portanto, o alcance de elevados níveis de educação superior representa progresso, evolução, integração, justiça e bem estar social, qualidade de vida, enfim, a realização dos objetivos fundamentais da República. A concretização desses objetivos, assim, está intimamente relacionada à ampliação das oportunidades de acesso quantitativo e qualitativo ao ensino superior, pois permitirá a produção de um conjunto de transformações capazes de proporcionar às pessoas uma vida em dignidade. Quanto ao tema, a visão presente no Plano Nacional de Educação para o período 2001-2010:

> Nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior. 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. Para que estas possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo. (Plano Nacional de Educação. 2001-2010. **LEI Nº 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001)**

É preciso observar que a ausência de desenvolvimento ou, mais especificamente, o estado de subdesenvolvimento, deve ser tido como a antítese do receituário constitucional brasileiro[31]. A superação desse estágio, ainda inaceitável, dependerá do estabelecimento de uma estrutura institucional adequada, que traduza eficiência ao funcionamento do setor de educação, tornando-o virtuoso para alcançar o bem comum e o interesse geral, constituindo um ponto decisivo para o sucesso ou não do modelo brasileiro. Este processo deverá estar pautado na colaboração entre Estado e comunidade e entre Estado e mercado[32], o que impõe a concentração de esforços na construção de uma estratégia de desenvolvimento que assegure níveis mais elevados de expansão do ensino superior público e privado, com permanentes reflexões sobre o papel das instituições privadas no ensino superior e também acerca da intervenção do Poder Público neste setor. Estado e instituições privadas não são antagônicos ou substitutos. São complementares.

Conclui-se, assim que a expansão do ensino superior é absolutamente imprescindível ao desenvolvimento sustentado e à consecução dos objetivos maiores da Nação. O Brasil não conquistará posição mais importante na nova ordem internacional sem a ampliação de seus níveis gerais de escolaridade, especialmente no ensino

---

[31] PETTER, Lafayete Josué. Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 165.

[32] SCHAPIRO, Mario Gomes; TRUBEK, David M. Redescobrindo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. In: SCHAPIRO, Mario Gomes (Org.). Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 27-72.

superior, cenário em que as instituições de ensino privadas devem ser entendidas como uma das principais formas pela qual se atingirá o desenvolvimento e este, por sua vez, como o instrumento de geração de progresso e evolução sociais.

2.2. A educação como direito fundamental

A Constituição de 1988, em seu artigo 6º, enuncia a educação como direito social, mas não o inclui dentre aqueles direitos incluídos no rol do artigo 5º, referenciados como fundamentais, vale dizer, não o qualifica como tal. A primeira indagação a se fazer é: seria possível considerar, sob o ponto de vista do ordenamento jurídico brasileiro, a educação como direito fundamental? A relevância desta definição impõe algumas considerações sobre esta categoria de direitos.

Segundo o professor português Jorge Miranda[33], os direitos fundamentais consistem em "*direitos ou posições jurídicas subjectivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material*". A concepção de Sarlet[34], mais abrangente, além de indicar conexão com as posições jurídicas concernentes às pessoas do ponto de vista do direito constitucional positivo, e apontar os aspectos formal e material da Constituição, aborda as questões de conteúdo, importância e significado de tais direitos. De acordo com esta visão, os direitos fundamentais são:

> Todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do catálogo).

A História tem revelado permanentes transformações deste sistema e uma evolução baseada nos ideais de acumulação, variedade e abertura deste catálogo a novos direitos: i) a ideia de acumulação se encontra relacionada ao fato de que, em cada

---

[33] MIRANDA, Jorge. Manual de direito constitucional: direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 1998, p. 7.

[34] SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. – 3ª ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 85.

momento histórico se formulam novos direitos, típicos de seu tempo, que se somam aos antigos; ii) a ideia de variedade se afirma pela complexidade funcional dos direitos fundamentais, que não são estruturalmente uniformes e se desdobram em diferentes dimensões normativas; iii) a ideia de abertura resulta no reconhecimento da existência de direitos não escritos, não incluídos expressamente nos catálogos constitucionais, e também na expectativa de gerações sucessivas de novos direitos ou de novas dimensões de direitos antigos[35]. A tendência, assim, tem sido a proliferação, nos textos constitucionais, de direitos formalmente reconhecidos sob esta rubrica, além da equiparação, pela doutrina e jurisprudência, de outros direitos que, por seu conteúdo e significado, sejam considerados como integrantes desta categoria.

Conforme destaca Duarte[36], não obstante a previsão, na Constituição e também em uma série de documentos jurídicos importantes (cita o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, ratificado pelo Brasil em 1991, e promulgado pelo Dec. nº 592/92; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96 -; o Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/01), sobre o direito a educação, ainda restam polêmicas especialmente acerca de sua verdadeira natureza jurídica. Concluindo, a autora sustenta que a educação é um direito fundamental de caráter social, com posição de destaque no ordenamento jurídico, constituindo, junto com os demais, sua verdadeira razão de ser que, em que pese ter aplicabilidade imediata, sua realização integral somente possa ocorrer de maneira progressiva, cabendo ao Estado, vinculado que está, por intermédio de políticas públicas e ações governamentais, adotar todas as medidas e recursos disponíveis a sua satisfação.

Se, por um lado, os direitos fundamentais, com seus múltiplos conteúdos e significados e amplitude, impõem ao Poder Público e órgãos estatais o respeito ao núcleo de liberdade das pessoas, disposições definidoras de competência negativa do Estado, por outra dimensão consagram direitos a uma série de prestações de ordem positiva. Assim, não menos certo é que os direitos fundamentais devem expressar pautas realizáveis de efetivação, no sentido de evitar o sentimento de frustração decorrente de uma possível ausência de efetividade do texto constitucional.

---

[35] VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais no Século XXI. [*on line*]. Disponível em <http://www.congresso.us.es/cidc/ponencias/fundamentales/vieira%20ANDRADE.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2012.

[36] DUARTE, Clarisse Seixas. A Educação como um Direito Fundamental de Natureza Social. [*on line*]. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>. Acesso em 20 de dezembro de 2012.

Portanto, no atual contexto político-institucional brasileiro, é possível equiparar, por seu conteúdo e significado, o direito à educação como integrante da categoria de direitos fundamentais decorrentes, nos termos do § 2º do art. 5º da Constituição da República. Trata-se de uma pauta implementável e de realização progressiva, mas da qual o Poder Público não pode jamais se afastar.

A educação deve ser uma obsessão nacional e a ação do Estado deve ser voltada para a sua permanente ampliação.

3. Novas institucionalidades no ensino superior no Brasil

Não seria possível observar com objetividade o estado atual da educação superior no Brasil sem a verificação de estatísticas e dados relacionados ao setor[37], indicadores representativos de suas conquistas e transformações ao longo das últimas décadas.

Na década de 1970, 1/3 do sistema era privado e 2/3 público. Já em 1980, 77% das instituições eram privadas, chegando, em 1998 a 78% (INEP/MEC). Os números relativos ao ano de 2001, divulgados pelo INEP/MEC, demonstraram que 86,8% das instituições eram privadas, chegando, em 2010, a 88,3%.

Ano	Total	Pública								Privada	%
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
2001	1.391	183	13,2	67	4,8	63	4,5	53	3,8	1.208	86,8
2002	1.637	195	11,9	73	4,5	65	4,0	57	3,5	1.442	88,1
2003	1.859	207	11,1	83	4,5	65	3,5	59	3,2	1.652	88,9
2004	2.013	224	11,1	87	4,3	75	3,7	62	3,1	1.789	88,9
2005	2.165	231	10,7	97	4,5	75	3,5	59	2,7	1.934	89,3
2006	2.270	248	10,9	105	4,6	83	3,7	60	2,6	2.022	89,1
2007	2.281	249	10,9	106	4,6	82	3,6	61	2,7	2.032	89,1
2008	2.252	236	10,5	93	4,1	82	3,6	61	2,7	2.016	89,5
2009	2.314	245	10,6	94	4,1	84	3,6	67	2,9	2.069	89,4
2010	2.378	278	11,7	99	4,2	108	4,5	71	3,0	2.100	88,3

Fonte: MEC/Inep

[37] BRASIL. Ministério da Educação. Evolução do número de instituições de ensino superior por categoria administrativa; Evolução do número de matrículas por categoria administrativa. [*on line*]. Disponível em <http://www.download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010>. Acesso em 25 de fevereiro de 2012.

Tabela 1. Evolução do Número de Instituições de Educação Superior por Categoria Administrativa - Brasil - 2001-2010

A quantidade de instituições superiores, entre 2001 e 2010, teve um expressivo aumento: 71%. Este aumento deve-se principalmente ao aumento do número de instituições privadas (74%), ao passo que o aumento do número das instituições públicas foi de 52%.

Ano	Total	Pública								Privada	
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
2001	3.036.113	944.584	31,1	504.797	16,6	360.537	11,9	79.250	2,6	2.091.529	68,9
2002	3.520.627	1.085.977	30,8	543.598	15,4	437.927	12,4	104.452	3,0	2.434.650	69,2
2003	3.936.933	1.176.174	29,9	583.633	14,8	465.978	11,8	126.563	3,2	2.760.759	70,1
2004	4.223.344	1.214.317	28,8	592.705	14,0	489.529	11,6	132.083	3,1	3.009.027	71,2
2005	4.567.798	1.246.704	27,3	595.327	13,0	514.726	11,3	136.651	3,0	3.321.094	72,7
2006	4.883.852	1.251.365	25,6	607.180	12,4	502.826	10,3	141.359	2,9	3.632.487	74,4
2007	5.250.147	1.335.177	25,4	641.094	12,2	550.089	10,5	143.994	2,7	3.914.970	74,6
2008	5.808.017	1.552.953	26,7	698.319	12,0	710.175	12,2	144.459	2,5	4.255.064	73,3
2009	5.954.021	1.523.864	25,6	839.397	14,1	566.204	9,5	118.263	2,0	4.430.157	74,4
2010	6.379.299	1.643.298	25,8	938.656	14,7	601.112	9,4	103.530	1,6	4.736.001	74,2

Fonte: MEC/Inep

Tabela 2. Evolução do Número de Matrículas por Categoria Administrativa Brasil – 2001-2010

No período de 2001 a 2010 foi registrado um aumento de 110% no número de matrículas nas instituições superiores, e, ainda que tenha havido aumento das matrículas nas instituições públicas (74%), o aumento mais significativo foi o das matrículas nas instituições privadas (126% de aumento), sendo coerente com o fato de o número destas instituições terem crescido em 74%.

O número de ingresso em instituições de educação superior cresceu 109% entre 2001 a 2010, sendo 78% dos ingressantes de instituições privadas.

Ano	Total	Pública								Privada	
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
2001	1.043.308	251.239	24,1	125.701	12,0	99.214	9,5	26.324	2,5	792.069	75,9
2002	1.431.893	334.070	23,3	148.843	10,4	149.017	10,4	36.210	2,5	1.097.823	76,7
2003	1.554.664	325.405	20,9	153.393	9,9	128.323	8,3	43.689	2,8	1.229.259	79,1
2004	1.646.414	364.647	22,1	165.685	10,1	153.889	9,3	45.073	2,7	1.281.767	77,9
2005	1.805.102	362.217	20,1	148.206	8,2	166.660	9,2	47.351	2,6	1.442.885	79,9
2006	1.965.314	368.394	18,7	177.232	9,0	143.636	7,3	47.526	2,4	1.596.920	81,3
2007	2.138.241	416.178	19,5	193.919	9,1	176.047	8,2	46.212	2,2	1.722.063	80,5
2008	2.336.899	538.474	23,0	211.183	9,0	282.950	12,1	44.341	1,9	1.798.425	77,0
2009	2.065.082	422.320	20,5	253.642	12,3	133.425	6,5	35.253	1,7	1.642.762	79,5
2010	2.182.229	475.884	21,8	302.359	13,9	141.413	6,5	32.112	1,5	1.706.345	78,2

Fonte: MEC/Inep

Tabela 3.Evolução do Número de Ingressos (Todas as Formas) por Categoria Administrativa – Brasil – 2001-2010

Para o INEP, o número de matrículas é o somatório de vínculos de aluno a um curso superior igual a cursando e formado, enquanto o número de ingressos é o somatório de vínculos de aluno a um curso superior que possui ano de ingresso igual ao ano de referência do Censo, ou seja, 2010.

Em termos de concluintes, o Censo de Educação Superior de 2010 demonstra que houve um aumento de 44% dos concluintes de instituições públicas, apresentando, em 2010, 973.839 concluintes, enquanto o ensino privado obteve um aumento de 197% no número de concluintes, apresentando 783.242 concluintes em 2010, representando 80% dos concluintes, de modo geral.

Diante destes números, que revelam crescimento expressivo tanto de concluintes assim como de matriculados e inscritos, o papel da educação, isto é, das instituições de ensino superior, em especial as privadas, pode ser considerado um fator de emancipação social, de auxilio na construção da cidadania. As novas instituições de educação superior privadas, entidades públicas de natureza privada, devem ser encaradas não apenas como instituições que preparam em termos técnicos e práticas sólidas para o mercado de trabalho, mas também, e principalmente, como espaços de emancipação e de construção de uma sociedade inclusiva, contribuindo para a formação de cidadãos capazes de transformar as suas próprias circunstâncias.

Ano	Total	Pública								Privada	
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
2001	396.119	132.747	33,5	65.571	16,6	55.045	13,9	12.131	3,1	263.372	66,5
2002	467.972	152.813	32,7	72.054	15,4	64.860	13,9	15.899	3,4	315.159	67,3
2003	532.228	173.141	32,5	85.461	16,1	68.237	12,8	19.443	3,7	359.087	67,5
2004	633.363	209.008	33,0	90.269	14,3	97.727	15,4	21.012	3,3	424.355	67,0
2005	730.484	203.689	27,9	92.626	12,7	88.681	12,1	22.382	3,1	526.795	72,1
2006	762.633	195.231	25,6	84.813	11,1	86.787	11,4	23.631	3,1	567.402	74,4
2007	786.611	197.040	25,0	91.152	11,6	81.522	10,4	24.366	3,1	589.571	75,0
2008	870.386	195.933	22,5	85.634	9,8	84.452	9,7	25.847	3,0	674.453	77,5
2009	959.197	206.877	21,6	93.510	9,7	93.049	9,7	20.318	2,1	752.320	78,4
2010	973.839	190.597	19,6	99.945	10,3	72.530	7,4	18.122	1,9	783.242	80,4

Fonte: MEC/Inep

Tabela 4.Evolução do Número de Concluintes por Categoria Administrativa – Brasil – 2001 – 2010

4. O papel das instituições de ensino superior privadas na concretização dos objetivos fundamentais da República: rumo a novos paradigmas de responsabilidade social empresarial

Tal como ensinam Sen e Kliksberg[38], o papel a ser desempenhado pelas instituições privadas na sociedade contemporânea se modifica aceleradamente nos últimos anos, evoluindo de uma visão que defendia ser a geração de lucro para seus proprietários – somente a quem deveriam prestar contas - a sua única responsabilidade, na direção de uma perspectiva que vai muito além e indica uma ruptura paradigmática em relação às concepções anteriores, no sentido de considerá-las com alta responsabilidade social, com características tais como: i) políticas de pessoal que respeitem os direitos dos que fazem parte da empresa e favoreçam o seu desenvolvimento, vale dizer, promover condições dignas de trabalho aos seus colaboradores, remuneração justa, possibilidades de progresso na carreira e programas de capacitação; ii) transparência e boa governança corporativa, isto é, prestar

[38] SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado.- Tradução de Bernardo Ajzemberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. – São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 362-363-364.

informações públicas e de forma contínua, garantindo aos acionistas, especialmente os minoritários, possibilidade de participação ativa, com instâncias diretivas idôneas, que lutem para abolir os conflitos de interesses societários; iii) jogo limpo com o consumidor (aqui, entenda-se alunos), ou seja, oferta de produtos (ensino) de boa qualidade e com preços razoáveis; iv) integração aos temas que produzem o bem-estar comum, no sentido da colaboração ativa com as políticas públicas, em aliança com os Poderes Públicos e a sociedade civil, voltada ao enfrentamento conjunto de questões essenciais para o interesse coletivo; vi) não praticar um código de ética duplo, isto é, atuar, na prática, de forma coerente com o discurso de responsabilidade social empresarial.

No Direito Constitucional Econômico brasileiro, a função social da empresa foi alçada ao *status* de princípio constitucional, pelo reconhecimento do aumento da importância da exercida pelo particular, que passa a ser vista como relevante instrumento para a consecução dos objetivos fundamentais da República. Por outro lado, a livre iniciativa necessita ser conciliada com os demais princípios e valores consagrados na Constituição.[39] Certamente, esta concepção transforma os particulares em atores sociais do processo de desenvolvimento e lhes confere relevantes papeis, que ultrapassam a mera busca de interesses econômicos próprios, em prol da capacidade de atender exigências sociais cada vez mais presentes no cotidiano da sociedade brasileira. Em outras palavras, a livre iniciativa deve se manter compromissada com os valores éticos, voltados à preservação da existência humana em condições dignas.

Todas estas questões impõem concluir, seguindo a lição de Sendel[40], sobre a necessidade de um debate permanente acerca do limite moral dos mercados[41], para que possamos decidir, como sociedade, em que circunstâncias atendem ao interesse público. Estas avaliações dos limites morais dos mercados obriga que pensemos juntos, Governos e sociedade civil, sobre como atribuir valor aos bens que mais prezamos, vale dizer, repensar o papel e o alcance dos mercados em nossas práticas sociais e nas

---

[39] AMARAL, Luiz Fernando de Camargo Prudente do. A Função Social da Empresa no Direito Constitucional Econômico Brasileiro. – São Paulo: SRS Editora, 2008, p. 115.

[40] SENDEL, Michael. O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado. Tradução de Clóvis Marques. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 19-20.

[41] Tal como adverte Gonçalo S. de Melo Bandeira, quando se fala de ética a referência é aos próprios seres humanos e a sua própria consciência, e não aos mercados em si mesmos. A ética e/ou moral do mercado seria o resultado da ética e/ou moral dos seus sujeitos. BANDEIRA, Gonçalo S. de Melo. Ética, Direito, Economia e Mercados de Valores Mobiliários. [on line]. *Revista de Estudos Politécnicos*, nº 13, v. III, p. 205-240. Disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a11.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2013.

relações humanas, de forma que contribuam especialmente para a realização do desenvolvimento e demais objetivos fundamentais da República.

Um dos maiores desafios às IES privadas é a descentralização de seus campus, tanto a nível local quanto regional e nacional. A presença em todo o território nacional é uma visão que consolida a solução ideal para a ampliação das oportunidades de acesso ao ensino superior, antes restrita aos principais centros, a expressivas parcelas da sociedade em locais até então excluídos. Ao aproximar o ensino superior dos postos de trabalho e residência das pessoas, as questões logísticas referentes a dificuldades e custos de deslocamento, antes uma barreira praticamente intransponível, caem consideravelmente. A descentralização contribui inegavelmente para uma das principais necessidades do país: a redução das desigualdades sociais e regionais. Colabora, igualmente, com o estreitamento de seus vínculos com a sociedade.

Outro de seus compromissos é o foco na qualidade, com sólidos modelos de formação, ajustados às necessidades da educação e especialização e voltados à investigação e iniciação científica. Naturalmente, sem qualidade, de nada servem boa localização e baixo preço. Entretanto, também é correto dizer que, se há qualidade, mas não há localização e preços adequados, o Brasil não conquistará novos patamares de desenvolvimento, pois assim não estarão "abertas" a quem desejar estudar nelas. Mantida a qualidade como ideal determinante, potencializada pela oferta de cursos com o mesmo padrão de qualidade em locais diferentes, em turnos e horários que potencializavam ao máximo os recursos materiais e humanos disponíveis, os ganhos decorrentes de sua descentralização estarão alinhados com os objetivos fundamentais da República, de acordo, portanto, com os papeis que lhes cabem desempenhar.

Questão igualmente essencial é a busca da empregabilidade de seus alunos, num mundo aceleradamente competitivo por novas sensibilidades e novas habilidades. São fundamentais os convênios com o fim de permitir a seleção de discentes ou egressos, respectivamente, para estágios ou empregos relacionados aos seus campos de conhecimento, vinculando assim o estudo com o trabalho e potencializando as atividades exercidas por seus alunos e ex-alunos na sociedade.

Todos estes desafios, e outros mais, devem nortear as ações das instituições privadas em seus compromissos com o ensino superior no Brasil, a partir do reconhecimento de que reúnem não apenas os interesses particulares, mas também de toda a sociedade, uma concepção publicista caracterizada por preocupações com noções como interesse público e função social.

5. A intervenção regulatória do Ministério da Educação e as barreiras à concretização dos objetivos fundamentais da República

No Brasil, há atualmente uma série de dificuldades que geram impacto negativo na busca pela promoção do desenvolvimento, dentre as quais a excessiva intervenção regulatória por parte do Estado que, sob o pretexto da busca de qualificação do ensino, tem equivocadamente, em alguns casos, imposto barreiras injustificadas ao setor, privilegiando, em suas análises, discursos meramente retóricos, distantes da realidade brasileira.

O conceito de intervenção é muito amplo e engloba diferentes formas de incidência do Estado sobre a economia e determinadas atividades exercidas pelos particulares, com uma maior ou menor liberdade de atuação ao setor privado. Assim, de um modo geral, a atuação do Estado no domínio econômico pode se dar de forma direta ou indireta. A atuação direta se dá mediante a participação do Poder Público como ator do processo. Na atuação indireta, o faz na qualidade de agente normativo e regulador da atividade, além de exercer, na forma da lei, a fiscalização, incentivo e planejamento.

No campo da educação superior, a intervenção é realizada através da SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior –, unidade do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão de instituições públicas e privadas. Tal órgão impõe limitações a fim de compatibilizar as suas atividades com os interesses coletivos.

Independentemente da técnica a ser utilizada, a intervenção do Estado apenas encontra legitimidade quando voltada à realização do interesse público e com vistas à perseguição do bem-estar social[42]. Em outras palavras, impõe-se que a atuação do Poder Público seja no sentido de dar efetividade aos valores consagrados na Constituição[43]. Portanto, a questão que se põe é a intensidade desta intervenção, o encontro de sua justa medida, de forma a compatibilizá-la com o valor liberdade, característica marcante dos Estados Democráticos de Direito, e com os objetivos maiores a serem perseguidos. No

---

[42] FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Direito econômico. São Paulo: MP Editora, 2006, p.16.

[43] ECHTERHOFF, Gisele. A Ordem Econômica e a Constituição: o Papel dos Princípios Constitucionais. [*on line*]. *Revista Conhecimento Interativo*. São José dos Pinhais, v. 04, n. 02, jan./jun. 2010. Disponível em <http://www.app.fiepr.org.br/revistacientifica/index.php/conhecimentointerativo/article/view/48/57>. Acesso em 18 de dezembro de 2012.

caso da educação, a intervenção do Ministério da educação, em alguns pontos, parece excessiva e contrária à sistemática constitucional, especialmente nas questões relacionadas à avaliação das instituições de ensino superior.

5.1. Avaliação da avaliação: por um sistema de avaliação do ensino superior mais justo.

Um dos pontos mais marcantes da intervenção no setor de educação tem sido a avaliação das instituições de ensino superior, segundo o Ministério da Educação, criada para se inferir a qualidade e excelência dos cursos. Ela assume especial relevância não apenas pelas consequências previstas nos parâmetros criados pelo Poder Público, mas principalmente pelo impacto na expansão do ensino superior no Brasil, de onde emerge a necessidade de permanentes reflexões e discussões a respeito.

Os principais mecanismos de avaliação de instituições de ensino superior pelo MEC são o índice geral de cursos – IGC – e o conceito preliminar de curso, CPC, que têm sido indicadores decisivos perante o Estado e, por extensão, para as mídias e o mercado. Através do primeiro, o Poder Público atribui notas decrescentes às instituições de ensino, que vão de 5 até 1, com "penas" como o descredenciamento de instituições, fechamento de cursos e restrição de vagas. O segundo, conceito preliminar de curso – CPC -, resulta de um cálculo que engloba questões como o desempenho dos estudantes (55 %), mais a infraestrutura do curso e sua organização didática (15 %), mais o corpo docente (30 %). De acordo com este critério, se a atuação de doutores no curso vale 15 % (+ 7,5% para presença de mestres + 7,5 % para docentes em dedicação integral), os doutores valem nada menos do que 50 % da avaliação dos docentes do curso.

Segundo Chaves[44], estes critérios levam a inconsistências ao avaliarmos 6,8 milhões de alunos de graduação, diante de peso tão importante atribuído a docentes doutores. Citando a sinopse do ensino superior de 2011, que registra nada menos do que 30,4 mil cursos de graduação e 1,7 mil cursos de doutorado, assim como 107 mil docentes doutores (30 % sobre o total de docentes), dos quais 70.9 mil (66,3 %) estão nas universidades públicas, destaca que as instituições de ensino superior privadas, com 4.9 milhões de matrículas (73,7 % das matrículas totais) e apenas 36 mil doutores disponíveis (0,7 % sobre seus alunos de graduação), apresentariam uma inevitável

[44] CHAVES, Ruy. Inconsistências ao avaliar universidades. *Jornal Folha de São Paulo*. São Paulo, 20 de fevereiro de 2013, Caderno de Opinião, p. A3.

tendência de baixa avaliação de seu corpo docente, pela própria impossibilidade de atender aos parâmetros impostos pelo MEC. O mesmo autor critica o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES -, que, ao determinar respeito às diferenças entre Universidades e Faculdades, e também às desigualdades regionais, econômicas e sociais, deixou de considerar que Estados como Acre e Roraima não têm cursos de doutorado, além de outros como o Amapá, onde existe doutorado apenas em ecologia, ou mesmo em Rondônia, onde há somente em parasitologia. Adverte ainda que, em toda a região norte funcionam 56 cursos de doutorado, enquanto somente na Universidade de São Paulo, 147! Ou ainda que, em Estados como Alagoas, Sergipe, Maranhão e Piauí, não há doutorados em administração, em direito, em fisioterapia e em informática. O autor aponta também a necessidade de as universidades públicas formarem mais doutores, especialmente em estados desassistidos, o que é impossível para as IES privadas, pois, em Estados onde não há formação de doutores, as instituições de ensino privadas perderão pontos, irrecuperáveis em outras rubricas, e serão "reprovadas". Imprescindível, assim, a criação e manutenção de critérios de avaliação que reflitam a atual realidade de formação de doutores no Brasil, que considerem as grandes diferenças entre as suas regiões, vale dizer, num cenário em que as regiões sul e sudeste concentram 75,5 % dos doutorados.

.Certamente, conforme conclui o autor, a avaliação é imprescindível a todo processo comprometido com sua qualificação permanente, especialmente em se tratando de educação superior, por sua importância para o desenvolvimento. Mas, a mesma qualidade que se busca no avaliado se deve buscar também nos próprios instrumentos criados para a sua avaliação. Diante da ausência de parâmetros mais justos, a avaliação distorce, confunde e não qualifica, constituindo obstáculo à concretização dos objetivos fundamentais da República.

Considerações finais

O Estado é a organização política e jurídica do corpo social. Existe para o bem do homem e deve ter o desenvolvimento como referencial primeiro. O desenvolvimento é um conceito em permanente construção, que não admite concepções únicas ou exclusivas, e que tem na educação superior um de seus pressupostos principais. A educação superior significa progresso, evolução, integração, justiça e bem estar social, e

contribui diretamente para a emancipação das pessoas, promovendo a ampliação das liberdades de que as gozam e remoção das restrições a que estão submetidas. Deve ser entendida como um dos pressupostos do desenvolvimento com inclusão social, um ciclo virtuoso capaz de elevar as condições de bem-estar social e qualidade de vida, uma ponte que permita o país evoluir de um passado que não se aceita a um futuro que se deseja. Por outro lado, permanece como um dos principais desafios ao Estado Brasileiro, mediante a sua comprovada incapacidade no suprimento das demandas de acesso quantitativo e qualitativo.

A Carta Política encarregou diferentes atores pelas transformações da sociedade na direção estabelecida pelo seu texto, relacionadas às finalidades maiores por ele pretendidos. De acordo com este regime, o desenvolvimento e a concretização sustentável dos objetivos fundamentais da República são embasadas por fundamentos e princípios que representam pautas conformadoras incontestáveis impostas a todos, vale dizer: ao Estado, ao mercado e aos cidadãos.

As estatísticas e dados apresentadas no decorrer do trabalho demonstram uma reconfiguração no setor, com as atividades passando a ser exercidas prioritariamente pela iniciativa privada. Cresce de importância, assim, o papel destas instituições como meio de impulsionar o desenvolvimento, assumidas como fator-chave para a sua realização e pedra de toque à concretização dos demais objetivos fundamentais da República. Esta questão, por um lado, exige das instituições elevados níveis de comprometimento, ética e responsabilidade social. Por outro, significa que as atividades desenvolvidas neste campo devem ser permanentemente estimuladas, vale dizer, o incentivo deve ser entendido como um projeto nacional, onde o Estado deverá atuar como indutor deste processo, no sentido da criação e manutenção de um arranjo institucional adequado à sustentação do processo de desenvolvimento.

Em meio a este quadro, devem ser permanentes as reflexões sobre a regulação e supervisão do setor, visto que, considerada a importância das instituições privadas para o desenvolvimento, o Estado tem relevante função enquanto instituição reguladora. Neste sentido, é impositivo que o Brasil repense alguns aspectos da intervenção que, sob o pretexto da busca de qualificação do ensino têm, em alguns casos, equivocadamente, imposto barreiras injustificadas ao setor, privilegiando, em suas análises, discursos meramente retóricos, distantes da realidade brasileira, contrários ao desenvolvimento e limitadores da concretização dos demais objetivos fundamentais da República. Impõe-se que a regulação contribua para a maximização do potencial do

ensino superior privado e o alcance dos interesses mais amplos da sociedade. Portanto, o modelo regulatório estatal deve ser conciliador, no sentido de permitir a liberdade necessária e promover a intervenção indispensável, sempre pautado nas seguintes premissas: i) somente elevados níveis de acesso à educação superior serão capazes de romper as amarras que impedem a evolução e qualificação de níveis gerais de bem estar no país; ii) a concretização dos objetivos fundamentais da República não pode prescindir da participação efetiva das instituições privadas de ensino superior, às quais têm papel decisivo na realização da materialidade da constituição, na concretização dos objetivos fundamentais da República e no encontro da sociedade com o seu projeto de valores.

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Referências:

AMARAL, Luiz Fernando de Camargo Prudente do. A Função Social da Empresa no Direito Constitucional Econômico Brasileiro. – São Paulo: SRS Editora, 2008.

BANDEIRA, Gonçalo S. de Melo. Ética, Direito, Economia e Mercados de Valores Mobiliários. [on line]. *Revista de Estudos Politécnicos*, nº 13, v. III, p. 205-240. Disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a11.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2013.

BARRAL, Welber. Direito e Desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, Welber (Org.). Direito e Desenvolvimento: Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Editora Singular, 2005.

BEDIN, Gilmar Antônio. Direitos Humanos e Desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento. [*on line*]. *Revista Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí, ano 1, n.1, jan./jun. 2003, p. 123-149. Disponível em <http://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/70/27>. Acesso em 05 de junho de 2012.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. 6ª Reimpressão. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. [*on line*]. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 25 de outubro de 2012.

VATICANO. CARTA ENCÍCLICA PAPAL DE 1967. [*on line*]. Disponível em <http://www.vatican.va/hole_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum_po.html>. Acesso em 06 de junho de 2012.

CHAVES, Ruy. Desafios ao ensino superior. *Jornal O Popular*. Goiânia, 20 de dezembro de 2012, Primeiro Caderno.

_____. Inconsistências ao avaliar universidades. *Jornal Folha de São Paulo*. São Paulo, 20 de fevereiro de 2013, Caderno de Opinião.

CORREIA DA SILVA, João. Amartya Sen: "Desenvolvimento como Liberdade". [*on line*]. Disponível em <http://www.fep.up.pt/docentes/joao/material/desenv_liberdade.pdf>. Acesso em 12 de agosto de 2012.

DICIONÁRIO DE PORTUGUÊS AURÉLIO. [*on line*]. Disponível em <http://www.dicionariodoaurelio.com/Educar.html>. Acesso em 08 de março de 2013.

DUARTE, Clarisse Seixas. A Educação como um Direito Fundamental de Natureza Social. [*on line*]. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>. Acesso em 20 de dezembro de 2012.

ECHTERHOFF, Gisele. A Ordem Econômica e a Constituição: o Papel dos Princípios Constitucionais. [*on line*]. *Revista Conhecimento Interativo*. São José dos Pinhais, v. 04, n. 02, jan./jun. 2010. Disponível em <http://www.app.fiepr.org.br/revistacientifica/index.php/conhecimentointerativo/article/view/48/57>. Acesso em 18 de dezembro de 2012.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Direito econômico. São Paulo: MP Editora, 2006.

FURTADO, Celso. Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-cultural. - 3ª ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GALDINO, Flávio. Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos – Direitos não Nascem em Árvores. Editora: Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2005.

LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988. In: BARRAL, Welber (Org.). Direito e Desenvolvimento: Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Editora Singular, 2005.

LÓPEZ, Margarita Quintero. A educação em Cuba: seus fundamentos e desafios. [*on line*]. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142011000200006&script=sci_arttext>. Acesso em 25 de fevereiro de 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Evolução do número de instituições de ensino superior por categoria administrativa; Evolução do número de matrículas por categoria administrativa. [*on line*]. Disponível em

<http://www.download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010>. Acesso em 25 de fevereiro de 2012.

MIRANDA, Jorge. Manual de direito constitucional: direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 1998.

MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição – 2ª ed., rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM DE 1948. [*on line*]. Disponível em <http://www.unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf>. Acesso em 05 de junho de 2012.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI (p. 6961). [on line]. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2012.

PETTER, Lafayete Josué. Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito Constitucional Brasileiro. [on line]. Disponível em <http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br>. Acesso em 28 de outubro de 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. – 3ª ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCHAPIRO, Mario Gomes; TRUBEK, David M. Redescobrindo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. In: SCHAPIRO, Mario Gomes Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS. São Paulo: Saraiva, 2012.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta. – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. – Oxford, UK: Oxford University Press, 1999.

SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado.- Tradução de Bernardo Ajzemberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENDEL, Michael. O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado. Tradução de Clóvis Marques. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

VATICANO. CARTA ENCÍCLICA PAPAL DE 1967. [*on line*]. Disponível em <http://www.vatican.va/hole_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum_po.html>. Acesso em 06 de junho de 2012.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais no Século XXI. [*on line*]. Disponível em <http://www.congresso.us.es/cidc/ponencias/fundamentales/vieira%20ANDRADE.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2012.

WALD, Arnoldo. O Direito do Desenvolvimento. In: CLÉVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto (Org.). Direito Constitucional: constituição financeira, econômica e social. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 6, 2011.