



Ano 23 Nº 35
Nov. de 2005

Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior

ESTUDOS

ANTEPROJETO DE LEI DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

PRESIDÊNCIA

Presidente

Gabriel Mario Rodrigues

Vice-Presidentes

Antonio Carbonari Netto
Fabrício Vaconcellos Soares
Carmen Luiza da Silva

CONSELHO DA PRESIDÊNCIA

Ana Maria Costa de Sousa
André Mendes de Almeida
Candido Mendes de Almeida
Édson Franco
Hermes Ferreira de Figueiredo
José Loureiro Lopes
Luiz Eduardo Possidente Tostes
Manoel Ceciliano Salles de Almeida
Mara Manrubia Trama
Paulo Newton de Paiva
Pedro Chaves dos Santos Filho
Roque Danilo Bersch
Terezinha Cunha

Suplentes

Eduardo Soares Oliveira
Jorge Bastos
José Odilon de Oliveira
Manoel J. F. de Barros Sobrinho
Wilson de Mattos Silva

CONSELHO FISCAL

Cláudio Galdiano Cury
Décio Corrêa Lima
Geraldo Maria Brocca Casagrande
José Janguê Bezerra Diniz
Paulo César Martinez y Alonso

Suplentes

Dora Silvia Cunha Bueno
Eliziário Pereira Rezende

DIRETORIA EXECUTIVA

Diretor Geral

Getúlio Américo Moreira Lopes

Vice-Diretor Geral

Décio Batista Teixeira

Diretor Administrativo

Valdir Lanza

Diretor Técnico

Adivar Ferreira de Aguiar

Secretária Executiva

Anna Maria Faria Iida

Assessoria

Cecília Eugénia Rocha Horta
Anna Maria Faria Iida
Frederico Ribeiro Ramos
Izabel Cristina Bezerra e Santiago

Revisão

Sylvia Helena Cyntrão

Apoio

Arlete Gonçalves Ribeiro
Leandro Rodrigues Uessugue

Estudos: Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior / Associação Brasileira de Mantenedora de Ensino superior. – Ano 23, n. 35 (Nov. 2005). – Brasília : Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 2005-
v. ; 28 cm.

Semestral

Início: 1982

Descrição baseada em: Ano 23, n. 35 (Nov. 2005)

ISSN 1516-6201

Inclui anteprojeto de lei da Educação Superior.

1. Ensino superior – estudos. 2. MEC – reforma.
3. Ensino superior – periódico. I. Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. II. Título: Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior.

CDU 378(05)

Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior

SCS Quadra 07 – Bloco “A”

Torre Pátio Brasil Shopping - Sala 526

70 330-911 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3322-3252 Fax: (61) 3224-4933

E-mail: abmes@abmes.org.br

Home page: <http://www.abmes.org.br>



Ano 23 Nº 35
Nov. de 2005

Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior

ESTUDOS

Associação Brasileira de
Mantenedoras de Ensino Superior

Editor

Gabriel Mario Rodrigues

Organizadora

Cecília Eugenia Rocha Horta

Conselho Editorial

Antônio Colaço Martins

Maria Otília Pires Lanza

Édson Franco

Paulo César Martinez y Alonso

Ronald Braga

Sylvia Helena Cyntrão

Revisão

Sylvia Helena Cyntrão

Projeto Gráfico

Gorovitz/Maass Arquitetos Associados

Editoração Eletrônica

Formato 9 Produção Gráfica Ltda.

SUMÁRIO

ANTEPROJETO DE LEI DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Apresentação 5

Textos

A nova reforma do MEC: mais polimento, mesmas idéias

Simon Schwartzman e Claudio de Moura Castro. 9

A reforma que não é reforma

Gabriel Mario Rodrigues. 19

Perguntas sobre a reforma da educação superior

Cláudio Cordeiro Neiva e Flávio Roberto Collaço. 27

A reforma universitária do PT: por que reformar?

Celso da Costa Frauches. 35

Proposições do Fórum da Livre Iniciativa na Educação

Superior ao Anteprojeto de Lei da Educação Superior. 75

Anexo

Anteprojeto de Lei da Educação Superior

Normas para apresentação de originais. 149



APRESENTAÇÃO

ANTONIO CARBONARI NETTO*

A terceira versão do *Anteprojeto de Lei da Educação Superior*, entregue ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva pelo então ministro da Educação, Tarso Genro, no dia 29 de julho de 2005, tem como um dos seus objetivos centrais “criar condições para a expansão com qualidade e equidade. De acordo com o pensamento do Governo, *explicitado na Exposição de Motivos*, “a educação superior no Brasil está desafiada a exercer papel de liderança na construção do projeto nacional de um País que aspira legitimamente a ocupar lugar valorizado na divisão internacional do conhecimento. No início do século XXI, tornou-se necessidade urgente a reforma da educação superior que signifique, no contexto democrático atual, um pacto entre o governo, as instituições de ensino e a sociedade, para a elevação dos níveis de acesso e do padrão de qualidade.”

A *Exposição de Motivos* destaca que o processo de discussão democrática e plural do *Anteprojeto*, desencadeado pelo Ministério da Educação (MEC), contou com a participação da comunidade acadêmica e científica, de entidades empresariais, de trabalhadores e de movimentos sociais, conferindo legitimidade ao esforço do governo. Consta ainda da *Exposição de Motivos* uma perspectiva histórica da reforma universitária no mundo e das reformas

* Vice-presidente da Associação de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)

da educação superior no Brasil – em tempos de autoritarismo e de democracia; as tendências atuais e um diagnóstico da educação superior no Brasil; os pressupostos políticos e acadêmicos, o método e as diretrizes do *Anteprojeto*.

Apesar das correções e dos avanços da terceira versão, estudiosos e representantes do ensino superior privado consideram que o *Anteprojeto* mantém o viés ideológico e o caráter intervencionista em relação ao ensino privado. Neste sentido, o *Anteprojeto* necessita ser mais discutido com o objetivo de torná-lo mais acadêmico, completo e qualificado; de atenuar a visão excessivamente acentuada da regulação e do controle e de buscar a inovação e a modernização da educação brasileira.

Com o propósito de subsidiar o debate sobre o *Anteprojeto de Lei da Educação Superior* – que após a permanência na Casa Civil irá para o Congresso Nacional – a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) reúne nesta edição artigos de estudiosos do tema, a contribuição do *Fórum da Livre Iniciativa na Educação* bem como a transcrição, na íntegra, do texto do *Anteprojeto*.

Em todo o processo de discussão da sociedade com o MEC, é digno de nota o esforço do *Fórum da Livre Iniciativa da Educação* em reunir as entidades representativas do setor privado – dentre as quais a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) – respeitando as especificidades de cada uma delas, para o aperfeiçoamento do *Anteprojeto*. Em cumprimento ao seu papel, o Fórum encaminhou à Casa Civil documento contendo a visão do setor privado sobre os aspectos a serem considerados na reforma do ensino superior.

Claudio Moura Castro e Simon Schwartzman observam que “o *Anteprojeto* não reflete nenhum pensamento amadurecido sobre o papel e os processos de regulação da educação superior por parte do Estado”. Segundo eles, “as instituições de educação superior precisam de autonomia para se desenvolver e prosperar, tanto no setor público quanto no privado, e o Estado tem um papel fundamental de fazer com que as coisas aconteçam, em linha com o interesse público. Deixar que as coisas ocorram ao sabor das forças vivas da sociedade ou do mercado jamais foi a opção de uma nação bem-sucedida. Isso não significa, no entanto, que a intervenção possa ser feita de qualquer maneira. O desafio é sempre decidir como, quanto e de que forma intervir.”

Para Cláudio Cordeiro Neiva e Flávio Roberto Collaço, a estrutura do *Anteprojeto* é pesada e confusa e fere vários dispositivos legais que orientam a elaboração de normas. Por isso, seu desdobramento deveria ser considerado como uma das primeiras medidas adotadas – e os autores apresentam proposta para tal – antes que se inicie a tramitação no Congresso Nacional.

Celso da Costa Frauches considera que o *Anteprojeto*, em sua terceira versão, mantém os mesmos preconceitos iniciais contra a iniciativa privada, além de cercear sua livre participação na oferta da educação superior, com a adoção de instrumentos meramente cartorários, sem qualquer compromisso com a qualidade do ensino.

Gabriel Mario Rodrigues afirma que falta ao Governo a percepção do que seja realmente uma reforma. Para ele, o *Anteprojeto* não tem esse caráter. Em última análise, pode ser considerado um aperfeiçoamento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Gabriel considera que o MEC deveria empenhar-se na mobilização do conjunto do sistema educacional brasileiro e da sociedade organizada, na formulação de um *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Educação* – ao invés de pensar em reforma do ensino superior – como base para que as políticas educacionais estejam em estreita articulação e vinculação com os objetivos, prioridades e metas do Projeto de Desenvolvimento Nacional. O Plano a ser elaborado, segundo Gabriel, deveria embasar-se em planejamento estratégico, capaz de refletir a educação que se pretende para o País, em face das transformações socioeconômicas, da velocidade do avanço científico e tecnológico e da universalização do conhecimento. Deveria contemplar as atuais preocupações da academia, do governo e da sociedade organizada em relação à qualidade da educação, aos mecanismos para sua avaliação e aos recursos financeiros necessários para sua expansão, com participação substantiva do setor privado, cuja presença tem sido indispensável. Um Plano que, ao estabelecer princípios e normas gerais para a educação superior, busque preservar a autonomia e garantir o financiamento, a diversificação e a necessidade de expansão do sistema, como formas de inclusão social.



A NOVA REFORMA DO MEC: MAIS POLIMENTO, MESMAS IDÉIAS

SIMON SCHWARTZMAN *
CLAUDIO DE MOURA CASTRO**

A versão final do *Anteprojeto de Lei da Educação Superior* proposta pelo Ministério da Educação (MEC) é mais bem escrita que as anteriores e traz algumas inovações. Mas insiste nos mesmos equívocos e não lida de forma adequada com as questões mais vitais do ensino superior do País. Como o MEC teve todas as oportunidades de acertar – vangloriou-se da extensão das suas consultas e teve amplo tempo – suas fraquezas são menos perdoáveis do que as das primeiras versões. Na verdade, o ministério escolheu como quis seus interlocutores, e não se dignou a dialogar nem responder a quem não compartilhava de suas premissas. Houve um rompimento com a herança das discussões do passado e o projeto não desenha uma agenda futura do ensino superior que gostaríamos de ter.

* Presidente do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade do Rio de Janeiro. simon@iets.inf.br

** Presidente do Conselho Consultivo das Faculdades Pitágoras. claudioc@pitagoras.com.br

O contexto da reforma

O objetivo deste texto não é examinar cada artigo do *Anteprojeto*, mas chamar a atenção para seus problemas conceituais mais importantes. O principal problema é que o *Anteprojeto* não toma em consideração o fato de que a educação superior, em todo o mundo, é uma realidade contraditória, que cria oportunidades mas também consolida a desigualdade, trazendo benefícios e custos para a sociedade. Muitos dos objetivos que a educação superior deve proporcionar – desenvolver pesquisa de alto nível, formar elites técnicas e profissionais, aumentar o acesso da população à educação, desenvolver e transmitir os valores da cultura tradicional, abrir espaço para novos valores e manifestações culturais, formar pessoas para o mercado de trabalho, formar professores para a educação fundamental, formar especialistas, consolidar a educação geral e humanística, desenvolver sistemas de educação de massa – podem estar em contradição, ou pelo menos em tensão uns com os outros.

Quando só se privilegiam alguns desses aspectos, em detrimento dos outros, as políticas fracassam. Por exemplo, quando se diz que todo o ensino superior deve estar associado à pesquisa, ou que o mais importante de tudo é a inclusão social, ou que a educação superior é um “bem público”, e por isso deveria ser gratuita e colocada fora do mercado, ou que ela é um bem privado, e por isso deveria ser privatizada.

O uso do termo “bem público” por parte do MEC é inapropriado e dá margem a confusões. Esse termo é uma expressão consagrada na teoria econômica para denominar bens que não podem ser apropriados privadamente, como a qualidade do ar ou a segurança de um país. Precisam ser supridos pelo governo, pois não haveria quem os oferecesse sem remuneração. Como o seu consumo não pode ser impedido, não há como cobrar de quem se beneficia. Portanto, agentes privados não têm quaisquer incentivos para oferecê-lo, pois teriam custos sem ter receitas. A educação, ao contrário, pode ser, em grande parte, apropriada e trazer benefícios privados. Por isso, tem um valor que as pessoas estão dispostas a pagar.

A intervenção do governo na educação não pode ser justificada apenas por sua utilidade social. A necessidade de intervir ocorre quando, por alguma razão, ela não está sendo suprida como justificaria o interesse coletivo. Por exemplo, os benefícios para a sociedade de uma população bem educada justificam o financiamento público da educação básica e média para a maioria da população, pois muitos não podem pagar por ela ou não vêem razão para optar por uma educação de alta qualidade, em vez de outra pior. Igualmente, justificam-se investimentos na educação superior para esti-

mular e garantir a qualidade, a equidade e o desenvolvimento de competências específicas. Mas não se justifica nem o subsídio generalizado ao ensino superior, nem o controle pormenorizado do setor por parte do Estado.

Em suma, ao confundir “bem público” com interesse social, o projeto erradamente justifica a intromissão ilimitada do Estado, aproveitando-se da presunção de que bens públicos precisam ser financiados e controlados pelo governo. Mas como, pela definição estabelecida, educação não é “bem público”, é errado invocar uma intervenção automática do Estado, como tende a fazer a proposta do MEC. Há razões para a presença do Estado na educação, mas as justificativas são distintas.

O *Anteprojeto* não reflete um diagnóstico equilibrado do ensino superior. Ademais, confunde o que o ensino superior deveria ser, na visão do ministério, com aquilo que ele é, não só no Brasil, como no mundo contemporâneo. O diagnóstico apresentado se limita a três constatações principais. Primeiro, que o número de estudantes no ensino superior brasileiro é relativamente pequeno, se comparado, por exemplo, com a Argentina. Segundo, que o número de estudantes de origem social mais baixa é ainda pequeno, comparado com sua distribuição na sociedade – caso dos que estudaram em escolas públicas, porque não puderam pagar por melhor educação nas escolas privadas, e dos afrodescendentes. E terceiro, que o número de matrículas em instituições privadas é muito grande.

Ignorando a complexidade do quadro educacional brasileiro, seguem daí, quase que imediatamente, as pro-

postas centrais do ministério. A primeira é aumentar a inclusão social a todo custo, pela expansão das matrículas noturnas das universidades federais e promessa de financiamento para as universidades estaduais e comunitárias (embora tenha voltado atrás na tentativa de impor, imediatamente, um sistema de cotas raciais nas universidades federais). A segunda é um grande aumento dos recursos para as universidades públicas, dissociado de políticas explícitas e convincentes de vinculação efetiva entre recursos e resultados. A terceira é uma proposta de controle, de forma indevida e desastrosa, das instituições privadas.

Falta, nas políticas propostas, qualquer tentativa de fazer uso das informações já disponíveis sobre a qualidade do ensino superior brasileiro, que sabemos ser medíocre em termos gerais, embora com importantes ilhas de qualidade e competência. Falta também reconhecer a grande diferenciação entre os diferentes públicos e instituições de ensino superior, bem como considerar o montante dos recursos públicos e privados gastos na educação superior, tratando de ver como eles se comparam com os gastos de outros países. Não há tampouco qualquer diagnóstico do desempenho das instituições brasileiras de ensino superior. Finalmente, a reforma reflete a visão de um Brasil isolado do resto do mundo, como se ignorar o que acontece alhures fosse antídoto para a temida globalização.

Privado versus público

O *Anteprojeto* não reflete nenhum pensamento amadurecido sobre o papel e os processos de regulação da educação superior por parte do Estado. As instituições

de educação superior precisam de autonomia para se desenvolver e prosperar, tanto no setor público quanto no privado, e o Estado tem um papel fundamental de fazer com que as coisas aconteçam, em linha com o interesse público. Deixar que as coisas ocorram ao sabor das forças vivas da sociedade ou do mercado jamais foi a opção de nenhuma nação bem-sucedida. Isso não significa, no entanto, que a intervenção possa ser feita de qualquer maneira. O desafio é sempre decidir como, quanto e de que forma intervir.

Em um Estado centralizador e governado de cima para baixo, o seu papel é muito claro. Há uma pauta de prioridades e definições que são transmitidas de forma impositiva dentro da hierarquia. É assim que funcionam os exércitos e quase todas as burocracias mais antigas.

Mas, diante de um ensino superior que está parcialmente em mãos de instituições públicas bastante independentes e o restante, em mãos privadas, o problema de regulação se torna mais difícil e sofisticado. A força bruta das proibições e imposições é uma ferramenta limitada e tosca. Os mecanismos mais eficazes são sutis e indiretos. A boa política pública requer entender a lógica dos subsistemas que precisam ser regulados. Sem isso, as políticas serão ineficazes ou podem ter consequências opostas às esperadas. Ou seja, carece entender a lógica de funcionamento do sistema público e do privado – notando que não são as mesmas.

A regulação do setor privado requer uma compreensão de sua lógica de funcionamento. Onde quer que o setor privado opere, é necessário que as receitas

geradas pela cobrança de mensalidades permitam cobrir os custos e deixem um mínimo de excedente. Se isso não acontecer, o setor privado não vai oferecer cursos em determinadas especialidades ou regiões, a não ser que seja subsidiado. Se, por outro lado, instituições privadas identificarem áreas onde possa haver suficiente demanda, elas vão se fazer presentes, independente da existência ou não de um diagnóstico governamental sobre a “necessidade social” desses cursos. A justificativa para uma política restritiva de criação de novos cursos no setor privado em nome da “necessidade” ou “interesse” social desses cursos, parte do suposto equivocado de que o setor público tem condições de prever a demanda presente ou futura do mercado de trabalho, e que tem a responsabilidade de equilibrar a oferta e a demanda de profissionais. Na prática, o governo acaba por criar reservas de mercado para determinados grupos profissionais ou para certas categorias de instituições – no caso, universidades.

Se o Estado quer que o setor privado ofereça cursos em áreas como pouca demanda ou aceite alunos que dariam prejuízo à escola, terá que criar subsídios para viabilizar economicamente tal política. Por exemplo, as bolsas do Programa Universidade para Todos (ProUni) permitem receber alunos que, de outra forma, não poderiam pagar. Um outro exemplo é dado pelas prefeituras dos estados sulinos que ajudaram nos momentos iniciais de criação das faculdades comunitárias, para viabilizar o ensino superior local.

O setor privado – na educação e em todas as áreas – se move agilmente em busca dos mercados menos atendidos, isto é, onde há mais demanda e menos oferta. Dentro de sua lógica, tentará cobrar tanto quanto os

alunos estejam dispostos a pagar. Tentará, igualmente, obter o máximo de diferença entre custos e receita. A política pública que ignora esses princípios dá seu primeiro passo em falso. Acusar o setor privado de ter interesses comerciais é ignorar o motor da economia de mercado.

O grande atrativo do sistema de mercado é a sua capacidade de auto-regulação. Quando há escassez e preços altos, aumentam os incentivos para investir, aumentando, portanto, a oferta. Quando sobram vagas, há um incentivo para abandonar o mercado ou reduzir a oferta, fugindo dos desperdícios. Se o mercado das grandes capitais se torna desinteressante, as oportunidades estarão nas cidades pequenas. Aliás, foi por isso que houve uma dramática descentralização do ensino privado, em contraste com o ensino público federal que dificilmente sai das capitais. Nesse caso, o setor privado exerceu melhor um papel social do que o federal. Diante de um sistema auto-regulado e que, em alguns casos, faz bem o que o Estado tende a fazer mal, o pior cenário é uma intervenção canhestra do governo, controlando anuidades ou proibindo a oferta. É retirar do privado o que este tem de bom.

Mas nada disso nos aproxima de um sistema onde o Estado se mantém à distância. O funcionamento correto de mercados modernos requer a presença de um marco regulatório inteligente – isto é, eficaz como instrumento para implementar as políticas públicas. Há vários papéis onde o Estado é insubstituível. Primeiro, cabe a ele zelar para que todos tenham acesso à informação requerida para tomar decisões inteligentes. Em particular, os alunos precisam ser equipados com as informações relevantes acerca dos cursos oferecidos.

Segundo, as regras do jogo devem ser claras e proteger do abuso as partes mais fracas – por exemplo, a escola não deve ter liberdade para aumentar as anuidades ou piorar o ensino no meio do semestre, quando é impossível mudar de curso. Terceiro, faz sentido impor condições mínimas de funcionamento para a operação dos cursos. Além disso, o Estado deve dispor de um bom sistema de avaliação, incluindo estimativas de valor adicionado, para que não sejam penalizadas instituições cujo único pecado é receber alunos fracos. E, dadas as conhecidas limitações administrativas do Ministério da Educação, um sistema bom dificilmente poderia ser um sistema excessivamente complexo e abrangente. O ordenamento dos cursos em termos de qualidade, como feito pelo Exame Nacional de Cursos, o *Provão*, foi um passo importante na defesa do interesse público, ao induzir as instituições menos qualificadas a tratar de melhorar seus resultados, sob pena de perder seus alunos, embora o governo não tivesse tido condições legais de fechar os cursos de pior desempenho.

Em suma, o Estado não pode ignorar o mercado e suas forças. Não deve neutralizar a concorrência, pois se trata do elemento que dá dinamismo e eficiência ao sistema. Seu papel é ‘domesticar’ o mercado e dirigir suas energias para atividades que são socialmente desejáveis. Deve criar regras justas e rigorosas, bem como proteger os mais fracos do abuso do poder econômico. Em qualquer caso, deve informar, avaliar e tornar o mais transparentes possíveis todas as informações relevantes para que os alunos tomem melhores decisões. Se o mercado não quer ‘ir’ em alguma direção socialmente desejável, é preciso criar incentivos para que se torne bom negócio fazê-lo.

Passemos agora a examinar a questão da regulação das instituições públicas. Uma universidade pública que recebe orçamentos do erário e não cobra dos alunos tem a possibilidade de oferecer cursos em praticamente todas as direções. Um dos seus papéis relevantes é fazer com que o ensino público ocupe espaços onde o setor privado não opera espontaneamente. Mas quais os cursos que uma universidade pública semi-autônoma decidirá oferecer? Se a decisão for puramente interna à universidade, colidem as percepções acerca do interesse social com as forças internas da universidade – onde a mais forte é a inércia, pois mudar tem sempre custo político elevado e requer redistribuir recursos. Deixada à sua própria sorte, tendem a prevalecer soluções que privilegiam o *status quo* e o conforto político da instituição, em detrimento do interesse social. Por exemplo, os cursos noturnos têm um papel importante, pois atendem a alunos que são mais pobres e trabalham, aumentando a equidade do sistema. Mas a maioria das universidades federais reluta em expandi-los, pois trazem inconveniências para os professores e matriculam alunos supostamente mais fracos. Ou seja, a decisão interna desconsidera o interesse social (o setor privado oferece cursos noturnos porque há alunos que só poderiam estudar após o trabalho; o setor público pode ignorar com impunidade tal realidade).

Tais considerações não são uma condenação ao ensino público, mas uma advertência de que a lógica própria das suas decisões não pode ser ignorada – e que não é a mesma que prevalece nas particulares. Daí a importância das políticas públicas desenhadas para instituições também públicas, para levar as universidades em direções desejáveis para a sociedade, mas que

encontram forte inércia dentro da sua dinâmica interna. Ou seja, a própria idéia de autonomia da universidade pública requer reparos cuidadosos. Não queremos uma universidade pública servilmente atada ao Estado. É péssimo, tanto para o princípio respeitável da liberdade acadêmica como para a gestão do cotidiano. Mas tampouco é aceitável que os recursos públicos sejam gastos em instituições onde não há mecanismos para enquadrar sua ação nas grandes linhas do interesse público. Portanto, é inaceitável uma autonomia sem prestações de contas bem definidas e mecanismos para evitar a irresponsabilidade.

Em todo o mundo, a tendência é criar, para o setor público, mecanismos de competição por desempenho e qualidade. O Brasil já tem uma experiência bem sucedida na área da pesquisa e da pós-graduação. Existe um “quase-mercado” de financiamento de pesquisas, proporcionado pelas agências federais e estaduais, e os pesquisadores competem por recursos, elaborando projetos que são avaliados por comissões de especialistas. Os cursos de pós-graduação competem por reconhecimento e prestígio que são outorgados por meio de avaliações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) que se traduzem, além disso, em recursos financeiros. Em outros países, como a Alemanha, as universidades públicas competem pelos melhores professores, e ninguém é promovido dentro de sua própria instituição. O Chile premia com recursos adicionais os cursos superiores que conseguem atrair os melhores alunos no exame nacional de conclusão do ensino médio. A publicação regular dos resultados das avaliações de qualidade, feitas em quase todos os países da Europa Ocidental, faz com que as universidades públicas disputem pela qualidade,

busquem bons professores, e fechem departamentos que não conseguem melhorar.

Em contraste, o Brasil vive ainda na tradição cartorial em que cada pedido de autorização ou revalidação de curso de graduação é tratado como um “processo” em si mesmo, sem uma perspectiva comparada. Nos anos recentes, houve esforços importantes para tentar sair dessa situação, do qual o antigo Exame Nacional de Cursos, o “provão”, foi o melhor exemplo. Agora, no entanto, parece prevalecer novamente a idéia de que não pode haver competição por resultados dentro do setor público; que isso seria uma concessão a um “produtivismo” incompatível com os fins mais nobres da educação e da cultura. Com isso, resta a alternativa entre os processos cartoriais, eivados de inconsistências e sujeitos à corrupção, ou o *laissez-faire* total para as instituições públicas.

Em síntese, estamos diante de dois sistemas que possuem formas de regulação diferentes. O sistema privado é auto-regulado pelo mercado. Oferta e demanda se entrecrocaram, gerando equilíbrios e reequilíbrios sucessivos que se revelam quase sempre melhores do que a intervenção estatal. Não cabe ao setor público substituir a concorrência, mas apenas assegurar as condições de uma competição sadia entre as partes e proteger os usuários de abusos do poder econômico. Já o sistema público não tem mecanismos de auto-regulação, pois, sendo gratuito, haverá quase sempre demanda pelas vagas oferecidas.

Tampouco há forças que combatam as distorções e ineficiências, pois estas não prejudicam diretamente os que estão lá dentro tomando decisões. Portanto, precisa de mecanismos de prestação de contas do seu de-

sempenho, bem como liberdade de ação, para implementar as metas definidas pela sociedade – e note-se que em uma democracia representativa, a sociedade está representada por aqueles eleitos ou seus prepostos e não por sindicatos, ou associações disso ou daquilo.

Educação superior e inclusão social

O crescimento da educação superior de massa, característica dos países desenvolvidos e emergentes, é um processo complexo, que traz custos e benefícios. Inevitavelmente, representa um custo crescente para a sociedade. É tolice dizer que educação é um investimento e não um custo, pois todo investimento tem custos. O que se pode dizer é que esse custo é compensado por benefícios substanciais.

Os benefícios da educação superior são bem conhecidos. Inúmeras pesquisas mostram que tendem a gerar, para os graduados, adicionais de rendimento, mais do que justificando os gastos – em termos econômicos – são medidos pelas taxas elevadas de retorno ao investimento. Quando funciona de maneira adequada, a educação forma pessoas qualificadas para o exercício de profissões mais complexas e abre espaço para a criação e transmissão do conhecimento científico e técnico e da cultura entre gerações.

Ao lado desses aspectos positivos, as instituições educacionais sempre contribuíram para preservar valores que muitos consideram ultrapassados e para manter e garantir os privilégios de determinados grupos sociais.

Na linguagem gramsciana, elas sempre foram um instrumento para assegurar a hegemonia de determinados grupos e classes sociais. Por séculos, as universidades tradicionais resistiram ao avanço das ciências modernas e se constituíram em canais de valores e ideologias que defendiam e justificavam os interesses dos grupos sociais dominantes. O acesso à educação de melhor qualidade, ou de mais prestígio, sempre esteve condicionado aos recursos materiais e culturais das famílias dos estudantes. Nesse sentido, a educação – e em particular, a de nível superior – sempre funcionou como mecanismo de reprodução das desigualdades sociais.

É possível dizer, em outros termos, que o ensino superior produz, ao mesmo tempo, benefícios públicos (ou sociais) e benefícios privados. Não é possível eliminar os benefícios puramente privados (permitir que o seu detentor passe na frente de outrem) e nem as desigualdades sociais criadas pela educação. Esses benefícios estão associados, em grande parte, ao prestígio que a sociedade atribui a determinadas pessoas, grupos sociais e profissões, e aos monopólios profissionais que essas pessoas exercem. A expansão do ensino superior não está associada somente à ampliação das oportunidades e ao crescimento do mercado de trabalho de pessoas altamente qualificadas, mas também, e em muitos casos, à disputa das pessoas por conseguirem melhor posição nessas hierarquias de prestígio e monopólio. A crescente inflação de títulos e anos de escolaridade dilui os privilégios dos detentores de títulos. Mas, ao mesmo tempo, dá os mesmos privilégios – agora atenuados – a uma fração maior da sociedade que passa a ter as credenciais e diplomas.

O objetivo das políticas educacionais deve ser o de maximizar os benefícios públicos, e não transferir o custo dos benefícios privados para as pessoas na sociedade que são excluídas desse benefício. Isso ocorre quando todos pagam impostos para financiar uma educação pública que, mesmo quando beneficia a sociedade como um todo, beneficia muito mais os poucos que conseguem ter acesso a ela.

A tensão entre os benefícios sociais e privados da educação superior não está correlacionada necessariamente com a polarização entre instituições públicas e instituições privadas, como muitas vezes se supõe. A disputa histórica entre educação pública e privada foi, no passado, sobretudo uma disputa entre elites leigas e elites religiosas. A criação de sistemas públicos de educação superior, com critérios igualitários de admissão de estudantes, e sua ampliação posterior, foi um passo importante para reduzir os privilégios que resultavam do controle monopolístico das profissões tradicionais por parte de pequenas elites. Foi também importante para aumentar o nível de formação educacional dos países. Ao mesmo tempo, essa ampliação levou à criação de novas hierarquias, credenciais e monopólios no mercado de trabalho – tudo a custos crescentes para a sociedade – necessários para o financiamento das grandes organizações em que as universidades se transformaram.

Muitos países oferecem vagas em universidades públicas, gratuitas e relativamente fáceis de entrar, em paralelo com a existência de instituições privadas caras e de alta qualidade. Nesses casos, as instituições públicas atendem às massas, e as privadas, às elites. No Brasil, o cenário é mais contraditório,

pois as universidades públicas são caras para o governo, gratuitas para os alunos e entre elas se encontram as de melhor qualidade. Como consequência, tornam-se “reservas de caça” para os setores da população com mais recursos, por estarem mais bem preparados para os vestibulares. As linhas de equidade e privilégio se complicam, deixando de ter um significado claro.

As duas afirmações – que o governo gasta muito com as universidades públicas, e que os estudantes de nível superior no setor público tendem a ter origem social relativamente alta – costumam ser fortemente contestadas. Os professores e funcionários das universidades públicas se queixam que seus salários são baixos e estão congelados, existem muitos estudantes pobres e de classe média baixa nas universidades públicas, e a composição social dos estudantes no setor público não é muito diferente, hoje em dia, da composição social dos estudantes no setor privado.

Não obstante, o governo brasileiro gasta em termos per capita com a educação superior pública muitas vezes mais do que qualquer outro governo da América Latina, se aproximando do nível de muitos países europeus. Estatísticas da Unesco medem o custo/aluno do ensino público com unidades de renda per capita (uma forma de eliminar diferenças de custo de vida). Sob tal cálculo, o ensino público superior brasileiro é o mais caro do mundo, custando próximo de duas vezes a renda per capita do Brasil.

Uma das razões desse contraste entre gastos altos do governo e salários baixos dos professores é que existe muito desperdício no sistema, com a generalização dos

contratos de tempo integral, inclusive para professores que não fazem pesquisa, e grandes discrepâncias entre os orçamentos das universidades. Tais diferenças resultam do fato de que os orçamentos não são estabelecidos por critérios claros de produtividade (a tendência internacional, que o Brasil nunca adotou, é basear os orçamentos das universidades públicas no número de alunos que têm e nos tipos de cursos que oferecem, com os acréscimos e ajustes necessários para cada caso). É também de se notar que os estudantes de nível superior, embora muitas vezes com recursos muito limitados, continuam sendo, na média, de origem social muito superior à da população como um todo, que não chega a esse nível de educação.

Os benefícios privados da educação superior no Brasil são muito altos. Isso pode ser comprovado pela renda mediana das pessoas de nível superior, que era de 1.500 reais, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2003, comparado com a renda mediana dos que tinham somente o médio, de 480 reais, ou dos que só tinham a educação básica, de 350 reais. O natural seria que os estudantes pagassem seus estudos de forma proporcional a seus benefícios, seja diretamente, seja através de empréstimos, créditos educacionais ou no imposto de renda. O critério não pode ser, somente, a atual renda dos estudantes e suas famílias, mas, sobretudo, suas expectativas de renda futura. Mesmo na Europa, observa-se uma tendência crescente de impor o pagamento de mensalidades no ensino superior público. Uma política correta de cobrança de anuidades deveria estar associada a uma política de bolsas e subsídios, com prioridade para áreas de relevância social mais clara, para pessoas com mais potencial e em cursos de melhor qualidade. É in-

teressante notar que a China cobra o ensino superior em todas as carreiras, menos nos cursos de formação de professores. Lamentavelmente, nada disso é contemplado no *Anteprojeto* do governo.

Uma curiosidade histórica é a posição de um economista famoso a respeito da necessidade de cobrar anuidades. “Educação Gratuita....O fato de que em muitos estados.. sejam ‘gratuitos’ também os centros de ensino superior, significa tão somente, na realidade, que ali as classes altas pagam as suas despesas de educação dos fundos de impostos gerais”. O interesse da citação é que o seu autor é Karl Marx (*Crítica ao programa de Gotha*).

Os problemas mais graves de equidade no Brasil ocorrem na educação fundamental. Apesar de que, hoje, praticamente todas as crianças têm acesso à escola no Brasil, a qualidade da educação pública ainda é muito frágil e os alunos de origem social mais pobre e de família menos educadas têm grande probabilidade de passar pelos bancos escolares sem nada aprender, abandonando antes de terminar o nível médio. Com isso, sobram pouquíssimos alunos das classes sociais que se quer beneficiar com políticas de ação afirmativa no nível superior. É certo que não é possível esperar pela melhora da educação básica para desenvolver políticas inteligentes de inclusão no nível superior. Mas chama a atenção a grande ênfase que o governo tem dado à inclusão no nível superior, sem ter nem propostas articuladas e nem programas visíveis de correção das graves distorções e deficiências da educação fundamental e média. Como acreditamos, o maior problema do ensino superior é a má qualidade dos níveis precedentes.



A REFORMA QUE NÃO É REFORMA

GABRIEL MARIO RODRIGUES*

Não adianta consertar o barco se não soubermos por quais mares navegará.

(Edward de Bono)

No ano em que nasci, antes da Segunda Guerra Mundial, não havia televisão, computador e, muito menos, a revolução digital dos dias de hoje. Eu morava numa casa no bairro da Liberdade, bem próximo ao centro da Cidade de São Paulo. Minha família, desejando ser classe média, além do gás encanado, tinha água e luz elétrica. Não tinha telefone – um luxo para a época – nem geladeira. Apenas um rádio grande de madeira de oito válvulas para ouvirmos os jogos de futebol, as novelas de minha mãe e as notícias da Itália, em ondas curtas, de interesse de meu avô.

Os telefonemas para a minha madrinha eram feitos no empório do Seu Alfredo. Como não havia discagem, era necessário soletrar o número para a telefonista da

Central e assim conseguir falar. Lembro-me das férias passadas na casa dela em Santos. A minha madrinha pegava o *Bonde 37* com toda a família para ir ao posto telefônico comunicar-se com o marido em São Paulo. Muitas vezes, ela esperava mais de duas horas para dirigir-se à cabine. Bem mais tarde, já formado e trabalhando no DOP, eu tinha na memória a noção do tempo perdido na espera de uma ligação para o interior; muitas delas, só aconteciam no dia seguinte.

Recordo-me ainda, nos anos de 1960, quando o Marino Barros, pai de colega de minha filha, relatou aos amigos, de volta de viagem aos Estados Unidos, a facilidade que tivera no Aeroporto de Nova York de falar por DDD com um parente que morava numa cidade distante. Estupefetação geral, todos boquiabertos porque só viríamos a ter tal regalia em São Paulo, muitos anos depois. Em 1975, em Brasília, em plena Avenida W3, assisto deslumbrado à ligação telefônica do Engenheiro Cleofas, do Ministério de Comunicações, para seu irmão no Rio de Janeiro. Era uma das primeiras experiências que se fazia por ligação sem fio

* Reitor da Universidade Anhembi Morumbi. Presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) . reitor@anhembi.br

com um telefone do tamanho de um tijolo. Hoje, melhor do que eu, todos sabem o quanto a Internet e os celulares revolucionam as comunicações com aparelhos que se sofisticam a cada mês. Mais do que qualquer avanço que afeta as empresas é a mudança de paradigmas que está mexendo com tudo. O mundo analógico se transformou em digital, na maior revolução tecnológica do Século XX, mudando o modo de produzir, de comercializar e de comunicar-se. Mas não houve mudanças na escola, que continua a mesma de um século atrás.

Há 65 milhões de anos, uma hipótese científica explica que um cometa ou meteoro gigante teria caído sobre a Terra e produzido uma das maiores catástrofes do planeta. O ambiente foi coberto por espessas nuvens de dióxido de carbono e outros gases exterminando toda a vegetação e animais que encontravam pelo caminho. A extinção dos dinossauros ocorreu nesta época e uma analogia com o fim deles indica o que poderá acontecer com o mundo educacional – e com a sala de aula – se a sociedade e, sobretudo, nós do setor privado, não andarmos na mesma velocidade do progresso das comunicações.

O governo parece não estar atento a esse progresso ao denominar de *Anteprojeto de Lei da Educação Superior* um instrumento burocrático que não vai modificar coisa alguma, a não ser centralizar mais poder na mão do Estado, exatamente na área em que este tem mostrado um desempenho nada animador.

A propósito dessas questões, passo a relatar um fato ocorrido comigo na semana da Independência:

Ao viajar pelo litoral e tendo de enviar um e-mail urgentíssimo, estacionei diante de um *cybercafé*, em horário de almoço, e vivenciei o seguinte:

A maioria dos usuários era constituída de crianças e adolescentes, em uniforme de escola pública, saindo ou entrando em aula. Duas meninas de uns oito/nove anos entraram correndo mostrando ao atendente duas notas de 1 real: “Aqui quanto tempo dá?” Quando ouviram “Pode usar uma hora...” soltaram um “Obaaaaa...!” que me comoveu. A pretexto de pedir ajuda ao atendente, levantei-me e fui observar as telas da garotada. Alguns “chateavam” com amigos pelo Messenger, mas a maioria estava em busca de informações, selecionando textos e avisando ao funcionário “Tô mandando pra impressora, tá?”

Notei surpreso que faziam trabalhos escolares! Enquanto as autoridades do MEC discutem, há dez anos, filigranas na regulamentação da educação *online*, a criança caçara e pobre da cidade turística por onde passei coloca a educação a distância (EAD) em prática nos *cybers*, pois não têm computador em casa nem na escola!

Perguntei a alguns e a confirmação veio num tom meio trágico:

“Sabe, moço, na minha casa não tem livro nenhum, livro é caro...”, “minha mãe não estudou e não pode me ajudar nas tarefas...”, “...moro com meu avô que não sabe ler...”, “...minha escola não tem biblioteca, só uns livrinhos chatos...”, né?...”

O tênis gasto e as mochilas diziam da renda familiar e um gordinho de cabelo quase “black-power” deu o golpe final: “Moço, seu eu não faço meu trabalho aqui, onde “*queu*” acho tudo isso?”

Fiquei pasmo!

Tudo o que ouço repetirem nos congressos e seminários de EAD oficiais há dez anos eles já colocaram em prática!

Resumindo:

As crianças não precisam de ninguém para ensiná-lhes noções de informática; um aprende com o outro, copiam o nome dos *sites* interessantes que os outros encontram, numa troca de informações contínua, podendo conversar à vontade sem

algazaras e sem professores vigiando e mandando fazer silêncio.

Elas se sentem orgulhosas do conhecimento digital adquirido! Quando perguntei “Como faço para abrir Internet daqui do *Word*?” – é que não usamos o NT na universidade – três garotos, imediatamente, se levantaram e vieram me ajudar: “É só abrir “iniciar” moço!” e o outro já corrigia: “Nada! É mais fácil “tirá” o *Word* e “clicá” na primeira página, oi só como é...” e clicou tudo velozmente.

Apenas um único funcionário cuidava de doze garotos, enquanto pilotava um dos micros. Sem qualquer problema, todos trabalhavam em silêncio. Dois deles jogavam *on-line*, dialogando pelo microfone em voz baixa. O silêncio total da sala era o velho sonho dos professores ao vivo.

O mais impressionante de tudo era exatamente essa auto-disciplina quase religiosa, ou profissional, da garotada: ninguém jogava aviãozinho, ou fazia baderna, todos ocupados em achar o que queriam.

Nesse momento pensei em algo, que até anotei para não esquecer e contar a vocês: Fantástico, sem qualquer ajuda dos adultos, sem leis, decretos, portarias e reformas, essa criança transforma a educação numa atividade tão atraente quanto os videogames e a TV, aprendendo a navegar pelo conhecimento, e aprendendo a gostar de aprender. Qual é o mistério do computador? Porque tal recurso consegue obrigar essa garotada a ler, ler, ler, vasculhando páginas eletrônicas até achar o que querem?

Mandeí meu e-mail e voltei para o carro pensando no que tinha ouvido.

Quando será que nossos “especialistas oficiais em educação *on-line*” vão deixar seus gabinetes em Brasília e entrar num *cyber* da cidade-satélite de Ceilândia e ver que a revolução educacional, a revolução da EAD, já começou?

Quando é que o Governo vai instalar computadores na rede escolar brasileira, aproveitando melhor os 18% do orçamento federal, hoje desperdiçados com os

programas educacionais dirigidos aos ricos e deixando de beneficiar os mais pobres ansiosos por aprender a sobreviver? Isto sem falar nos orçamentos estaduais e municipais, que gastam 25% dos recursos em viagens ao *Playcenter* e outras “horas-atividades”.

Quando o Governo vai acordar e acompanhar a “revolução educacional” iniciada pela garotada e já impaciente com essa demora dos “especialistas em EAD” que só conseguiram produzir centenas de seminários, congressos, comitês, relatórios e avaliações...

Anteprojeto de Lei da Educação Superior ou Plano de Desenvolvimento Estratégico da Educação?

Não sinto, por parte do Governo, uma percepção do que seja realmente uma reforma. O *Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação* enviado à Casa Civil não tem este caráter. Em última análise, pode ser considerado um aperfeiçoamento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

O *Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação*, criado para debater e encaminhar propostas ao processo de reforma, considera que o Anteprojeto deveria ser desdobrado em cinco tópicos, contemplando: a) a atualização da LDB em suas normas gerais; b) a autonomia das instituições federais; c) o marco regulatório das instituições privadas; d) a consolidação dos programas de ajuda estudantil; e) a atualização e o aprimoramento do sistema nacional de avaliação da educação superior.

Ao encaminhar esta proposta de desdobramento do Anteprojeto, o Fórum leva em conta que a promulgação da LDB não completou dez anos; que o Plano Nacional de Educação (PNE) ainda não foi extinto; que os resultados da aplicação das várias normas – medidas provisórias, decretos, resoluções e portarias – não foram devidamente analisados; que o processo de avaliação da expansão não foi concluído e que a proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) é muito recente.

No entendimento das entidades representativas das instituições que integram o *Fórum*, o MEC deveria empenhar-se, sim, na mobilização do conjunto do sistema educacional brasileiro e da sociedade organizada, na formulação de um *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Educação*, como base para que as políticas educacionais estejam em estreita articulação e vinculação com os objetivos, prioridades e metas do Projeto de Desenvolvimento Nacional.

O Plano a ser elaborado deveria embasar-se em planejamento estratégico, capaz de refletir a educação que se pretende para o País, em face das transformações socioeconômicas, da velocidade do avanço científico e tecnológico e da universalização do conhecimento. Deveria contemplar as atuais preocupações da academia, do governo e da sociedade organizada em relação à qualidade da educação, aos mecanismos para sua avaliação e aos recursos financeiros necessários para sua expansão, com participação substantiva do setor privado, cuja presença tem sido indispensável. Um Plano que, ao estabelecer princípios e normas gerais para a educação superior, preserve a autonomia e garanta o financiamento, a diversificação e a necessida-

de de expansão do sistema, como formas de inclusão social.

Os temas e as metas estabelecidos no Plano deveriam ser objeto de um amplo debate para ter legitimidade e, como consequência, estabelecer um marco regulatório que atenda aos princípios constitucionais.

Competirá ao Ministério da Educação desempenhar o papel de entidade reguladora do sistema, de mantenedor das instituições federais e indutor do desenvolvimento do capital humano, para dotar o País dos recursos de que precisa para atender o seu desenvolvimento sustentável.

Um Plano que, acima de tudo, contemple os seguintes princípios, que fazem parte do ideário defendido pelo *Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação*:

1. Visão de futuro

Nenhum plano educacional terá viabilidade se não tiver estreita relação com as necessidades do conhecimento do futuro. Qualquer plano de políticas públicas para a educação deverá apontar para o desenvolvimento socioeconômico do País.

2. Capital humano

O desenvolvimento das nações não depende apenas de dinheiro, de máquinas e de horas trabalhadas. É fundamental a qualidade das pessoas e, neste sentido, nada é mais importante que a atividade educacional.

3. Patrimônio nacional

A educação não deve ser vista somente como um direito do cidadão mas como um patrimônio estratégico do País, indispensável ao seu desenvolvimento.

4. Compromissos claros

Não bastam belos discursos e planos bem redigidos. É fundamental estabelecer compromissos claros, metas e focar esforços para cobrar o desempenho de cada profissional da educação.

5. Respeito à livre iniciativa

Exige-se respeito integral à Constituição Federal, que assegura prerrogativas claras e sólidas à iniciativa privada no campo da educação, impedindo a intervenção abusiva e inconstitucional do Governo nas mantenedoras;

6. Normas claras e duradouras

A legislação educacional deve ser aperfeiçoada de modo a evitar a profusão de medidas provisórias, decretos, resoluções e portarias e estabelecendo normas claras e duradouras que proporcionem segurança para a realização dos investimentos necessários ao desenvolvimento do País.

7. Valorização do mérito

É necessário o atendimento às tendências contemporâneas de qualidade, diversidade, flexibilização de modelos e projetos pedagógicos, coexistência

dos setores público e privado, expansão baseada na avaliação, universalização do acesso e inclusão social, sempre valorizando o mérito.

8. Missão do MEC

O MEC deve propiciar os meios de incentivar políticas públicas para atender às demandas do desenvolvimento nacional, interagindo com outros órgãos e instituições de desenvolvimento e estabelecendo estratégias de promoção de capital humano da sociedade.

9. Autonomia

A autonomia didático-científica, de gestão administrativa, financeira e patrimonial é inerente à Academia. Ela é indispensável porque está associada ao aprimoramento da gestão acadêmica, à qualidade do ensino, aos elevados padrões de pesquisa científica e às atividades de extensão relevantes, em conformidade com prioridades da sociedade, e não de governo.

10. Financiamento

O MEC tem compromissos constitucionais com a educação básica que implicam grande repercussão financeira, a exemplo do piso salarial docente, do padrão de qualidade das escolas e, principalmente, do Fundeb. Na educação superior, o Plano Nacional de Educação prevê um incremento de, no mínimo, o triplo de alunos no sistema público, o que requer um grande aporte de recursos. Ao propor, ainda, um modelo único de universidade – a de pesquisa – fica evidente que os

recursos públicos provavelmente não serão suficientes para atender a toda esta demanda.

11. Avaliação global do sistema educacional

É essencial um processo de avaliação abrangente, isento e que identifique diversidades e particularidades dos sistemas educacionais dos diferentes níveis e modalidades de ensino, para desenvolver uma educação de qualidade, atividades de investigação científica e de atenção à comunidade, em conformidade com as necessidades da sociedade brasileira e do País. Além de instrumento imprescindível para a supervisão e regulação do sistema educacional, a avaliação contribui para o aprimoramento da organização e o funcionamento das instituições e dos cursos na busca constante por um padrão de qualidade capaz de atender à avaliação por parte do poder público. A proposta de avaliação do atual governo, que se encontra em fase de implantação, apresenta uma metodologia complexa e será necessário, pelo menos, uma série histórica para que se possa obter resultados, e sobre eles realizar uma análise adequada.

12. Aprimoramento da educação básica: formação de professores

A formação de professores e a melhoria da condição salarial são requisitos essenciais para a melhoria do sistema público na educação básica, de tal sorte que o egresso deste sistema possa concorrer em igualdade de condições com o estudante da rede privada para o acesso ao ensino superior, promovendo oportunidade iguais e inclusão social.

13. Educação a distância

A legislação atual sobre a EAD é omissa em vários aspectos e extremamente restritiva em outros. Há uma desigualdade, por falta de definição e de normas claras no tratamento de questões e propostas que guardam entre si grande similaridade.

14. Modalidades de formação

Impõe-se uma análise conjunta das normas que regulam a oferta das diferentes modalidades de formação em nível superior. Após avaliação criteriosa, é preciso definir as áreas de atuação e a especificidade de cada uma.

15. Desenvolvimento da pós-graduação

A pós-graduação deve ser reformulada, procurando-se formar não apenas pesquisadores, mas também professores, a partir de uma profunda reformulação na política e nos critérios de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), atualmente focada prioritariamente na formação de pesquisadores. Face à necessidade de expansão com qualidade da pós-graduação brasileira, é fundamental a não discriminação entre os programas de qualificação acadêmica e os profissionalizantes. É igualmente necessário o fortalecimento da Capes como órgão de fomento e avaliação com transparência nos procedimentos e julgamentos dos processos, distinguindo as ações relativas ao fomento das de avaliação. É preciso que os comitês da Capes sejam compostos com a participação de profissionais que atuam no setor privado.

16. Cooperação nacional e internacional

A necessidade de transferência de conhecimento, de implantação de programas interinstitucionais para a pesquisa e ensino, do reconhecimento de títulos e de diplomas e do acreditamento, evidenciam a relevância desse item na elaboração de um Plano de Desenvolvimento para a Educação. São relevantes no processo a mobilização de estudantes e professores, a certificação de formação conjunta e a pesquisa associada.

17. Discussão do binômio formação acadêmica/exercício profissional

Atualmente, as entidades de classe e as corporações opõem forte resistência à abertura de novos cursos, visando re-introduzir o conceito de demanda social (revogado pela LDB) e enfatizar, de forma equivocada, que a expansão determina necessariamente a queda de qualidade dos formados. Ao se preocuparem com a formação acadêmica dão menos atenção à atribuição que realmente lhes compete, que é a regulamentação e a fiscalização do exercício profissional. É preciso ter clara a necessidade de respeito aos preceitos legais referentes às atribuições da academia e das corporações profissionais.

18. Conhecimento e inovação

É fundamental a identificação de projetos de pesquisa e desenvolvimento para setores estratégicos, visando a transferir tecnologia para o setor empresarial e trazer impacto à captação de riqueza e à pro-

moção da produtividade e da competitividade. Igualmente importante será o investimento na formação avançada nas áreas de tecnologia da informação e no desenvolvimento de serviços.

Finalmente, pode-se afirmar que falta um “sonho” no Anteprojeto do MEC. Um sonho de um Brasil desenvolvido, justo e equânime, no qual a formação do capital humano tenha qualidade, sendo diversificada e acessível para atender a toda a sociedade.

Um sonho que, por meio da adoção do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Educação, defendido pelo *Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação*, possa tornar-se realidade.



PERGUNTAS SOBRE A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

CLÁUDIO CORDEIRO NEIVA*
FLÁVIO ROBERTO COLLAÇO**

As idéias na mesa

Cristovam Buarque, então Ministro da Educação, lançou, no início de agosto de 2003, um repto à sociedade brasileira, durante o seminário *Por que e como reformar?* promovido pela Secretaria da Educação Superior (SESu/MEC).

A nenhum dos participantes do seminário ocorreu objetar que a dúplici pergunta era procedente e pertinente, tamanha a sua atualidade. Ao contrário, no evento foram lançadas idéias para o seu devido amadurecimento. Por quê?

Primeiro, porque os sintomas de que algo precisaria ser feito na área educacional eram antigos. As nossas dificuldades de operar o sistema com eficiência e eficácia

vêm desde as nossas origens mais remotas; convivemos com crônicos problemas de baixo desempenho escolar, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo; acostumamo-nos com a permanente dissociação entre a educação que conseguimos prover e as idéias que perseguimos para definir e empreender um projeto nacional de desenvolvimento sustentado sobre pilares de justiça e equidade social.

Segundo, porque nada mais pertinente que um governo recentemente empossado, depositário de enormes expectativas de mudança, renovação e inovação, assumisse a iniciativa de pôr em discussão, democraticamente, temas de tamanha envergadura e relevância para os destinos do País; afinal, o principal partido dentre as forças políticas que levaram o candidato Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência sempre teve como uma de suas mais importantes bandeiras a causa da educação popular, da educação de qualidade capaz de sustentar melhorias significativas na vida política, social e econômica do País.

* Bacharel em economia, especializado em planejamento e avaliação educacional. cneiva@matrix.com.br

** Advogado, especializado em direito educacional. fcollaco@matrix.com.br

Mais ainda: ninguém se surpreendeu com os questionamentos postos em cena por Cristovam Buarque, um dos mais conhecidos nomes da educação brasileira da atualidade, professor reconhecido pelos seus méritos, ex-reitor de uma das mais importantes universidades brasileiras, ex-governador do Distrito Federal, Senador da República, intelectual respeitado no País e fora dele. Enfim, um educador, um intelectual e um executivo com larga experiência e conhecimento da educação brasileira e com ampla visão de seus problemas.

Já nos pronunciamentos iniciais, e, em seguida, em diversos artigos e matérias veiculados pela mídia, ficou claro que o problema não se restringiria tão somente à universidade ou à educação superior, estuário de tudo o que resultava das condições de funcionamento e dos parâmetros de qualidade observados nos níveis antecedentes de ensino, como também neles não se esgotava. Aos poucos foi se firmando o entendimento de que a envergadura dos desafios e as dimensões dos obstáculos eram enormes.

O momento, no entanto, parecia adequado a empreendimentos dessa ordem e natureza. Sobretudo, ajustava-se como uma luva ao discurso do Partido dos Trabalhadores (PT) que, junto com o Presidente da República, fizera da educação um dos pilares de seu discurso e de suas propostas de renovação da sociedade brasileira. Além do mais, o País já havia acumulado uma razoável soma de conhecimentos necessários para que se pudesse por em discussão a idéia de reforma e, a partir dela, propostas de mudança.

O cenário político era convincente: tudo levava a crer que o Brasil, finalmente, conseguiria fortalecer suas

instituições democráticas, a ponto de superar com relativa tranqüilidade episódios como os do *impeachment* do Presidente Collor, em 1992, e, dez anos depois, a eleição à Presidência de um candidato de esquerda.

O mesmo ocorria no cenário econômico: havia clima capaz de assegurar condições relativamente seguras para a condução da política econômica, perspectiva satisfatória de aumento gradativo da credibilidade do País no plano internacional e, sobretudo, havia perspectivas de formação de novas condições de expansão do comércio internacional, redução de barreiras comerciais e estabilidade dos mercados financeiros mundiais.

Enfim, tudo se mostrava pronto para que tomasse vulto uma proposta de reforma educacional inovadora, inspirada nas virtudes do passado e com os olhos voltados para a construção do futuro.

A evolução do processo

O diálogo e os debates abertos pelo Ministro Cristovam Buarque seguiram seu rumo até a sua abrupta substituição no início de 2004. Assumindo o cargo, o Ministro Tarso Genro retoma o discurso da reforma, focando, essencialmente, dois objetivos: redefinição do sistema de controle do setor privado e viabilização da autonomia das universidades federais. Ou seja: o discurso saiu da órbita substantiva – rumos e conteúdos da educação brasileira – para cair em órbita restrita – gestão do sistema federal de ensino.

Uma Comissão foi instalada para tal fim, cujos membros pertenciam à estrutura administrativa do próprio Ministério – fato revelador do quanto era caro ao novo Ministro conduzir o processo de formulação das idéias de reforma sem a interferência direta de qualquer força fora de seu comando. Apesar das reuniões técnicas que se seguiram, inúmeras foram as críticas feitas com relação ao distanciamento entre o trabalho da Comissão e os diferentes grupos representativos dos mais diversos interesses em jogo.

Lideranças do setor privado de ensino superior, sentindo o fechamento do Ministério da Educação, se organizaram e criaram o *Fórum Nacional da Livre Inicial na Educação*; as entidades representativas das instituições de ensino do setor público também levantaram sua voz. A mídia fez coro com as críticas e os descontentamentos.

A primeira versão do *Anteprojeto de Lei da Educação Superior* divulgada pelo Ministério da Educação, no começo de dezembro de 2004, recebeu críticas de todos os lados. Uma segunda versão, divulgada no início de 2005, foi corrigida em muitos dos erros, falhas e inconstitucionalidades da versão original. Ao se completarem dois anos desde o lançamento das primeiras idéias, às vésperas de deixar o Ministério, Tarso Genro fez entrega ao Presidente da República de uma terceira versão de *Anteprojeto*, mantendo intactos sua feição ideológica, de projeto de governo, e seu caráter quase que inteiramente administrativo, de gestão do sistema federal de ensino.

As linhas de resistência

A ementa do *Anteprojeto* faz referência a normas gerais, regulação do sistema federal e outras providências, enquanto que o discurso ministerial – inclusive o contido na *Exposição de Motivos* que encaminha a proposta ao Presidente da República – insiste que se trata de uma ampla reforma da educação superior brasileira. Essa dicotomia prejudica a análise do texto do *Anteprojeto*, faz crescer os germes da desconfiança quanto aos propósitos do governo e joga o Congresso Nacional, se encaminhado da forma como está, na difícil missão de decidir se se trata de reforma ampla ou de simples reorganização do sistema federal de ensino e do seu instrumental de controle.

Ao contrário do que agora se propõe sob a ótica de um discurso de reforma, os movimentos que levaram às reformas de 1961, 1968 e 1971 produziram mudanças profundas e substanciais, gerando mudança de rumos na educação brasileira. Grande parte do que ocorreu após a edição das Leis 4.024/61, 5.540/68 e 5.692/71 estruturou uma nova organização educacional, diferente da que existia antes, e produziu transformações sistêmicas de grande alcance. O sistema de ensino superior que temos hoje é fruto da audácia com que mudanças foram implementadas com essas leis. Entre uma e outra das situações passaram-se mais de quatro décadas.

A atual Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96) ainda não completou dez anos de vigência. Muitos dos seus dispositivos não foram experimentados ou não mereceram a devida regulamentação prestante; mais

ainda, quando isso ocorreu, seus resultados não foram ainda avaliados. A abrangência dos temas abordados no *Anteprojeto* faz com que sejam alteradas inúmeras leis, além de suprimido todo o capítulo relativo à educação superior (artigos 44 a 57) da LDB em vigor. Por isso mesmo não fica claro aonde se quer chegar, nem quais serão os benefícios que advirão em termos efetivamente educacionais.

É preciso esclarecer aonde se quer chegar

Ao apresentar a segunda versão do Anteprojeto, em meados do primeiro semestre, o Ministro Tarso Genro fez o seguinte registro:

Essa segunda versão aprofunda os três objetivos da Reforma da Educação Superior:

- a) vinculação da universidade com o projeto de nação, como elemento estratégico na busca de um novo modelo de desenvolvimento, central para a consolidação de uma nação soberana, democrática e inclusiva;
- b) republicanização da universidade, como um espaço público e plural de produção de conhecimento e saberes e de diálogo e interação com a sociedade civil;
- c) constituição de um marco regulatório orientador de regras claras, precisas e permanentes que promovam a qualificação contínua do sistema federal de ensino e que impeçam a mercantilização da educação.

No final de agosto, ao encaminhar o *Anteprojeto* ao Presidente da República, o Ministro evoca os objetivos da reforma:

O anteprojeto de reforma da educação superior aponta para a construção de um sistema nacional de

educação superior que supere a fragmentação atual e busque responder a algumas questões fundamentais, tais como:

- a) Qual o papel do Estado na avaliação e supervisão de um sistema de educação superior público/privado tão heterogêneo?
- b) Qual o nível de massificação seria aceitável para o sistema público de educação superior para que ele continue a cumprir suas funções na pós-graduação e na pesquisa fundamental e aplicada?
- c) Qual a função estratégica das universidades na geração de conhecimentos científicos e tecnológicos e na construção de um projeto de Nação soberana e inserida na competição internacional?

Observe-se que as duas relações de objetivos da reforma não guardam relação entre si: enquanto a primeira reflete uma visão política e funcional, a segunda reflete questionamentos de ordem administrativa e operacional. Para qual delas se destinam os dispositivos que constam do Anteprojeto?

É preciso abrir caminho para a mudança

Deixando de olhar para o passado recente e, ao contrário, mirando o futuro, é preciso incorporar ao texto dispositivos efetivamente capazes de permitir que:

- a) o sistema evolua junto com o projeto de Nação em construção, articulado a planos nacionais e setoriais de desenvolvimento e independente de visões circunstanciais da burocracia governamental;
- b) os controles públicos não constriam a liberdade e flexibilidade das instituições de ensino, garantidas no texto constitucional em vigor e necessárias para responder às necessidades e expectativas da sociedade brasileira;
- c) as instituições, cursos e programas de ensino e pesquisa convivam com a presença constante de

mecanismos de apuração da qualidade dos bens e serviços transferidos das instituições de ensino para a sociedade;

d) as fontes de recursos para financiamento do ensino e da pesquisa e dos estudos dos que não possam pagá-lo ou tenham dificuldade para manter-se em condições ótimas de aprendizagem precisam ser indicadas – se não em lei, pelo menos em medidas capazes de assegurar a crença de que à sombra da lei a reforma será viável.

Mais do que a presença opressiva de mecanismos de controle, o sistema educacional brasileiro e as suas instituições de ensino – de resto, qualquer sistema educacional e a instituição de ensino – precisam de estímulos e incentivos, o mesmo que dizer “precisam de ar para respirar”.

A questão central da qualidade no Anteprojeto

O que importa ao País não é exatamente o conhecimento que possa ter o Ministério da Educação do que fazem as instituições de ensino, nem como, internamente, organizam os seus recursos. Isso só é importante para que o Ministério possa ter base para a gestão das instituições mantidas, sob sua supervisão, pelo orçamento da União. O que importa ao País é que os bens e serviços que as instituições de ensino superior, sejam públicas ou privadas, transferem para a sociedade. Isto é, que:

- a) satisfaçam as expectativas que originaram demandas por formação técnica, intelectual ou profissional, por criação, inovação e adaptação tecnológica ou por geração de conhecimento novo;
- b) estejam dentro de padrões aceitáveis de qualidade observados no conjunto das instituições cujos

egressos tenham o melhor desempenho em provas de aferição de conhecimentos ou quaisquer outros indicadores considerados para tal fim, ou cuja produção científica adquira, em largos intervalos de tempo, foros de relevância científica, tecnológica, econômica e cultural;

c) correspondam a custos sociais compatíveis com padrões internacionais de organização e funcionamento de sistemas e de instituições de ensino similares.

O *Anteprojeto* contém inúmeros dispositivos definidores de procedimentos burocráticos de controle das instituições de ensino superior, de modo geral, da autonomia universitária, de modo bem subliminar, e, mais especificamente, das mantenedoras e instituições privadas, vinculando a avaliação ao Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes) – o que é um equívoco: a lei que instituiu os procedimentos de avaliação do Sinaes foi concebida para um sistema que, ao que tudo indica, tem os seus dias contados a partir da transformação do *Anteprojeto* em lei.

A idéia de uma reforma deveria ensejar mudanças também no modo de avaliação da qualidade no sistema de educação superior, buscando-se, primeiro, definir novos procedimentos, simples e baratos, objetivos e, sobretudo, confiáveis; segundo, deslocando o foco da avaliação sobre meios, que é o foco atual das avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação, para a avaliação dos fins, isto é, dos bens e serviços transferidos das instituições para a sociedade.

A crítica ao Anteprojeto

O *Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação* tem insistido na tese de que ainda há

muito a fazer e discutir até que o texto do *Anteprojeto* seja desdobrado, de forma a tratar adequadamente e no instrumento normativo próprio cada uma das diferentes matérias que ele agora trata em conjunto; seja depurado de dispositivos que são flagrantemente contrários à ordem legal vigente, bem como daqueles que refletem concepções ideológicas e posições de governo e seja enriquecido com dispositivos destinados a garantir ao sistema e a suas instituições (i) um salto para o futuro, e (ii) um salto de qualidade (no ensino de graduação) e de relevância (na pesquisa e na extensão).

Desdobramento do Anteprojeto

A estrutura do *Anteprojeto* é pesada e confusa, além de ferir vários dispositivos legais que orientam a elaboração de normas. Trata, no mesmo contexto, de aspectos díspares: normas gerais da educação nacional, financiamento das instituições federais de ensino superior, procedimentos para autorização e reconhecimento de cursos e para credenciamento de instituições de ensino, tipologia e duração de cursos superiores, tipologia de instituições de ensino superior e procedimentos para classificação e reclassificação de instituições, financiamento de estudantes, capital das entidades privadas mantenedoras de instituições de ensino superior, contribuições para partidos ou candidatos em campanhas eleitorais. Enfim, uma salada!

Por isso mesmo, o seu desdobramento deveria ser considerado como uma das primeiras medidas adotadas antes que se inicie a sua tramitação no Congresso Nacional.

Depuração de texto

A redação de vários dispositivos contém idéias que refletem posições ou discursos de caráter ideológico, mais que regramentos de caráter normativo, o que não apenas contraria as mais simples regras de elaboração de textos normativos como introduz na lei visões de pessoas ou de governos que não se comportam dentro do contexto próprio das normas gerais da educação nacional.

Incorporação de novas visões

A sociedade brasileira tem dado demonstrações inquestionáveis de sua vocação democrática, pluralista, laica, multirracial, aberta para a convivência pacífica com diferenças de ordem regional, econômica e cultural – o que, aliás, bem expressa o texto de nossa Constituição.

Mais do que de controles públicos ou privados, essa sociedade exige condições cada vez mais favoráveis para a prática de uma cidadania individual e coletiva que não se conforme dentro de rígidos modelos de caráter dogmático ou burocrático.

O *Anteprojeto*, além de ser escoimado dos vieses estatizantes e preconceituosos que demarcam a sua concepção – e de contar imprecisões com relação à legislação que rege aspectos que são fundamentais dentro das propostas de autonomia das instituições federais, de autonomia das instituições universitárias e de liberdade de ensino à iniciativa privada – precisa incorporar também dispositivos que favoreçam aquela vocação – e não, ao contrário, a tolham.

Do ponto de vista do setor privado na educação superior do País falta ao *Anteprojeto* exatamente o que lhe é essencial enquanto instrumento de reforma da educação superior brasileira: visão de futuro, do ponto de vista conceitual, e fulcros de mudança, do ponto de vista operacional.

Tal como está, o *Anteprojeto* tenderá a transformar-se em uma das pragas que infestam o País – a “das leis que não pegam” ou das reformas que partem do nada para chegar a lugar nenhum.

Articulação sistêmica

A feitura do *Anteprojeto* enquadra-se perfeitamente dentro da figura geométrica da pirâmide invertida: mais uma vez propõe o Ministério começar a reforma pelo seu topo, não pela sua base. Dirão as autoridades ministeriais que isso não corresponde à verdade: lembrarão que já está no Congresso Proposta de Emenda Constitucional que cria o Fundo de Apoio à Educação Básica (Fundeb).

Mesmo assim, nem o discurso ministerial, nem as propostas que o Ministério vem formulando, permitem visualizar mudanças ou transformações de fundo:

a) nas críticas diretas ou indiretas das responsabilidades do setor privado com a mercantilização do ensino, sem que sejam divulgados os diagnósticos que as comprovariam;

b) no aumento de recursos para a manutenção e desenvolvimento das instituições federais de ensino superior, sem que se saiba com que padrões de desempenho elas operam;

c) na expansão da oferta de vagas para ingresso no ensino superior, quando somos, dentre a maioria das nações em desenvolvimento, a que menos oportunidades assegura para a sua população jovem;

d) na qualidade do ensino oferecido pelas instituições que mais recebem os alunos trabalhadores e os provenientes da rede de ensino público, sem que se crie para eles uma rede mínima de proteção social para fluxo no sistema de ensino em condições de estudos compatíveis com aquelas oferecidas pela elite brasileira aos seus filhos;

e) na qualidade em todos os níveis de ensino, sem que se altere a remuneração de um professor quando comparada com a remuneração que se garante aos ocupantes de cargos na administração pública direta e indireta, nos três poderes da República;

f) nas projetos construtivos e no equipamento escolar do ensino público fundamental e médio, quando se sabe o quanto eles contêm como representação do legado dos nossos antepassados e de segurança quanto ao futuro das novas gerações.

Por isso mesmo, urge a retomada das discussões sobre as perguntas feitas pelo ex-ministro Cristovam Buarque: *Por que reformar e como reformar?*



REFORMA UNIVERSITÁRIA DO PT: POR QUE REFORMAR?

CELSO DA COSTA FRAUCHES*

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada após oito anos de debates profundos no Congresso Nacional e de ampla participação de todos os segmentos que atuam na área educacional, é um documento enxuto que reflete bem a realidade educacional brasileira. É, também, um instrumento fundamental de mudança de nossa sociedade, pois, pela sua abertura para o novo, permitirá, na prática, com uma correta interpretação de seu texto e uma rápida adaptação de nossos sistemas educacionais, que a nação enfrente o ritmo acelerado das mudanças que virão em todos os setores e que influenciarão a vida de todas as pessoas, quer elas queiram, quer não.

(Darcy Ribeiro)

1. Apresentação

Desde a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n.º 9.394/96), tenho acompanhado a evolução da legislação comple-

mentar e das portarias, resoluções e pareceres dos diversos órgãos do Ministério da Educação que procuram regulamentar ou interpretar a referida lei. Algumas dessas normas pretendem até modificá-la, o que tem acontecido com frequência.

Desse trabalho de paciência surgiram três livros: *LDB anotada e legislação complementar*, em duas edições impressas e quatro em meio digital, publicadas pela CM Consultoria, de Marília (SP); *LDB anotada e comentada*, em 2003, e *LDB anotada e comentada e reflexões sobre a educação superior*, em 2005, ambos editados pelo Instituto Latino-Americano de Planejamento Educacional (Ilape), de Brasília (DF), tendo como co-autor Gustavo M. Fagundes, consultor jurídico do Ilape.

Elaborei, ao longo desses últimos oito anos, inúmeros outros trabalhos, sob a forma de monografia, textos para seminários e outros eventos, artigos e pareceres, analisando e interpretando a legislação educacional brasileira, particularmente sobre a educação superior.

* Consultor Sênior do Instituto Latino Americano de Planejamento Educacional (Ilape). celso@ilape.com.br
O texto completo contendo quadro comparativo do *Anteprojeto* com a Lei n.º 9.394/96 (LDB) encontra-se no *site*: www.ilape.com.br

Todo meu esforço na interpretação e análise da LDB e legislação e normas complementares, de 1997 até esta data, tem sido no sentido de divulgar seus aspectos inovadores e flexíveis. Segundo Darcy Ribeiro, a LDB é “um instrumento que permite, com uma correta interpretação de seu texto e uma rápida adaptação de nossos sistemas educacionais, que a Nação enfrente o ritmo acelerado das mudanças que virão em todos os setores e que influenciarão a vida de todas as pessoas, quer elas queiram, quer não”.

Minha visão é comprometida com a defesa da participação da livre iniciativa na oferta da educação, em todos os níveis. Essa participação deve ser realizada sem a interferência do Estado, cabendo aos governos, com a participação da sociedade, autorizar e avaliar a qualidade, com adoção de critérios e parâmetros adequados à realidade brasileira. E minha análise é a de um cidadão brasileiro que, há cerca de trinta e cinco anos, vem atuando na educação superior, ora do lado público, no Ministério da Educação, ora do lado privado, na organização e estruturação de simples faculdades isoladas a universidades e no estudo e aplicação da legislação e normas para todos os tipos de IES.

Espero contribuir com o presente trabalho para a melhor compreensão do *Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação* que, em sua terceira versão, mantém os mesmos preconceitos iniciais contra a iniciativa privada, além de cercear sua livre participação na oferta da educação superior, com a adoção de instrumentos meramente cartorários, sem qualquer compromisso com a qualidade de ensino. Espero ainda mostrar que a LDB pode oferecer a necessária flexibilidade para as inovações que a educação superior e muitos de seus atores

tanto anseiam e que podem, efetivamente, revolucionar esse nível de ensino, beneficiando estudantes, professores e dirigentes educacionais, com reflexos altamente positivos para a nação brasileira.

2. Introdução

Tarso Genro, ainda no exercício do cargo de ministro da Educação, apresentou ao presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 29 de julho 2005, a terceira versão *Anteprojeto de Lei da Educação Superior* que estabelece normas gerais para a educação superior no País e que, a nosso ver, mantém privilégios e insiste em discriminar a livre iniciativa na área da educação superior, além de ferir a autonomia das universidades – públicas e privadas.

3. O porquê da Reforma

No texto que justifica a proposta de reforma da educação superior brasileira, o Ministério da Educação acentua que “o processo de globalização colocou nosso País e a universidade diante de uma encruzilhada. De um lado, o caminho da desregulamentação e da mercantilização do ensino, que retira do Estado o protagonismo na definição das políticas educacionais. De outro, um projeto que percebe a educação superior como um direito público a ser ofertado pelo Estado gratuitamente, com qualidade, com democracia e comprometido com a dignidade do povo brasileiro, com as expressões multiculturais que emergem do interior da sociedade, com a sustentabilidade ambiental e com o desenvolvimento tecnológico de sua estrutura produtiva”.

A justificativa do Anteprojeto procura colocar a “mercantilização do ensino” como uma consequência do “processo de globalização” e da “desregulamentação”, fazendo um *mix* com “democracia”, “dignidade do povo brasileiro”, “expressões multiculturais”, “sustentabilidade ambiental”, “concepção republicana”. Nas entrevistas do ex-ministro Tarso Genro apareciam com frequência, ainda, a expressão “projeto de Nação”, como a nortear a proposta da reforma universitária. Constata-se, porém, que não há um “projeto de Nação” no governo petista, mas, sim, um confessado “projeto de poder”...

Mais à frente, o documento afirma que o governo optou pelo caminho da “valorização da universidade pública e defesa da educação como um direito de todos os brasileiros”. Essa bombástica afirmativa – a educação superior como um direito de todos os brasileiros (educação superior, sim, porque a reforma é desse nível de ensino) – passa para o povo a ilusão de que o atual governo vai proporcionar o acesso ao ensino superior, de forma gratuita, a todos os brasileiros. É um engodo, porque as lideranças acadêmicas e políticas e os dirigentes do governo federal sabem que o Estado brasileiro não tem condições econômico-financeiras de custear o ensino superior gratuito para todos (o Programa Universidade para Todos, ProUni, não é para todos e depende da iniciativa privada para que possa ser mantido pelo governo). Sabe-se que 75% dos estudantes de nível superior estão nas instituições privadas, porque os governos (de todos os níveis, mas, especialmente, o federal) não têm capacidade econômico-financeira para reduzir essa participação majoritária da livre iniciativa e, muito menos, para eliminar a presença da iniciativa privada na oferta da educação superior,

ofertada, como deixa transparecer a ambiciosa expressão “educação superior como um direito de todos os brasileiros”.

A reforma universitária proposta está, ainda, “orientada por uma concepção republicana do Estado brasileiro”. Essa “concepção republicana do Estado brasileiro” precisa ser explicitada. O Brasil não conhece a “concepção republicana do Estado brasileiro” firmada ou aceita pelo atual governo federal petista. A “concepção petista” de República – se existe – ninguém conhece, ou é objeto de estudos de algum núcleo esotérico do PT.

O documento é saudosista, retorna aos idos dos anos de 1960. Afirma que “essa visão (ou seja, toda essa “concepção republicana do Estado brasileiro”) não é um fato recente. Na década de 60, o movimento estudantil saiu às ruas e enfrentou a ditadura militar empunhando a bandeira da reforma universitária. Hoje, quase quarenta anos depois, essa luta é retomada por um governo popular e democrático, apesar de alguns setores e instituições se colocarem reticentes à idéia, por diversos motivos”. Esse “por diversos motivos” tem a finalidade de não identificar os setores e as instituições que “se colocam reticentes à idéia” da reforma universitária. A palavra “reticentes” não condiz com a verdade. Há setores e instituições (públicas e privadas) que são abertamente contrários à reforma, por entendê-la inoportuna, desnecessária e casuística.

O documento registra que “algumas instituições internacionais” preferiam que o governo petista tratasse com prioridade a educação básica. Essas “instituições internacionais” são trazidas à discussão apenas para

deleitar as esquerdas brasileiras, ainda órfãs de uma bandeira legitimamente brasileira e democrática, buscando o apoio de organizações estudantis e sindicais viciadas no poder, com os pelegos de sempre.

O ex-ministro da Educação, Cristovam Buarque, não representa nenhuma instituição estrangeira e, como educador, também defende a idéia de que o governo Lula deveria priorizar a educação básica, em suas políticas, e na alocação de recursos públicos. Uma política que priorize a educação básica não levaria, necessariamente, ao “não dando qualquer prioridade ao ensino superior” como o documento quer fazer crer.

O texto termina com uma afirmação extravagante de que “o governo federal, a grande maioria de estudantes, professores e trabalhadores da educação e o conjunto da sociedade sabem da importância da Reforma da Educação Superior”. E conclui conclamando “todos aqueles que compartilhem expectativas emancipatórias a unirem-se na construção da nova universidade brasileira”. A expressão “expectativas emancipatórias” é a senha para atrair a simpatia e a participação dos estudantes, dos professores e dos trabalhadores que estão à esquerda na política brasileira. É bom que fique claro que “o conjunto da sociedade”, os estudantes, os professores e trabalhadores da educação não conhecem o *Anteprojeto*. Os dirigentes sindicais (professores e funcionários) e os das organizações estudantis participaram, realmente, das oitavas, comandadas pelo então secretário executivo do MEC, e hoje ministro da Educação, Fernando Haddad, mas a comunidade de estudantes, professores e funcionários das instituições de ensino, públicas e privadas, não conhece o *Anteprojeto* e, muito menos, as reais inten-

ções do governo petista ao propor a reforma da educação superior brasileira.

4. As cinco razões da reforma

O então ministro Tarso Genro divulgou, no mês de agosto de 2004, um documento contendo as “cinco razões” que justificavam a reforma da educação superior, segundo a sua visão, e que nortearam os trabalhos da comissão por ele designada para elaborar o anteprojeto de lei, que podem ser assim resumidas: a) reformar para fortalecer a universidade pública; b) reformar para impedir a mercantilização do ensino superior; c) reformar para democratizar o acesso; d) reformar para garantir qualidade; e) reformar para construir uma gestão democrática.

4.1. Reformar para fortalecer a universidade pública

O documento pretende estabelecer algumas metas, expressas no anteprojeto de lei, tais como: a) ampliar a participação do setor público na educação superior; b) criar novas universidades públicas; c) expandir novos pólos; d) criar 400.000 novas vagas em 4 anos nas instituições federais; e) alocar mais recursos e investimentos em pesquisa e extensão (sem quantificar).

Para estabelecer e implementar quaisquer dessas metas não há necessidade de nenhuma reforma universitária. Trata-se de uma decisão de governo, uma decisão política. Algumas necessitam de lei específica, como é o caso de criação de novas universidades federais e a expansão de novos pólos, outras dependem

exclusivamente de alocação de recursos orçamentários que possam suportar o aumento das despesas de custeio e os investimentos necessários ao cumprimento das metas. Tanto isso é verdade que o presidente Lula assinou, no fim de julho, leis criando universidades federais em várias cidades. Quanto aos investimentos, o governo petista terá que rever a sua política neoliberal de “superávit primário”, comandada pela banca internacional, para reservar recursos para os aportes orçamentários indispensáveis aos devaneios do ministério petista.

Não há, portanto, necessidade de reforma universitária para fortalecer a universidade pública.

4.2. Reformar para impedir a mercantilização do ensino superior

A participação da livre iniciativa na oferta da educação superior, assegurada pelo art. 209 da Constituição, é aviltada com a afirmação da “proliferação de instituições caça-níveis, cujo único objetivo é a obtenção de lucros exorbitantes”. Aparece, ainda, a demagógica expressão de que “o ensino não é mercadoria”. Assim como o ensino não deve ser mercadoria para a iniciativa privada, o ensino público não deve ser sucateado, como vem sendo nas últimas décadas, em todos os níveis, com a malversação do dinheiro público, arrecado dos tributos pagos pela sociedade brasileira.

O documento comete, também, um erro crasso, ao declarar que a educação superior ministrada pela iniciativa privada é “uma função pública delegada”. É uma afronta ao art. 209 da Constituição, que garante que “o ensino é livre à iniciativa privada”. Não se trata, por-

tanto, de concessão do Estado, como no caso da energia elétrica, da telefonia, etc. Trata-se de um processo de autorização de funcionamento, cujas regras já estão definidas e podem ser alteradas mediante decreto presidencial, portaria ministerial ou resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE), respeitado o princípio constitucional e o Código Civil. A terceira versão do *Anteprojeto* cumpre o prometido na filosofia que norteou a sua elaboração, por uma equipe tecnoburocrata, propondo a interferência na livre iniciativa de maneira irresponsável ou demagógica.

As instituições privadas que têm imunidade de impostos – as sem fins lucrativos e as filantrópicas –, assegurada pela Constituição, são fiscalizadas pelos órgãos próprios da Receita (federal, estadual e municipal). As que, além de sem fins lucrativos, são filantrópicas têm, ainda, a fiscalização dos órgãos do Ministério da Previdência, pois não recolhem a cota patronal dos encargos sociais. O MEC não tem nenhuma ingerência nessa fiscalização, exceto das que aderiram ao ProUni. Se algumas dessas instituições são “caça-níqueis” ou obtêm “lucros exorbitantes”, a responsabilidade é, no âmbito federal, dos ministérios da Fazenda e da Previdência, nos aspectos fiscal e parafiscal. Exigir qualidade de ensino, sim, é da competência do MEC.

As instituições privadas com fins econômicos ou com fins lucrativos estão sujeitas à legislação própria e o MEC não pode ter nenhuma atuação fiscalizadora sobre as mesmas, exceto na cobrança da qualidade do ensino, delineada pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes). Esse tipo de IES pode – e deve – ter lucro, mola indispensável ao seu desenvolvimento e perenidade, e definir o seu modelo de gestão,

sem a imposição de eleição, forma de escolha e mandato de seus dirigentes.

Para “impedir a mercantilização do ensino superior” não há necessidade de nenhuma reforma universitária. A LDB e o Sinaes são instrumentos mais do que adequados para as ações de supervisão do MEC, ao lado da fiscalização, nos campos tributário e previdenciário, dos ministérios específicos.

4.3. Reformar para democratizar o acesso

O documento constata que “apenas 9% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos está cursando o ensino superior, número bem abaixo da Argentina, com 32%, dos Estados Unidos, com 50%, e do Canadá, com 62%”. Registra que “o Plano Nacional de Educação (2001/2010) prevê uma taxa de escolarização de 30% da população”. Afirma que “o Estado brasileiro precisa promover políticas efetivas que garantam o acesso de jovens de baixa renda ao ensino superior, expandindo as instituições federais de ensino superior (Ifes) para regiões que careçam de escolas superiores, criando vagas públicas nas universidades não estatais e privadas e ampliando os cursos noturnos nas universidades públicas já instaladas”, concluindo que “o desafio da inclusão social é um dos temas centrais da reforma”.

As políticas e ações governamentais que garantam o acesso de jovens de baixa renda ao ensino superior já foram adotadas, com a criação do ProUni, abrindo vagas gratuitas nas IES privadas. O aumento de vagas nas instituições federais e a oferta de cursos noturnos nessas mesmas instituições não dependem de reforma

universitária. Estão carentes de uma ação governamental efetiva, em vez de promessas. A ampliação de vagas e a criação dos cursos noturnos podem ter os seus custos significativamente reduzidos com a alocação de mais horas-aula – além das oito hoje obrigatórias, pela LDB (art. 57) – aos professores em regime de tempo integral ou parcial. Pode-se, por exemplo, elevar essa jornada para doze horas semanais.

Para tudo isso não há necessidade de reforma universitária. Basta o governo petista agir e trabalhar.

4.4. Reformar para garantir qualidade

O documento afirma o que é óbvio:

A qualidade é indispensável para a garantia do papel social e político da Educação e a Universidade pública deve constituir-se em elemento de referência. A abertura de faculdades, centros e universidades no Brasil nos últimos anos, nem sempre veio acompanhada da devida avaliação e preocupação com a qualidade do ensino, evidenciando uma fragilidade da capacidade de supervisão e regulação do Estado. O governo acredita que não basta abrir vagas, mas que é necessário que se garanta um processo de ensino-aprendizado condizente com as necessidades e expectativas da Nação, preservando a qualidade e promovendo a inclusão social.

O ex-ministro da Educação, Paulo Renato Sousa, teve o mérito de criar os primeiros instrumentos para a avaliação da qualidade do ensino superior, com a edição do Decreto nº 2.026, de 10/10/96, que introduziu a avaliação institucional e dos cursos superiores, criando o polêmico Exame Nacional de Cursos – o *provão*. Esse decreto foi alterado, sucessivamente, pelo Decreto n. 2.306, de 19/8/97, e pelo Decreto n. 3.860, de 9/7/2001, este ainda em vigor.

O governo petista, desejando alterar a política, diretrizes e procedimentos pioneiros adotados pelo ex-ministro tucano Paulo Renato, editou medida provisória, posteriormente transformada na Lei nº 10.861, de 14/4/2004, instituindo o Sinaes que, entre outras mudanças, substituiu o *provão* pelo Exame Nacional de Avaliação do Estudante (Enade), aplicado a partir de 2004.

A Lei n.º 10.861, de 2004, elimina, assim, a necessidade de uma reforma universitária para “garantir a qualidade” da educação superior. A sua correta e séria aplicação, com a correção de possíveis desvios ou exageros do legislador, poderá assegurar a oferta regular e com qualidade dos cursos e programas de educação superior, ministrado por IES privadas e públicas. Põe nas mãos do MEC instrumentos objetivos para o exercício de sua tarefa de supervisão e avaliação da qualidade das IES integrantes do sistema federal de ensino.

4.5. Reformar para construir uma gestão democrática

Diz o documento:

Democratizar é construir de maneira participativa um projeto de educação de qualidade social, que promova o exercício pleno da cidadania. Profundamente inseridas na sociedade civil e com uma gestão democrática e participativa, as universidades e as instituições públicas e privadas devem produzir, de forma concertada, uma nova estrutura organizativa que dê sustentação para os desafios presentes e futuros do ensino superior em nosso país.

A “nova estrutura organizativa” é a introdução de um “conselho social de desenvolvimento” nas universidades, públicas e privadas, consignada na terceira versão

do *Anteprojeto* (art. 32). As instituições não-universitárias estão dispensadas desse apêndice. O “conselho social de desenvolvimento” é um órgão estranho à organização universitária e, se aprovado, será uma agressão à autonomia da universidade (pública e privada), consagrada no art. 207 da Constituição.

A existência de colegiados consultivos nas universidades, com a participação de representantes da comunidade de seu entorno, deve ser uma decisão soberana das instituições, no exercício de sua autonomia constitucional, mas, não, imposição da tecnoburocracia estatal.

A “gestão democrática” na visão do MEC, incluída no *Anteprojeto*, está subordinada, ainda, à eleição direta dos dirigentes das IES, públicas ou privadas. É a introdução da política partidária no ambiente acadêmico que, até o presente momento, não trouxe nenhum avanço nos processos de gestão das universidades públicas. A proposta de levar às instituições particulares de ensino esse processo anacrônico de gestão universitária agride a livre iniciativa e inibe investimentos privados na área. Se esta for a intenção do atual ministro da Educação, sob a égide da ideologia estatizante, o MEC vai conseguir reduzir drasticamente os investimentos privados na educação superior. Resta saber se o Poder Público, particularmente o governo federal, terá condições de atender à crescente demanda por educação superior, em substituição à livre iniciativa.

A livre iniciativa na oferta da educação superior deve ter autonomia para estabelecer a estrutura organizacional das IES mantidas, assim como o seu processo de gestão, sem subordinar-se a cartilhas estatizantes oriundas das corporações incrustadas nas

universidades públicas, particularmente as IES federais, mantidas pelo povo brasileiro, por meio dos tributos repassados à União.

5. Afinal, por que reformar?

A terceira versão do *Anteprojeto* que estabelece a reforma da educação superior está dividida em duas grandes partes, além do título destinado às disposições gerais e transitórias.

O Título I – Das normas gerais da educação superior – está dividido em dois capítulos:

- Das Disposições gerais
- Das instituições de ensino superior (IES).

O Título II – Da educação superior no sistema federal de ensino – engloba três capítulos:

- Disposições gerais;
- Da regulação da educação superior no sistema federal de ensino;
- Das instituições federais de ensino superior (Ifes).

O Título III – Das disposições finais e transitórias – altera as mais diversas leis.

O *Anteprojeto* repete, com nova redação, a maioria dos dispositivos da LDB, sem qualquer inovação ou criatividade. O seu objetivo é claro: restringir a autonomia das universidades, públicas e privadas, e interferir na livre iniciativa na oferta da educação superior. Pode, também, significar um desejo de tentar apagar as ações do governo anterior, liderado pelo PSDB, na

área da educação superior. Enterrar a Lei Darcy Ribeiro para, em seu lugar, surgir uma *Lei Petista da Educação Superior*. Não produz nenhum mecanismo que possa assegurar padrões elevados de qualidade para esse nível de ensino, uma vez que as ações nesse sentido já estão contempladas na Lei 10.861/2004 (Sinaes).

As três versões do *Anteprojeto* têm, apenas, o mérito de despertar o debate em torno da educação superior. O debate pode, por exemplo, servir para identificar os reais objetivos das universidades federais no desenvolvimento nacional, sua contribuição na redução de desigualdades sociais e regionais e ações afirmativas na promoção de igualdade de condições com vistas à inclusão social, demonstrando sua responsabilidade e compromisso social. Ou seja, o mesmo que o ministério da Educação está querendo exigir das instituições privadas de ensino superior.

Por outro lado, para que serve a reforma universitária, ao estabelecer no *Anteprojeto* mecanismos burocráticos para a criação de instituições de ensino superior, quando o governo petista cria universidades federais do nada, da noite para o dia, sem qualquer debate com a sociedade, apenas para atender a reivindicações partidárias, sindicalistas e eleitoreiras?

A única reforma cabível seria a desregulação na área da educação superior, eliminando as figuras cartorárias do credenciamento e reconhecimento de IES e o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos e programas de educação superior. A avaliação periódica, institucional e de cursos e programas de educação superior, prevista na Lei nº 10.861/

2004, substitui essas figuras cartorárias com mais eficiência e eficácia, podendo, até, cassar a autorização de instituições e cursos superiores sem qualidade e que descumprem a legislação e normas vigentes, após regular processo administrativo, assegurado amplo direito de defesa e do contraditório.

Para as IES privadas, basta o cumprimento do art. 209 da Constituição que diz que “o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das *normas gerais da educação nacional*; II - *autorização e avaliação* de qualidade pelo Poder Público” (grifei).

As “normas gerais da educação nacional” estão contidas na Lei n.º 9.394/96 (LDB), bastando retirar da LDB as figuras do credenciamento e reconhecimento institucional e de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores.

As normas para autorização de cursos e programas da educação superior estão contidas no Decreto n.º 3.860/2001 e atos complementares, sendo apenas necessário deles serem extraídos os dispositivos meramente cartorários.

A avaliação de qualidade está delineada na Lei n.º 10.861/2004, que instituiu o Sinaes.

Não há, portanto, justificativa, do ponto de vista educacional para a reforma universitária, consubstanciada no *Anteprojeto*, porque agride a livre iniciativa e a autonomia universitária e beneficia pequenos grupos, especialmente, nas suas “disposições gerais e transitórias”.

6. Anotações e comentários ao anteprojeto de lei – terceira versão

6.1. Das normas gerais da educação superior

(Título – Capítulo I – Disposições Gerais)

As normas gerais para a educação superior destinam-se às (art. 2.º): a) instituições públicas de ensino superior mantidas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios; b) instituições comunitárias e particulares de ensino superior mantidas por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado; e c) instituições de pesquisa científica e tecnológica, quando promoverem a oferta de cursos e programas de graduação ou de pós-graduação.

6.1.1. A liberdade de ensino

(art. 3.º e p. único)

O art. 209 da Constituição assegura que “o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”. O parágrafo único do art. 3º do anteprojeto de lei submete a livre iniciativa na educação superior ao cumprimento de sua “função social por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão”. O exercício da “função social” da livre iniciativa na educação superior não é definido no *Anteprojeto*, remetendo, ao que parece, às fartas e nebulosas regulamentações tão ao gosto dos tecnoburocratas, quando

têm a oportunidade de, mediante portarias, alterarem a Constituição, leis e decretos. Além da “função social”, para as IES particulares haverá, ainda, o “compromisso social”, este para todas as IES.

6.1.2. A finalidade da educação superior

(art. 4.º)

O art. 4.º do *Anteprojeto* procura redefinir as finalidades da educação superior, constantes da atual LDB, sem relevante alteração prática. Contrapõe, por exemplo, “a formação pessoal e profissional de elevada qualidade científica, técnica, artística e cultural nos diferentes campos do saber” ao “formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua”, como contempla a LDB em vigor.

6.1.3. Compromisso social

(art. 5.º)

As finalidades da educação superior estão atreladas ao “compromisso social” das IES, mediante a garantia de:

- atividades curriculares que promovam o respeito aos direitos humanos e o exercício da cidadania;
- incorporação de meios educacionais inovadores, especialmente os baseados nas tecnologias da informação e comunicação;
- articulação com a educação básica;
- promoção da diversidade cultural, da identidade e da memória dos diferentes segmentos sociais;
- preservação e difusão do patrimônio histórico-cultural, artístico e ambiental;
- disseminação e transferência de conhecimento e tecnologia, visando ao crescimento econômico sustentado e à melhoria da qualidade de vida;
- inserção regional ou nacional, por intermédio da interação permanente com a sociedade e o mundo do trabalho, urbano ou rural;
- estímulo à inserção internacional das atividades acadêmicas, visando ao desenvolvimento de projetos de pesquisa e intercâmbio de docentes e estudantes com instituições estrangeiras;
- gestão democrática das atividades acadêmicas, com organização colegiada, assegurada a participação dos diversos segmentos da comunidade institucional;
- liberdade de expressão e associação a docentes, estudantes e ao pessoal técnico e administrativo; e
- democratização do acesso e das condições de trabalho acadêmico;
- formação acadêmica e profissional em padrões de qualidade aferidos na forma da lei;
- liberdade acadêmica, de forma a garantir a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação;

- valorização profissional dos docentes e do pessoal técnico e administrativo, inclusive pelo estímulo à formação continuada e equalização das oportunidades acadêmicas.

A “gestão democrática” prevê uma “organização colegiada, assegurada a participação dos diversos segmentos da comunidade institucional”. Caberá ao sistema federal e aos sistemas estaduais de ensino disciplinar essa participação da comunidade acadêmica nos órgãos colegiados. O art. 3.º, inciso VIII, da LDB dispõe que o ensino terá, entre os seus princípios, a “gestão democrática do ensino público”, respeitando o processo de autogestão da livre iniciativa, subordinada à legislação pertinente. O “compromisso social” exigido pelo art. 5.º do *Anteprojeto* incorpora os princípios da educação delineados no art. 3.º da LDB, com alguns acréscimos e inovações, como a extensão da “gestão democrática” a IES públicas e privadas. O art. 3.º da LDB especifica os princípios básicos do ensino, em todos os níveis.

6.1.4. Cursos e programas de educação superior

(art. 6.º)

O art. 6.º do *Anteprojeto* inova em relação ao art. 44 da LDB ao definir os cursos e programas de educação superior. As alterações atingem os atuais cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização, aperfeiçoamento, atualização) e os cursos seqüenciais. Os cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização e aperfeiçoamento) passam a integrar a “forma-

ção continuada”, juntamente com os cursos seqüenciais, embora mantenha o uso da expressão “pós-graduação”, que não é mais exclusivo para identificar os programas de mestrado e doutorado (pós-graduação *stricto sensu*). Trata-se de uma proposta que não traz nenhuma contribuição para a melhoria da qualidade do ensino.

O texto define, claramente, quais são os cursos que podem ser considerados em nível de graduação: bacharelados, licenciaturas e os cursos superiores de tecnologia ou graduação tecnológica.

O referido art. 6.º dispõe que a educação superior abrangerá:

- ensino em cursos de graduação, compreendendo bacharelado, licenciatura e cursos de educação profissional tecnológica para candidatos que tenham concluído o ensino médio;
- ensino em programas de pós-graduação *stricto sensu*, compreendendo cursos de mestrado e doutorado, de natureza acadêmica ou profissional, reconhecidos pelas instâncias federais competentes e em funcionamento regular, para candidatos graduados que atendam aos requisitos estabelecidos pelas respectivas instituições de ensino superior;
- pesquisa e produção intelectual;
- extensão em programas e atividades para candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas respectivas instituições de ensino superior;

- formação continuada em cursos para candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas respectivas instituições de ensino superior, abrangendo, entre outros, cursos seqüenciais de diferentes níveis e abrangência e cursos em nível de pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e de especialização.

A duração mínima dos cursos superiores que, pela atual LDB, é da competência do CNE, passa a ser fixada no anteprojeto de lei. Os cursos de graduação terão a duração mínima de três anos, excetuando-se os cursos de educação profissional tecnológica, com duração mínima de dois anos, e a duração mínima de quatro anos para os cursos que incorporarem em seus currículos a formação geral.

A formação geral é permitida no Anteprojeto, com a duração mínima de quatro semestres, com vistas a desenvolver: a) formação humanística, científica, tecnológica e interdisciplinar; b) estudos preparatórios para os níveis superiores de formação; e c) orientação para a escolha profissional.

O ciclo de formação geral, introduzido na educação superior brasileira pela Reforma Universitária de 1968 (Lei n.º 5.540/69 e Decreto-lei n.º 469/69), pode ser implementado pelas universidades, que têm autonomia para tanto. Podem, ainda, ser adotados pelas IES não-universitárias, mediante prévia autorização do MEC. Não é necessária uma reforma universitária para tal inovação. Deve, contudo, em qualquer situação, ser opcional para o aluno.

6.1.5. Processo seletivo

(art. 6.º, § 1.º)

O acesso a qualquer dos cursos e programas do ensino superior continuará a ser mediante classificação em processo seletivo, “definido pela instituição de ensino superior”. Esta é uma salutar inovação, retirando do MEC o poder de baixar portarias e resoluções para complicar um processo tão simples. É o que dispõe o § 1.º do art. 6.º:

O acesso ao ensino superior depende de classificação em processo seletivo definido pela instituição de ensino superior.

6.1.6. Certificação – diplomas e certificados ou atestados

(art. 6.º, § 2.º; art. 7.º e parágrafos)

Segundo o § 2.º, art. 6.º, as competências e conhecimentos adquiridos no mundo do trabalho e em cursos de formação continuada poderão ser certificados e considerados para a integralização de cursos superiores, “de acordo com a legislação aplicável”. Os “cursos de formação continuada” são os cursos seqüenciais de diferentes níveis e abrangência e os de nível de pós-graduação *lato sensu* (aperfeiçoamento e especialização).

A “legislação aplicável” é o próprio *Anteprojeto*, caso seja transformado em lei e decretos que, possivelmente, serão editados para regulamentar dispositivos da LDB da educação superior.

A possibilidade do reconhecimento de competências e conhecimento adquiridos na educação profissional e no mundo do trabalho já é assegurada pela LDB, no art. 41.

O art. 7.º dispõe que será concedido diploma, com validade nacional, na conclusão de curso: a) de graduação reconhecido e b) compreendido em programa de pós-graduação *stricto sensu* reconhecido, em níveis de mestrado ou doutorado.

O mesmo art. 7.º diz que o certificado ou atestado, com validade nacional, será concedido na conclusão de: a) período de formação geral, previsto no § 4.º do Art. 6.º, e b) cursos e atividades compreendidos em programas de extensão e de formação continuada (cursos sequenciais e de pós-graduação *lato sensu*).

Os diplomas expedidos por universidades e por centros universitários serão por eles próprios registrados, e

aqueles conferidos por faculdades serão registrados em instituições de ensino superior indicadas pelo Conselho de Educação competente (§ 1.º, art. 7.º). O § 1.º, art. 48 da LDB estabelece que “os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação”. O Parecer CES-CNE n.º 250/2002 estendeu aos centros universitários a prerrogativa de registrarem os diplomas por eles expedidos. O Parecer CES/CNE n.º 158/2005, todavia, revogou essa decisão.

O § 2.º, art. 7.º, repete a mesma redação dada ao correspondente parágrafo do art. 48 da LDB.

O tratamento dado aos diplomas de mestrado e doutorado expedidos por instituições estrangeiras, contudo, sofreu ligeira alteração no anteprojeto de lei, como se constata no quadro seguinte:

ANTEPROJETO – Art. 7.º

§ 3.º Os diplomas de mestrado e doutorado expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades que possuam cursos de pós-graduação *stricto sensu* avaliados e reconhecidos na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

LDB – Art. 48

§ 3.º Os diplomas de mestrado e doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.

O “reconhecimento” do curso estrangeiro foi substituído pela “revalidação”, além da introdução do respeito aos acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

6.1.7. Ano letivo

(art. 8.º)

O art. 8º dispõe que, “na educação superior, o ano letivo regular, independentemente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado às provas finais”. Esse texto difere muito pouco do art. 47 da LDB, exceto quanto à expressão “exames finais”, que foi substituída por “provas finais” e, ainda, a exclusão da expressão “quando houver”. Deve ficar claro, todavia, que os exames finais ou provas finais são uma opção da IES; não são obrigatórios.

6.1.8. Catálogo institucional

(art. 8.º, § 1.º)

A obrigatoriedade da edição de um catálogo institucional aparece no § 1.º do art. 8.º, com algumas alterações, sendo a mais importante a substituição da expressão “as instituições informarão aos interessados” por “as instituições tornarão públicas” as informações sobre os cursos e programas ofertados. O § 1.º, art. 47 da LDB já prevê esse tipo de catálogo. A Portaria MEC n.º 2.864, de 24/9/2005, com base em tal dispositivo, estabelece que as IES deverão “tornar públicas e manter atualizadas, em página eletrônica própria, as condições de oferta dos cursos por elas mi-

nistrados”. Desaparece a obrigatoriedade do catálogo impresso.

6.1.9. Estudantes com extraordinário aproveitamento

(art. 8.º, § 2.º)

Os estudantes com extraordinário aproveitamento terão tratamento diferenciado, como já prevê a LDB. O *Anteprojeto*, porém, remete as normas para a avaliação desses alunos para a “respectiva instituição de ensino superior”, enquanto que na LDB (art. 47, § 2.º) a competência é “dos sistemas de ensino”.

A Câmara de Educação Superior do CNE, todavia, emitiu dois pareceres conflitantes, a respeito do citado dispositivo da LDB. O Parecer CES-CNE n.º 690/2000 reconhece a autonomia da universidade para decidir sobre o assunto, mas sugere que a “banca examinadora especial ... inclua também professores universitários da área, de outras universidades, em adição aos professores da própria instituição”. Já o Parecer CES-CNE n.º 210/2002 diz que é “indispensável que os sistemas de ensino emitam normas específicas, sobretudo quanto à possibilidade de que os cursos tenham abreviado a sua duração em decorrência do “aproveitamento de estudos” e dos procedimentos de avaliação e validação de estudos e conhecimentos construídos em realidades concretas, inclusive no mundo do trabalho, como preconiza a LDB n.º 9.394/1996”.

Cada sistema de ensino – o federal, os estaduais e o do Distrito Federal – pode, portanto, adotar critérios diferenciados. O Sistema Federal de Ensino ainda não re-

gumentou a matéria, decorridos mais de oito anos da publicação da LDB.

5.1.10. Frequência dos estudantes

(art. 8.º, § 3.º)

O § 3.º, art. 8.º, assegura que é obrigatória a frequência dos estudantes a, pelo menos, setenta e cinco por cento “das horas previstas para as atividades presenciais estabelecidas em cada disciplina e componente curricular, salvo normas específicas dos cursos e programas de educação a distância”. O § 2.º, art. 47 da LDB estabelece a obrigatoriedade da frequência de “alunos e professores”, mas não fixa um percentual mínimo, como o faz o anteprojeto de lei. O abono de faltas de alunos somente pode ocorrer em virtude de lei. O anteprojeto silencia quanto a essa questão. A legislação vigente permite o abono de faltas aos alunos reservistas (Decreto-lei n.º 715/69) e ao aluno com representação na Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) – Lei n.º 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

A lei vigente permite, por outro lado, tratamento excepcional para os estudantes nas situações a seguir especificadas, mediante exercícios domiciliares, não havendo abono de faltas: a) Decreto-lei n.º 1.044/69 – para os alunos portadores das afecções que indicam e determinam que se deve atribuir-lhes, como compensação da ausência às aulas, exercícios domiciliares com acompanhamento da escola, sempre que compatíveis com seu estado de saúde e as possibilidades do estabelecimento; e b) Lei n.º 6.202/75 – para a estudante em estado de gestação.

6.1.11. Cursos noturnos

(art. 8.º, § 4.º)

O § 4.º do art. 8.º prevê que “não haverá distinção de padrão de qualidade entre os cursos superiores oferecidos nos turnos diurno e noturno e nas modalidades presencial e a distância”. O § 4.º, art. 47 da LDB contempla essa exigência, agora acrescida da expressão “das modalidades presencial e a distância”.

6.1.12. Transferência de alunos

(art. 9.º e parágrafos)

A transferência de alunos de uma para outra IES é prevista na LDB (art. 49). O art. 9.º do anteprojeto também permite a transferência, com apenas uma diferença (fundamental). Enquanto a LDB diz que as IES “aceitarão”, o art. 9.º do anteprojeto diz que as IES “podem aceitar” a transferência “de alunos regulares, para cursos afins, na hipótese de existência de vagas, e mediante processo seletivo”. Mantém-se, portanto, a exigência de que a transferência seja entre “cursos afins”, que haja vagas e processo seletivo. O Parecer CES-CNE n.º 434/97, homologado, esclarece o que são “cursos afins”, observando que “a análise da afinidade dos cursos, para efeito de transferência, deve ser feita pelo órgão colegiado, de natureza acadêmica, da instituição de ensino”. As chamadas “transferências *ex officio*”, previstas no parágrafo único, art. 49 da LDB, “na forma da lei”, passam a ser identificadas como “transferências compulsórias”. A Lei n.º 9.536, de 11/12/1997, regulamenta este parágrafo único, dispondo, em seu art. 1.º, que a transfe-

rência *ex officio* “será efetivada entre instituições vinculadas a qualquer sistema de ensino, em qualquer época do ano e independente da existência de vaga, quando se tratar de servidor público federal civil ou militar estudante, ou seu dependente estudante, se requerida em razão de comprovada remoção ou transferência de ofício que acarrete mudança de domicílio para o município onde se situe a instituição recebedora, ou para localidade mais próxima desta”. Esta regra não se aplica “quando o interessado na transferência se deslocar para assumir cargo efetivo em razão de concurso público, cargo comissionado ou função de confiança” (parágrafo único).

O art. 9.º do *Anteprojeto*, em seus parágrafos, disciplina as “transferências compulsórias” da seguinte forma:

§ 1º A aceitação de transferência é compulsória, em qualquer época do ano e independente da existência da vaga, para instituições vinculadas a qualquer sistema de ensino, quando requerida por servidor público civil ou militar, estudante, da administração direta ou indireta, ou seu dependente estudante, em razão de comprovada remoção ou transferência de ofício, que acarrete mudança de domicílio para o Município onde se situe a instituição recebedora, ou para localidade mais próxima desta.

§ 2º No caso de transferência compulsória, dar-se-á matrícula do servidor ou seu dependente em instituição pública ou privada, conforme a respectiva origem.

§ 3º Não se aplica a transferência compulsória quando o interessado se deslocar para assumir cargo efetivo em razão de concurso público, cargo comissionado ou função de confiança.

Verifica-se que a proposta é para a extensão do benefício da transferência compulsória ao “servidor público, civil ou militar estudante, da administração direta ou indireta, ou seu dependente estudante”, e não somente ao servidor público federal. Uma outra alteração pretende dirimir as dúvidas, levantadas por decisões do Poder Judiciário, quanto ao tipo de IES de destino do estudante, vinculando esta ao tipo de instituição de origem, da seguinte forma, segundo o § 2.º:

No caso de transferência compulsória, **dar-se-á matrícula** do servidor ou seu dependente **em instituição pública ou privada, conforme a respectiva origem** (grifei).

Ou seja, se o estudante vem de uma IES privada, a transferência compulsória somente poderá ser efetivada em outra IES privada. Essa limitação trará, sem dúvida, inúmeros problemas quando a transferência compulsória ocorrer para município em que nenhuma IES particular ministre o curso objeto da transferência, mas alguma IES pública tenha o curso em sua atividade acadêmica.

6.1.13. Matrícula em disciplinas avulsas

(art. 10)

O art. 10 diz que “as instituições de ensino superior, quando da ocorrência de vagas, **poderão** abrir matrículas nas disciplinas de seus cursos a alunos não regulares que demonstrarem capacidade de cursá-las com proveito, mediante processo seletivo específico” (grifei). O art. 50 da LDB diz que as IES “abrirão matrícula...”. A determinação passa a ser, no antepro-

jeto de lei, uma possibilidade. O parágrafo único do art. 10 determina que a esses alunos sejam conferidos “atestados de aproveitamento, que poderão ser considerados para a integralização de cursos superiores, de acordo com as normas estabelecidas pela instituição”. A proposta do anteprojeto de lei é mais condizente com a autonomia das IES, ao mesmo tempo em que assegura a certificação dos estudos obtidos com êxito, para prosseguimento de estudos em cursos superiores regulares.

6.1.14. Educação a distância (EAD)

(art. 11 e parágrafos)

O art. 11 e seus parágrafos admitem a educação a distância, assim como o art. 80 e seus parágrafos da LDB. Eis a redação do *Anteprojeto*:

Art. 11. Os cursos superiores mencionados no art. 6º desta Lei poderão ser ministrados nas modalidades presencial ou a distância.

§ 1.º A oferta de cursos superiores a distância deverá estar prevista no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição de ensino superior.

§ 2.º A oferta de cursos superiores a distância depende de credenciamento específico da instituição de ensino superior junto ao Ministério da Educação.

§ 3.º A instituição de ensino superior credenciada para oferta de cursos superiores a distância poderá operar em unidade da federação distinta de sua sede, observada a legislação aplicável.

§ 4.º Os diplomas e certificados de cursos e programas a distância, quando expedidos por instituições credenciadas para esta modalidade e registrados na forma da lei, terão validade nacional

6.1.15. Pós-graduação (mestrado e doutorado) – Plano Nacional de Pós-graduação

(art. 12, incisos e p. único)

O art. 12 institui o Plano Nacional de Pós-graduação quinquenal, a ser elaborado pela Capes, sujeito à homologação ministerial, contemplando necessariamente:

I - a articulação da pós-graduação *stricto sensu* com a graduação;

II - a previsão para expansão do ensino de pós-graduação *stricto sensu*, inclusive com o aumento de vagas em cursos de mestrado e doutorado, acadêmicos ou profissionais, compatível com as necessidades econômicas, sociais, culturais, científicas e tecnológicas do país e, em especial, com as exigências desta Lei, para o gradativo incremento de mestres e doutores no corpo docente das instituições de ensino superior;

III - os meios necessários para assegurar a manutenção e o aumento da qualidade tanto nos cursos já existentes quanto nos que venham a ser criados;

IV - a consideração das áreas do conhecimento a serem incentivadas, especialmente aquelas que atendam às demandas de política industrial e comércio exterior, promovendo o aumento da competitividade nacional e o estabelecimento de bases sólidas em ciência e tecnologia, com vistas ao processo de geração e inovação tecnológica; e

V - o desenvolvimento prioritário das regiões com indicadores sociais, econômicos, culturais ou científicos inferiores à média nacional, de modo a reduzir as desigualdades regionais e sociais.

O parágrafo único do art. 12 estabelece a competência nos processos de autorização e funcionamento dos

cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em níveis de mestrado e doutorado, mantendo os procedimentos atuais, nos seguintes termos:

Parágrafo único. A autorização de funcionamento e a recomendação de reconhecimento ou de renovação de reconhecimento de cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* pelo Conselho Nacional de Educação contarão com relatório exarado em caráter conclusivo pela CAPES, a quem compete a verificação e a avaliação das condições institucionais de atendimento dos padrões de qualidade.

Os relatórios da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) já têm caráter conclusivo. Na prática, são decisões terminais. A Câmara de Educação Superior do CNE e o próprio ministro da Educação se submetem à soberania da Capes, exercida de forma autoritária, sem transparência e direito de defesa e do contraditório.

6.1.16. Mantenedoras de IES – natureza jurídica

(art. 13, incisos e parágrafos)

O art. 13 do *Anteprojeto* disciplina a natureza jurídica das mantenedoras de IES, repetindo o que dispõe o art. 19 da LDB. Acrescenta, apenas, que tais entidades devem ter por finalidade principal a “formação de recursos humanos ou a produção de conhecimento”. Os §§ 2.º e 3.º estabelecem procedimentos administrativos para as IES mantidas pela iniciativa privada. O § 4º inova ao estabelecer um mínimo de setenta por cento do capital total e do capital votante das entidades mantenedoras de IES em poder, direta ou indiretamente, de “brasileiros natos ou naturalizados

há mais de dez anos”. Não se conhecem estudos relativos a esse percentual mágico de 70% e quais os critérios objetivos utilizados para essa limitação ao capital estrangeiro na oferta de cursos e programas de educação superior no Brasil. Outra inovação aparece no § 5º, vedando a “franquia no sistema de educação superior”. A franquia é permitida na educação básica largamente. Não há justificativa para essa limitação, com “endereços” conhecidos.

6.1.17. Instituições de ensino superior (IES)

(Capítulo II)

6.1.17.1. Classificação

(art. 14, incisos e parágrafos)

O art. 14 classifica as IES, diferenciando as IES privadas comunitárias das “mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos”, nestes termos:

Art. 14. As instituições de ensino superior classificam-se como:

I - públicas, as instituições criadas e mantidas pelo Poder Público;

II - comunitárias, as instituições cujas mantenedoras sejam constituídas sob a forma de fundações ou associações instituídas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com ou sem orientação confessional ou filantrópica, e que inclua majoritária participação da comunidade e do Poder Público local ou regional em suas instâncias deliberativas; ou

III - particulares, as instituições de direito privado mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos.

Essa classificação tem conseqüências mais à frente no relacionamento com o Poder Público, como aparece no § 2.º do mesmo artigo:

As atividades de pesquisa e extensão de instituições de ensino superior comunitárias poderão ser objeto de políticas específicas de qualificação promovidas pelo Poder Público.

O § 1.º prevê a adoção de “práticas de administração que conduzam à transparência nas instituições públicas, comunitárias ou particulares para a informação do Poder Público e da sociedade”. Esse dispositivo deverá merecer uma regulamentação expressa, mediante decreto. As IES confessionais, mantidas por organizações religiosas, poderiam ter tido uma classificação específica, em vez que serem catalogadas genericamente no inciso II. O ensino superior ofertado por organizações religiosas merece destaque por sua reconhecida contribuição à formação ética e moral dos estudantes.

6.1.17.2. Organização

(art. 15 e incisos)

O art. 45 da LDB diz que a educação superior será ministrada em IES, públicas ou privadas, “com variados graus de abrangência ou especialização”. Esse dispositivo foi regulamentado por sucessivos decretos, de 1997 a 2004, prevalecendo, em agosto de 2005, a seguinte organização acadêmica para as IES públicas ou privadas (Decreto n.º 3.860/2001, com a redação dada pelo Decreto n.º 5.225/2004): a) universidades; b) centros universitários; c) centros federais de educação tecnológica; d) faculdades integradas; e) faculdades; f) institutos superiores; e g) escolas superiores.

O art. 15 do anteprojeto simplifica essa diversidade de organização para apenas três: a) universidades; b) centros universitários; e c) faculdades.

O Decreto n.º 2.207/97 e, sucessivamente, os decretos subsequentes (2.306/97 e 3.8060/2001, este em vigor), com base no art. 45 da LDB, acrescentaram, à universidade, outros tipos de IES, sendo novidade o centro universitário, inicialmente, identificado como uma “universidade de ensino”, sem compromisso com a pesquisa de ponta. No final de 2003, o MEC intrometendo-se numa disputa de mercado e sem qualquer justificativa sob o ponto de vista da qualidade de ensino, foi editado um decreto equiparando os centros universitários às universidades, como os mesmos deveres, mas sem os privilégios desta. O *Anteprojeto* revive a figura dos centros universitários, resgatando a caracterização inicial e assegurando-lhes algumas prerrogativas de autonomia, restritas à sede e ao PDI.

A “faculdade” será o único tipo de IES não-universitária, pelo *Anteprojeto*, em substituição às escolas e institutos superiores.

6.1.17.3. Prerrogativas comuns

(art. 16 e incisos)

O art. 16 estabelece as prerrogativas comuns a todos os tipos de IES (universidades, centros universitários e faculdades), não diferindo das prerrogativas atuais, asseguradas pela LDB e normas complementares.

6.1.17.4. Diretrizes comuns

(art. 17 e incisos)

São comuns a todas as IES, públicas ou privadas e de qualquer sistema de ensino, as seguintes diretrizes:

- implementação de planos de carreira, bem como de capacitação e treinamento, para docentes e pessoal técnico e administrativo;
- divulgação pública de critérios de seleção para admissão de docentes e pessoal técnico e administrativo;
- avaliação institucional interna e externa, abrangendo seus cursos e programas, com a participação de docentes, estudantes, pessoal técnico e administrativo e representantes da sociedade civil;
- organização colegiada, garantida a prevalência da representação docente;
- proteção da liberdade acadêmica contra o exercício abusivo de poder interno ou externo à instituição;
- garantia de condições dignas de trabalho aos docentes e pessoal técnico e administrativo;
- institucionalização do planejamento acadêmico e administrativo;
- prévia tipificação de infrações disciplinares e de suas correspondentes penalidades para os docentes, os estudantes e o pessoal técnico e administrativo, bem como dos processos administrativos, para sua aplicação, garantido o direito ao contraditório; e

- estabelecimento de normas e critérios públicos de seleção e admissão de estudantes, levando em conta os efeitos sobre a orientação do ensino médio e em articulação com os órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino.

Essas diretrizes comuns são permitidas pela LDB e não alteram o quadro vigente nas IES, públicas ou privadas.

6.1.17.5. Universidades

(artigos 18 a 21)

Classificam-se como universidades as instituições de ensino superior que atendam aos seguintes requisitos mínimos (art. 18): a) estrutura pluridisciplinar, com oferta regular, em diferentes campos do saber, de pelo menos dezesseis cursos de graduação ou de pós-graduação *stricto sensu*, todos reconhecidos e com avaliação positiva pelas instâncias competentes, sendo, pelo menos, oito cursos de graduação, três cursos de mestrado e um curso de doutorado; b) programas institucionais de extensão nos campos do saber abrangidos pela instituição; c) um terço do corpo docente em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, majoritariamente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; d) metade do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, sendo pelo menos metade destes doutores; e f) indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

As universidades especializadas deverão oferecer, no mínimo, dez cursos de graduação ou de pós-graduação

stricto sensu, reconhecidos e com avaliação positiva pelas instâncias competentes, sendo, pelo menos, seis cursos de graduação no campo do saber de designação, um curso de mestrado e um de doutorado no mesmo campo do saber, e cumprir o disposto nos incisos II, III, IV e V (Parágrafo único).

A universidade, no exercício de sua autonomia, deve promover concomitantemente (art. 19): a) geração de conhecimentos, tecnologias, cultura e arte; b) disseminação e transferência de conhecimentos e tecnologias, preservação e difusão do patrimônio histórico-cultural, artístico e ambiental; c) formação acadêmica e profissional em padrões de qualidade reconhecidos nacional e internacionalmente; e d) articulação com a sociedade, visando contribuir por meio de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão para o desenvolvimento educacional, socioeconômico e ambiental sustentável de sua região.

A universidade goza de (art. 20): a) autonomia didático-científica para definir seu projeto acadêmico, científico e de desenvolvimento institucional; b) autonomia administrativa para elaborar normas próprias, escolher seus dirigentes e administrar seu pessoal docente, discente, técnico e administrativo e gerir seus recursos materiais; c) autonomia de gestão financeira e patrimonial para gerir recursos financeiros e patrimoniais próprios, recebidos em doação ou gerados através de suas atividades finalísticas.

O parágrafo único dispõe que a “autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e patrimonial são meios de assegurar a plena realização da autonomia didático-científica.

O exercício da autonomia universitária implica as seguintes prerrogativas específicas, sem prejuízo de outras (art. 21): a) criar, organizar e extinguir na sua sede, localizada no Município ou no Distrito Federal, cursos e programas de educação superior; e b) fixar o número de vagas em seus cursos e programas, de acordo com a capacidade institucional e as necessidades de seu meio e as áreas de influência.

O *campus* fora de sede, devidamente autorizado, gozará das prerrogativas da sua sede, desde que, isoladamente considerado, atenda às exigências previstas nos incisos II, III, IV e V do art. 18 (p. único).

A autonomia da universidade é assegurada pelo art. 207 da Constituição e prescinde de qualquer rol de atribuições por uma lei ordinária ou complementar.

A novidade, em relação à LDB e às normas complementares vigentes, é a exigência de quantidades mínimas de cursos e programas de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado). Os mentores dessas quantificações não levam em conta o que realmente interessa numa universidade: a densidade de suas funções de ensino, pesquisa e extensão. Importa a qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão, avaliadas permanentemente. Não importa a quantidade. Uma universidade, com meia dúzia de cursos e programas, pode demonstrar maior densidade acadêmico-científica do que outra, com algumas dezenas. E isso pode ser facilmente comprovado em uma rápida avaliação do desempenho das maiores (em quantidade de cursos e programas) universidades brasileiras e de alguns centros de excelência em universidades de médio porte.

6.1.17.6. Centro Universitário

(artigos 22 e 23)

Classificam-se como centros universitários as instituições de ensino superior que atendam aos seguintes requisitos mínimos (art. 22): a) estrutura pluridisciplinar, com oferta regular, em diferentes campos do saber, de pelo menos oito cursos de graduação, todos reconhecidos e com avaliação positiva pelas instâncias competentes; b) programa institucional de extensão nos campos do saber abrangidos pela instituição; c) um quinto do corpo docente em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, majoritariamente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e d) um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, sendo um terço destes doutores.

Os centros universitários especializados deverão oferecer, no mínimo, seis cursos de graduação no campo do saber de designação, reconhecidos e com avaliação positiva pela instância competente, e cumprir o disposto nos incisos II, III e IV (Parágrafo único).

Os centros universitários têm as seguintes prerrogativas (art. 23): a) atuar na sua sede, localizada no Município ou no Distrito Federal; b) criar, no mesmo campo do saber, cursos congêneres, conforme explicitado e aprovado no seu Plano de Desenvolvimento Institucional, aos cursos de graduação que tenham sido positivamente avaliados pelas instâncias competentes; e c) fixar o número de vagas em seus cursos e programas, de acordo com a capacidade institucional e as necessidades de seu meio e as áreas de influência.

Os pré-requisitos para os centros universitários têm a mesma origem para os identificados para as universidades. São baseados em quantidades e padrões aleatórios, sem nenhuma conexão com a qualidade do ensino, objetivo principal desse tipo de IES. A autonomia é para criar, no mesmo “campo de saber”, “cursos congêneres ... aos cursos de graduação que tenham sido positivamente avaliados pelas instâncias competentes”. Isso, na prática, é uma pífia autonomia. A expressão “cursos congêneres” é perfeitamente dispensável, uma vez que a autonomia está condicionada à criação de cursos do mesmo campo de saber dos cursos de graduação “positivamente avaliados”.

6.1.17.7. Faculdade

(art. 24 e parágrafo único)

Classificam-se como faculdades as instituições de ensino superior que tenham como objetivo precípua a formação pessoal e profissional de garantida qualidade científica, técnica, artística e cultural, e que atendam ao requisito mínimo de um quinto do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado em efetivo exercício docente. A autonomia concedida às faculdades (ampliar vagas em cursos reconhecidos ou remanejá-las) é, também, ridícula. Duas ou mais faculdades credenciadas, atuando no mesmo Município, podem articular suas atividades mediante regimento comum e direção unificada, na forma proposta por seu Plano de Desenvolvimento Institucional. As “faculdades integradas” já existem e são credenciadas mediante a aprovação, pelo MEC, de um “regimento unificado”.

6.1.17.8. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)

(art. 25 e parágrafo único)

As instituições de ensino superior deverão elaborar seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), contendo: a) projeto pedagógico da instituição e de cada um de seus cursos, identificando sua vocação educacional, definindo os campos do saber de sua atuação e explicitando, quando for o caso, a proposta de criação de cursos congêneres aos já oferecidos; b) demonstração da relação entre o projeto pedagógico, a finalidade da educação superior e o compromisso social da instituição; c) perspectiva de evolução da instituição no período de vigência do PDI; e d) avaliação do PDI anterior, quando for o caso.

O PDI, bem como seus aditamentos, uma vez avaliados na sua consistência e homologados pela instância competente, constituem termo de compromisso com o Poder Público, observados os dispositivos regulatórios. O PDI foi introduzido, inicialmente, pelo antigo Conselho Federal de Educação, nos processos de autorização e reconhecimento de universidades, no final da década de 80. Foi assimilado pela gestão Paulo Renato, após a edição da LDB, em 1996, e está disciplinado pelo Decreto n.º 3.860, de 2001, e nas resoluções e portarias que cuidam do credenciamento e credenciamento institucional e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores. Não há necessidade de uma lei para o PDI.

6.1.18. Educação Superior no Sistema Estadual de Ensino

(artigos 26 a 28)

A educação superior nos sistemas estaduais de ensino compreende (art. 26): a) as instituições de ensino superior estaduais e municipais; e b) órgãos e entidades de natureza pública, estaduais ou municipais, vinculados à educação superior no âmbito dos respectivos Estados e do Distrito Federal.

Os sistemas estaduais de ensino têm como órgão normativo da educação superior os respectivos Conselhos de Educação, conforme legislação própria (parágrafo único). Compete aos sistemas estaduais de ensino e ao sistema de ensino do Distrito Federal a definição das normas aplicáveis ao funcionamento das instituições de que trata o artigo anterior, especialmente quanto à função regulatória, excetuando-se os cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* e a modalidade de educação a distância (at. 27). A União poderá participar do financiamento das instituições estaduais e municipais de ensino superior que com ela celebrarem convênios ou consórcios públicos, na forma da Lei n.º 11.107, de 6/4/2005, com o compromisso de expansão da oferta de vagas e de qualificação dos cursos e programas, inclusive visando à criação de novos estabelecimentos e cursos de ensino superior, observada a legislação do respectivo sistema de ensino (art. 28). Não há nenhuma alteração significativa em relação às normas vigentes. As IES mantidas pelas prefeituras municipais integram o sistema de ensino da unidade da Federação em que o município estiver localizado.

6.2. Da educação superior no sistema federal de ensino

(Título II)

6.2.1. IES integrantes do sistema – Organização

(Capítulo I – Disposições Gerais – arts. 29 a 32)

A educação superior no sistema federal de ensino compreende: a) as instituições de ensino superior mantidas pela União; e b) as instituições de ensino superior mantidas por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado.

O *Anteprojeto* mantém os mesmos integrantes do atual sistema federal de ensino.

6.2.2. Ouvidoria

(art. 30)

A organização da instituição de ensino superior deverá prever a existência de uma ouvidoria, cujo titular, docente, técnico ou administrativo, deverá ter estabilidade garantida no período de exercício de seu mandato e ser eleito diretamente pelos segmentos da comunidade institucional, na forma do seu estatuto ou regimento. A criação de ouvidoria nas IES deve ser seguida da mesma providência na estrutura do MEC. O ouvidor do Ministério da Educação poderia ser eleito diretamente pelos presidentes das entidades nacionais representativas dos estudantes, professores e IES, também com mandato e estabilidade.

6.2.3. Universidade e centro universitário

(art. 31 e parágrafo único)

A organização da universidade e do centro universitário será definida por seus colegiados superiores, na forma de seus estatutos e regimentos, assegurada a participação no colegiado superior de representantes dos docentes, dos estudantes, do pessoal técnico e administrativo e da sociedade civil, observada a participação majoritária de docentes em efetivo exercício na instituição, sendo pelo menos cinquenta por cento destes mestres e doutores. Nas universidades e nos centros universitários, comunitários ou particulares, os integrantes do colegiado superior indicados pela mantenedora não poderão exceder a vinte por cento da representação total, independentemente do cargo e da atividade que exerçam na instituição de ensino superior. Esse percentual não leva em consideração os diversos tipos de instituições privadas de ensino superior (comunitárias, confessionais, sem fins lucrativos, filantrópicas ou com fins econômicos). Os autores dessa proposta desconhecem o funcionamento desses colegiados e das IES privadas. Querem impedir o que eles chamam de “interferência da mantenedora da mantida”, mas não têm a mínima noção de como isso seria factível.

6.2.4. Universidade – Conselho Social de Desenvolvimento

(art. 32 e parágrafo único)

A universidade deverá constituir conselho social de desenvolvimento, de caráter consultivo, presi-

dido pelo reitor, conforme disposto em seus estatutos, com representação majoritária e plural da sociedade civil, com a finalidade de assegurar a participação da sociedade em assuntos relativos ao desenvolvimento institucional da universidade e às suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. O conselho social de desenvolvimento terá as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras que lhe possam ser estatutariamente conferidas: a) dar amplo conhecimento público das atividades acadêmicas da universidade, com vista à avaliação social de sua efetividade enquanto instituição; b) acompanhar a execução do PDI; e c) indicar demandas da sociedade para a fixação das diretrizes e da política geral da universidade, bem como opinar sobre todos os assuntos que lhe forem submetidos.

Esse tipo de colegiado, surgido pela vontade da própria universidade, no exercício de sua autonomia, pode ser de grande utilidade para a integração da instituição com a comunidade social e o seu entorno. Sendo criado dessa forma, contudo, revela uma intromissão indébita na autonomia universitária. Pode, ainda, servir, no futuro, para que algum “decreto-ponte” ou “decretão” ou, até mesmo, portaria ministerial, contenha dispositivo exigindo parecer favorável desse colegiado meramente consultivo para aprovação, por exemplo, do PDI ou do estatuto da universidade. A história de décadas de autoritarismo do MEC permite esse tipo de desconfiança em relação a essa proposta, aparentemente inocente e com boas intenções.

6.2.5. IES integrantes do sistema – regulação

(artigos 33 a 41)

6.2.5.1. Função regulatória – credenciamento, autorização e reconhecimento

(artigos 33 e 34)

O art. 33 define que cabe à União, para as IES integrantes do sistema federal de ensino, “o exercício da função regulatória da educação superior”. O § 1.º discrimina as ações regulatórias: a) pré-credenciamento, credenciamento, renovação de credenciamento, descredenciamento e alteração de classificação de instituições de ensino e b) autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores.

A figura cartorária do “pré-credenciamento” é uma das novidades negativas do anteprojeto. Criou-se mais um passo, além do credenciamento e do recredenciamento. Essas criações do cartório do MEC não contribuem em nada para a melhoria da qualidade dos cursos e programas de educação superior ofertados por IES públicas ou privadas. A avaliação de qualidade exigida no Sinaes pode substituir todos os procedimentos previstos além da autorização inicial, esta sim, exigência constitucional. A avaliação institucional e de cursos, conduzida pelo MEC no exercício de sua função regulatória para as IES que integram o sistema federal de ensino, pode reclassificar instituições e, até, desaguar na cassação da autorização. O Sinaes dispensa todo esse cartório que faz a alegria dos tecnoburocratas e não contribuem para um ensino superior de qualidade. O § 2.º é uma promessa nunca cumprida pelo MEC, especialmente nas decisões da Capes. Dispõe esse parágrafo que “deverá ser assegurada transparência e publicidade dos critérios

adotados e da motivação para quaisquer atos administrativos decorrentes”. O art. 34 e seus parágrafos repetem, com ligeiras alterações de redação, o art. 46 e parágrafos da LDB.

Desde a edição da atual LDB até esta data, o § 1.º, art. 46 não tem sido respeitado, na íntegra, pelas autoridades do MEC. A Capes, por exemplo, ao emitir parecer negando a renovação de reconhecimento de cursos e programas de mestrado ou doutorado, retira, de imediato, de sua página na internet o referido curso, antes do parecer da Câmara de Educação Superior do CNE e da homologação do ministro da Educação. Os pareceres da Capes, nos processos de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de mestrados e doutorados, não têm caráter decisório. Tais pareceres refletem a avaliação desses cursos e programas e estão sujeitos à deliberação da CES-CNE e à homologação ministerial. Por outro lado, as deliberações da Capes são tomadas em reuniões reservadas, esotéricas, às quais os interessados não têm acesso. A Capes não oferece às IES a oportunidade, mediante diligências, de “saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação”, como reza o § 1.º, art. 46 da LDB.

6.2.5.2. Pré-credenciamento – credenciamento

(art. 35, 38 e 39)

A figura do “pré-credenciamento” é justificada pelo art. 35. Segundo esse dispositivo, o credenciamento de IES somente será concedido após três anos de pré-credenciamento. É uma espécie de “estágio probatório”, perfeitamente dispensável.

O § 1.º estabelece que, no decorrer do período de pré-credenciamento, a IES “será submetida a processo específico de supervisão”. Essa afirmativa parece indicar que, depois dessa fase, o MEC não tem mais nenhuma responsabilidade com a supervisão das IES... Os cursos superiores ministrados por uma IES na fase de pré-credenciamento somente serão reconhecidos após o credenciamento, caso haja resultado satisfatório nos processos de avaliação. É o que determina o § 2.º:

Decorrido o período definido no caput, a instituição de ensino superior pré-credenciada que obtiver resultado satisfatório nos processos de avaliação e supervisão poderá receber credenciamento, bem como obter reconhecimento dos cursos autorizados.

Esse dispositivo, caso seja mantida essa redação, vai trazer prejuízos aos cursos superiores de tecnologia que têm duração inferior a três anos, como aos cursos da área profissional de gestão, comércio, turismo e hospitalidade etc. Esses cursos somente poderão ser reconhecidos depois de três anos, prejudicando os alunos já diplomados. O § 3.º prevê que a IES “que infringir disposição de ordem pública ou praticar atos contrários aos fins declarados no seu estatuto ou regimento poderá ter o credenciamento cassado a qualquer tempo”. O pré-credenciamento, o credenciamento, o descredenciamento e a alteração de classificação de IES dependem de manifestação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (art. 38). O parágrafo único do art. 38 dispõe que, no caso de descredenciamento de IES ou de indeferimento de pedido de credenciamento, o MEC “estabelecerá as providências a serem adotadas no sentido de salvaguardar os direitos dos estudantes”.

O art. 39 determina que a IES credenciada “deverá se submeter à renovação periódica de seu credenciamento e poderá ter sua classificação alterada, mediante processos de avaliação e de supervisão”, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), pela CES-CNE e pelo MEC. O parágrafo único do art. 39 é polêmico, porque submete as IES “criadas anteriormente à vigência da Lei n.º 9.394, de 20/12/1996” ao processo de credenciamento. Essas IES, especialmente as universidades reconhecidas antes de 1996, entendem, com base em pareceres de juristas conceituados, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Ives Gandra, que estão fora do processo de credenciamento.

6.2.5.3. Universidade e centro universitário – credenciamento

(art. 36)

O art. 36 estabelece que o credenciamento de universidade ou centro universitário somente ocorrerá por alteração de classificação de IES credenciada e “em funcionamento regular por no mínimo cinco anos, que apresente desempenho satisfatório nos processos de avaliação e supervisão realizadas”. A legislação vigente não estabelece esse “estágio probatório” de cinco anos como requisito para o credenciamento de universidade. O § 3.º, art. 8.º do Decreto n.º 3.860/2001 diz, apenas, que “as universidades somente serão criadas por credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com qualidade comprovada em avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação.

Quanto ao credenciamento dos centros universitários, o § 5.º do art. 11 do mesmo Decreto n.º 3.860/2001 determina que os mesmos somente serão credenciados pela transformação de IES credenciadas e “em funcionamento regular, com qualidade comprovada em avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação”.

6.2.5.4. Faculdade – credenciamento

(art. 37 e parágrafos)

A faculdade somente será pré-credenciada para oferta regular de pelo menos um curso de graduação, segundo o art. 37. O § 1º dispõe que “a criação, por faculdade credenciada, de novos **cursos de graduação congêneres** a cursos já criados e que contem com avaliação positiva, será examinada com prioridade e procedimento sumário pelas instâncias regulatórias da União”. A expressão “ **cursos de graduação congêneres** ” pode conduzir a várias interpretações. Congêneres significa semelhante. Assim, todos os cursos de graduação são congêneres. Os cursos de graduação dividem-se, contudo, em bacharelado, licenciatura e tecnologia. “Cursos de graduação congêneres” seria aplicado nesse sentido? Se a IES tiver licenciatura autorizada e com avaliação positiva ela terá prioridade para instalar novas licenciaturas? Não se aplica aos bacharelados ou aos cursos superiores de tecnologia. Os autores desse dispositivo devem esclarecer o sentido de “cursos de graduação congêneres” para evitar interpretações ao sabor dos tecnoburocratas. A única autonomia concedida à faculdade, além da que é comum a todas as IES, é a de, após o ato de reconhecimento ou de renovação de re-

conhecimento de cursos de graduação avaliados positivamente, ampliar o número de vagas em até cinquenta por cento e remanejar vagas entre turnos autorizados do mesmo curso. A autonomia para aumento das vagas existia na gestão Paulo Renato (Portaria MEC n.º 2.402, de 9/11/2001) e foi revogada ao final do ano passado, pela Portaria MEC n.º 4.361, de 29/12/2004. A autonomia para o remanejamento de vagas “entre turnos autorizados” foi concedida recentemente, pela Portaria MEC n.º 3.161, de 13/9/2005.

6.2.5.5. Transferência de manutenção

(art. 40)

O art. 40 prevê a transferência de manutenção de IES e de seus cursos entre mantenedoras com a exigência de “ser previamente aprovada pela instância competente do Poder Público”.

O art. 4.º do Decreto n.º 3.860/2001 já permite esse tipo de transferência de manutenção com a diferença de que “deverá ser previamente aprovada pelo Ministério da Educação”. Esses procedimentos não dependem de lei.

6.2.5.6. Cursos na área das ciências da saúde

(art. 41 e parágrafo único)

A LDB é omissa quanto à interferência do Ministério da Saúde nos processos de autorização e reconhecimento de cursos da área das ciências da saúde. O Decreto n.º 3.860/2001, que regulamentou alguns dispositivos da Lei n.º 9.394, de 1996, no art. 27, deter-

mina que “a criação de cursos de graduação em medicina, em odontologia e em psicologia, por universidades e demais instituições de ensino superior, deverá ser submetida à manifestação do Conselho Nacional de Saúde”. Os §§ 1.º e 2.º do mesmo artigo estabelecem procedimentos para a tramitação desses processos.

O *Anteprojeto* altera essas normas do citado decreto, substituindo a manifestação do CNS nos processos de autorização dos cursos de graduação em medicina, odontologia e psicologia por “orientações gerais referentes aos critérios para autorização de novos cursos de graduação na área da saúde”, a serem estabelecidas pelo Ministério da Educação, após manifestação do CNS e da Câmara de Educação Superior do CNE.

6.2.6. Das instituições federais de ensino superior (IFES)

(Capítulo III)

6.2.6.1. Aspectos comuns a todas as IFES

(artigos 42 a 44)

6.2.6.1.1. Diretrizes

(art. 42)

O *Anteprojeto* introduz diretrizes gerais e comuns a todas as instituições federais de ensino superior (universidades, centro universitários e faculdades). As diretrizes propostas para as IFES não dependem de lei para o seu incremento. Devem ser compactuadas, respeitada a autonomia da universidade.

6.2.6.1.2. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)

(art. 43)

O art. 43 torna obrigatória, para todas as IFES, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI): “especificarão as metas e os objetivos que se propõem a realizar em ensino, pesquisa, extensão e assistência estudantil, com especial destaque aos projetos de expansão e qualificação institucional, em consonância com sua vocação institucional e as características da região”. Os §§ 1.º e 2.º determinam que o PDI deverá: a) especificar o prazo para execução das metas e dos objetivos propostos; b) a fonte dos recursos necessários à sua execução, incluídas as receitas próprias, em especial quando impliquem novos investimentos em projetos de expansão e qualificação institucional e c) plano de trabalho das IFES com suas fundações de apoio, abrangendo as atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como o desenvolvimento de infraestrutura institucional, científica e tecnológica.

6.2.6.1.3. Ensino médio integrado à educação profissional

(art. 44)

O art. 44 dispõe que “a universidade tecnológica federal, o centro tecnológico federal e a escola tecnológica federal devem oferecer ensino médio integrado à educação profissional, nas áreas profissionais de sua atuação, com atenção à modalidade de educação de jovens e adultos”.

6.2.6.2. Da Universidade Federal

(artigos 45 a 47)

6.2.6.2.1. Natureza jurídica

(art. 45)

A natureza jurídica das universidades mantidas pelo poder público é disciplinada pelo art. 54 da LDB. Esse artigo é revogado no anteprojeto e, em substituição, o art. 45 dispõe o seguinte, somente, em relação ao ente “universidade pública federal”:

Art. 45. A universidade federal é pessoa jurídica de direito público, instituída e mantida pela União, criada por lei, dotada de capacidade de autonormação, autogestão e de todas as prerrogativas inerentes à autonomia universitária, na forma da Constituição.

Parágrafo único. A universidade federal constitui ente jurídico peculiar, denominado universidade pública federal, na forma estabelecida pela Constituição, regendo-se por seu estatuto, aprovado pelo respectivo colegiado superior, cabendo às instâncias competentes da União a verificação de sua regularidade formal.

Os sistemas de ensino estaduais e do Distrito Federal poderão, portanto, regulamentar a natureza jurídica das universidades públicas mantidas por esses sistemas, diferentemente da “universidade pública federal”.

6.2.6.2.2. Autonomia – atribuições

(art. 46 e parágrafos)

O anteprojeto revoga os artigos 54 a 57 da LDB, que tratam das IES mantidas pelo poder público.

Em substituição ao § 1.º do art. 54 da LDB, surge o art. 46, com a seguinte redação:

Art. 46. No exercício da sua autonomia, as universidades federais poderão:

I - propor seu quadro de pessoal docente e técnico-administrativo, atendidas as normas gerais pertinentes e de acordo com o orçamento autorizado;

II - remunerar serviços extraordinários e gratificar atividades específicas, conforme definição do conselho superior da instituição e os recursos disponíveis;

III - contratar por tempo determinado pessoal docente e técnico-administrativo para atendimento de necessidades eventuais, conforme critérios definidos pelo conselho superior da instituição, através de processos seletivos e observados os recursos disponíveis;

IV - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

V - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos disponíveis;

VI - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

VII - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VIII - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação da instância competente do Poder Público, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

IX - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho; e

X - manter educação básica e profissional

O § 2.º do art. 54 da LDB é mantido, com a mesma redação, no art. 46, também como §2.º:

§ 2.º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a

pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

6.2.6.2.3. Reitor e Vice-reitor – escolha e mandato

(art. 47 e parágrafos)

O art. 47 e parágrafos estabelecem normas gerais para a escolha e o mandato do Reitor e o Vice-reitor de universidade federal, “mediante eleição direta pela comunidade”, com a duração de cinco anos, “vedada a recondução”. O estatuto de universidade federal deve estabelecer a forma de escolha do Reitor e do Vice-Reitor, com ele registrado.

O art. 16 da Lei n.º 5.540, de 28/11/1968 (revogado no anteprojeto), com a redação dada pela Lei n.º 9.192, de 21/12/1995, recepcionada pela LDB, dispõe que o Reitor e o Vice-Reitor de universidade federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplexes organizadas pelo conselho universitário ou outro colegiado máximo ou colegiado instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal. O mandato previsto é de quatro anos, permitida uma recondução.

O inciso VII do citado art. 16 determina que “os dirigentes de universidades ou estabelecimentos isolados particulares serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos”. E o inciso VIII diz que, “nos demais casos (IES mantidas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios), o dirigente será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino”.

6.2.6.3. Do Centro Universitário Federal e da Faculdade Federal

(art. 48 e parágrafos)

O art. 48 cria as figuras “centro universitário federal” e “faculdade federal” como “pessoas jurídicas de direito público, instituídas e mantidas pela União, criadas por lei”. O estatuto do centro universitário federal será proposto pelo respectivo colegiado superior, cabendo a sua aprovação e homologação pelas instâncias competentes da União (§ 1.º) e o regimento da faculdade federal será proposto pelo respectivo colegiado superior, cabendo aprovação e homologação pelas instâncias competentes da União (§ 2.º).

A LDB não prevê o “centro universitário federal”. O Decreto n.º 3.860/2001 criou os “centros universitários” e, no art. 11º, estabelece que “os centros universitários são instituições de ensino superior pluricurriculares, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pelo desempenho de seus cursos nas avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação, pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar”. De acordo com a legislação atual podem, portanto, ser criados ou credenciados centros universitários mantidos pela livre iniciativa ou pelo poder público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O Decreto n.º 5.225, de 1/10/2004, mediante alteração do Decreto n.º 3.860/2001, todavia, criou os “centros federais de educação tecnológica”, pluricurriculares, especializados na oferta de educação tecnológica nos

diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se pela atuação prioritária na área tecnológica.

O § 1.º do art. 11-A do Decreto n.º 3.860/2001 concede aos centros federais de educação tecnológica autonomia para “criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior voltados à área tecnológica, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes nessa área”.

6.2.6.4. Do Financiamento das IFES

(artigos 49 a 512)

A Seção III, Capítulo III, Título II do anteprojeto trata do financiamento das IFES. O art. 49 diz que a União aplicará, anualmente, nas instituições federais de ensino superior, nunca menos de setenta e cinco por cento da receita constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os dispositivos dessa Seção III trazem inovações no financiamento das Ifes, especialmente em relação às universidades federais. Dadas as alterações introduzidas, com reflexos na elevação dos recursos destinados a essas instituições mantidas pela União, carecem de aprovação prévia da área econômica do governo, geralmente refratária a aumento de despesas ou de investimentos públicos, tendo em vista os compromissos assumidos para o pagamento da dívida externa e a geração de “superávit primário” em níveis “recomendados” pelo FMI. A política econômica neoliberal do governo federal petista não estimula e nem apóia a expansão do ensino público federal, em qualquer nível.

6.2.6.5. Das Políticas de Democratização do Acesso e de Assistência Estudantil

(artigos 52 a 54)

A Seção IV trata das políticas de democratização do acesso e de assistência estudantil, desejando assegurar, em lei, algumas das ações que o atual governo federal está realizando ou pretende realizar por meio das IFES. Dada a reação de algumas universidades federais, o governo pretende tornar obrigatórias essas políticas, que deverão estar consignadas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), como dispõem dos dispositivos seguintes:

Art. 52. As instituições federais de ensino superior deverão formular e implantar, na forma estabelecida em seu Plano de Desenvolvimento Institucional, medidas de democratização do acesso, inclusive programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social.

Parágrafo único. As instituições deverão incentivar ações de nivelamento educacional, promovendo a participação de seus estudantes, apoiados por bolsas especiais para essa finalidade e por supervisão docente.

Art. 53. As medidas de democratização do acesso devem considerar as seguintes premissas, sem prejuízo de outras:

I - condições históricas, culturais e educacionais dos diversos segmentos sociais;

II - importância da diversidade social e cultural no ambiente acadêmico; e

III - condições acadêmicas dos estudantes ao ingressarem, face às exigências dos respectivos cursos de graduação.

§ 1.º Os programas de ação afirmativa e inclusão social deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes egressos do ensino

médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas.

§ 2.º As instituições deverão oferecer, pelo menos, um terço de seus cursos e matrículas de graduação no turno noturno, com exceção para cursos em turno integral.

§ 3.º Será gratuita a inscrição de todos os candidatos de baixa renda nos processos seletivos para cursos de graduação, conforme normas estabelecidas e divulgadas pela instituição.

Art. 54. As medidas de assistência estudantil deverão contemplar, sem prejuízo de outras, a critério do conselho superior da instituição:

I - bolsas de fomento à formação acadêmico-científica e à participação em atividades de extensão;

II - moradia e restaurantes estudantis e programas de inclusão digital;

III - auxílio para transporte e assistência à saúde; e

IV - apoio à participação em eventos científicos, culturais e esportivos, bem como de representação estudantil nos colegiados institucionais.

Parágrafo único. As instituições federais de ensino superior deverão destinar recursos correspondentes a pelo menos 9% (nove por cento) de sua verba de custeio para implementar as medidas previstas neste artigo.

A destinação de nove por cento das verbas de custeio das Ifes para a implementação dessas políticas parece difícil de ser digerida pelas universidades federais, carentes de recursos orçamentários e financeiros para cumprirem os seus atuais compromissos de custeio.

6.3. Disposições finais e transitórias

(Título III)

6.3.1. Estatutos e Regimentos – adaptação – prazo

(art. 55 e § 3.º)

A adaptação de estatutos e regimentos de IES à nova lei será dentro de dois anos, a contar do primeiro dia de janeiro do ano seguinte ao da publicação da lei, como prevê o art. 55.

O § 3º estabelece que as questões suscitadas por ocasião da adaptação de estatutos e regimentos serão resolvidas pelo MEC, ouvido o CNE.

6.3.2. Universidades – mestrados e doutorados – prazos

(art. 55, § 1.º)

O § 1º do art. 55 dá prazo de seis anos, a contar do primeiro dia de janeiro do ano seguinte ao da publicação da lei, para as universidades cumprirem o disposto no art. 18, quanto aos cursos de mestrado (mínimo de três aprovados pelo MEC), e oito anos quanto aos cursos de doutorado.

6.3.3. Faculdades – adaptação

(art. 55, § 2.º)

O § 2.º do mesmo art. 55 concede às faculdades o prazo de dois anos, a contar do primeiro dia de janeiro do ano seguinte ao da publicação da lei, para

atenderem ao requisito mínimo de um quinto do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado em efetivo exercício docente.

A LDB ou os decretos que a regulamentam não estabelece esse pré-requisito para o funcionamento de faculdades, escolas ou institutos superiores. Os manuais de avaliação dos cursos de graduação, aplicados pelo Inep em seu processo de avaliação in loco, fixam indicadores ou padrões de qualidade por curso, geralmente superiores ao previsto no citado § 2.º do mesmo art. 55 do anteprojeto de lei.

6.3.4. Centros e faculdades federais de tecnologia – prerrogativas de autonomia

(art. 56)

O art. 56 diz que os centros federais de educação tecnológica e as faculdades federais tecnológicas gozarão das prerrogativas atribuídas aos centros universitários federais especializados e às faculdades federais, respectivamente, “garantidas as demais prerrogativas definidas pelas Leis de criação dessas instituições”. O Decreto n.º 5.225, de 1.º/10/2004, mediante alteração do Decreto n.º 3.860/2001, dispõe sobre as prerrogativas de autonomia dos centros federais de educação tecnológica.

6.3.5. Plano de carreira do magistério superior das IFES

(art. 57)

O art. 57 procura atender reivindicação das corporações dos professores das Ifes, determinando que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei instituindo novo plano de carreira do magistério superior dessas instituições.

6.3.6. Reitor e Vice-reitor – mandato – transição

(art. 58)

O art. 58 dispõe que o mandato de cinco anos, vedada a recondução (art. 47, § 1º), aplicar-se-á somente aos dirigentes de universidade federal que forem empossados após a publicação da lei resultante da proposta consolidada no anteprojeto de lei.

6.3.7. Loterias federais – extração anual para financiamento da educação superior pública federal

(art. 59)

O financiamento da educação superior pública federal, com renda líquida obtida em extração anual das loterias federais é proposto no art. 59.

A jogatina praticada pelo governo federal, acompanhada pelos governos estaduais, por meio das inúmeras loterias, não parece ser uma fonte ética para o financiamento da educação, em qualquer nível e em qualquer lugar deste planeta.

6.3.8. Conferência Nacional da Educação Superior

(art. 60, incisos e parágrafo único)

A Conferência Nacional da Educação Superior, antiga proposta que integrava diversos projetos de lei de diretrizes e bases da educação nacional, após a promulgação da Constituição de 1988 e não incorporada à LDB (Lei nº 9.394/1996), ressurgiu no anteprojeto petista, tendo por objetivo propor a atualização das exigências mínimas quanto à titulação docente, ao regime de trabalho docente em tempo integral e à obrigatoriedade de oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* para efeito de classificação das IES em universidade, centro universitário e faculdade, e a revisão dos parâmetros de financiamento das ifes.

O parágrafo único do art. 60 deixa claro, contudo, que as corporações dos professores e dos dirigentes das IFES influenciaram decisivamente todo o anteprojeto.

6.3.9. Lei n.º 8.958, de 20/12/1994 – altera o art. 2.º

(art. 61)

Na primeira versão do anteprojeto, as fundações de apoio apareceram como vilãs. Na 3ª versão essas fundações são contempladas com algumas exigências para o seu credenciamento e recredenciamento, no art. 61, que acrescenta parágrafo único ao art. 2.º da Lei n.º 8.958, de 20/12/1994, com a seguinte redação;

Parágrafo único. São condições para credenciamento e renovação de credenciamento de que trata o inciso III:

I - estatuto referendado pelo conselho superior da instituição apoiada;

II - órgão deliberativo superior da fundação integrado por no mínimo um terço de membros designados pelo conselho superior da instituição apoiada; e

III - demonstrações contábeis do exercício social, acompanhadas de parecer de auditoria independente, bem como relatório anual de gestão, encaminhados ao conselho superior da instituição apoiada para apreciação, em até sessenta dias após a devida aprovação pelo órgão deliberativo superior da fundação.

A Lei n.º 8.958, de 20/12/1994 (DOU de 21.12.94), dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e o art. 2.º tem a seguinte redação:

Art. 2º As instituições a que se refere o art. 1º (instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica) deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro, e sujeitas, em especial:

I - a fiscalização pelo Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil;

II - à legislação trabalhista;

III - ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente.

6.3.10. Lei nº 9.504, de 30/9/1997 – altera o art. 24

(art. 62)

O art. 62 acresce o inciso VIII ao art. 24 da Lei nº 9.504, de 30/9/1997, com a seguinte redação:

Art. 24.

(...)

VIII - mantenedora de instituição educacional.

A Lei n.º 9.504, de 30/9/1997 (DOU de 1.º/10/97), estabelece normas para as eleições e o atual art. 24 diz que é “vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade de utilidade pública; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior”.

A proibição de “mantenedora de instituição educacional” promover a doação, “a partido e candidato”, em dinheiro ou estimável em dinheiro, incluindo publicidade de qualquer espécie, direta ou indiretamente, parece ser legítima para aquelas sem fins econômicos ou de natureza filantrópica, uma vez que estão imunes a impostos. Quanto às entidades com fins lucrativos ou econômicos, não parece ser legítima a proibição. É possível que esse dispositivo tenha sido inserido no anteprojeto à última hora, no calor das denúncias de doações ilegais e de “caixa 2” ou “despesas não contabilizadas” para o Partido dos Trabalhadores, o partido do ministro da Educação e do presidente da República, objeto de comissões parlamentares de inqu-

érito no Congresso Nacional. É bom registrar, mesmo sendo óbvio, que as doações ilegais para campanhas de candidatos ou partidos políticos somente são efetivadas quando o candidato ou o partido aceita. Nenhuma pessoa física ou jurídica “impõe” doação. Não há vítimas nessa história; somente vilões.

6.3.11. Lei nº 9.532, de 10/12/1997 – altera o art. 12

(art. 63)

O art. 63 introduz diversas alterações no art. 12 da Lei n.º 9.532, de 10/12/1997, com a seguinte redação:

Art. 12. ...

(...)

§2º Para gozo da imunidade, as instituições a que se refere este artigo estão obrigadas a atender aos seguintes requisitos:

(...)

h) não alienar ou constituir ônus reais sobre bens do ativo ou realizar quaisquer outros atos que gerem obrigações para a instituição no interesse preponderante de seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores;

i) não firmar quaisquer contratos a título oneroso com seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores

j) não permitir a utilização, em condições privilegiadas, de quaisquer recursos, serviços, bens ou direitos de propriedade da instituição imune por seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores;

l) outros requisitos estabelecidos em lei, relacionados ao funcionamento das instituições a que se refere este artigo.

§ 3.º...

(...)

§4º Deverão ser arquivados no órgão competente para registro dos atos constitutivos das instituições de que trata este artigo todos os atos praticados ou contratos celebrados pela mesma que sejam relacionados direta ou indiretamente com seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores.

§5º Para fins deste artigo, são equiparados aos associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores das entidades sem fins lucrativos seus cônjuges ou parentes até segundo grau, ou, ainda, seus controladores, controladas e coligadas e seus respectivos sócios e administradores.

O art. 12 da Lei n.º 9.532, de 10/12/1997 (DOU de 11/12/1997), que altera a legislação tributária federal e dá outras providências, tem a seguinte redação:

Art. 12. Para efeito do disposto no art. 150, inciso VI, alínea “c”, da Constituição, considera-se imune a instituição de educação ou de assistência social que preste os serviços para os quais houver sido instituída e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem fins lucrativos.

§ 1.º Não estão abrangidos pela imunidade os rendimentos e ganhos de capital auferidos em aplicações financeiras de renda fixa ou de renda variável.

§ 2.º Para o gozo da imunidade, as instituições a que se refere este artigo estão obrigadas a atender aos seguintes requisitos:

a) não remunerar, por qualquer forma, seus dirigentes pelos serviços prestados;

b) aplicar integralmente seus recursos na manutenção e desenvolvimento dos seus objetivos sociais;

c) manter escrituração completa de suas receitas e despesas em livros revestidos das formalidades que assegurem a respectiva exatidão;

d) conservar em boa ordem, pelo prazo de cinco anos, contado da data da emissão, os documentos

que comprovem a origem de suas receitas e a efetivação de suas despesas, bem assim a realização de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial;

e) apresentar, anualmente, Declaração de Rendimentos, em conformidade com o disposto em ato da Secretaria da Receita Federal;

f) recolher os tributos retidos sobre os rendimentos por elas pagos ou creditados e a contribuição para a seguridade social relativa aos empregados, bem assim cumprir as obrigações acessórias daí decorrentes;

g) assegurar a destinação de seu patrimônio a outra instituição que atenda às condições para gozo da imunidade, no caso de incorporação, fusão, cisão ou de encerramento de suas atividades, ou a órgão público;

h) outros requisitos, estabelecidos em lei específica, relacionados com o funcionamento das entidades a que se refere este artigo.

§ 3.º Considera-se entidade sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais (redação dada pela Lei n.º 9.718/1998)

As alterações têm por objetivo ampliar as exigências a serem cumpridas pelas instituições de educação ou de assistência social sem fins lucrativos, imunes de impostos.

6.3.12. Lei n.º 9.870, de 23/11/1999 – altera o art. 2.º

(art. 64)

O art. 64 dá nova redação ao art. 2.º da Lei n.º 9.870, de 23/11/1999:

Art. 2.º O estabelecimento de ensino deverá divulgar, em local de fácil acesso ao público, o texto da proposta de contrato, o valor apurado na forma do art. 1.º e o número de vagas por sala-classe, no período mínimo de sessenta dias antes do final do período letivo, conforme calendário e cronograma da instituição de ensino.

A Lei n.º 9.870, de 23/11/1999 (DOU de 24/11/1999, Ed. Extra), dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências, e o seu art. 2.º tem a seguinte redação:

Art. 2º O estabelecimento de ensino deverá divulgar, em local de fácil acesso ao público, o texto da proposta de contrato, o valor apurado na forma do art. 1º e o número de vagas por sala-classe, no período mínimo de quarenta e cinco dias antes da data final para matrícula, conforme calendário e cronograma da instituição de ensino.

A nova redação tem por único objetivo atender a reivindicação da UNE, elevando de quarenta e cinco para sessenta dias o prazo para divulgação, pelas IES, do texto da proposta de contrato, o valor da mensalidade escolar e o número de vagas por sala-classe.

Trata-se de matéria estranha às normas gerais ou às diretrizes e bases da educação nacional.

As anuidades, semestralidades ou mensalidades escolares são regidas pela Lei n.º 9.870, de 1999, com as alterações introduzidas pela Medida Provisória n.º 2.173-24, de 23 de agosto de 2001. Essa MP 2.173-24 estava em vigor na data da publicação da Emenda Constitucional n.º 32, de 11/9/2001, que, em seu art 2º, dispõe que “as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue ex-

plicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”. Continua, portanto, em vigor, a referida MP 2.173-24, alterando definitivamente dispositivos da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999.

A chamada “lei do calote” deve, realmente, ser alterada, em projeto de lei específico, a fim de restituir às IES o direito ao planejamento de suas receitas e despesas e à rescisão de contratos de inadimplentes, após sessenta dias, a exemplo do que é permitido nos contratos de planos de saúde.

6.3.13. Plano Nacional de Educação – altera o item 4.3 – Lei nº 10.172, de 9/1/2001

O art. 65 acrescenta três “objetivos e metas” ao item 4.3 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172, de 9/1/2001, com a seguinte redação:

4.3. (...)

24. Ampliar a oferta de ensino público mediante expansão do sistema público federal e cooperação entre os sistemas públicos federal e estaduais de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% (quarenta por cento) do total das vagas, prevendo inclusive a parceria ou o consórcio público da União com os Estados e os Municípios na criação de novos estabelecimentos de ensino superior.

25. As instituições federais de ensino superior, segundo etapas fixadas em cronogramas constantes de seu Plano de Desenvolvimento Institucional, deverão alcançar, sem prejuízo do mérito acadêmico, até 2015, o atendimento pleno dos critérios de proporção de pelo menos 50% (cinquenta por cento) em todos os cursos de graduação, de estudantes egressos integralmente do ensino médio público, respeitada a proporção regional de

afrodescendentes e indígenas, devendo prever em seu PDI o cronograma de implantação.

26. As instituições federais de ensino superior que venham a ser criadas, bem como novos campi ou unidades administrativas das já existentes, deverão implementar, desde o seu primeiro processo seletivo, o atendimento pleno dos critérios estabelecidos no subitem anterior.

A alteração proposta tem por objetivo subordinar a expansão de cursos e programas de educação superior, ofertados pela livre iniciativa, à capacidade de investimento do poder público. Pretende-se que a incompetência do poder público para expandir a educação superior nos níveis necessários para cumprir as suas finalidades nessa área seja limitadora do empreendedorismo da livre iniciativa. Esta utiliza a poupança privada para a sua expansão, enquanto o poder público emprega os recursos oriundos dos tributos pagos por todos os brasileiros, pessoas físicas e jurídicas.

O governo federal deve e precisa fixar metas mais audaciosas para a expansão da rede pública de educação superior. Não pode, contudo, impedir a livre iniciativa de atuar na área, desde que atendidos os padrões de qualidade fixados em lei, nos termos do art. 209 da Constituição.

6.3.14. Lei nº 10.480, de 2/7/2002 – altera o art. 12

(art. 66)

O art. 66 altera a redação do § 3.º e acrescenta o § 6.º ao art. 12 da Lei nº 10.480, de 2/7/2002, com a seguinte redação:

Art. 12.

(...)

§ 3.º Os dirigentes dos órgãos jurídicos da Procuradoria-Geral Federal serão nomeados por indicação do Advogado-Geral da União, observado, quanto às universidades federais, o disposto no § 6.º deste artigo.

(...)

§ 6.º Os procuradores-chefes dos órgãos jurídicos da Procuradoria-Geral Federal junto às universidades federais serão indicados pelos reitores entre integrantes do quadro próprio da Procuradoria-Geral Federal e aprovados pelo Advogado-Geral da União.

A Lei n.º 10.480, de 2/7/2002 (DOU de 3/7/2002), dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal e dá outras providências.

Essas alterações, indevidas em um projeto que estabelece normas gerais e as diretrizes e bases da educação superior, pretendem, a fim de atender a interesses de dirigentes das IFES, que os reitores indiquem os procuradores-chefes dos órgãos jurídicos da Procuradoria-Geral Federal junto às universidades federais.

6.3.15. Lei n.º 9.394, de 20/12/1996 – nova redação para o art. 43

(art. 67)

O art. 67 altera o art. 43 da Lei n.º 9.394, de 1996 (LDB) com a seguinte redação:

Art. 43. Sem prejuízo do atendimento das diretrizes estabelecidas por esta Lei, a educação superior reger-se-á por Lei específica.

A nova redação para o art. 43 da Lei n.º 9.394 – a LDB – tem por objetivo transferir para a nova lei, pretendida no anteprojeto, as normas gerais e as diretrizes e bases da educação superior.

6.3.16. Dispositivos revogados

(art. 68)

O art. 68 revoga os artigos 44 a 57 da Lei n.º 9.394 – a LDB – para que as normas gerais e as diretrizes e bases da educação superior integrem uma lei exclusiva.

6.3.16.1. Artigos 44 a 57 da Lei n.º 9.394/1996 (LDB)

Os artigos 44 a 57 integram o Capítulo III – Da Educação Superior, do Título V – Dos níveis e das modalidades de educação e ensino. O art. 43, que também integra o referido capítulo, foi alterado para consignar que “a educação superior reger-se-á por Lei específica” (a resultante deste anteprojeto, no desejo de seus autores), “sem prejuízo do atendimento das Diretrizes estabelecidas” pela LDB atual (Lei n.º 9.394/1996).

A LDB tem outros dispositivos, fora do citado Capítulo III, Título V, que disciplinam cursos de programas de educação superior, que não têm a revogação nem

alteração especificada no anteprojeto, especialmente: a) educação tecnológica em nível superior (Capítulo II, Título V – Da Educação Profissional); b) formação de professores para o magistério da educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental (Capítulo V, Título V) – Da Educação Especial); c) formação de especialistas da educação – administrador escolar, supervisor escolar, orientador educacional – (Título VI – Dos Profissionais da Educação) e d) educação a distância (Título VIII – Das Disposições Gerais, art. 80).

6.3.16.2. Lei n.º 5.540, de 28/11/1968

A Lei n.º 5.540/1968 (Reforma Universitária de 1968) já foi revogada pelo art. 92 da LDB (Lei n.º 9.394/1996), exceto o art. 16, que foi alterado pela Lei n.º 9.192, de 21/12/1995, que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes das IES. Esta lei foi recepcionada pelo referido art. 92, exclusivamente para validar o citado art. 16.

6.4. Lei n.º 4.024, de 20/12/1961

A Lei n.º 4.024, de 20/12/1961, é a primeira lei de diretrizes e bases da educação nacional, ainda em vigor no que se refere aos artigos 6.º, 7.º, 8.º e 9.º, com a redação dada pela Lei n.º 9.131, de 24/11/1995, também recepcionada pelo art. 92 da Lei n.º 9.394, de 1996 – a atual LDB.

O anteprojeto de lei mantém, portanto, os citados dispositivos da LDB de 1961, quando deveria incorporá-los à proposta.



PROPOSIÇÕES DO FÓRUM DA LIVRE INICIATIVA NA EDUCAÇÃO AO ANTEPROJETO DE LEI DA EDUCAÇÃO SUPERIOR*

I – Introdução

O ministro da Educação, Tarso Genro, entregou ao presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 29 de agosto de 2005, o *Anteprojeto de Lei da Educação Superior*, após dois anos de amplas discussões.

Muito embora a ementa do *Anteprojeto* faça referência a normas gerais, regulação do sistema federal e outras providências, o discurso ministerial contido na *Exposição de Motivos* afirma que se trata de uma ampla reforma da educação superior brasileira.

Tal fato ocorre há menos de uma década desde a aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n.º 9394/96).

Faz parte da nossa história a forma pela qual os processos de reforma são conduzidos no País. Aprovada em 1961, a nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases (Lei n.º 4.024/61), foi logo alterada, em 1968, pela Lei n.º 5.540, que ficou conhecida como Lei de Reforma Universitária, e outra vez em 1972, pela Lei n.º 5.692, chamada a partir de então de Reforma do Ensino Fundamental e Médio.

Os movimentos que levaram às reformas de 1961, 1968 e 1972 produziram mudanças profundas em termos conceituais e nos rumos da educação brasileira. Grande parte do que ocorreu após a edição das leis mencionadas mostrou-se fundamentalmente diferente do que existia antes, gerando, para o bem ou para o mal, mudanças educacionais e transformações sistêmicas de larga amplitude e grande profundidade. O sistema de ensino superior que temos hoje é fruto da audácia com que mudanças foram implementadas.

* Documento elaborado pela Comissão Executiva do *Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação*. www.forumdeeducacao.org.br

Revogadas aquelas leis pela LDB, esta é agora objeto de proposta de alteração, menos de dez anos após o início de sua vigência. O Anteprojeto é abrangente, propõe a alteração de inúmeras outras leis, além da supressão de todo o capítulo relativo à educação superior (artigos 44 a 57 da LDB em vigor).

O setor privado, por meio de seus representantes congregados no *Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação*, acompanhou de perto as discussões, quer promovidas pelo Ministério da Educação quer por outras entidades públicas e privadas ligadas à educação brasileira. Acompanhou ainda outros encontros organizados por órgãos representativos de mantenedoras e instituições privadas de ensino superior, para análise das propostas elaboradas no interior do Ministério e para estudo de alternativas que melhor pudessem associar o setor privado à construção de um novo sistema de ensino superior, mais ágil, mais moderno, mais eficiente e, sobretudo, mais eficaz em relação aos objetivos nacionais de desenvolvimento econômico e social.

Por duas vezes, isto é, após a divulgação da primeira e da segunda versões do *Anteprojeto* compareceu o setor privado diante do Ministro da Educação para entregar-lhe o resultado desse esforço de colaboração. Fez-se presente com comentários amplos sobre o conceito de reforma e com sugestões e recomendações específicas sobre os dispositivos que deveriam estar contidos em lei com tal finalidade.

A colaboração do *Fórum* foi quase que integralmente aceita pelo no que diz respeito aos aspectos formais de redação e de técnica de elaboração de normas.

No entanto, as propostas foram inteiramente rechaçadas quando entraram em jogo: a) os aspectos legais, conceituais e substantivos de uma reforma; b) o papel constitucional da livre iniciativa em educação; c) o respeito às diferenças que, no setor privado, conduzem os processos de gestão e de tomada de decisões, e d) o devido respeito aos alunos que ingressam em instituições autorizadas pelo Poder Público competente ou criados por universidades.

O *Fórum da Livre Iniciativa na Educação Superior*, em cumprimento ao seu papel, encaminhou à ministra-chefe da Casa Civil da Presidência da República, Dilma Vana Rousseff, dois documentos, após a divulgação da terceira versão do *Anteprojeto*. O primeiro informa quais os argumentos de que fez uso para convencimento das autoridades do Ministério da Educação e que não foram considerados nas duas etapas anteriores. O segundo – o presente texto – contempla a visão do setor privado sobre os aspectos a serem considerados na reforma do ensino superior.

O *Fórum* mantém a mesma posição qual seja a de participar, colaborar e interferir na construção de um projeto que responda às seguintes questões fundamentais: aonde se quer chegar? Como se pretende abrir caminhos para as mudanças?

Aonde se quer chegar?

Os dispositivos constantes do *Anteprojeto* não esclarecem aonde se quer chegar com as novas normas gerais para a educação superior brasileira.

Isso não é compreensível, mas explica-se: ao apresentar a segunda versão do *Anteprojeto*, em meados do primeiro semestre, o Ministro Tarso Genro assim expôs os objetivos da reforma:

Essa segunda versão aprofunda os três objetivos da Reforma da Educação Superior:

a) estabelecer vínculo da universidade com o projeto de nação, como elemento estratégico na busca de um novo modelo de desenvolvimento, central para a consolidação de uma nação soberana, democrática e inclusiva;

b) republicanização da universidade, como um espaço público e plural de produção de conhecimento e saberes e de diálogo e interação com a sociedade civil;

c) constituição de um marco regulatório orientador de regras claras, precisas e permanentes que promovam a qualificação contínua do sistema federal de ensino e que impeçam a mercantilização da educação.

Na *Exposição de Motivos* que acompanha a versão final do Anteprojeto, diz o Senhor Ministro (2.3 Os objetivos da Reforma):

O Anteprojeto de reforma da educação superior aponta para a construção de um sistema nacional de educação superior que supere a fragmentação atual e busque responder a algumas questões fundamentais, tais como:

a) Qual o papel do Estado na avaliação e supervisão de um sistema de educação superior público/privado tão heterogêneo?

b) Qual nível de massificação seria aceitável para o sistema público de educação superior para que ele continue a cumprir suas funções na pós-graduação e na pesquisa fundamental e aplicada?

c) Qual a função estratégica das universidades na geração de conhecimentos científicos e tecnológicos e na construção de um projeto de Nação soberana e inserida na competição internacional?¹

Ora, se em tão pouco tempo a definição de objetivos da reforma passa de uma visão política e funcional para outra, de caráter eminentemente política e operacional, como pretender que os dispositivos do *Anteprojeto* guardem coerência entre si de forma a viabilizar a abertura dos largos caminhos de liberdade de que precisam as instituições de ensino superior, especialmente as universidades, para contribuir, cada uma à sua maneira, com o projeto de nação democrática, soberana, inclusiva e inserida na competição internacional?

Nessa perspectiva, o texto do *Anteprojeto* precisa incorporar – antes mesmo de ser encaminhado ao Congresso Nacional – os elementos definidores da reforma que se quer empreender, das mudanças que devem agora ser feitas, das transformações que se quer fazer na educação superior brasileira, do sistema que se quer construir ao final da sua implementação, dos seus parâmetros de qualidade e desempenho e do processo de avaliação através do qual será feito o acompanhamento do processo de transformação.

Como se pretende abrir o caminho para a mudança?

Não é bastante o arrolamento de dispositivos de controle voltados para a (re) organização do sistema que foi construído ao longo dos últimos anos e

¹ O texto faz uso de 9 parágrafos (38 a 46) para tratar dessas “questões fundamentais”, sem dar qualquer resposta a nenhuma delas.

décadas, sob o comando das leis que se pretende ter como esgotadas em seus objetivos. No entanto, disso o *Anteprojeto* está repleto.

Os autores do texto final do *Anteprojeto* se dedicaram a tecer, primeiro, uma rede de comprometimentos com visões ideológicas cobrindo duas vertentes: uma, de tutela de instituições e programas de ensino e pesquisa a visões e planos de governo; outra, de interação e controle dessas instituições e programas e representantes da sociedade – esquecendo-se de que as comunidades acadêmicas são constituídas pelos que mais de perto freqüentam essa entidade virtual que é a sociedade, fazem parte dela, estão dentro dela, agem de acordo com ela e trazem dela para dentro de cada instituição e programa de ensino e pesquisa as visões de suas necessidades, interesses, objetivos e expectativas.

Segundo, os autores do texto final se dedicaram a armar uma intrincada rede de controle para alcançar dois princípios essenciais na organização e funcionamento de um sistema de educação superior conseqüente e relevante para qualquer sociedade organizada:

- a) a autonomia universitária, detalhada de forma a permitir que julgamentos externos venham a discriminar em que medida a instituição cumpre com suas funções e compromissos sociais;
- b) a liberdade assegurada à iniciativa privada, que passa a ser equivocadamente considerada como bem público e a ter que cumprir com funções e compromissos sujeitos à avaliação do poder público.

A *Exposição de Motivos* fornece elementos suficientes para que se possa compreender a lógica das perspectivas adotadas pelos seus autores: em que pese o discurso ministerial voltado para o futuro, os dispositivos incorporados têm como objetivo reorganizar o passado, isto é, retomar os princípios que nortearam as discussões sobre o sistema de ensino superior brasileiro entre os anos trinta e sessenta: predominância do ensino universitário, público e gratuito, sobre o ensino não-universitário, privado e pago.

Deixando de olhar para trás e, ao contrário, mirando o futuro, é preciso incorporar ao texto os dispositivos capazes de permitir que o sistema evolua junto com o projeto de nação, com a liberdade e flexibilidade necessárias para responder às necessidades e expectativas da sociedade brasileira – e não às idéias que tenham os burocratas de plantão em cada uma das freqüentes trocas de comando do Ministério da Educação.

Os dispositivos deverão ser compatíveis com a realidade atual, compreendendo:

- a) a configuração dos atuais sistemas de ensino da União, dos Estados e do Distrito Federal, que operam em regime federativo, ainda que em regime de colaboração.
- b) a vida acadêmica das instituições de ensino, que mais e mais se organizam de acordo com o seu meio e as suas circunstâncias, ajustando a eles muito mais do que podem imaginar os legisladores e controlar as autoridades ministeriais.

- c) o ensino de graduação, cada vez mais dinâmico e flexível, cada vez ajustado a novas metodologias de ensino e a novos perfis de alunos, cada vez de menor duração e cada vez mais aberto em caminhos alternativos variados.
- d) a pesquisa científica e tecnológica, que mais e mais se desenvolve em regime de colaboração entre pesquisadores e centros de pesquisa universitários e empresariais, públicos e privados, espalhados pelo mundo inteiro, interligada por meio de redes internacionais de comunicação e de disseminação de conhecimentos.
- e) o ensino de pós-graduação, cada vez mais dinâmico e cada vez mais apoiado em programas de educação a distância, educação corporativa, e educação continuada.
- f) a educação a distância, que só agora começa a dar seus primeiros passos, já sob o crivo de uma legislação castradora, do ponto de vista administrativo, e inconsistente, do ponto de vista das tecnologias e dos métodos possíveis de serem adotados.
- g) as relações entre as instituições de ensino, a vida acadêmica, os professores e alunos e, na outra ponta, a sociedade, o fazer cultural e político, o mundo do trabalho, da ciência, das artes e da tecnologia.
- h) as atividades de formação docente e de valorização da carreira do magistério, cada vez a peça fundamental na transformação do nosso sistema de ensino.
- i) as relações entre a educação superior e os estágios precedentes de educação, ensino e formação para a cidadania.

A questão central da qualidade no Anteprojeto

O *Anteprojeto* contém inúmeros de dispositivos definidores de procedimentos burocráticos de controle das instituições de ensino superior, de modo geral, da autonomia universitária, de modo bem subliminar, e, mais especificamente, das mantenedoras e instituições privadas.

Mas é omissa quanto a duas outras questões fundamentais: a qualidade e a avaliação.

A qualidade pode ser posta em pelo menos três patamares, do ponto de vista do que interessa ao poder público – isto é, da garantia de padrão de qualidade, conforme o disposto na CF, 206, VII:

- a) Qualidade do sistema de educação superior, como um todo, em termos de sua organização e funcionalidade, de seu desempenho, das transferências de bens e serviços que ele processa para a sociedade e do seu papel como agente de inclusão social, cultural e política (relevância).
- b) Qualidade dos processos de gestão para alcance dos objetivos institucionais (eficácia), capacidade de transformação dos recursos econômicos da sociedade em bens e serviços (eficiência) e capacidade para satisfazer as necessidades, interesses, objetivos e expectativas da população (efetividade) com respeito ao desenvolvimento econômico e social do país.

c) Qualidade do ensino, de modo geral, e relevância das atividades de ensino, pesquisa e extensão universitárias.

É claro que existem inúmeros outros patamares onde a avaliação é necessária e que deve ser empreendida, em cada um deles, por quem de direito. O que precisa ficar claro na Lei é o patamar em que deve ser posto o agente do poder público responsável pelo que a Constituição chama de padrão de qualidade. Mais: a Lei deve definir quais os critérios de aferição da qualidade (econômicos, sociais, políticos e culturais), da mesma forma como deve discriminar os padrões que serão utilizados para explicar cada um dos critérios. Essa é a única forma de retirar do processo qualquer dose de subjetivismo, bem como de eximi-lo de julgamentos baseados na experiência pessoal de avaliadores.

Em que pese o esforço do Ministério da Educação para implementar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), ele não é ainda o ideal – do ponto de vista do que cabe ao poder público fazer –, uma vez que mistura no mesmo conjunto de procedimentos de interesse que pertencem muito mais à órbita de agências especializadas e de cada instituição de ensino do que propriamente ao poder público.

Em lugar de procedimentos complexos e onerosos como são os do Sinaes, é preciso que sejam definidos outros, mais simples e baratos, mais objetivos e, sobretudo, mais confiáveis, capazes de expressar indicadores reconhecidos e aceitos tanto pela academia quanto por amplos setores de interesse da sociedade. Neste sentido, é necessário admitir-se a construção progressiva de ampla rede de agências especializadas em ava-

liação, em número suficiente para assegurar elevados níveis de competitividade entre elas, em condições de produzir informação que não cabe ao Ministério produzir, mas que lhe poderá ser útil para o desempenho adequado de suas competências legais.

A crítica ao Anteprojeto

Desde o início do processo o *Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação* tem se posicionado pelo desdobramento do *Anteprojeto* em tantos quantos necessários para agilizar o processo de mudança de forma a atender aos interesses de cada segmento específico.

Quanto às normas gerais

O Fórum insiste que “diretrizes e bases” ou “normais gerais” em educação são matérias que devem ser tratadas no âmbito da LDB – como, aliás, indica a Constituição Federal (Art. 22, XXIV, e 24, IX e parágrafos) – o que poderia ser encaminhado por meio de projeto de lei alterando o que for necessário no que consta da Lei n.º 9.394/96, a LDB em vigor.

Quanto à autonomia das instituições federais

As questões relativas à autonomia das instituições federais de ensino superior, sob o ponto de vista do seu financiamento e da gestão de suas atividades gerais e acadêmicas, são matérias para serem encaminhadas e discutidas entre as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e os órgãos de governo que estejam envolvidos com a administração pública

(PPA's, LDO's, Orçamentos, Processos de Licitação, Planos de Carreira e de Remuneração do Servidor Público etc), envolvendo ou não o encaminhamento ao Congresso Nacional de projetos de emenda constitucional ou de leis, no que couber.

Quanto ao financiamento e apoio ao estudante

O mesmo se aplicaria ao caso dos programas de assistência ao estudante, que mereceriam ser eventualmente consolidados e certamente ampliados em seus objetivos e no volume de recursos públicos e privados que poderiam ser para eles canalizados.

Quanto às relações entre o poder público e o setor privado

Em quarto lugar, o Fórum defende a idéia de que deva haver um marco regulatório para o setor privado de ensino superior, no qual estivessem contidas as normas gerais e específicas relativamente à:

- a) autorização de funcionamento de instituições;
- b) autorização de funcionamento de cursos;
- c) análise e acompanhamento de Planos de Desenvolvimento Institucional.

Quanto à avaliação de desempenho e de qualidade

Finalmente, o Fórum defende a revisão da legislação e dos procedimentos inerentes ao processo de avaliação, de forma a ajustá-los:

- a) ao que efetivamente cabe ao poder público, isto é, aos limites do que ele pode e deve fazer para fins

de formulação de políticas de desenvolvimento e melhoria do sistema, do ensino e da qualidade dos bens e serviços transferidos das instituições públicas e privadas para a sociedade;

- b) à construção de um elenco legal de critérios e dos padrões correspondentes a cada critério, bem como à definição dos valores observados e desejados para cada um deles;
- c) à construção de uma ampla rede não estatal de agências especializadas em avaliação no ensino superior, descentralizando o processo e instalando condições de competitividade e de formação de credibilidade entre elas.

À guisa de conclusão

Somos, por definição constitucional, uma sociedade democrática, pluralista, laica, multirracial, aberta para a convivência pacífica com diferenças de ordem regional, econômica e cultural. Mais do que de controles públicos ou privados, precisamos de condições favoráveis para a prática de uma cidadania que não se conforme dentro de rígidos modelos de caráter dogmático.

O *Anteprojeto* precisa ser escoimado dos vieses estatizantes e preconceituosos que demarcam a sua concepção, bem como de suas imprecisões com relação à legislação que rege aspectos que são fundamentais dentro das propostas de autonomia das instituições federais, da autonomia das instituições universitárias e da liberdade de ensino à iniciativa privada.

Do ponto de vista do setor privado na educação superior do País falta ao *Anteprojeto* exatamente o que lhe é essencial enquanto instrumentos de reforma da educação superior brasileira: visão de futuro, do ponto de vista conceitual, e fulcros de mudança, do ponto de vista operacional.

Como está, o *Anteprojeto* tenderá a transformar-se em uma das pragas que infestam esse país – “das leis que não pegam” ou das reformas que partem do nada para chegar a lugar nenhum.

Com essas observações, o *Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação* reapresenta propostas que ainda não foram consideradas pelo *Anteprojeto* encaminhado à Presidência da República, todas elas pertinentes às postulações da iniciativa privada, sempre nos termos da Constituição, conforme consta do documento anexo.

A terceira versão do *Anteprojeto de Lei da Educação Superior*, entregue pelo ministro da Educação Tarso Genro ao Presidente da República em 29 de agosto de 2005, se propõe a estabelecer “normas gerais da educação superior” e regular o Sistema Federal de Ensino Superior, a tudo isso juntando outras providências, tais como as de criação de programas de assistência a alunos e de modificações na legislação sobre mensalidades escolares e gozo de imunidades tributárias.

O *Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação* ofereceu ao MEC sugestões para o aperfeiçoamento tanto da primeira como da segunda versões, tendo sido aceitas a supressão de inúmeras

inconstitucionalidades apontadas e correções de redação sugeridas.

Contudo, a terceira versão ainda apresenta inconstitucionalidades e defeitos de redação; agressões despropositadas à iniciativa privada; excessiva burocratização dos controles que os sistemas de ensino têm o dever de manter sobre as instituições; e quase nada que se possa denominar “reforma consistente”, com visão de futuro.

Insiste o *Fórum* no sentido de que, por sua abrangência, o *Anteprojeto* deveria ser desdobrado em cinco outros, versando cada um deles sobre os seguintes aspectos: normas gerais de educação, atualizando o texto da LDB; autonomia das instituições públicas federais; “marco regulatório” das instituições privadas; consolidação os programas governamentais de assistência a estudantes economicamente carentes; e, aprimoramento das normas legais sobre avaliação da educação superior, adequando-as ao ensino superior pós-reforma.

Ainda que o Poder Executivo queira persistir na decisão equivocada de encaminhar ao Congresso Nacional um único projeto de reforma da educação superior, entende o *Fórum* que muito ainda precisa ser corrigido.

O *Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação* submeteu à consideração da Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Vana Rousseff, em 23 de agosto de 2005, uma série de proposições acompanhadas de justificativas, transcritas a seguir, ao *Anteprojeto de Lei da Educação Superior*.

II – Proposições ao Anteprojeto de Lei da Educação Superior

TÍTULO I Das Normas Gerais da Educação Superior

Capítulo I Disposições Gerais

(...)

Art. 2º As normas gerais para a educação superior se aplicam às:

II – instituições comunitárias e particulares de ensino superior mantidas por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado; e

(...)

Proposição: Dê-se ao Inciso II do art. 2.º a seguinte redação:

II – instituições privadas mantidas por pessoas físicas ou jurídicas;

Justificação: Os gêneros são “instituição pública”, que pode ser autarquia ou fundação, e “instituição privada”, que pode assumir diferentes formas de organização, não se restringindo às espécies “comunitária” e “particular”.

Art. 3.º A educação superior é bem público que cumpre sua função social por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Parágrafo único. A liberdade de ensino à iniciativa privada será exercida em razão e nos limites da função social da educação superior.

Proposição: Suprima-se o art. 3.º e Parágrafo Único

Justificação: O dispositivo revela a carga ideológica do *Anteprojeto*, pois a educação superior não é “bem público”, em sentido jurídico. É serviço de utilidade pública não privativo do Estado. Por outro lado, a liberdade da iniciativa privada para atuar no ensino superior é exercida nos termos da Constituição e só encontra limites em seu próprio texto. A tríade é: a) livre iniciativa subordinada a princípios constitucionais explicitados por “normas gerais”, de caráter educacional e acadêmico, estabelecidas em lei; b) autorização de funcionamento pelo poder público e c) avaliação de qualidade pelo poder público.

(...)

Art. 4.º A educação superior tem por finalidade:

I – a formação pessoal e profissional de elevada qualidade científica, técnica, artística e cultural, nos diferentes campos do saber;

(...)

Proposição: Suprima-se a palavra elevada no inciso I do art. 4.º

Justificação: Em primeiro lugar, deve-se ser parcimonioso no emprego de adjetivos na redação das leis. Em segundo lugar, o que precisa ser dito já consta do inciso II do art. 5.º do Anteprojeto.

Art. 5.º A instituição de ensino superior cumprirá seu compromisso social mediante a garantia de:

I – democratização do acesso e das condições de trabalho acadêmico;

(...)

Proposição: Suprima-se o inciso I do art. 5.º.

Justificação: A palavra “democratização”, neste inciso, é empregada com o sentido de “maior número de pessoas sendo atendidas” no ensino superior. A Constituição diz no art. 208, V, que ao Estado cabe garantir o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. A LDB atual reproduz o texto constitucional no art. 4.º, V.

De outra parte, “democratização do acesso às condições do trabalho acadêmico” é expressão equivocada, dando a entender que há discriminação no âmbito interno das IES. O *Anteprojeto*, no art. 8.º, § 1.º, que reproduz o art. 47, § 1.º da LDB, cuida da matéria de forma mais adequada, isto é, como dever da instituição.

(...)

Art. 5.º

(...)

XII – gestão democrática das atividades acadêmicas, com organização colegiada, assegurada a participação dos diversos segmentos da comunidade institucional;

(...)

Proposição: Suprima-se o inciso XII do art. 5.º.

Justificação: Neste inciso a palavra “democrática” é empregada no sentido de “participação dos destinatários nas decisões que lhes afetem”. A Constituição, no art. 206, VI, refere-se à “gestão democrática no ensino público, na forma da lei”. Portanto, não cabe a dicção constante do inciso em um artigo que atinge tanto a

IES pública como a privada. A supressão do inciso em nada prejudica, prevalecendo o comando constitucional.

Art. 6.º A educação superior abrangerá:

I – ensino em cursos de graduação, compreendendo bacharelado, licenciatura e cursos de educação profissional tecnológica, para candidatos que tenham concluído o ensino médio;

II – ensino em programas de pós-graduação *stricto sensu*, compreendendo cursos de mestrado e doutorado, de natureza acadêmica ou profissional, reconhecidos pelas instâncias federais competentes e em funcionamento regular, para candidatos graduados que atendam aos requisitos estabelecidos pelas respectivas instituições de ensino superior;

III – pesquisa e produção intelectual;

IV – extensão em programas e atividades, para candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas respectivas instituições de ensino superior;

V – formação continuada, em cursos para candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas respectivas instituições de ensino superior, abrangendo entre outros:

a) cursos sequenciais de diferentes níveis e abrangência; e

b) cursos em nível de pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e de especialização.

§ 1.º O acesso ao ensino superior depende de classificação em processo seletivo definido pela instituição de ensino superior.

§ 2.º As competências e conhecimentos adquiridos no mundo do trabalho e em cursos de formação continuada poderão ser considerados para a integralização de cursos superiores, de acordo com a legislação aplicável.

§ 3.º Os cursos de graduação, observada a carga horária estabelecida pelo Conselho Nacional de Educação, terão a duração mínima de três anos, excetuando-se:

I – cursos de educação profissional tecnológica, com duração mínima de dois anos; e

II – cursos estruturados na forma do § 4.º, com duração mínima de quatro anos.

§ 4.º As instituições de ensino superior, na forma de seus estatutos ou regimentos e respeitadas as diretrizes curriculares nacionais, poderão organizar seus cursos de graduação, exceto os de educação profissional tecnológica, incluindo um período de formação geral, em quaisquer campos do saber e com duração mínima de quatro semestres, com vistas a desenvolver:

I – formação humanística, científica, tecnológica e interdisciplinar;

II – estudos preparatórios para os níveis superiores de formação; e

III – orientação para a escolha profissional.

Proposições: Desdobre-se o art. 6.º :

Proposição A

Art. 6º O ensino superior é oferecido em cursos:

I – sequenciais de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de educação superior;

II - de graduação, compreendendo os bacharelados, as licenciaturas e os cursos de educação tecnológica, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente;

III – de pós-graduação *lato sensu*, compreendendo cursos de aperfeiçoamento e de especialização, abertos a candidatos que tenham concluído a gradu-

ção e que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de educação superior;

IV – de pós-graduação *stricto sensu*, compreendendo cursos de mestrado e doutorado, de natureza acadêmica ou profissionalizante, abertos a candidatos que tenham concluído a graduação e que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de educação superior.

V – de extensão para candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de educação superior;

§ 1.º O acesso ao ensino superior depende de classificação em processo seletivo definido pela instituição de educação superior.

§ 2.º As competências e conhecimentos adquiridos no mundo do trabalho são aproveitáveis como processos educativos para a formação em cursos superiores, a critério das instituições de ensino.

§ 4.º As instituições de ensino superior, na forma de seus estatutos ou regimentos e respeitadas as diretrizes curriculares nacionais, poderão organizar seus cursos de graduação, exceto os de educação profissional tecnológica, incluindo um período de formação geral, em quaisquer campos do saber e com duração mínima de quatro semestres, com vistas a desenvolver:

I – formação humanística, científica, tecnológica e interdisciplinar;

II – estudos preparatórios para os níveis superiores de formação; e

III – orientação para a escolha profissional.

Proposição B

Art. 6º Os cursos superiores terão a seguinte duração mínima:

I – curso sequencial de formação específica com direito a diploma e duração mínima de 1.600 horas ou 2 anos;

II – curso de graduação de formação profissional tecnológica, com duração mínima de 1.600 horas ou 2 anos;

III – cursos de graduação, compreendendo bacharelados e licenciaturas, com duração mínima de 2.400 horas ou três anos.

Justificação: A presente emenda desdobra o art. 6.º em dois. O primeiro trata da tipologia dos cursos superiores. O segundo, trata da duração dos cursos sequenciais de formação específica e de graduação.

Art. 7.º Será concedido:

I – diploma com validade nacional nos seguintes casos:

- a) conclusão de curso de graduação reconhecido pela instância competente; e
- b) conclusão de curso compreendido em programa de pós-graduação *stricto sensu* reconhecido pela instância federal competente.

II – certificado ou atestado com validade nacional, respeitada a legislação aplicável, nos seguintes casos:

- a) conclusão do período de formação geral, nos termos do § 4.º do Art. 6.º; e
- b) conclusão de cursos e atividades compreendidos em programas de extensão e de formação continuada, inclusive os cursos em nível de pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e de especialização.

§ 1.º Os diplomas expedidos por universidades e por centros universitários serão por eles próprios registrados, e aqueles conferidos por faculdades serão registrados em instituições de ensino superior indicadas pelo Conselho de Educação competente.

§ 2.º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso reconhecido

do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

§ 3.º Os diplomas de mestrado e doutorado expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades que possuam cursos de pós-graduação *stricto sensu* avaliados e reconhecidos, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

Proposições: Desdobre-se o art. 7.º em dois:

Proposição A

Art. 7.º Será concedido:

I – diploma nos seguintes casos:

- a) conclusão de curso de graduação;
- b) conclusão de curso de pós-graduação *stricto sensu*;
- c) conclusão de cursos sequenciais de formação específica;

II – certificado, nos seguintes casos:

- a) conclusão do período de formação geral, nos termos do § 4.º do art. 6.º; e
- b) conclusão de cursos de pós-graduação *lato sensu* e de extensão.

Proposição B

Art. 7.º Os diplomas e certificados expedidos pelas instituições de ensino superior serão por elas próprias registrados e terão validade nacional como prova da formação percebida por seu titular.

§ 1.º Os diplomas de graduação expedidos por instituições estrangeiras de ensino superior serão registrados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respei-

tando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

§ 2.º Os diplomas de mestrado e de doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação avaliados e reconhecidos, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior;

§ 3.º As instituições de ensino, por decisão de seu colegiado superior, poderão atribuir validade interna, para todos os efeitos legais, a diplomas de mestrado e doutorado expedidos por instituições estrangeiras quando tiverem interesse na atuação de seu titular em suas próprias atividades de ensino, pesquisa ou extensão.

Justificação: A presente proposição desdobra o art. 7.º em dois. No primeiro, disciplina a expedição de diplomas e certificados conforme a natureza dos cursos. É eliminada a exigência de reconhecimento do curso para a expedição de diploma, em respeito à boa-fé dos alunos que estejam matriculados em curso autorizado pelo Poder Público ou criado por universidade. No segundo, disciplina o registro, a validade nacional de diplomas e certificados e a revalidação de diplomas expedidos por instituições estrangeiras.

Art. 8.º Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem no mínimo duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado às provas finais.

(...)

§ 3º É obrigatória a frequência dos estudantes a pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) das horas previstas para as atividades presenciais estabelecidas em cada disciplina e componente curricular, salvo normas específicas dos cursos e programas de educação a distância.

(...)

Proposição: Suprima-se o § 3.º do art. 8.º.

Justificação: O § 3º regride aos tempos autoritários em que o CFE definia a frequência mínima exigida dos alunos, o que foi abolido pela atual LDB, em atenção aos princípios constitucionais da “liberdade de concepções pedagógicas” e da “liberdade de aprender”. O mínimo de frequência deve ser fixado pela IES, considerando disciplinas e atividades.

Se prevalecer a dicção do Anteprojeto, estar-se-á perdendo uma grande oportunidade para flexibilizar o ensino presencial, especialmente quando combinado com novas metodologias de ensino e de acompanhamento da aprendizagem, de um lado, e, de outro, com o desempenho do aluno e sua capacidade de aprender fora da sala de aula e da escola. Por outro lado, a exigência de presença deve se dar por disciplina e de acordo com o professor – sem dúvida o mais legítimo condutor do assunto de acordo com a proposta pedagógica da IES.

Art. 12. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) elaborará, a cada cinco anos, Plano Nacional de Pós-Graduação sujeito a homologação pelo Ministro de Estado da Educação, contemplando necessariamente:

I – a articulação da pós-graduação *stricto sensu* com a graduação;

II – a previsão para expansão do ensino de pós-graduação *stricto sensu*, inclusive com o aumento de vagas em cursos de mestrado e doutorado, acadêmicos ou profissionais, compatível com as necessidades econômicas, sociais, culturais, científicas e tecnológicas do país e, em especial, com as exigências desta Lei, para o gradativo incremento de mestres e doutores no corpo docente das instituições de ensino superior;

III – os meios necessários para assegurar a manutenção e o aumento da qualidade tanto nos cursos já existentes quanto nos que venham a ser criados;

IV – a consideração das áreas do conhecimento a serem incentivadas, especialmente aquelas que atendam às demandas de política industrial e comércio exterior, promovendo o aumento da competitividade nacional e o estabelecimento de bases sólidas em ciência e tecnologia, com vistas ao processo de geração e inovação tecnológica; e

V – o desenvolvimento prioritário das regiões com indicadores sociais, econômicos, culturais ou científicos inferiores à média nacional, de modo a reduzir as desigualdades regionais e sociais.

Parágrafo único. A autorização de funcionamento e a recomendação de reconhecimento ou de renovação de reconhecimento de cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* pelo Conselho Nacional de Educação contarão com relatório exarado em caráter conclusivo pela Capes, a quem compete a verificação e a avaliação das condições institucionais de atendimento dos padrões de qualidade.

Proposição: Suprima-se o art. 12.

Justificação: Segundo os princípios que regem a federação educacional brasileira, a educação e o ensino são controlados pela União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, cada uma dessas pessoas políticas atuando em esferas autônomas. Vincular apenas à União a avaliação a autorização de funcionamento e o reconhecimento de cursos de mestrado e doutorado constitui excrecência. Esta é uma das faces centralizadoras do *Anteprojeto*.

Observe-se que enquanto a graduação conduz ao exercício de profissões regulamentadas por lei, isso não ocorre com a pós-graduação. Assim, não há como

admitir que a primeira deve observar o pacto federativo e a segunda não.

Além disso, o *Anteprojeto* tudo põe no âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que não é órgão da estrutura central do MEC, mas uma simples fundação de fomento regida por lei específica.

Capítulo II Das Instituições de Ensino Superior

Seção I Disposições Gerais

Art. 13. Poderá manter instituição de ensino superior:

(...)

§ 4º Em qualquer caso, pelo menos 70% (setenta por cento) do capital total e do capital votante das entidades mantenedoras de instituição de ensino superior, quando constituídas sob a forma de sociedade com finalidades lucrativas, deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos.

(...)

Proposição: Suprima-se o § 4.º do art. 13.

Justificação: O § 4.º contém notória carga de xenofobia. Constitui equívoco reprimir a investimentos estrangeiros em educação superior, no Brasil. A disposição requer emenda constitucional. Uma coisa é o debate que se faz sobre a tendência da OMC de considerar a educação serviço comercializável. Outra é fazer restrição a que instituições de qualidade venham atuar no

Brasil, sob as “normas gerais” da lei brasileira e a autorização e a avaliação de qualidade conduzidas de acordo com os rigores da lei brasileira.

Art. 17. As instituições de ensino superior deverão observar as seguintes diretrizes:

II – divulgação pública de critérios de seleção para admissão de docentes e pessoal técnico e administrativo;

Proposição: Dê-se ao inciso II do art. 17 a seguinte redação:

II – quando públicas, promover a divulgação pública de critérios de seleção para admissão de docentes e pessoal técnico e administrativo;

Justificação: Por disposição constitucional, somente as instituições públicas estão obrigadas à realização a de processo seletivo público para a admissão de pessoal.

IV – organização colegiada, garantida a prevalência da representação docente;

(...)

Proposição: Suprima-se o inciso IV do art. 17.

Justificação: Essa “organização colegiada” é que emperra o funcionamento das instituições públicas. O anteprojeto quer contaminar as instituições privadas com esse mal. A disciplina do assunto deve se restringir ao sistema público federal de ensino, desde que não contrarie o princípio constitucional da autonomia universitária, e para isso o anteprojeto tem capítulo próprio.

V – proteção da liberdade acadêmica contra o exercício abusivo de poder interno ou externo à instituição;

(...)

Proposição: Suprima-se o inciso V do art. 17.

Justificação: A vagueza das expressões “proteção da liberdade acadêmica” e “exercício abusivo de poder” constantes do inciso compromete o dispositivo que revela uma concepção errônea do que seja a gestão de empreendimentos privados, ainda que em educação, apontando para uma certa “publicização” do que deveria ser, de fato, “privado”. O muito que pode ser dito consta do inciso VIII.

Seção II Da Universidade

Art. 18. Classificam-se como universidades as instituições de ensino superior que atendam aos seguintes requisitos mínimos:

(...)

III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, majoritariamente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

(...)

Proposição: Dê-se ao inciso III do art. 18 a seguinte redação:

III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral;

Justificação: A exigência de que as universidades detenham em seus quadros pelo menos 1/3 do corpo docente em regime de tempo integral já consta da atual LDB e se mostrou irrealista. Acrescentar a isso a exigência simultânea de requisitos de titulação resulta no estabelecimento de novo irrealismo, conforme a finalidade da instituição universitária ou o objetivo do seu projeto pedagógico.

Ainda assim, é preciso que nas disposições transitórias seja estabelecido prazo para que a meta possa ser atingida.

IV – metade do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, sendo pelo menos metade destes doutores; e

(...)

Proposição: Dê-se ao inciso IV do art. 18 a seguinte redação:

IV – um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

Justificação: A proposição mantém a exigência constante da atual LDB.

Art. 19. A universidade, no exercício de sua autonomia, deve promover concomitantemente:

III – formação acadêmica e profissional em padrões de qualidade reconhecidos nacional e internacionalmente; e

(...)

Proposição. Suprima-se no inciso III do art. 19 a expressão “em padrões de qualidade reconhecidos nacional e internacionalmente”;

Justificação. Por mais de uma vez o *Anteprojeto* faz referência a “padrões de qualidade reconhecidos nacional e internacionalmente”. O que são? Quem vai estabelecê-los? Quais os valores que eles deverão assumir? Se já existem, por que não incorporá-los ao texto legal?

Art. 21. O exercício da autonomia universitária implica as seguintes prerrogativas específicas, sem prejuízo de outras:

Parágrafo único. O *campus* fora de sede, devidamente autorizado, gozará das prerrogativas da sua

sede desde que, isoladamente considerado, atenda às exigências previstas nos incisos II, III, IV e V do art. 18.

Proposição. Suprima-se o parágrafo único do art. 21.

Justificação. O parágrafo se dirige às instituições privadas. A instituição pública, federal ou estadual, faz o que a respectiva legislação prevê. “Devidamente autorizado” por que órgão? As prerrogativas de cada campus são ditadas pela universidade, não devendo a lei se imiscuir no assunto. O que tem que ocorrer é a avaliação da universidade vista como um todo (soma dos *campi*).

Seção III Do Centro Universitário

Art. 22. Classificam-se como centros universitários as instituições de ensino superior que atendam aos seguintes requisitos mínimos:

(...)

II – programa institucional de extensão nos campos do saber abrangidos pela instituição;

Proposição. Suprima-se no inciso II do art. 22, a expressão “nos campos do saber abrangidos pela instituição”.

Justificação. O importante é que haja programa de extensão com qualidade, não necessariamente em todos os campos do saber em que atua a instituição.

III – um quinto do corpo docente em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, majoritariamente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e

IV – um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, sendo um terço destes doutores.

(...)

Proposição. Dê-se aos incisos III e IV do art. 22 a seguinte redação:

III - pelo menos um décimo do corpo docente em regime de tempo integral e vinte por cento em tempo parcial;

IV – pelo menos um quinto do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

Justificação. Não estando os centros universitários submetidos ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a proposição busca a adequar os mínimos de titulação e tempo integral a sua realidade.

Art. 23. Os centros universitários têm as seguintes prerrogativas:

(...)

II – criar, no mesmo campo do saber, cursos congêneres, conforme explicitado e aprovado no seu Plano de Desenvolvimento Institucional, aos cursos de graduação que tenham sido positivamente avaliados pelas instâncias competentes; e

(...)

Proposição. Dê-se ao inciso II do art. 23 a seguinte redação:

II - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, conforme explicitado no seu plano de desenvolvimento institucional;

Justificação. A proposição tem por objetivo assegurar aos centros universitários as prerrogativas que determinaram o seu surgimento como categoria de instituição de educação superior.

TÍTULO II **Da Educação Superior no Sistema Federal de Ensino**

Capítulo I **Disposições Gerais**

(...)

Art. 30. A organização da instituição de ensino superior deverá prever a existência de uma ouvidoria, cujo titular, docente, técnico ou administrativo, deverá ter estabilidade garantida no período de exercício de seu mandato e ser eleito diretamente pelos segmentos da comunidade institucional, na forma do seu estatuto ou regimento.

Proposição. Suprima-se o art. 30 do Anteprojeto.

Justificação. O enunciado interfere na autonomia das universidades e agride os direitos constitucionalmente protegidos da iniciativa privada.

Art. 31. A organização da universidade e do centro universitário será definida por seus colegiados superiores, na forma de seus estatutos e regimentos, assegurada a participação no colegiado superior de representantes dos docentes, dos estudantes, do pessoal técnico e administrativo e da sociedade civil, observada a participação majoritária de docentes em efetivo exercício na instituição, sendo pelo menos 50% (cinquenta por cento) destes mestres e doutores.

Parágrafo único. Nas universidades e nos centros universitários, comunitários ou particulares, os integrantes do colegiado superior indicados pela mantenedora não poderão exceder a 20% (vinte por cento) da representação total, independentemente do cargo e da atividade que exerçam na instituição de ensino superior.

Proposição. Suprima-se o art. 31 e Parágrafo Único.

Justificação. As universidades e os centros universitários têm que ter autonomia para dispor sobre os seus estatutos e regimentos, os quais devem definir a composição dos seus órgãos colegiados. A instituição privada, respeitadas as normas gerais de educação, é livre para adotar a organização que melhor lhe convier.

Já o parágrafo único veicula uma exigência complicadora para a mantenedora: o dispositivo é discriminatório, principalmente se a mantenedora tiver em seu quadro pessoal qualificado, experiente e influente em percentual superior ao nele fixado. Esta questão fica ainda mais inadequada quando a IES for com fins lucrativos.

Art. 32. A universidade deverá constituir conselho social de desenvolvimento, de caráter consultivo, presidido pelo reitor, conforme disposto em seus estatutos, com representação majoritária e plural da sociedade civil, com a finalidade de assegurar a participação da sociedade em assuntos relativos ao desenvolvimento institucional da universidade e às suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Parágrafo único. O conselho social de desenvolvimento terá as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras que lhe possam ser estatutariamente conferidas:

I – dar amplo conhecimento público das atividades acadêmicas da universidade, com vista à avaliação social de sua efetividade enquanto instituição;

II – acompanhar a execução do PDI; e

III – indicar demandas da sociedade para a fixação das diretrizes e da política geral da universidade, bem como opinar sobre todos os assuntos que lhe forem submetidos.

(...)

Proposição. Suprima-se o art. 32 do Anteprojeto.

Justificação. Se o conselho é consultivo, não cabe a definição de atribuições, objeto do parágrafo único. Será um corpo estranho (não-acadêmico) a interferir e fomentar discussões sobre assuntos de natureza meramente acadêmica, os quais, não obstante serem de interesse da sociedade, podem e devem ser tratados em outra instância. O dispositivo fere os princípios constitucionais da liberdade de iniciativa e da autonomia universitária.

Capítulo II **Da Regulação da Educação Superior no** **Sistema Federal de Ensino**

(...)

Art. 34. O credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de ensino superior, bem como o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos, terão prazos limitados, sendo renovados periodicamente, após processo regular de avaliação e supervisão.

§ 1.º Identificadas eventuais deficiências em processos de supervisão e avaliação e decorrido o prazo fixado para seu saneamento, poderão ser aplicadas as seguintes penalidades, ouvido o Conselho Nacional de Educação:

I – suspensão temporária de processo seletivo de cursos superiores;

II – suspensão temporária de prerrogativas de autonomia;

III – não renovação de reconhecimento de cursos por ela oferecidos;

IV – intervenção; e

V – descredenciamento.

§ 2.º No caso de instituição pública, o órgão do Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

(...)

Proposição. Suprima-se o art. 34 .

Justificação. O veiculado no *caput* decorre da Constituição e já é regulado por lei própria. Note-se, porém, que a função regulatória é a definida em lei e não por atos normativos subalternos feitos a gosto por burocratas comissionados ou não.

Assim, o § 1.º tem caráter apenas descritivo daquilo que precisa ser disciplinado em lei. Além disso, traduz a força e a capacidade criativa dos burocratas! A Constituição Federal, quando trata da presença da iniciativa privada no ensino, se refere apenas à “autorização”. Agora, inventa-se a figura do “pré-credenciamento” certamente idealizado como a salva-

ção da lavoura, e que nada mais é do que a atual “avaliação prévia” que o MEC que o MEC, ao que parece transpirar do Anteprojeto, não vem executando ou cumprindo com devida competência e eficácia!

O § 2.º veicula principio constitucional cuja forma de atendimento não precisa ser anunciado em lei, mas atendido pelas instituições de ensino.

TÍTULO III **Disposições Finais e Transitórias**

Art. 55. As instituições de ensino superior deverão adaptar seus estatutos e regimentos ao disposto nesta Lei no prazo de dois anos, contados de 1.º de janeiro do primeiro ano subsequente ao da publicação desta Lei.

(...)

§ 2.º O requisito expresso no art. 24 deverá ser atendido no prazo de dois anos, contados de 1º de janeiro do primeiro ano subsequente ao da publicação desta Lei.

(...)

Proposição. Dê-se ao § 2.º do art. 55 a seguinte redação:

§ 2.º As universidades e os centros universitários deverão atender ao disposto no art. 18, I e III e no art. 22, III e IV, respectivamente, no prazo de oito anos, contados de 1º de janeiro do primeiro ano subsequente ao da publicação desta Lei.

Justificação. Fixa prazos mais realistas para que todas as universidades e centros universitários possam atender aos mínimos estabelecidos nos arts. 18 e 22.

ENTIDADES SIGNATÁRIAS DO FÓRUM NACIONAL DA LIVRE INICIATIVA NA EDUCAÇÃO

- Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (Abruc)
- Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)
- Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (Abesc)
- Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (Abiee)
- Associação Baiana de Educação e Cultura (Abames)
- Associação Catarinense das Fundações Educacionais (Acafe)
- Associação Nacional da Educação Tecnológica (Anet)
- Associação Nacional das Faculdades Isoladas (Anafi)
- Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup)
- Associação Nacional de Faculdades Isoladas (Anafiso)
- Associação Nacional de Mantenedores de Escolas Católicas do Brasil (Anamec)
- Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu)
- Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen)
- Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub)
- Federação dos Estabelecimentos de Ensino do Estado de São Paulo (Femesp)
- Federação Regional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen)
- Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp)
- Instituto Latino Americano de Planejamento Educacional (Ilape)
- Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado do Rio de Janeiro (Semerj)
- Sindicato das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior do Distrito Federal (Sindepes-DF)
- Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior de São José do Rio Preto e Região (Semesp-Rio Preto)
- Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior de São Carlos e Região (Semesp-São Carlos)
- Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior de Andradina e Região (Semesp -Andradina)

- Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado de São Paulo (Sieceesp)
- Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Paraná (Sinepe-PR)
- Sindicato das Instituições Particulares de Ensino de Pernambuco (Siespe)



ANEXO ANTEPROJETO DE LEI DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Introdução

1. O Brasil precisa democratizar e qualificar suas instituições de ensino em todos os níveis. Nos próximos seis anos, para cumprir as metas fixadas para o decênio pelo Plano Nacional de Educação (PNE), será preciso mais do que dobrar o número de estudantes nas nossas instituições de ensino superior. O desafio é imenso e exige a construção de políticas públicas que incorporem aquilo que de melhor a sociedade foi capaz de produzir, dentro e fora das universidades. A proposta de Lei de Reforma da Educação Superior tem como um dos seus objetivos centrais criar condições para a expansão com qualidade e equidade. O presente Anteprojeto de Lei significa um passo concreto no enfrentamento e superação desse desafio.

2. Há um ano, o Ministério da Educação vem empreendendo esforços para construir uma proposta de lei da educação superior, contando com a colaboração de

cerca de duas centenas de instituições, das comunidades acadêmicas e científicas, de entidades empresariais e de trabalhadores, e de movimentos sociais urbanos e do campo. A conduta adotada pelo Ministério, seguindo diretriz estabelecida pelo Presidente Lula, assinala a opção por um processo democrático e plural em que cada reunião renova a complexidade do tema e legitima o esforço em favor do debate.

3. As instituições de ensino superior, e as universidades em particular, portanto, devem ser pensadas em conexão com os grandes impasses e dilemas que deverão ser superados pelo Brasil nas próximas décadas, entre os quais se sobressaem a superação das desigualdades e a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, capaz de conciliar crescimento econômico com justiça social e equilíbrio ambiental. As instituições de ensino superior são chamadas a interagir com as vocações e as culturas regionais, repartindo o saber e a tecnologia com toda a sociedade. Os recursos instalados pelas universidades e, particularmente, os conhecimentos que ali são gerados,

constituem um patrimônio de todos os brasileiros e uma das razões de nosso orgulho como nação.

4. A importância crescente da educação superior tem sido reconhecida internacionalmente, não apenas em função do valor instrumental da formação acadêmico-profissional e das atividades de pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento econômico e social, mas por sua contribuição decisiva para uma formação ética e cultural mais ampla da cidadania democrática. Hoje, a maioria dos países desenvolvidos ou emergentes tem produzido diagnósticos sobre os novos desafios enfrentados pelos seus sistemas universitários e de educação superior, gerando novas propostas de políticas públicas para estimular sua expansão e fortalecimento.

5. No Brasil, a educação superior está desafiada a exercer um papel de liderança na construção de um projeto nacional de um país que aspira legitimamente a ocupar um lugar valorizado na divisão internacional do conhecimento. No início do século XXI, tornou-se uma necessidade urgente uma reforma da educação superior que signifique, no contexto democrático atual, um pacto entre o governo, as instituições de ensino e a sociedade, para elevação dos níveis de acesso e do padrão de qualidade.

6. Essa valorização do papel da educação superior contrasta com o quadro brasileiro que enfrenta, hoje, o maior desafio em termos latino-americanos: o nível de acesso é um dos mais baixos do continente (9% para a faixa etária 18 e 24 anos); a proporção de estudantes nas instituições públicas reduziu-se drasticamente nos últimos dez anos, representando hoje menos de 1/3 do

total; o peso da matrícula e das instituições privadas tornou-se o mais alto da América Latina (70% e 88,9%). Esses dados comprometem o presente e o futuro do sistema de educação superior brasileiro, agravado pela redução do financiamento público, particularmente no último decênio.

7. Paradoxalmente, o Brasil possui o sistema de pós-graduação mais abrangente e qualificado da América Latina, o que garante ao País uma base sólida para empreender um salto quantitativo e qualitativo na educação superior. Muitas universidades brasileiras, particularmente as públicas, alcançaram padrões internacionais de qualidade. Somos referência entre os países em desenvolvimento na área de pesquisa e pós-graduação no país e no exterior, graças a uma política de Estado executada com rigor ao longo das várias décadas. As agências públicas federais de fomento à pesquisa – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Fundação Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e, mais recentemente, as fundações estaduais de amparo à pesquisa – tiveram um papel fundamental para que o País atingisse um nível de excelência em diversas áreas. A criação dos fundos setoriais e a recente aprovação da nova Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica, Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, podem ampliar fontes estáveis de financiamento e criar um ambiente institucional favorável para que o Brasil consolide sua posição de destaque em pesquisa básica e aplicada. A presente proposta de Anteprojeto para Reforma da Educação Superior, articulada com os avanços no campo da ciência e da tecnologia, assegura esses

objetivos estratégicos para consolidar a posição de nosso País na liderança no hemisfério sul do mundo e tendo suas instituições de ensino e pesquisa respeitadas pelos países mais desenvolvidos.

8. A universidade brasileira é uma instituição jovem em termos latino-americano e mundiais, mas nasceu associada aos desafios republicanos do Brasil moderno. Mesmo assim, carrega hoje e no futuro uma enorme responsabilidade: contribuir, de forma decisiva, para um novo projeto de desenvolvimento nacional, que compatibilize crescimento sustentável com equidade e justiça social. Para que a universidade pública retome gradativamente o papel estratégico que teve na formação do Brasil contemporâneo, é preciso ampliar o seu financiamento e assegurar as condições político-institucionais para o efetivo exercício da sua autonomia. Este é o eixo norteador da presente proposta de Reforma da Educação Superior, construída com a participação de todos os segmentos representativos da comunidade acadêmica e das organizações da sociedade civil.

1. A Reforma Universitária em perspectiva histórica

9. A educação superior brasileira está enfrentando tantos problemas e desafios para o futuro, que seria importante resgatar o significado dessas mudanças na história da universidade e na Reforma Universitária de Córdoba, Argentina, em 1918, fundadora do padrão universitário latino-americano.

10. Os dois principais ensinamentos a extrair desse processo histórico são convergentes: de um lado, a his-

tória quase milenar da universidade mostrou que, desde suas origens, essa instituição tem revelado uma grande capacidade de transformar-se no tempo e no espaço guardando sua identidade própria; de outro, a especificidade do perfil latino-americano das instituições universitárias afirma seu compromisso social com as sociedades nas quais estão inseridas.

1.1. A Universidade como instituição social

11. A universidade medieval se estruturou fundamentalmente como uma corporação sob o controle da instituição então dominante – a Igreja. A partir do século XV, a emergência do Estado nacional e a expansão ultramarina abriram a universidade renascentista ao humanismo, valorizando as letras e as artes e, mais tarde, as ciências. A Reforma Protestante cinde a dinâmica da instituição, rompendo o monopólio da Igreja, mas a reação da Contra-Reforma teve uma forte influência, sobretudo na Península Ibérica e em suas colônias. No final do século XVIII, a universidade Iluminista foi sacudida pela Revolução de 1789. Da França e da Prússia emergiram, no início do século XIX, as primeiras universidades estatais: a Napoleônica, para formar quadros para o Estado, e a de Berlim, integrando ensino e pesquisa.

12. Estavam estabelecidas as bases da universidade moderna e laica. O novo padrão estatal napoleônico modernizou as universidades tradicionais da América Espanhola e inspirou a formação tardia das primeiras faculdades profissionais no Brasil, no século XIX. A universidade brasileira, postulando legalmente a

indissociabilidade entre ensino e pesquisa, somente será construída na segunda metade do século XX.

1.2. A vocação da universidade latino-americana

13. Houve um ritmo bastante diferenciado na institucionalização das universidades latino-americanas. Na América espanhola, a universidade se implantou desde 1538 (Santo Domingo) e, até fins do século XVII, constituiu-se uma rede de doze instituições, de norte a sul do continente (Córdoba em 1613). No Brasil, a universidade se formou tardiamente na primeira metade do século XX, embora tenha havido, durante o Império, escolas e faculdades profissionais.

14. É nesse contexto histórico-institucional que a Reforma Universitária de Córdoba se tornou a principal referência para definir a identidade da universidade latino-americana baseada nos seguintes princípios: autonomia universitária, gestão democrática, gratuidade do ensino superior e compromisso social. Hoje, a construção de uma universidade pública, democratizada e comprometida com um projeto de nação, guarda sua inspiração básica nessas conquistas históricas, embora tenhamos assistido posteriormente a uma diversificação institucional da educação superior. Tal dinâmica, porém, incluindo a expansão da educação superior privada, não nos deve afastar da missão fundadora da universidade latino-americana.

15. Atualmente, o grande desafio é o de construir um sistema de educação superior que realize o equilíbrio entre qualidade acadêmica e compromisso social. Sem

a combinação desses objetivos institucionais, a universidade perderia sua identidade originária como instituição social estratégica para o desenvolvimento cultural, científico e tecnológico e comprometida com o projeto de uma sociedade democrática mais justa.

2. As reformas da educação superior na República Brasileira

16. O desenvolvimento da educação superior brasileira, embora tardia, teve um forte impulso com a instauração da República. Embora tenha havido sucessivas legislações sobre a matéria, as duas principais reformas (1931 e 1968) foram elaboradas em períodos autoritários. Estes contextos históricos e as principais propostas neles contidas permitirão melhor compreender a complexidade da construção do Anteprojeto ora apresentado, que resultou de um amplo debate com todos os segmentos representativos da comunidade universitária e da sociedade. É possível afirmar que a realização de uma reforma da educação superior democrática representa uma experiência inédita na história da República brasileira.

2.1 Reformas em tempos de autoritarismo

17. No curso da história da República no Brasil, duas leis gerais sobre educação superior tiveram uma longa vigência: a primeira, em 1931, de Francisco Campos, durante o Governo Provisório de Vargas, pós-Revolução de 1930; a segunda, em 1968, pelo Ministro da Educação, Tarso Dutra, durante a ditadura militar de 1964 e que ainda está em vigor.

2.1.1. A Reforma de 1931

18. O Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931, instituiu o “Estatuto das Universidades Brasileiras”, definindo que o ensino superior “obedecerá, de preferência, ao sistema universitário”, podendo ainda ser ministrado por “institutos isolados”. Define como “fins do ensino universitário” “elevar o nível da cultura geral, estimular a investigação científica em quaisquer domínios; habilitar ao exercício de atividades que requerem preparo técnico e científico superior; enfim concorrer pela educação do indivíduo e da coletividade (...) para a grandeza da Nação e para o aperfeiçoamento da Humanidade” (Art.1.º). Segundo o mencionado Decreto, a organização das universidades “atenderá primordialmente ao critério dos reclamos e necessidades do país” e “será orientada pelos fatores nacionais de ordem psíquica, social e econômica” (Art.2.º).

19. A organização das universidades exigia congregar pelo menos três das seguintes unidades: Direito, Medicina, Engenharia e Educação, Ciências e Letras; dispor de “capacidade didática” (professores, laboratórios etc) e “recursos financeiros concedidos pelos governos, por instituições privadas e por particulares” (Art.5.º). Estas poderiam ser mantidas pela União, Estados ou “sob a forma de fundações ou de associações, por particulares, constituindo universidades federais, estaduais e livres” (Art.6.º) e seus estatutos aprovados pelo Ministro da Educação e Saúde Pública.

20. Neste contexto de forte controle estatal, “as universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didática e disciplinar” nos limites do Decreto (Art. 9.º), admitindo-se “ampliar pela

incorporação de novos Institutos, com prévia aprovação do Conselho Universitário” (Art. 11). Com relação às instâncias decisórias, as universidades seriam administradas: “por um Reitor e por um Conselho Universitário, sendo que Reitor, nas universidades federais e estaduais, será de nomeação dos respectivos governos, devendo a escolha recair em nome de listas tríplices, votadas pelos respectivos Conselhos Universitários” (art. 17). Foi prevista uma Assembléia Universitária “constituída pelo conjunto dos professores de todos os Institutos Universitários” (art 24). Também a “vida social universitária” foi organizada prevendo associações de docentes (“Sociedade de Professores Universitários”) e discentes (“Diretório Central dos Estudantes”), cujos estatutos seriam aprovados pelo Conselho Universitário.

21. Até 1934, havia cinco universidades no País, todas públicas estaduais; em 1954 já havia dezesseis universidades (das quais 5 confessionais) e, em 1964, este número cresceu para trinta e nove (29 públicas e 5 confessionais). A partir de 1950, houve a federalização da maioria das universidades estaduais, salvo a Universidade de São Paulo (Lei n.º 1.254, de 1950; e Lei n.º 1.523, de 1951). O número de estudantes multiplicou-se mais de quatro vezes (de 27.253 para 142.386 entre 1954 e 1964) e a matrícula manteve-se majoritária nas instituições públicas (59,7%, em 1954, e 61,3%, em 1964). A expansão crescente das instituições públicas e privadas será um processo posterior à reforma de 1968.

2.1.2. A Reforma de 1968

22. O ideário da Reforma Universitária de Córdoba (1918) chegou no Brasil tardiamente, através

da União Nacional dos Estudantes (UNE), no início dos anos 1960. A mobilização em torno da reforma universitária, associada às “reformas de base”, politizou o movimento estudantil. Esse processo foi interrompido pelo golpe de 1964. Encerrada a primeira fase das medidas repressivas nas universidades, o governo militar proporia uma reforma modernizadora inspirada no modelo das universidades americanas.

23. Dois Decretos prévios já indicavam essa direção. O Decreto-Lei n.º 53, de 1966, vedava a duplicação de meios para fins idênticos; propunha a indissociabilidade entre ensino e pesquisa; o fim das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras; a criação das Faculdades (Centros) de Educação; e também a suspensão das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade dos funcionários públicos para assegurar a remoção dos respectivos titulares. O Decreto-Lei n.º 252, por sua vez, implantou os departamentos como a menor fração da estrutura universitária.

24. A Lei n.º 5.540, de 1968, resultou de um “Anteprojeto de Lei” elaborado por um “Grupo de Trabalho”, designado pelo Presidente Costa e Silva e presidido pelo Ministro da Educação, Tarso Dutra. O Grupo de Trabalho recebeu a incumbência de “estudar a Reforma da Universidade brasileira visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país” (art.1.º). A proposta transformada em lei deixou em aberto o regime jurídico e administrativo “admitindo que as universidades se organizassem sob a forma de autarquia, fundação ou associação” e mesmo “sob a forma jurídica de direito privado, não se

desvinculassem do poder público, na hipótese de serem por ele mantidas”.

25. Entre o Anteprojeto do Grupo de Trabalho e a Lei n.º 5.040/68, houve, porém, uma série de vetos que modificaram sua forma original. A própria definição de “ensino superior”, por exemplo, foi vetada parcialmente. No Anteprojeto, previa-se que “o ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades”; já na Lei, estipulou-se que “o ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e arte e a formação de profissionais de nível universitário”.

26. A Lei de 1968 foi acompanhada de uma série de anteprojeto: Estatuto de Magistério Superior Federal; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; incentivos fiscais e adicional do Imposto de Renda para o financiamento de pesquisas relevantes para a tecnologia nacional entre outros. Se a nova Lei, por um lado, modernizou e profissionalizou as universidades públicas, acoplando-as a um sistema de pós-graduação e de financiamento da pesquisa, por outro, permitiu que a forte demanda por educação superior se fizesse pela expansão desordenada do setor privado.

27. Hoje, o sistema de educação superior brasileiro está fragmentado: banalizou-se o conceito de universidade e expandiram-se as instituições privadas com critérios frouxos de regulação e supervisão. Essa combinação entre uma forte expansão do setor privado sem qualquer planejamento e um sistema público com universidades de pequeno porte em termos latino-americanos é uma das questões centrais enfrentadas

pela presente proposta de Reforma da Educação Superior.

2.2. A reforma da educação superior em tempos de democracia

28. No governo do Presidente Lula a “Reforma Universitária” foi reinserta na agenda das prioridades nacionais depois de várias décadas de retardamento do debate na Nova República. Com esta iniciativa, o governo assume uma tarefa inédita na história republicana posterior à redemocratização. É fato por si mesmo significativo que, transcorridas duas décadas desde a transição democrática, o sistema brasileiro de educação superior continue regido por um estatuto legal herdado do regime autoritário. A proposta de Lei de Reforma ora apresentada cumpre, portanto, uma tarefa inadiável para o País e para as novas gerações de estudantes que, de todas as origens sociais, aspiram legitimamente por um acesso mais democrático à educação superior.

29. A instituição do Grupo Executivo da Reforma Universitária, em 2004, desencadeou um processo de reforma com cronograma definido, prevendo um calendário de debates com entidades representativas de todos os segmentos acadêmicos e sociais. Apesar da complexidade da metodologia adotada, o debate interno e externo desenvolveu-se num ritmo intenso e regular. Ao promover o diálogo com uma multiplicidade de atores institucionais e sociais, o Ministério da Educação reconhece que, em educação, o método e o processo são tão importantes quanto os seus resultados.

30. Os diagnósticos e as propostas construídas coletivamente mediante debate público e crítico, responderam em grande medida aos compromissos do governo Lula no campo da educação superior. A articulação entre o programa do governo e o debate amplo das propostas foi traduzida em duas versões preliminares, que mostraram a disposição em acolher as contribuições dos mais variados interlocutores. O presente Anteprojeto é a expressão desse amplo debate e propõe-se a estabelecer diretrizes para reestruturar a complexa e fragmentária situação da educação superior brasileira, tendo como parâmetros a qualidade acadêmica e a efetividade social.

31. Diante de um quadro de hegemonia do setor privado e de uma universidade pública em crise por seu desfinanciamento progressivo, coube ao atual governo responder a uma expectativa legítima de que o novo projeto de reforma corresponda a uma proposta republicana para a educação superior. Neste sentido, a proposta a ser submetida ao Congresso Nacional respeita a identidade e a vocação própria de cada tipo de instituição de ensino, assegurada sua missão pública, com qualidade e compromisso social independentemente de sua estrutura jurídica.

32. A evolução recente da educação superior brasileira mostra a necessidade urgente de reestruturar um sistema atomizado (44% das instituições têm menos de 500 estudantes) para que ele cumpra, sob a supervisão do Poder Público, a missão prevista para os setores público e privado na Constituição de 1988. Dados do último Censo da Educação Superior revelam de forma eloquente essa realidade.

33. O fenômeno mais saliente é a rápida expansão das instituições privadas nas últimas décadas, que colocou o Brasil na liderança na América Latina em número de instituições e de alunos matriculados em estabeleci-

mentos privados. Na última década, em termos percentuais, estes cresceram de 74,4% para 88,9%, entre 1994 e 2003, enquanto o setor público, já minoritário (25,6%), ficou reduzido a 11,1%.

Tabela 1. Evolução da Distribuição das Instituições Públicas e Privadas (1994-2003)

Instituições (em %)	1994	1998	2002	2003
Públicas	25,6	21,5	11,9	11,1
Privadas	74,4	78,5	88,5	88,9

Fonte: Censo da Educação Superior (2003).

Tabela 2. Distribuição das Instituições Segundo o Perfil Institucional

Instituições	Número	%
Universidades	163	8,7
Centros universitários	81	4,3
Faculdades Integradas	119	6,5
Faculdades Isoladas, Escolas e Institutos	1.403	75,5
Centros de Educação Tecnológica	93	5,0
Total	1.859	100

Fonte: Censo da Educação Superior (2003).

34. Os dados da distribuição da matrícula confirmam a hegemonia incontestada do setor privado: para um total de 1.661.034 de alunos em 1994, havia 41,6% no setor público e 58,4 % nas instituições privadas. A evolução da matrícula entre 1994 e 2003 mostrou um crescimen-

to exponencial da participação das instituições privadas. De acordo com o Censo da Educação Superior, as instituições privadas concentram 70,8% dos 3.887.771 alunos matriculados, cabendo ao setor público uma modesta participação de 29,2%.

Tabela 3. Matrículas nos Cursos de Graduação

Ano	Total	Público	%	Privado	%
1994	1.661.034	690.450	(41,6)	970.584	(58,4)
1998	2.125.958	804.729	(37,9)	1.321.229	(62,1)
2002	3.482.069	1.053.811	(30,3)	2.428.258	(69,7)
2003	3.887.771	1.137.119	(29,2)	2.750.652	(70,8)

Fonte: Censo da Educação Superior (2003).

35. Nesta perspectiva analítica, é importante ressaltar que os estudantes brasileiros do ensino superior, além de estarem em sua grande maioria em instituições pri-

vadas, freqüentam cursos noturnos, segmento no qual o domínio destas é ainda mais marcante, representando 82,1% das matrículas.

Tabela 4. Matrículas de Graduação por Turno

Ano	Total	Público	%	Privado	%
1994	1.661.034	690.450	(41,6)	970.584	(58,4)
Diurno	1.617.118	729.675	(45,1)	887.443	(54,9)
Noturno	2.270.653	407.444	(17,9)	1.863.209	(82,1)
Total	3.887.771	1.137.119	(29,2)	2.750.652	(70,8)

Fonte: Censo da Educação Superior (2003).

36. Os dados acima são reveladores da urgência nacional de uma reforma da educação superior que, respeitando a legitimidade, a diversidade e a identidade das instituições públicas e privadas, aponte para sua necessária reestruturação e estabeleça as bases de um sistema de educação superior.

2.3 Objetivos da Reforma

37. O Anteprojeto de reforma da educação superior aponta para a construção de um sistema nacional de educação superior que supere a fragmentação atual e busque responder a algumas questões fundamentais, tais como:

- a) Qual o papel do Estado na avaliação e supervisão de um sistema de educação superior público/privado tão heterogêneo?
- b) Que nível de massificação seria aceitável para o sistema público de educação superior para que ele continue a cumprir suas funções na pós-graduação e na pesquisa fundamental e aplicada?
- c) Qual a função estratégica das universidades na geração de conhecimentos científicos e tecnológicos e na construção de um projeto de Nação soberana e inserida na competição internacional?

38. Se houver uma revalorização do papel do sistema de educação superior no cumprimento de sua própria missão acadêmica e social, formando profissionais competentes, cientistas, humanistas e artistas, também como cidadãos, este estará igualmente contribuindo para o aprofundamento da democracia e a construção de um projeto de nação. Nesse sentido, a democratização do acesso à educação superior nas IFES e do con-

junto do sistema precisa ampliar-se em todas as direções sob o estímulo, a indução e a supervisão do Poder Público. Daí a importância da expansão de vagas, sobretudo no setor público, com políticas de inclusão social, aumento da oferta de cursos noturnos, e promoção de políticas afirmativas que estabeleçam bases mais justas para o ingresso de estudantes oriundos das escolas públicas e os afrodescendentes e indígenas. Essas políticas devem estimular as instituições a adotá-las dentro de certos parâmetros de referência, respeitada a sua autonomia acadêmica e as diferentes realidades regionais.

39. O Anteprojeto abrange toda a educação superior institucionalizada, oferecida pelo Estado ou por instituições privadas, enfrentando vários temas centrais, entre os quais merecem destaque: a missão pública da educação superior, a autonomia das universidades, a supervisão do Poder Público, os resultados da avaliação da qualidade e seus posteriores efeitos regulatórios, a diferença entre os tipos de instituições e suas especificidades. A proposta cobre ainda outras importantes questões, tais como o financiamento, a organização das carreiras docente e administrativa, a organização interna e a escolha dos dirigentes, entre outras.

40. O Anteprojeto materializa, assim, preocupações latentes do Ministério da Educação, reiteradamente explicitadas. Três temas complexos e urgentes são centrais ao projeto de Reforma da Educação Superior brasileira: as relações entre Estado e a tensão permanente no tema “autonomia universitária”; o financiamento das instituições públicas federais, concebido como “investimento social de longo prazo”, e as com-

plexas relações entre o poder público e o setor privado, requerendo regulação estatal.

41. O principal impasse histórico no que diz respeito à educação foi o não enfrentamento da trinômia avaliação/autonomia/financiamento, tendo transformado a autonomia universitária em uma estratégia para reduzir o financiamento público. Vencer as desconfianças criadas entre os diferentes segmentos da comunidade acadêmica foi o primeiro desafio que enfrentamos ao abrir o debate sobre a reforma. Setores minoritários tentaram, sem sucesso, interditar o debate, apelando para um discurso antidemocrático e antagônico ao próprio *ethos* acadêmico.

42. Autonomia sem avaliação coloca a universidade num isolacionismo contraditório com sua vocação regional ou nacional, apartando-a de seu entorno social. Daí a importância de um sistema de avaliação nacional que permita, periodicamente, constatar se as instituições de ensino superior, sobretudo as universidades, estão cumprindo, com qualidade, sua missão acadêmica e social, o que justifica o financiamento público ou sua autorização privada nos termos da lei.

43. Além disso, a avaliação da educação superior evita que a formação oferecida neste nível de ensino torne-se um bem privatizável e comercializável indistintamente. Assim, também internamente, qualquer instituição de educação superior deve assegurar a autonomia da comunidade em face dos seus mantenedores públicos ou privados, sendo a democratização do acesso o elo que se estabelece entre ela e a sociedade que a mantém, por meio de impostos ou pagamento de mensalidades. A avaliação contribui, assim, para a

legitimação das instituições perante a comunidade interna e externa.

44. Nesse sentido, a concepção de educação superior como um bem público que cumpre a sua função social por meio do ensino, da pesquisa e da extensão tem referência republicana e nacional. Essa é a alternativa ao conceito de “bem público global” (Banco Mundial), o qual conflita com um projeto de educação superior de inserção nacional soberana no processo de mundialização, diluindo-o na confluência entre a governança e as estratégias de expansão dos provedores educacionais transnacionais.

45. Da mesma forma, a visão de educação como uma “mercadoria” sujeita às mesmas regras que regulam trocas comerciais, tal como defendida pela Organização Mundial do Comércio, restringe a viabilidade das imprescindíveis e estratégicas políticas nacionais autônomas no campo da educação superior. O teor do Anteprojeto, atento a essas questões candentes, contemplando e incentivando as importantes interações acadêmicas internacionais do mundo contemporâneo, sem deixar de preservar a autonomia do país no delineamento de sua educação superior, estabelece as formas possíveis de associação com investimentos estrangeiros.

46. Em síntese, nesse início do século XXI, o Brasil precisa construir urgentemente uma instituição de educação superior, particularmente, uma universidade, que seja a expressão de uma sociedade democrática, multiétnica e pluricultural, inspirada nos ideais de liberdade, de respeito pela diferença e de solidariedade. Enfim, uma instituição que se constitua numa instância de consciência crítica em que a coletividade encontre

seu espaço para repensar suas formas de vida e suas organizações sociais, econômicas e políticas.

3. Pressupostos Políticos e Acadêmicos

3.1. A educação como direito e bem público

47. Uma nova política de educação superior precisa apoiar-se em pressupostos epistemológicos, acadêmicos e políticos que indiquem claramente sua fundamentação. O enfoque adotado pelo Anteprojeto direciona-se a uma nova política capaz de refundar a missão pública do sistema de educação superior, respeitando sua diversidade, mas tornando-o compatível com as exigências de qualidade, relevância social e autonomia universitária e acadêmica.

48. No Brasil, a educação foi definida constitucionalmente como “direito de todos e dever do Estado” há mais de quatro décadas. Esse direito social e humano é fundamental num País que ainda enfrenta o desafio do analfabetismo e onde o sistema educacional ainda reflete e reproduz as hierarquias e divisões sociais. Como patrimônio cultural, a educação em todos os seus níveis é, por excelência, um instrumento poderoso de formação de cidadãos e de profissionais voltados para a construção e consolidação desse patrimônio. A educação superior é igualmente portadora de referência à identidade, à ação, à memória dos grupos formadores da nação, incluídas todas as formas de expressão, as criações artísticas, científicas, tecnológicas, assim como as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, entre outros.

49. Vista da esfera pública, a educação superior tem compromisso, pois, com a criação, conservação e comunicação dos saberes com o sentido de fecundar a cultura e dotar a sociedade brasileira de bens culturais relevantes para o seu desenvolvimento.

3.2. Razões de Estado

50. Em sentido amplo, a educação é dever do Estado e da família (art 205 da Constituição Federal) mediante o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (art. 208). Reza a Carta Magna que: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (art 215). “Constituem patrimônio cultural brasileiro (...) as criações científicas, artísticas e tecnológicas” (art 216, III). “A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional” (§ 2.º do art 218).

51. Sendo assim, o Estado deve propiciar, ele próprio, a educação superior como um de seus atributos não apenas em benefício dos que a recebem diretamente das instituições públicas de educação superior, mas também em favor do conjunto da sociedade pelos serviços que lhes prestarão os profissionais por elas formados, pelo conhecimento que geram e comunicam à sociedade, aí incluído o desenvolvimento e aperfeiçoamento de técnicas produtivas com repercussão econômica direta.

52. É notável o esforço do Estado brasileiro em propiciar a educação superior. Todos os Estados da Federação e o Distrito Federal são dotados de pelo menos uma universidade federal, cujo desenvolvimento se fez em período relativamente curto, equiparando-se em qualidade a universidades de bom nível no mundo desenvolvido. Entretanto, é ainda escassa a presença da universidade pública no interior do País, onde quase não há fontes laicas de geração de cultura, salvo quando iniciativas estaduais e municipais tentam atender a demandas de formação superior. A tendência de interiorização da educação superior tem sido, em grande medida, comandada pelo setor privado.

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

3.3. Razões da sociedade

54. Se as razões do Estado em promover políticas de autorização, avaliação, e supervisão de instituições de ensino superior são legítimas e pertinentes, atendendo ao interesse público é preciso considerar também a importância das razões da sociedade, que se beneficia diretamente da boa educação superior ou sofre os efeitos do ensino de má qualidade.

55. Em outros termos, é em relação à formação adequada dos profissionais que servem à sociedade que se torna importante a supervisão do Estado sobre a educação superior, tanto pública como privada. Essa acepção dá base de legitimação para o sistema nacional de avaliação da educação superior e sustenta os requisitos previstos no Anteprojeto para autorização, credenciamento, renovação de credenciamento e descredenciamento de instituições ou cursos.

56. Cabe ao Estado proteger a sociedade da ação perniciosa de instituições de educação superior que não formam bons egressos. Os serviços prestados por graduados de nível superior, quando de má qualidade, causam riscos à sociedade e prejuízos aos cidadãos. Então, o sistema de avaliação da qualidade e os efeitos regulatórios dela decorrentes a serem exercidos pelo Estado é uma ação preventiva em benefício da coletividade. Por sua vez, ao exercer a regulação e a supervisão à luz dos resultados da avaliação, instituída pela Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, o Estado atua em defesa do interesse público.

57. Cabe ao Poder Público assegurar que as instituições, públicas e privadas, cumpram sua função acadêmica e social.

58. Nessa perspectiva, é de grande importância que as políticas de Estado dimensionem adequadamente a expansão de ensino superior público no interior do País para dar uma resposta justa e legítima para os jovens nelas nascidos e que, pelo menos, com a sua formação possam contribuir para o seu desenvolvimento social e cultural, buscando novas inserções no mercado do trabalho. As associações entre o poder público, no plano

local, e a iniciativa privada, sob supervisão do Estado, poderão orientar em quais áreas de conhecimento prioritárias esse investimento poderia ocorrer de forma a expandir e a atender melhor às demandas dos estudantes por educação superior.

4. TENDÊNCIAS ATUAIS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

59. A análise da evolução da universidade e da educação superior em perspectiva histórica, com ênfase na vocação da universidade latino-americana; a incursão nas reformas da educação superior ao longo do período republicano brasileiro; e, por fim, o exame criterioso das tendências atuais da educação superior no contexto internacional constituem-se as principais referências para a definição dos pressupostos acadêmicos e políticos do presente Anteprojeto.

4.1. Os desafios da universidade contemporânea

60. Hoje a universidade está seriamente ameaçada de perder seu papel central na sociedade como lugar de produção de cultura e conhecimento científico avançado, diante da emergência da cultura de massas e de outras formas de formação e de pesquisa fora dela, com os avanços das tecnologias de informação. Para enfrentar essa crise de legitimidade, a universidade contemporânea precisa recuperar sua centralidade acadêmica, enfrentando as tensões entre cultura universitária e cultura popular, educação profissional e mundo do trabalho, pesquisa fundamental e pesquisa aplicada.

61. No século que se inicia, as complexas questões a serem enfrentadas na sociedade do conhecimento, sob a pressão da globalização, impõem novos desafios. Não basta assegurar o direito à educação como um direito de todos a ser garantido sob a coordenação do Estado; novas exigências se colocam para a educação superior cumprir seu papel estratégico no processo de integração soberana ao mundo globalizado.

62. Essa nova realidade – a exacerbação da desigualdade diante do conhecimento – colocou os países desenvolvidos em posição privilegiada face ao hemisfério sul. Enfrentar essa nova forma de dominação é o mais importante desafio para países, como o Brasil, que não queiram aceitar a divisão entre nações produtoras e consumidoras de conhecimento e tecnologia.

4.2. Massificação e privatização da educação superior

63. A evolução do ensino superior na América Latina, a partir da segunda metade do século XX, foi marcada por um duplo processo: a massificação e a privatização. A massificação se traduziu pelo rápido crescimento das matrículas do ensino superior, que passou de um acesso fortemente elitizado, até 1950, para um contingente cinco vezes maior, em 1960 (1.640.000 estudantes). O salto mais importante ocorreu entre 1980 e 1990, quando o número de matrículas no ensino superior atinge 6.447.000 mil estudantes. Essa massificação não ocorreu no Brasil com a mesma intensidade. Enquanto em alguns países a taxa de matrícula de 18 a 24 anos é superior a 20% da faixa etária (Argentina, Equador, Costa Rica e Venezuela); noutros fica entre 15% e 20% (Peru, Uruguai e Chile);

e no Brasil a taxa é de 11% (abaixo da Bolívia, Colômbia e México).

64. O processo de expansão das instituições privadas começou na América Latina entre 1950 e 1960, quando 25 instituições privadas foram fundadas, mas no decênio seguinte esse número dobra para 50. Até 1980, mantém-se relativo equilíbrio entre os setores público e privado: 152 e 134 instituições, respectivamente. A grande explosão das instituições privadas terá lugar a partir da década de 1980, coincidindo com a crise da dívida externa que se abateu sobre a região. O número de instituições privadas fundadas é quatro vezes superior ao das públicas: 232 instituições privadas para somente 51 públicas. Nessa expansão, houve um salto de 164 instituições, em 1960, para um número superior a mais de 6.500 em trinta anos.

65. Mais uma vez, o Brasil é o caso extremo porque a matrícula global das instituições privadas, que representava 40% em 1960, atinge, hoje, 70%, sendo o sétimo país num ranking mundial onde os Estados Unidos são o vigésimo. A expansão das instituições privadas, embora existentes desde o início da República, teve dois surtos principais: o primeiro, no início dos anos 70, e o segundo, a partir de 1995.

4.3. A missão pública da educação superior

66. Na sociedade contemporânea, conhecimento e poder se interpenetram em todos níveis, da esfera pública ao mercado, redefinindo o significado de espaço público. Essa problemática, além de interferir na lógica da produção do conhecimento e suas formas de aplicação em benefício da sociedade coloca tam-

bém, uma questão central de natureza ética: uma instituição pública não pode se deixar dominar pela lógica do mercado ou do poder.

67. Essa é uma questão que está, hoje, no centro da disputa entre as concepções de autonomia universitária. Todos esses fatores estão alterando a identidade própria da educação superior e sua especificidade de instituição social, atingindo sua autonomia acadêmica pela erosão do espaço público e pela privatização do ethos acadêmico.

68. A resposta a esse processo tem de vir no âmbito de uma reforma da educação superior profunda que tenha capacidade de articular os anseios da comunidade acadêmica por uma reformulação desse nível de ensino com as demandas legítimas das instâncias representativas da sociedade, por meio de uma política de Estado que preserve e valorize a missão pública do sistema de educação superior do país.

69. Nesse projeto, a universidade pública tem uma importância fundamental, pela sua posição de liderança na pesquisa acadêmica e na formação de quadros qualificados na pós-graduação no País e no exterior. A universidade pública é a principal produtora de conhecimento e de tecnologia. Portanto, fortalecer o sistema público, por meio de uma rede de instituições de referência implantadas em todo o território brasileiro é absolutamente essencial para o êxito da reforma. Da mesma forma, as instituições comunitárias e particulares, reconhecidas pela Constituição e autorizadas pelo Poder Público, devem legitimamente compartilhar, com qualidade acadêmica, o compromisso social atribuído como missão ao conjunto das instituições de ensino superior.

5. Diagnóstico da Educação Superior no Brasil

70. A partir dos pressupostos acadêmicos e políticos adotados à luz das principais tendências atuais da educação superior latino-americana, cabe esboçar um diagnóstico do sistema de educação superior brasileiro, público e privado.

5.1 - O esgotamento da lei universitária de 1968

71. Conforme já foi dito, a lei universitária n.º 5.540, de 1968, implantada pelo regime militar, teve aspectos positivos e negativos. A seu favor pode-se creditar um processo de modernização universitária que associou, no sistema público o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa em escala nacional, com processos de financiamento estáveis, profissionalizando e qualificando o corpo docente. No plano acadêmico-institucional, porém, dissociou a pós-graduação e a pesquisa do ensino de graduação, reestruturou a gestão acadêmica e as instâncias decisórias, transformando as instituições universitárias, sobretudo as públicas, em pesadas burocracias.

72. Globalmente, o modelo foi se esgotando ao longo do tempo pela inércia do sistema e pela dissociação entre centralização administrativa e descentralização acadêmica. Uma das conseqüências desse processo foi o afastamento da universidade de seu perfil de instituição social dentro da tradição latino-americana. A estrutura das instituições públicas foi enrijecida pelo excesso de burocracia e as privadas pela lógica em-

presarial, o que se traduziu em mecanismos corporativos ou estratégias mercadológicas.

73. Embora se credite à Lei de 1968 a modernização das universidades federais, sobretudo com a implantação do tempo integral para docentes e estímulo para a sua titulação pós-graduada no País e no exterior, com amplo financiamento para a pesquisa e a pós-graduação, houve, de fato, uma divisão do trabalho entre o setor público e o privado. Coube a este último, através de forte expansão, atender à demanda por educação superior de setores estudantis excluídos da forte seletividade das universidades federais. Esta elitização no recrutamento das instituições acabou por aumentar a hegemonia crescente do setor privado através de uma expansão comandada pela demanda sem qualquer política que definisse regras capazes de orientar esse processo. Esta tendência acentuou-se na segunda metade da década de 90, como resultado combinado do desinvestimento público e do relaxamento dos mecanismos de regulação do setor privado.

5.2 - Diversidade institucional e programática

74. Coexistem no sistema de educação superior vários modelos institucionais: um pequeno número de universidades e de centros universitários sob a hegemonia numérica de um grande número de pequenas faculdades isoladas. Decorridas quase quatro décadas da Lei Universitária de 1968 e dezessete anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, esse é o modelo que se configurou. Articular de forma estruturada as 1.859 instituições que compõem o sistema federal de educação superior, respeitadas a identi-

dade e vocação regionais, é uma tarefa inadiável para que a educação superior brasileira alcance um outro patamar de qualidade acadêmica e compromisso social.

75. De outra parte, a diversidade programática da educação superior também merece ser atentamente considerada, por revelar mais uma face de restrições nas oportunidades e condições de formação profissional ou científico-cultural. Dentre os inúmeros indicadores, os mais acessíveis à análise são relativos aos cursos e programas de graduação, havendo acentuada concentração de cursos de graduação nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas (Administração, Direito, Comunicação Social, entre outros) e Ciências Humanas (Pedagogia, História, Filosofia, entre outros). Estes cursos estão presentes na oferta de todas as instituições, mas são proporcionalmente mais oferecidos pelas instituições privadas certamente por não demandarem maiores investimentos.

76. Por outro lado, é importante reconhecer que a problemática diversidade institucional na educação superior, considerada a diversidade da identidade institucional, permite estabelecer políticas favoráveis à ampliação do acesso que correspondam aos interesses do alunado e de novos candidatos à educação superior, satisfazendo às demandas de formação de pessoal qualificado e de produção científico-tecnológica de interesse social e econômico. O presente Anteprojeto de Reforma respeita a diversidade institucional, elevando o patamar de requisitos para que uma instituição possa ser credenciada como universidade e definindo critérios diferenciados de regulação para cada tipo de instituição.

5.3. Expansão das instituições privadas e privatização do espaço público

77. A implantação da educação superior privada no Brasil precisa ser melhor analisada para se compreender sua dinâmica desde o início da República e sua aceleração, com ritmos e perfis diferenciados, pós a Segunda Guerra, na ditadura militar e nos governos que se sucederam desde a redemocratização do país.

78. No início da República, as instituições privadas foram legitimadas pela legislação dos positivistas críticos ao privilégio dos diplomas universitários. No pós-1945, a fundação de universidades confessionais se apoiava em modelos estrangeiros, sobretudo europeus e americanos. Com o golpe militar reorientaram-se as políticas educacionais que, para responder às pressões do movimento estudantil (Relatório Meira Mattos), propunham que as instituições fossem um ‘instrumento de aceleração do desenvolvimento’ por meio do ‘máximo desenvolvimento com a menor inversão’. Estavam, assim, estabelecidas as bases para a expansão do novo setor privado de tipo empresarial a partir de 1970 e que atinge o seu ápice nos últimos governos da Nova República.

79. A segunda forma é a ‘privatização do espaço público’, que se deu pela introdução de práticas que nem sempre são compatíveis com a natureza pública da instituição. Esse processo de privatização interno se faz muitas vezes via fundações de direito privado que nem sempre se submetem aos controles das instâncias superiores de deliberação acadêmica. Esse processo, embora contraditório como espaço público, avançou

também nas instituições federais de ensino superior em consequência das políticas restritivas de financiamento da pesquisa, do engessamento da administração pública e da redução dos salários dos docentes.

5.4. A banalização do conceito de universidade

80. A expansão da educação superior pública e, sobretudo, privada, adotou modelos institucionais diferenciados nos quais, frequentemente, esteve ausente a preocupação com a coerência conceitual nas exigências de padrões institucionais mínimos de referência. Tal processo teve como consequência o uso abusivo do conceito de universidade, aplicado de forma cartorial pelo então órgão supervisor (Conselho Federal de Educação), embora o seu sucedâneo (Conselho Nacional de Educação) busque, atualmente, estabelecer critérios mais abrangentes dentro de sua competência.

81. Esse processo intensificou-se também com a ascensão da concepção produtivista da educação superior, inspiradas nas políticas conservadoras adotadas pelas universidades inglesas no período “thatcheriano”. A doutrina dominante considerava que as universidades eram pouco eficientes e ineficazes e, no caso brasileiro, redundou na transferência da expansão das instituições para o setor privado, percebido como capaz de competir na oferta de um tipo de formação superior em massa.

82. No Brasil, a educação superior que se expandia passou a ser confundida crescentemente com ensino, sem, no entanto, preocupar-se com a pesquisa e a ge-

ração de novos conhecimentos. O conceito de universidade banalizou-se de tal forma pela ausência de um perfil institucional e pela elasticidade de sua aplicação que se tornou difícil ter critérios claros para definir o que seria uma universidade.

5.5. Ausência de autonomia universitária

83. Além da banalização do conceito de universidade, o sistema federal de universidades públicas não goza de autonomia universitária, entendida não somente como autonomia didático-científica, mas também de gestão financeira e patrimonial. A autonomia não é apenas um atributo secundário da universidade, mas elemento essencial à própria idéia de universidade. Conforme afirmam os signatários da Magna Carta de Bologna: “A universidade é a instituição autônoma que, de forma crítica, produz e transmite cultura através da pesquisa e do ensino”.

84. No Brasil, nem a lei orgânica de 1931, que regulou a organização das universidades, nem a lei universitária de 1968 foram capazes de conceber um sistema de autonomia que liberasse as universidades das amarras burocráticas do Estado. Nos anos de 1980, as universidades estaduais paulistas obtiveram a autonomia associada à gestão plena de um orçamento regular do governo do Estado. Por sua vez, a Constituição de 1988 adotou um conceito amplo de autonomia universitária (art.207), que não foi até hoje regulamentado e efetivado.

85. Todas as tentativas de implementação da autonomia universitária fracassaram porque, até o momento, seu objetivo foi buscar subordiná-la a uma lógica de

restrições de financiamento contraditória com o próprio conceito de autonomia. Impõe-se que o dispositivo constitucional (art.207 da Constituição de 1988), por meio de lei, assegure a autonomia às universidades públicas e privadas em todas as suas dimensões (didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial). Ressalte-se que, no caso das instituições privadas, essa autonomia refere-se às instituições mantidas. As instituições não universitárias, por sua vez, poderão gozar de várias prerrogativas reconhecidas em lei, mas que não se confundem com o conceito de autonomia universitária.

5.6. O financiamento da Educação Superior

86. A redução dos recursos financeiros para as instituições federais de ensino superior tem sido uma constante, podendo ser verificada quando se examinam os recursos que foram aplicados no período pós-Constituição de 1988. Observando-se os recursos aplicados, em relação ao PIB, verifica-se que eles caíram de 0,95%, em 1989, para 0,63%, em 2000, significando, em relação ao PIB de 2000, uma perda de R\$ 3.667 milhões. O ano de 1992 significou o “fundo do poço” para os recursos destinados às instituições federais. Em relação ao PIB, verifica-se igualmente a lenta queda nos valores percentuais desde 1995, que recuaram progressivamente. Em relação ao Fundo Público Federal, o valor de 2000 (2,77%) já é mais baixo que o de 1992, que foi de 3,09%. Em relação ao PIB, o ano de 1992 apresentou um percentual de 0,5% e o ano de 2000 já mostra um percentual de 0,63%.

87. Para que o País possa atingir, em uma década, a meta de 40% de matrículas na educação superior, (no

grupo etário de 18 a 24 anos), como prevê o Plano Nacional de Educação, torna-se necessário reverter essa tendência regressiva no financiamento, aumentando os recursos públicos, e estabelecer um vigoroso programa de bolsas para apoiar o acesso às instituições para os estudantes que não conseguem pagar mensalidades do setor privado.

88. Um dos aspectos certamente mais avançados da minuta de Projeto de Lei que ora se encaminha a Vossa Excelência diz respeito ao financiamento das instituições federais de educação superior.

89. Com efeito, a autonomia universitária propugnada no art. 207 da Constituição Federal – “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” – fica reduzida à letra morta quando não se constitui legalmente um sistema de financiamento adequado à missão constitucional das universidades. Afinal, o que poderia significar autonomia se as universidades federais não podem contar com um orçamento sobre o qual pairam como autoridades únicas? Essa é a proposta presente nos arts. 49, 50 e 51 da Lei de Reforma Universitária.

90. Na presente proposta, são três os principais aspectos do financiamento. De um lado, quanto à União, o art. 49 determina a aplicação de nunca menos de 75% (setenta e cinco por cento) da receita constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal) na educação superior. Ou seja, dessa vinculação constitucional (18% da receita resultante de impostos, inclusive transferências), três quartos, no mínimo, suportarão o sistema federal público de ensino superior.

91. De outro lado, o art. 50 assevera que cada universidade federal gozará de um orçamento global próprio: isso significa que a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual deverão prever uma rubrica própria para cada instituição – o manejo dos recursos, dentro dessa rubrica, está na alçada única e exclusiva da universidade federal. Com tal orçamentação global, será possível identificar perfeitamente o investimento na educação superior federal e flexibilizar a utilização dos recursos disponíveis. Trata-se, nada mais, nada menos, de concretizar o art. 207 da Constituição.

92. Por fim, o art. 51 prevê uma regra de incremento do investimento federal nas instituições públicas de ensino superior: a expansão, a interiorização e a qualificação da educação superior pública federal serão custeadas pela montante resultante da diferença entre a regra prevista no art. 49 (75% da vinculação constitucional para manutenção e desenvolvimento do ensino) e o atual custo de cada universidade federal, conforme o art. 50. Somente assim será possível viabilizar o desenvolvimento do parque universitário federal, projeto inclusive já anunciado por Vossa Excelência.

93. Há que se considerar, contudo, que nem todos os recursos alocados às universidades federais são oriundos do Tesouro Nacional, da mesma forma como nem todos os seus gastos podem ser *a priori* vistos como manutenção e desenvolvimento do ensino, por exemplo. Portanto, para que a orçamentação global seja precisa, o art. 49 da anexa minuta de Projeto de Lei determina exclusões para o cálculo da aplicação de 75% da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, quais sejam:

- “I – os recursos alocados às instituições federais de educação superior pelas entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica e por suas congêneres privadas;
- II – os recursos alocados às instituições federais de educação superior, por força de convênios, contratos, programas e projetos de cooperação, por órgãos e entidades públicos federais não participantes do sistema federal de educação superior, por outros órgãos e entidades públicas, federais ou não, bem como por organizações internacionais;
- III – as receitas próprias das instituições federais de educação superior, geradas por suas atividades e serviços;
- IV – as despesas que não se caracterizem como de manutenção e desenvolvimento do ensino;
- V – as despesas com inativos e pensionistas das instituições federais de educação superior, sem prejuízo de seus direitos específicos;
- VI – as despesas referentes a ações e serviços de saúde promovidos pelos hospitais vinculados às instituições federais de ensino, contabilizadas para efeito do cumprimento do disposto no art. 198, § 2.º da Constituição Federal e art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e
- VII – as despesas com pagamentos de débitos judiciais que tenham origem em legislação do período anterior à promulgação desta Lei, ou resultem de atos posteriores que não tenham decorrido de decisão emanada das instituições federais”.

94. Vale passar em revista o caso previsto no inciso VI do art. 49. Os hospitais universitários são, em apertada síntese, unidades pedagógico-assistenciais que executam ações e prestam serviços de saúde, a par de serem, por evidência, entidades de ensino coligadas às universidades federais. Essa ambivalência nítida constitui sua virtude no atendimento à população, feito exclusivamente através do Sistema Único de Saúde (SUS), sem qualquer financiamento oriundo de planos privados de assistência à saúde. Mas vejamos o caso em maior detalhe.

95. Praticamente todas as despesas dos hospitais universitários são custeadas pelo SUS, à exceção de duas delas: a folha de docentes e residentes, de um lado, e a folha do corpo clínico e de pessoal técnico-administrativo, de outro lado. O problema é que, atualmente, ambas as despesas são suportadas fundamentalmente pela vinculação constitucional para manutenção e desenvolvimento do ensino. Isso explica tanto o entrave à expansão do sistema federal público de educação superior quanto a situação crítica no custeio dos hospitais universitários.

96. Vejamos o que ensejou essa situação. A educação, considerada na Constituição Federal de 1988 como direito de todos e dever do Estado e da família, teve estipulada no art. 212, desde a sua redação original, a vinculação das receitas estatais. Essa vinculação constitucional tem sua especificação legal inscrita nos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de forma bastante clara e abrangente.

97. De outro lado, a vinculação constitucional para a saúde não conta com dispositivo legal que conceitue, substancialmente, ações e serviços públicos de saúde. Desde a Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000, previu-se a obrigatoriedade da aplicação de percentuais mínimos que seriam previstos em lei complementar, norma até hoje não editada.

98. Não obstante a lacuna legislativa, o orçamento tem de especificar os gastos em saúde. Para tanto, o § 2.º do art. 59 da Lei n.º 10.934, de 11 de agosto de 2004, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2005, alterada pela Lei n.º 11.086, de 31 de dezembro de 2004, assim dispôs:

Art. 59. O orçamento da União incluirá os recursos necessários ao atendimento:

(...)

II – da aplicação mínimo em ações e serviços públicos de saúde, em cumprimento ao disposto na Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000.

(...)

§ 2.º Para os efeitos do inciso II do caput, considera-se como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ressalvada a disposição em contrário que vier a ser estabelecida pela lei complementar a que se refere o art. 198, § 3.º da Constituição.

99. A ausência da Lei Complementar a que se refere o art. 198 da Constituição, combinada com a solução encontrada pela LDO/2005, compromete a vinculação constitucional para a educação. Note-se o paradoxo:

enquanto os repasses da União ao pagamento de atendimentos ambulatoriais e internações realizados pelo SUS são contabilizados como gastos em saúde, a folha dos hospitais universitários, que também consome recursos da União, é contabilizada como educação.

100. Não se trata de uma disputa orçamentária entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação, muito pelo contrário. O fato é que os repasses via SUS a hospitais privados podem ser por eles utilizados para custeio, inclusive de sua folha de salários; mas, de outro lado, a folha do corpo clínico e de pessoal técnico-administrativo dos hospitais universitários (i.e., hospitais federais) não pode ser computada como recursos da saúde – e sim da educação. A União gasta nos dois casos: com os hospitais privados, como verba da saúde; e com os hospitais universitários, como verba da educação. Mas gasta inadequadamente, pois priva a manutenção e desenvolvimento do ensino de parte considerável de seus recursos constitucionalmente assegurados.

101. Com isso, inúmeras despesas que conceitualmente não se classificam como manutenção e desenvolvimento do ensino são suportadas pela vinculação constitucional presente no art. 212 da Carta Maior. Os problemas advindos dessa circunstância são bastante sensíveis: além do comprometimento da vinculação constitucional para a educação, redundam um engessamento da estrutura de pessoal dos hospitais universitários, pois é impossível que o Ministério da Educação se dedique a construir uma carreira para essa parcela do funcionalismo público, em detrimento da expansão do parque universitário federal público.

102. Toda essa digressão se justifica para explicar o inciso VI do art. 49 da anexa minuta de Projeto de Lei, na lógica de financiamento da educação superior federal pública que ora se propõe. Poder-se-ia objetar que os arts. 49, 50 e 51 do anteprojeto não teriam respaldo orçamentário. O inciso VI do art. 49 demonstra o contrário.

103. Com efeito, excluídas as despesas referentes a ações e serviços públicos de saúde do cálculo da aplicação, pela União, da vinculação constitucional para manutenção e desenvolvimento do ensino, abre-se um importante espaço orçamentário. Os hospitais universitários consomem, sozinhos, parte substancial dos recursos de impostos constitucionalmente vinculados à educação.

104. Há que se mencionar, por fim, a estrita observância aos arts. 16 e 17 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. A proposta de Lei de Reforma Universitária não cria novas despesas, já que traz apenas uma regularização de aspectos contábeis. Com efeito, os recursos transferidos para os hospitais universitários serão, em qualquer caso, recursos da União – quer estejam eles alocados em vinculação orçamentária do Ministério da Saúde, quer estejam eles alocados em vinculação orçamentária do Ministério da Educação. O mérito da proposta de financiamento das instituições federais de educação superior é abrir espaço orçamentário suficiente, dentro das vinculações constitucionalmente asseguradas, para comportar a expansão, a qualificação e a interiorização das universidades federais, concretizando a Constituição e cumprindo mais um ponto do Programa de Governo.

5.7. A qualidade da Educação Superior

105. Se a crise atual da educação superior caracterizou-se, num determinado momento, como uma crise de expansão, hoje ela é acima de tudo uma crise de qualidade. Daí ser prioridade implantar uma verdadeira e sólida cultura avaliativa que traga como resultado a melhoria da qualidade da educação superior.

106. O novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), em plena implementação sob a coordenação da Comissão Nacional de Avaliação Superior (Conaes) e a execução operacional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), tornou-se um instrumento necessário para promover a vinculação entre qualidade acadêmica e responsabilidade social. A avaliação deve decorrer de um processo abrangente por meio da integração de três instrumentos: a avaliação das instituições (interna e externa); o exame nacional dos estudantes (Enade) e a avaliação dos cursos de graduação.

107. Cabe ao Poder Público federal assegurar que seja preservada a vocação pública das instituições federais de ensino superior e das instituições privadas a ele vinculadas, de modo que cumpram suas missões a serviço da sociedade brasileira nos níveis regional e nacional. Em ambos os casos, são urgentes políticas que assegurem a melhoria da qualidade acadêmica da educação superior, enfatizando sua responsabilidade social no campo da educação superior, propiciando aos estudantes formação adequada para que, exercendo sua cidadania, possam contribuir, através das atividades de pesquisa e extensão, no atendimento das demandas da

sociedade por profissionais competentes e para avanço nos conhecimentos científicos, tecnológicos e humanísticos.

5.8. Interação educação superior e sociedade

108. Se as instituições de ensino superior têm que buscar de forma permanente a qualidade acadêmica, a outra dimensão crítica de sua missão é construir políticas que visem à interação com a sociedade da qual elas fazem parte e dependem para sua sobrevivência. A principal dificuldade é construir um equilíbrio dinâmico entre a expansão da qualidade acadêmico-científica e o compromisso com a sociedade, que são indissociáveis. Nessa perspectiva, a educação superior precisa urgentemente ampliar e diversificar suas relações com a sociedade, por meio de suas instituições abertas e sem fronteiras em suas dimensões regional, nacional e internacional.

109. A qualidade acadêmica com relevância social rompe os muros da torre de marfim da universidade prisioneira de si mesma por meio de um atributo essencial: a equidade, ou seja, a capacidade de transferir, efetivamente, aos setores mais amplos da sociedade, os frutos da atividade acadêmica. Esse equilíbrio dinâmico entre qualidade, relevância social e equidade implica que o sistema de educação superior tenha como referência o padrão das melhores instituições do sistema público de educação superior.

110. Embora o anteprojeto de reforma reconheça a diversidade institucional das instituições de ensino superior, o tipo ideal de referência está associado à

importância atribuída à universidade para articular uma ampla e diversificada relação orgânica com a sociedade. Esta articulação com a sociedade civil também se explicitará num diálogo permanente e transparente com todas as forças representativas da sociedade, inclusive criando novos órgãos capazes de institucionalizar esse diálogo. Daí a importância dos conselhos de interação universidade-sociedade. Esse espaço tem que se constituir num canal de expressão e articulação das demandas da sociedade, um foro de discussão de projetos em parceria e de avaliação do projeto acadêmico, científico e tecnológico da universidade.

6. Método e Diretrizes do Anteprojeto

111. Uma vez definidas a importância estratégica do tema educação superior no Brasil e a pertinência e legitimidade de se discutir a reestruturação de suas bases, o processo e o método adotados permitem, por meio da discussão aprofundada e sistematizada, definir o que precisa e o que pode ser feito.

112. Em mais de um ano de intensos debates, cerca de 200 instituições foram consultadas para a construção deste anteprojeto da Lei da Educação Superior. Inequivocamente, o tema da Reforma da Educação Superior tem, em geral, motivado positivamente os espaços de discussões das instituições no País. A discussão e as definições construídas coletivamente podem ser apresentadas em dez pontos (o método e as nove diretrizes) e traduzem, no seu conjunto, a perspectiva da necessária expansão da educação superior, garantindo e consolidando a qualidade acadêmica e promovendo inclusão social por intermédio da educação.

6.1. Método e processo de construção da proposta

113. A estratégia de discussão adotada baseou-se na concepção de que tão importante quanto os resultados finais era o processo amplo e democrático de discussão da proposta de reforma. Considerando em seu conjunto, o Ministério da Educação participou, entre janeiro de 2004 e julho de 2005, de cerca de quatrocentos eventos (seminários, colóquios, mesas redondas, painéis e outros) debatendo o tema da Reforma da Educação Superior.

114. Este é um fato inédito na história republicana brasileira. Pela primeira vez um Anteprojeto de Lei de Reforma da Educação Superior resulta de tão amplo debate, respeitoso da pluralidade de opiniões, que se traduziu no aperfeiçoamento do conteúdo de suas diferentes versões.

115. Os documentos produzidos desde os debates iniciais podem ser sintetizados em três versões. O primeiro define diretrizes e princípios; o segundo afirma e consolida as diretrizes e princípios; o terceiro constitui-se na versão preliminar do anteprojeto de lei e estabelece as normas gerais e a regulação do sistema federal de educação superior.

116. Em que pesem o acompanhamento e a contribuição permanente de todas as entidades, sempre ficou claro, e foi cumprido à risca, que o governo se responsabilizaria pelo teor dos enunciados, tal como apresentado nos três documentos. Eventuais méritos da proposta poderiam e deveriam ser compartilhados pelos atores que ofereceram contribuições ao longo do pro-

cesso. Da mesma forma, os possíveis e inevitáveis equívocos seriam sempre assumidos como de responsabilidade direta da Comissão Executiva da Reforma da Educação Superior do Ministério e, por extensão, do governo. Ficariam isentas, portanto, as entidades e instituições que têm sido solidárias ao longo do processo.

6.2. Compromisso com as instituições de ensino superior

117. A primeira diretriz é a reafirmação do compromisso com a recuperação das instituições federais de educação superior. Assim, seria fundamental, em conexão com as propostas de efetiva autonomia e financiamento apropriado no futuro, assegurar avanços no presente até como forma de conquistar a confiança dos diferentes segmentos da comunidade universitária.

118. Os avanços no financiamento de custeio já estão produzindo resultados positivos nas instituições federais. Todas tiveram, em 2005, um aumento orçamentário mínimo de 34% em comparação ao ano anterior, revertendo uma tendência que já perdurava há mais de dez anos, período em que o montante de custeio foi gradativamente rebaixado. Paralelamente, foi autorizada a abertura de aproximadamente nove mil vagas para docentes a serem preenchidas por concurso até 2006. Reajustes salariais de docentes e servidores técnico-administrativos, ainda que modestos, são maiores do que o somatório de vários anos anteriores. Foi efetivado novo plano de cargos e salários de servidores técnico-administrativos, o que representa uma conquista de quase uma década de espera. A Capes reajustou em 18% os valores das bolsas de pós-graduação, após quase uma década congelados. A expansão efetiva do

setor público, com a criação de novas universidades federais e novos *campi*, é indício forte da vontade política de alterar para melhor o quadro das universidades federais.

119. Esses elementos, somados, são manifestações prévias do compromisso, expresso na versão preliminar do projeto, de garantir às IFES financiamento compatível com o exercício da autonomia, complementado pelo necessário modelo de orçamento global, com repasses regulares, via duodécimos.

120. Está previsto um processo de subvinculação (mínima de 75% dos 18% obrigatórios dos impostos da União) para efetivação de um fundo que permita, por um lado, assegurar recursos de manutenção das atividades de rotina e, por outro, permitir, por meio de análise rigorosa de mérito das proposições dos projetos de expansão e qualificação da oferta de vagas, especialmente para estudantes em cursos noturnos.

6.3. Avaliação e supervisão do Poder Público

121. A segunda diretriz refere-se à necessária e urgente recuperação da capacidade do Poder Público de regular, avaliar e supervisionar adequadamente as instituições, sejam elas privadas ou públicas. Sem isso, é impossível propor a melhoria da qualidade e definir o estabelecimento de marcos regulatórios compatíveis com as metas de fazer da educação, em especial no nível superior, um elemento essencial no enfrentamento das desigualdades sociais e regionais, na construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável.

122. O Sinaes constitui-se em instrumento fundamental no processo avaliativo, exercido agora de forma transparente, objetiva, completa e apropriada à complexidade da educação superior. Com esse sistema avaliativo, é possível promover uma efetiva regulação. Hoje, o Brasil é um dos países com uma das maiores redes de educação superior em termos mundiais: a maior da América do Sul e a sétima no mundo, enquanto que os Estados Unidos são a vigésima.

123. O sistema privado é extremamente complexo e diversificado. Denominam-se privadas, genericamente, desde instituições comunitárias e confessionais, nas quais lucro não é considerado um fim, até empresas educacionais com finalidade eminentemente lucrativa. Paradoxalmente, nesta última década, surgiram ou se expandiram instituições privadas de qualquer natureza que têm na qualidade do ensino o principal referencial de suas ações, mas também cresceram desordenadamente empresas cujos objetivos, associados ao lucro, deixam em segundo plano os princípios didático-científicos que devem orientar as instituições.

124. A Constituição estabelece que o ensino é livre à iniciativa privada. Sabiamente, porém, esse dispositivo é complementado com a ressalva: “De acordo com o cumprimento de normas gerais da educação nacional e processos de autorização e avaliação estabelecidos pelo Poder Público”.

125. Quando se discute a capacidade regulatória do Estado, é compreensível, ainda que não justificável, que parcela do setor privado, acostumada à uma situação de quase ausência do Estado, manifeste-se criticamente. Certamente, as instituições privadas que têm

qualidade só terão a ganhar com um marco regulatório estável, que viabilize a aplicação de regras claras de funcionamento e de avaliação. Seriam graves os equívocos resultantes da falta de entendimento da real diversidade do setor.

126. Assim, o setor privado da educação superior brasileira, respeitadas a sua identidade e complexidade, deve obter com a reforma políticas claras, reconhecimento da sua legitimidade e uma regulação justa, baseada em normas gerais estáveis, via relação com o estado respaldada nos ditames constitucionais de autorização e avaliação.

O fato essencial é que há uma discussão em curso acerca da educação enquanto mercadoria ou enquanto bem público. Quem a entende como mercadoria gostaria de vê-la tratada enquanto tal no contexto da OMC. Estes procuram ler o ditame constitucional somente na sua primeira parte (“livre à iniciativa privada”) e esquecem a segunda (“estabelecer normas gerais e avaliar”).

6.4. Autonomia universitária

127. A terceira diretriz é o estabelecimento claro de autonomia para as universidades, sejam elas públicas ou privadas. Além da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a instituição universitária, para fazer jus à denominação “universidade”, deve observar os preceitos de liberdade acadêmica plena, constituir-se em espaço privilegiado de valorização do mérito, do livre pensamento científico, da cultura e das artes.

128. Assim, para que a universidade seja, inequivocamente, um espaço de geração de conhecimentos e solo

fértil para inovadoras concepções pedagógicas, marco regulatório deve assegurar, de forma compatível, um ambiente efetivamente democrático, com estruturas colegiadas, carreira definida para docentes, valorização e aprimoramento permanente de seus funcionários, liberdade de expressão e de livre circulação e pluralismo de idéias. Neste sentido, claramente, a autonomia universitária pertence predominantemente à instituição, à mantida, e não, como querem alguns entender, à mantenedora.

129. Para o pleno exercício de autonomia nas universidades federais, é fundamental um adequado financiamento, gerido em orçamento global e com repasses em duodécimos, via rigoroso acompanhamento pelo Poder Público. Por sua vez, para o setor privado há que ser bem estabelecido um marco regulatório das relações entre as mantidas e as mantenedoras.

130. Observe-se que essa discussão não é sobre os mantenedores em geral de qualquer instituição de educação superior, mas diz respeito, especificamente, à universidade e seu abrangente conjunto de prerrogativas.

6.5. Papel estratégico das universidades

131. A quarta diretriz é o reconhecimento do papel estratégico das universidades no contexto nacional. A produção científica brasileira tem dado claras demonstrações de crescimento, tanto em número quanto em qualidade.

132. No entanto, lamentavelmente, tal vitalidade científica, presente em todas as áreas do conhecimento, não

apresenta o mesmo ritmo na transferência de inovações tecnológicas ao setor produtivo. Embora o Brasil apresente índices de crescimento na produção científica superiores à média americana e da comunidade europeia, a produção de patentes e as transferências ao setor produtivo são relativamente baixas. O segundo setor associado é a formação de professores, em particular, o reflexo em termos de qualidade do ensino de ciências e matemática na educação básica. Sistemáticamente, o País tem ocupado os últimos lugares em avaliações internacionais, o que denota que a qualidade do ensino ministrado precisa ser aprimorada. Cabe à universidade apoiar a escola pública neste esforço.

133. É um desafio gigantesco compatibilizar o demonstrado potencial de crescimento científico, ancorado na excelente e bem distribuída pós-graduação no país, com a geração de produtos capazes de competir nos mercados externo e interno e de incorporar média e alta tecnologia nos processos produtivos. Assim agindo, pode a Nação tornar-se mais competitiva, gerar mais empregos e melhorar a qualidade de vida de toda população, fechando o ciclo virtuoso do crescimento sustentável. Um País que gera tanto conhecimento científico como o Brasil não pode ocupar, em termos de ensino de ciências e matemática na educação básica, as baixas posições atuais.

134. O papel estratégico das universidades refere-se também às proposições presentes na Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica, que supõe uma adequada compatibilização no que diz respeito à formação de recursos humanos. O Anteprojeto tem o papel de cumprir essa necessária complementação de visão a partir de uma instituição edu-

cacional. Da mesma forma, há que se abrir espaço para a formulação de uma política nacional de formação de professores, em coerência com a valorização do trabalho dos profissionais da educação.

6.6. Nova tipologia institucional e programática

135. A quinta diretriz diz respeito à definição e à futura implementação de uma nova tipologia, que estabeleça de forma rigorosa critérios básicos mínimos para o reconhecimento de uma instituição enquanto universidade, centro universitário e faculdade.

136. O Anteprojeto estabelece três tipos de instituições: as “instituições públicas” mantidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; as “comunitárias” que se distinguem das “particulares”, ambas mantidas por pessoas físicas e jurídicas de direito privado; e as “instituições de pesquisa científica e tecnológica” que promovam cursos de graduação e pós-graduação.

137. Com essa tipologia, associada ao processo avaliativo, será possível estabelecer um adequado conjunto de prerrogativas para cada uma dessas figuras. Enfim, uma política clara e estável de ônus e bônus, que hoje está desregulada e gera competições desleais e nomenclaturas inapropriadas.

138. A partir da aprovação da lei proposta, uma universidade deve contar com, pelo menos, um programa de doutorado e três cursos de mestrado credenciados pelo Ministério da Educação, após passagem pelos rigorosos critérios de avaliação da Capes. Da mesma forma,

estabelece-se claramente a expressa vocação de excelência de ensino aos centros universitários e prevê-se, pela primeira vez, algum nível de prerrogativas para faculdades com avaliação de qualidade positiva. Define também uma hierarquia nos estabelecimentos, desde os centros universitários até as faculdades isoladas.

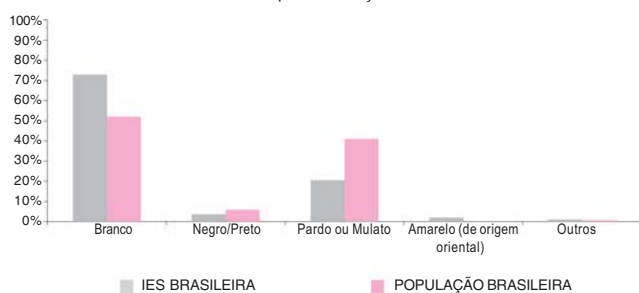
6.7. Políticas afirmativas

139. A sexta diretriz é a implantação de políticas afirmativas, em particular nas instituições federais. Trata-se de desenvolver ações que modifiquem um cenário no qual somos campeões mundiais em desigualdade e desperdício de talentos. Essa indesejável caracterização leva uma pessoa nascida nos lares mais abastados a concluir um curso superior, mesmo que não tenha propensão aos estudos, não demonstre vocação específica ou talento comprovado. Ao contrário, e de forma perversa, aqueles que nascem nas camadas mais pobres, independentemente da capacidade criativa demonstrada, da clara vocação e talento para estudos, provavelmente, não chegarão ensino superior. Muitas vezes, têm sua linha de corte muito antes do processo seletivo.

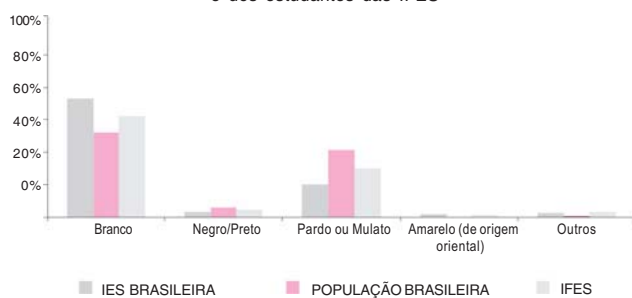
140. A partir da educação, devemos ser capazes de usar todos os dispositivos para superar esse bloqueio de natureza quase exclusivamente econômica. Para tanto, não há uma ação única que possa por si resolver esses graves problemas, mas o somatório de várias ações pode constituir um campo fértil para modificarmos a injusta estrutura social brasileira, rompendo com a barreira da exclusão discriminatória. Comparando os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) com os do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conclui-se que a cor do

campus é diferente da cor da sociedade: os brancos na sociedade somam 52,0% e no *campus* 72,9%; os negros da sociedade somam 5,9%, no *campus* 3,6%; os pardos da sociedade somam 41%, no *campus* 20,5%, conforme podemos verificar nas tabelas:

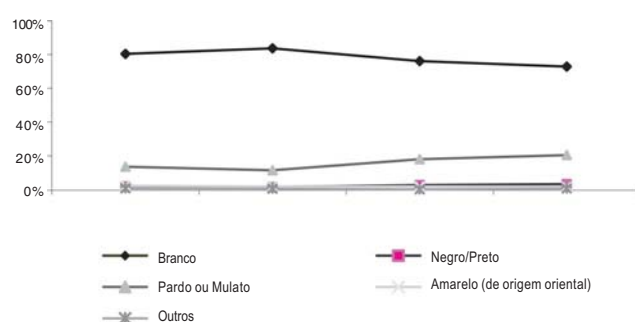
Percentual de estudantes da educação superior e da população brasileira por cor/raça – Brasil



Percentual da população brasileira, dos estudantes das IES brasileiras e dos estudantes das IFES



Percentual da população da educação superior por cor/raça 2000 a 2004



141. Em complementação ao Projeto de Lei do Executivo n.º 3.627/04, que tramita no Congresso Nacional e refere a processo seletivo como um todo nas instituições federais públicas, a presente proposta de Reforma da Educação Superior visa a estabelecer, complementarmente, políticas de ações afirmativas contemplando metas a serem atingidas em cada curso específico. Neste caso, cada instituição cumprirá a meta de atingir 50%, por curso, no prazo de dez anos, segundo suas próprias definições e acompanhamentos. Poderão aplicar o que se denominou diferencial acadêmico aceitável, segundo o qual uma diferença máxima entre as notas dos últimos ingressos, pelo sistema geral e via políticas afirmativas, é definida a cada momento, autonomamente, em cada instituição pública federal.

6.8. A pós-graduação e a educação continuada.

142. A sétima diretriz diz respeito ao estabelecimento de cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) e seus contornos principais, assim como à expedição de diplomas. A nova proposta estabelece que, no caso dos cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* no País, todos, sem exceção, deverão passar a ser avaliados pela instância competente da União – a Capes. Esta proposta atende a demanda de grande parte da comunidade nacional.

143. Define também educação continuada, tanto no pós-médio como após a conclusão da graduação, os quais gerarão certificados, valorizando a formação pessoal e profissional continua de elevada qualidade científica e técnica. Esta buscará estimular a criatividade, o espírito crítico e o rigor acadêmico-científico e a oferta permanente de oportunidades, de informação e de acesso ao conhecimento, aos bens culturais e às tecnologias.

Cuidará, igualmente, da prestação de serviços especializados à comunidade e ao aprimoramento da educação e das condições culturais para a garantia dos direitos sociais e do desenvolvimento socioeconômico sustentável.

6.9. O aprimoramento da formação na graduação.

144. A oitava diretriz atesta a relevância de um repensar dos conteúdos dos cursos de graduação. Propõe-se que as universidades se organizem voluntariamente em períodos de formação inicial e profissional. Seria indesculpável que tão importante discussão não estivesse presente nos debates associados à reforma. O certo é que o debate é necessário.

145. O acompanhamento, pelo País, de tudo o que está acontecendo no mundo é fundamental para que nossas estruturas curriculares e nossas propostas pedagógicas sejam repensadas de forma profunda e com o devido tempo. Assim, os experimentos a serem realizados, na modalidade projeto-piloto, devem ser compartilhados pelas instituições. Novas experiências precisam ser socializadas, para permitir que um dia sejam adotadas de forma universal e, se for o caso, que tenhamos acumulado suficiente experiência para evitar precipitações em área tão relevante e sensível.

6.10. Relação Educação Superior e os demais níveis de ensino.

146. A nona diretriz contempla os vínculos com os demais níveis de ensino. Parte-se da premissa que as instituições de ensino superior, de modo geral, e as universidades públicas, em particular, têm uma co-

laboração importante no esforço que o País realiza para elevar o padrão de qualidade da educação básica. Cabe às instituições, em primeiro lugar, a responsabilidade precípua na formação inicial e continuada de professores e demais profissionais da educação. Por isso, a política educacional do Governo Lula promove ativamente a valorização das instituições formadoras, por meio de iniciativas como a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, estimulando a integração entre as universidades e os sistemas estaduais e municipais de ensino. Ao preconizar que pelo menos a metade das vagas nas instituições federais de ensino superior deverão ser preenchidas por alunos oriundos da escola pública, o Anteprojeto de Reforma da Educação Superior cria um poderoso incentivo para que as universidades públicas cooperem de forma mais efetiva com as redes de ensino. O compromisso com a qualidade deve fazer com que as instituições de ensino superior não se preocupem apenas com critérios de seleção, mas se disponham a trabalhar com as escolas públicas, mobilizando todos os segmentos da comunidade acadêmica em prol da melhoria da educação básica.

147. Esta diretriz incorpora, ainda, uma preocupação prioritária em estabelecer o legalmente o proposto na Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – e não implementado ainda – o regime de colaboração entre os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de educação. Registre-se que no ano 2004, bem como no decorrer de 2005, avanços significativos têm sido efetivados, com sucessivas reuniões entre o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE).

Brasília, 29 de julho de 2005.

TARSO GENRO

Ministro de Estado da Educação



**ANTEPROJETO DE LEI DA
REFORMA DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR**

ANTEPROJETO DE LEI

Estabelece normas gerais para a educação superior no país, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera a Lei n.º 5.540 de 28 de novembro de 1968; a Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994; a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997; a Lei n.º 9.532, de 10 de dezembro de 1997; a Lei n.º 9.870, de 23 de novembro de 1999; o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001; a Lei n.º 10.480, de 2 de julho de 2002; a Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

**TÍTULO I
DAS NORMAS GERAIS DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR**

**CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1.º Esta Lei estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino e dá outras providências.

Art. 2.º As normas gerais para a educação superior se aplicam às:

- I – instituições públicas de ensino superior mantidas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;
- II – instituições comunitárias e particulares de ensino superior mantidas por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado; e
- III – instituições de pesquisa científica e tecnológica, quando promoverem a oferta de cursos e programas de graduação ou de pós-graduação.

Art. 3.º A educação superior é bem público que cumpre sua função social por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Parágrafo único. A liberdade de ensino à iniciativa privada será exercida em razão e nos limites da função social da educação superior.

Art. 4.º A educação superior tem por finalidade:

I – a formação pessoal e profissional de elevada qualidade científica, técnica, artística e cultural, nos diferentes campos do saber;

II – o estímulo à criatividade, ao espírito crítico e ao rigor acadêmico-científico;

III – a oferta permanente de oportunidades de informação e de acesso ao conhecimento, aos bens culturais e às tecnologias;

IV – o desenvolvimento da ciência, da tecnologia, da arte e da cultura;

V – o atendimento das necessidades sociais de formação e de conhecimento avançados;

VI – o aprimoramento da educação e das condições culturais para a garantia dos direitos sociais e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentável;

VII – a promoção da extensão, como processo educativo, cultural e científico, em articulação com o ensino e a pesquisa, a fim de viabilizar a relação transformadora entre universidade e sociedade; e

VIII – a valorização da solidariedade, da cooperação, da diversidade e da paz entre indivíduos, grupos sociais e nações.

Art. 5.º A instituição de ensino superior cumprirá seu compromisso social mediante a garantia de:

I – democratização do acesso e das condições de trabalho acadêmico;

II – formação acadêmica e profissional em padrões de qualidade aferidos na forma da lei;

III – liberdade acadêmica, de forma a garantir a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação;

IV – atividades curriculares que promovam o respeito aos direitos humanos e o exercício da cidadania;

V – incorporação de meios educacionais inovadores, especialmente os baseados em tecnologias de informação e comunicação;

VI – articulação com a educação básica;

VII – promoção da diversidade cultural, da identidade e da memória dos diferentes segmentos sociais;

VIII – preservação e difusão do patrimônio histórico-cultural, artístico e ambiental;

IX – disseminação e transferência de conhecimento e tecnologia visando ao crescimento econômico sustentável e à melhoria de qualidade de vida;

X – inserção regional ou nacional, por intermédio da interação permanente com a sociedade e o mundo do trabalho, urbano ou rural;

XI – estímulo à inserção internacional das atividades acadêmicas visando ao desenvolvimento de projetos de pesquisa e intercâmbio de docentes e estudantes com instituições estrangeiras;

XII – gestão democrática das atividades acadêmicas, com organização colegiada, assegurada a participação dos diversos segmentos da comunidade institucional;

XIII – liberdade de expressão e associação a docentes, estudantes e ao pessoal técnico e administrativo; e

XIV – valorização profissional dos docentes e do pessoal técnico e administrativo, inclusive pelo estímulo à

formação continuada e equalização das oportunidades acadêmicas.

Art. 6.º A educação superior abrangerá:

I – ensino em cursos de graduação, compreendendo bacharelado, licenciatura e cursos de educação profissional tecnológica, para candidatos que tenham concluído o ensino médio;

II – ensino em programas de pós-graduação *stricto sensu*, compreendendo cursos de mestrado e doutorado, de natureza acadêmica ou profissional, reconhecidos pelas instâncias federais competentes e em funcionamento regular, para candidatos graduados que atendam aos requisitos estabelecidos pelas respectivas instituições de ensino superior;

III – pesquisa e produção intelectual;

IV – extensão em programas e atividades, para candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas respectivas instituições de ensino superior;

V – formação continuada, em cursos para candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas respectivas instituições de ensino superior, abrangendo entre outros:

a) cursos sequenciais de diferentes níveis e abrangência; e

b) cursos em nível de pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e de especialização.

§ 1.º O acesso ao ensino superior depende de classificação em processo seletivo definido pela instituição de ensino superior.

§ 2.º As competências e conhecimentos adquiridos no mundo do trabalho e em cursos de formação continuada poderão ser considerados para a integralização de cursos superiores, de acordo com a legislação aplicável.

§ 3.º Os cursos de graduação, observada a carga horária estabelecida pelo Conselho Nacional de Educação, terão a duração mínima de três anos, excetuando-se:

I – cursos de educação profissional tecnológica, com duração mínima de dois anos; e

II – cursos estruturados na forma do § 4.º, com duração mínima de quatro anos.

§ 4.º As instituições de ensino superior, na forma de seus estatutos ou regimentos e respeitadas as diretrizes curriculares nacionais, poderão organizar seus cursos de graduação, exceto os de educação profissional tecnológica, incluindo um período de formação geral, em quaisquer campos do saber e com duração mínima de quatro semestres, com vistas a desenvolver:

I – formação humanística, científica, tecnológica e interdisciplinar;

II – estudos preparatórios para os níveis superiores de formação; e

III – orientação para a escolha profissional.

Art. 7.º Será concedido:

I – diploma com validade nacional nos seguintes casos:

a) conclusão de curso de graduação reconhecido pela instância competente; e

b) conclusão de curso compreendido em programa de pós-graduação *stricto sensu* reconhecido pela instância federal competente.

II – certificado ou atestado com validade nacional, respeitada a legislação aplicável, nos seguintes casos:

a) conclusão do período de formação geral, nos termos do § 4.º do Art. 6.º ; e

b) conclusão de cursos e atividades compreendidos em programas de extensão e de formação continuada, inclusive os cursos em nível de pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e de especialização.

§ 1.º Os diplomas expedidos por universidades e por centros universitários serão por eles próprios registrados, e aqueles conferidos por faculdades serão registrados em instituições de ensino superior indicadas pelo Conselho de Educação competente.

§ 2.º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso reconhecido do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

§ 3.º Os diplomas de mestrado e doutorado expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades que possuam cursos de pós-graduação *stricto sensu* avaliados e reconhecidos, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

Art. 8.º Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem no mínimo duzentos dias

de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado às provas finais.

§ 1.º As instituições tornarão pública, antes de cada período letivo, a organização curricular de seus cursos, incluindo plano de estudos com respectivas disciplinas, etapas, módulos ou outras formas de estruturação do ensino, requisitos, duração, qualificação dos docentes, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as condições publicadas.

§ 2.º Os estudantes que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial, poderão ter abreviada a duração dos seus cursos, de acordo com as normas da respectiva instituição de ensino superior.

§ 3.º É obrigatória a frequência dos estudantes a pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) das horas previstas para as atividades presenciais estabelecidas em cada disciplina e componente curricular, salvo normas específicas dos cursos e programas de educação a distância.

§ 4.º Não haverá distinção de padrão de qualidade entre os cursos superiores oferecidos nos turnos diurno e noturno e nas modalidades presencial e a distância.

Art. 9.º As instituições de ensino superior podem aceitar a transferência de alunos regulares para cursos afins, na hipótese de existência de vagas, e mediante processo seletivo específico.

§ 1.º A aceitação de transferência é compulsória, em qualquer época do ano e independente da existência da vaga, para instituições vinculadas a qualquer sistema

de ensino, quando requerida por servidor público, civil ou militar estudante, da administração direta ou indireta, ou seu dependente estudante, em razão de comprovada remoção ou transferência de ofício, que acarrete mudança de domicílio para o Município onde se situe a instituição reecedora, ou para localidade mais próxima desta.

§ 2.º No caso de transferência compulsória, dar-se-á matrícula do servidor ou seu dependente em instituição pública ou privada, conforme a respectiva origem.

§ 3.º Não se aplica a transferência compulsória quando o interessado se deslocar para assumir cargo efetivo em razão de concurso público, cargo comissionado ou função de confiança.

Art. 10. As instituições de ensino superior, quando da ocorrência de vagas, poderão abrir matrículas nas disciplinas de seus cursos a alunos não regulares que demonstrarem capacidade de cursá-las com proveito, mediante processo seletivo específico.

Parágrafo único. A alunos não regulares serão conferidos atestados de aproveitamento, que poderão ser considerados para a integralização de cursos superiores, de acordo com as normas estabelecidas pela instituição.

Art. 11. Os cursos superiores mencionados no art. 6.º desta Lei poderão ser ministrados nas modalidades presencial ou a distância.

§ 1.º A oferta de cursos superiores a distância deverá estar prevista no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição de ensino superior.

§ 2.º A oferta de cursos superiores a distância depende de credenciamento específico da instituição de ensino superior junto ao Ministério da Educação.

§ 3.º A instituição de ensino superior credenciada para oferta de cursos superiores a distância poderá operar em unidade da federação distinta de sua sede, observada a legislação aplicável.

§ 4.º Os diplomas e certificados de cursos e programas a distância, quando expedidos por instituições credenciadas para esta modalidade e registrados na forma da lei, terão validade nacional.

Art. 12. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) elaborará, a cada cinco anos, Plano Nacional de Pós-Graduação sujeito a homologação pelo Ministro de Estado da Educação, contemplando necessariamente:

- I – a articulação da pós-graduação *stricto sensu* com a graduação;
- II – a previsão para expansão do ensino de pós-graduação *stricto sensu*, inclusive com o aumento de vagas em cursos de mestrado e doutorado, acadêmicos ou profissionais, compatível com as necessidades econômicas, sociais, culturais, científicas e tecnológicas do País e, em especial, com as exigências desta Lei, para o gradativo incremento de mestres e doutores no corpo docente das instituições de ensino superior;
- III – os meios necessários para assegurar a manutenção e o aumento da qualidade tanto nos cursos já existentes quanto nos que venham a ser criados;
- IV – a consideração das áreas do conhecimento a serem incentivadas, especialmente aquelas que

atendam às demandas de política industrial e comércio exterior, promovendo o aumento da competitividade nacional e o estabelecimento de bases sólidas em ciência e tecnologia, com vistas ao processo de geração e inovação tecnológica; e

V – o desenvolvimento prioritário das regiões com indicadores sociais, econômicos, culturais ou científicos inferiores à média nacional, de modo a reduzir as desigualdades regionais e sociais.

Parágrafo único. A autorização de funcionamento e a recomendação de reconhecimento ou de renovação de reconhecimento de cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* pelo Conselho Nacional de Educação contarão com relatório exarado em caráter conclusivo pela Capes, a quem compete a verificação e a avaliação das condições institucionais de atendimento dos padrões de qualidade.

CAPÍTULO II DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Seção I Disposições Gerais

Art. 13. Poderá manter instituição de ensino superior:

I – o Poder Público; ou

II – pessoa física, sociedade, associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, cuja finalidade principal seja a formação de recursos humanos ou a produção de conhecimento.

§ 1.º As instituições de ensino superior mantidas pelo Poder Público terão personalidade jurídica própria.

§ 2.º Os atos jurídicos das instituições de ensino superior mantidas por pessoa jurídica de direito privado serão praticados por intermédio de sua mantenedora, excetuando-se os de natureza acadêmica.

§ 3.º O estatuto ou o contrato social da mantenedora de instituição privada de ensino superior, bem como atos e alterações que impliquem o controle de pessoal, patrimônio e capital social, serão devidamente informados ao órgão oficial competente do respectivo sistema de ensino.

§ 4.º Em qualquer caso, pelo menos 70% (setenta por cento) do capital total e do capital votante das entidades mantenedoras de instituição de ensino superior, quando constituídas sob a forma de sociedade com finalidades lucrativas, deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos.

§ 5.º É vedada a franquia no sistema de educação superior.

Art. 14. As instituições de ensino superior classificam-se como:

I – públicas, as instituições criadas e mantidas pelo Poder Público;

II – comunitárias, as instituições cujas mantenedoras sejam constituídas sob a forma de fundações ou associações instituídas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com ou sem orientação confessional ou filantrópica, e que inclua majoritária participação da comunidade e do Poder Público local ou regional em suas instâncias deliberativas; ou

III – particulares, as instituições de direito privado mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos.

§ 1.º Serão adotadas práticas de administração que conduzam à transparência nas instituições públicas, comunitárias ou particulares para a informação do Poder Público e da sociedade.

§ 2.º As atividades de pesquisa e extensão de instituições de ensino superior comunitárias poderão ser objeto de políticas específicas de qualificação promovidas pelo Poder Público.

Art. 15. As instituições de ensino superior, quanto à sua organização e prerrogativas acadêmicas, podem ser classificadas como:

- I – universidades;
- II – centros universitários; ou
- III – faculdades.

Art. 16. São comuns às instituições de ensino superior as seguintes prerrogativas:

- I – organizar-se de forma compatível com sua peculiaridade acadêmica, estabelecendo suas instâncias decisórias;
- II – elaborar e reformar seu estatuto ou regimento, cabendo às instâncias competentes a verificação de sua regularidade formal, observada a legislação aplicável;
- III – exercer o poder disciplinar relativamente a seu quadro de pessoal e ao corpo discente, na forma de seus estatutos e regimentos;

IV – fixar os currículos de seus cursos e programas, observadas as diretrizes curriculares pertinentes;

V – fixar seus objetivos pedagógicos, científicos, tecnológicos, artísticos, culturais e sociais;

VI – estabelecer calendário acadêmico, observadas as determinações legais;

VII – estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica e tecnológica, de produção artística e cultural e de extensão;

VIII – conferir graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos, na forma da lei;

IX – estabelecer normas e critérios para seleção, admissão e exclusão de seus estudantes, inclusive para admissão por transferência;

X – firmar contratos, acordos e convênios, observado o disposto no art. 13 § 2.º e § 5.º;

XI – aprovar e executar planos, programas e projetos de investimento, referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos e deles dispor, na forma prevista no ato de constituição, nas leis e no respectivo estatuto ou regimento, observado o disposto no art. 13 § 2.º; e

XII – receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultantes de convênios com entidades públicas e privadas, observado o disposto no art. 13 § 2.º.

Art. 17. As instituições de ensino superior deverão observar as seguintes diretrizes:

I – implementação de planos de carreira, bem como de capacitação e treinamento, para docentes e pessoal técnico e administrativo;

II – divulgação pública de critérios de seleção para admissão de docentes e pessoal técnico e administrativo;

III – avaliação institucional interna e externa, abrangendo seus cursos e programas, com a participação de docentes, estudantes, pessoal técnico e administrativo e representantes da sociedade civil;

IV – organização colegiada, garantida a prevalência da representação docente;

V – proteção da liberdade acadêmica contra o exercício abusivo de poder interno ou externo à instituição;

VI – garantia de condições dignas de trabalho aos docentes e pessoal técnico e administrativo;

VII – institucionalização do planejamento acadêmico e administrativo;

VIII – prévia tipificação de infrações disciplinares e de suas correspondentes penalidades, para os docentes, os estudantes e o pessoal técnico e administrativo, bem como dos processos administrativos para sua aplicação, garantido o direito ao contraditório; e

IX – estabelecimento de normas e critérios públicos de seleção e admissão de estudantes, levando em conta os efeitos sobre a orientação do ensino médio e em articulação com os órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino.

Seção II Da Universidade

Art. 18. Classificam-se como universidades as instituições de ensino superior que atendam aos seguintes requisitos mínimos:

I – estrutura pluridisciplinar, com oferta regular, em diferentes campos do saber, de pelo menos dezesseis cursos de graduação ou de pós-graduação *stricto sensu*, todos reconhecidos e com avaliação positiva pelas instâncias competentes, sendo, pelo menos, oito cursos de graduação, três cursos de mestrado e um curso de doutorado;

II – programas institucionais de extensão nos campos do saber abrangidos pela instituição;

III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, majoritariamente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

IV – metade do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, sendo pelo menos metade destes doutores; e

V – indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Parágrafo único. As universidades especializadas deverão oferecer, no mínimo, dez cursos de graduação ou de pós-graduação *stricto sensu*, reconhecidos e com avaliação positiva pelas instâncias competentes, sendo, pelo menos, seis cursos de graduação no campo do saber de designação, um curso de mestrado e um de doutorado, no mesmo campo do saber e cumprir o disposto nos incisos II, III, IV e V.

Art. 19. A universidade, no exercício de sua autonomia, deve promover concomitantemente:

- I – geração de conhecimentos, tecnologias, cultura e arte;
- II – disseminação e transferência de conhecimentos e tecnologias, preservação e difusão do patrimônio histórico-cultural, artístico e ambiental;
- III – formação acadêmica e profissional em padrões de qualidade reconhecidos nacional e internacionalmente; e
- IV – articulação com a sociedade, visando a contribuir por meio de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão para o desenvolvimento educacional, socioeconômico e ambiental sustentável de sua região.

Art. 20. A universidade goza de:

- I – autonomia didático-científica para definir seu projeto acadêmico, científico e de desenvolvimento institucional;
- II – autonomia administrativa para elaborar normas próprias, escolher seus dirigentes e administrar seu pessoal docente, discente, técnico e administrativo e gerir seus recursos materiais;
- III – autonomia de gestão financeira e patrimonial para gerir recursos financeiros e patrimoniais, próprios, recebidos em doação ou gerados através de suas atividades finalísticas.

Parágrafo único. A autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e patrimonial são meios de

assegurar a plena realização da autonomia didático-científica.

Art. 21. O exercício da autonomia universitária implica as seguintes prerrogativas específicas, sem prejuízo de outras:

- I – criar, organizar e extinguir na sua sede, localizada no Município ou no Distrito Federal, cursos e programas de educação superior; e
- II – fixar o número de vagas em seus cursos e programas, de acordo com a capacidade institucional e as necessidades de seu meio e as áreas de influência.

Parágrafo único. O *campus* fora de sede, devidamente autorizado, gozará das prerrogativas da sua sede desde que, isoladamente considerado, atenda às exigências previstas nos incisos II, III, IV e V do art. 18.

SEÇÃO III Do Centro Universitário

Art. 22. Classificam-se como centros universitários as instituições de ensino superior que atendam aos seguintes requisitos mínimos:

- I – estrutura pluridisciplinar, com oferta regular, em diferentes campos do saber, de pelo menos oito cursos de graduação, todos reconhecidos e com avaliação positiva pelas instâncias competentes;
- II – programa institucional de extensão nos campos do saber abrangidos pela instituição;
- III – um quinto do corpo docente em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, majoritariamente

com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e

IV – um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, sendo um terço destes doutores.

Parágrafo único. Os centros universitários especializados deverão oferecer, no mínimo, seis cursos de graduação no campo do saber de designação, reconhecidos e com avaliação positiva pela instância competente, e cumprir o disposto nos incisos II, III e IV.

Art. 23. Os centros universitários têm as seguintes prerrogativas:

I – atuar na sua sede, localizada no Município ou no Distrito Federal;

II – criar, no mesmo campo do saber, cursos congêneres, conforme explicitado e aprovado no seu Plano de Desenvolvimento Institucional, aos cursos de graduação que tenham sido positivamente avaliados pelas instâncias competentes; e

III – fixar o número de vagas em seus cursos e programas, de acordo com a capacidade institucional e as necessidades de seu meio e as áreas de influência.

Seção IV **Da Faculdade**

Art. 24. Classificam-se como faculdades as instituições de ensino superior que tenham como objetivo precípuo a formação pessoal e profissional de garantida qualidade científica, técnica, artística e cultural, e que atendam ao requisito mínimo de um quinto do

corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado em efetivo exercício docente.

Parágrafo único. Duas ou mais faculdades credenciadas, atuando no mesmo Município, podem articular suas atividades mediante regimento comum e direção unificada, na forma proposta por seu Plano de Desenvolvimento Institucional.

Seção V **Do Plano de Desenvolvimento Institucional**

Art. 25. As instituições de ensino superior deverão elaborar seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), contendo:

I – ‘projeto pedagógico da instituição e de cada um de seus cursos, identificando sua vocação educacional, definindo os campos do saber de sua atuação e explicitando, quando for o caso, a proposta de criação de cursos congêneres aos já oferecidos;

II – demonstração da relação entre o projeto pedagógico, a finalidade da educação superior e o compromisso social da instituição;

III – perspectiva de evolução da instituição no período de vigência do PDI; e

IV – avaliação do PDI anterior, quando for o caso.

Parágrafo único. O PDI, bem como seus aditamentos, uma vez avaliados na sua consistência e homologados pela instância competente, constituem termo de compromisso com o Poder Público, observados os dispositivos regulatórios.

Seção VI
Da Educação Superior no Sistema Estadual de Ensino

Art. 26. A educação superior nos sistemas estaduais de ensino compreende:

- I – as instituições de ensino superior estaduais e municipais; e
- II – órgãos e entidades de natureza pública, estaduais ou municipais, vinculados à educação superior no âmbito dos respectivos Estados e do Distrito Federal.

Parágrafo único. Os sistemas estaduais de ensino têm como órgão normativo da educação superior os respectivos Conselhos de Educação, conforme legislação própria.

Art. 27. Compete aos sistemas estaduais de ensino e ao sistema de ensino do Distrito Federal a definição das normas aplicáveis ao funcionamento das instituições de que trata o artigo anterior, especialmente quanto à função regulatória, excetuando-se os cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* e a modalidade de educação a distância.

Art. 28. A União poderá participar do financiamento das instituições estaduais e municipais de ensino superior que com ela celebrarem convênios ou consórcios públicos, na forma da Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, com o compromisso de expansão da oferta de vagas e de qualificação dos cursos e programas, inclusive visando à criação de novos estabelecimentos e cursos de ensino superior, observada a legislação do respectivo sistema de ensino.

TÍTULO II
DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 29. A educação superior no sistema federal de ensino compreende:

- I – as instituições de ensino superior mantidas pela União; e
- II – as instituições de ensino superior mantidas por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado.

Art. 30. A organização da instituição de ensino superior deverá prever a existência de uma ouvidoria, cujo titular, docente, técnico ou administrativo, deverá ter estabilidade garantida no período de exercício de seu mandato e ser eleito diretamente pelos segmentos da comunidade institucional, na forma do seu estatuto ou regimento.

Art. 31. A organização da universidade e do centro universitário será definida por seus colegiados superiores, na forma de seus estatutos e regimentos, assegurada a participação no colegiado superior de representantes dos docentes, dos estudantes, do pessoal técnico e administrativo e da sociedade civil, observada a participação majoritária de docentes em efetivo exercício na instituição, sendo pelo menos 50% (cinquenta por cento) destes mestres e doutores. 0000000000

Parágrafo único. Nas universidades e nos centros universitários, comunitários ou particulares, os integrantes

do colegiado superior indicados pela mantenedora não poderão exceder a 20% (vinte por cento) da representação total, independentemente do cargo e da atividade que exerçam na instituição de ensino superior.

Art. 32. A universidade deverá constituir conselho social de desenvolvimento, de caráter consultivo, presidido pelo reitor, conforme disposto em seus estatutos, com representação majoritária e plural da sociedade civil, com a finalidade de assegurar a participação da sociedade em assuntos relativos ao desenvolvimento institucional da universidade e às suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Parágrafo único. O conselho social de desenvolvimento terá as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras que lhe possam ser estatutariamente conferidas:

I – dar amplo conhecimento público das atividades acadêmicas da universidade, com vista à avaliação social de sua efetividade enquanto instituição;

II – acompanhar a execução do PDI; e

III – indicar demandas da sociedade para a fixação das diretrizes e da política geral da universidade, bem como opinar sobre todos os assuntos que lhe forem submetidos.

CAPÍTULO II DA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO

Art. 33. Cabe à União o exercício da função regulatória da educação superior no sistema federal de ensino.

§ 1.º A função regulatória será realizada mediante processos de pré-credenciamento, credenciamento, renovação de credenciamento, descredenciamento e alteração de classificação de instituições de ensino, e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos.

§ 2.º Deverá ser assegurada transparência e publicidade dos critérios adotados e da motivação para quaisquer atos administrativos decorrentes.

Art. 34. O credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de ensino superior, bem como o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos, terão prazos limitados, sendo renovados periodicamente, após processo regular de avaliação e supervisão.

§ 1.º Identificadas eventuais deficiências em processos de supervisão e avaliação e decorrido o prazo fixado para seu saneamento, poderão ser aplicadas as seguintes penalidades, ouvido o Conselho Nacional de Educação:

I – suspensão temporária de processo seletivo de cursos superiores;

II – suspensão temporária de prerrogativas de autonomia;

III – não renovação de reconhecimento de cursos por ela oferecidos;

IV – intervenção; e

V – descredenciamento.

§ 2.º No caso de instituição pública, o órgão do Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

Art. 35. O credenciamento de instituição de ensino superior do sistema federal de ensino somente será concedido após três anos, a partir de ato de pré-credenciamento pela instância competente do Poder Público.

§ 1.º No decorrer do período de pré-credenciamento, a instituição de ensino superior será submetida a processo específico de supervisão.

§ 2.º Decorrido o período definido no *caput*, a instituição de ensino superior pré-credenciada que obtiver resultado satisfatório nos processos de avaliação e supervisão poderá receber credenciamento, bem como obter reconhecimento dos cursos autorizados.

§ 3.º A instituição de ensino superior que infringir disposição de ordem pública ou praticar atos contrários aos fins declarados no seu estatuto ou regimento poderá ter o credenciamento cassado a qualquer tempo.

Art. 36. A universidade e o centro universitário somente serão criados por alteração de classificação de instituição de ensino superior, já credenciada e em funcionamento regular por no mínimo cinco anos, que apresente desempenho satisfatório nos processos de avaliação e supervisão realizadas.

Art. 37. A faculdade somente será pré-credenciada para oferta regular de pelo menos um curso de graduação.

§ 1.º A criação, por faculdade credenciada, de novos cursos de graduação congêneres a cursos já criados e que contem com avaliação positiva, será examinada com prioridade e procedimento sumário pelas instâncias regulatórias da União.

§ 2.º A faculdade credenciada poderá, após o ato de reconhecimento ou de renovação de reconhecimento de cursos de graduação avaliados positivamente, ampliar o número de vagas em até 50% (cinquenta por cento).

§ 3.º A faculdade credenciada poderá remanejar vagas entre turnos autorizados do mesmo curso.

Art. 38. O pré-credenciamento, o credenciamento, o descredenciamento, e a alteração de classificação de instituição de ensino superior, serão precedidos de manifestação do Conselho Nacional de Educação.

Parágrafo único. No caso de descredenciamento de instituição de ensino superior ou de indeferimento de pedido de credenciamento, o Ministério da Educação estabelecerá as providências a serem adotadas no sentido de salvaguardar os direitos dos estudantes.

Art. 39. Uma vez credenciada, a instituição de ensino superior deverá se submeter à renovação periódica de seu credenciamento e poderá ter sua classificação alterada, mediante processos de avaliação e de supervisão, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Ministério da Educação.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* a todas as instituições de ensino superior do sistema federal de

ensino, inclusive àquelas criadas anteriormente à vigência da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 40. A transferência de instituições de ensino superior e de seus cursos entre mantenedoras deverá ser previamente aprovada pela instância competente do Poder Público.

Art. 41 A educação superior na área das ciências da saúde articula-se com o Sistema Único de Saúde, de modo a garantir orientação intersetorial ao ensino e à prestação de serviços de saúde, resguardados os âmbitos de competências dos Ministérios da Educação e da Saúde.

Parágrafo único. As orientações gerais referentes aos critérios para autorização de novos cursos de graduação na área da saúde serão estabelecidas pelo Ministério da Educação, após manifestação do Conselho Nacional de Saúde e Conselho Nacional de Educação.

CAPÍTULO III DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

Art. 42. São comuns às instituições federais de ensino superior as seguintes diretrizes:

- I – inclusão de grupos sociais e étnico-raciais subrepresentados na educação superior;
- II – articulação com órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, em especial com as entidades de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica;

III – articulação com os demais sistemas de ensino visando à qualificação da educação básica e à expansão da educação superior;

IV – cooperação na redução de desigualdades regionais, mediante políticas e programas públicos de investimentos em ensino e pesquisa e de formação de docentes e pesquisadores;

V – formação e qualificação de quadros profissionais, inclusive por programas de extensão universitária, cujas habilitações estejam especificamente direcionadas ao atendimento de necessidades do desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico regional, do mundo do trabalho, urbano e do campo;

VI – eficiência, probidade e racionalização na gestão dos recursos;

VII – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

VIII – determinação da carga horária mínima de ensino, com atenção preferencial aos cursos de graduação;

IX – definição da política geral de administração da instituição; e

X – pleno aproveitamento da capacidade de atendimento institucional, inclusive pela admissão de alunos não regulares, mediante processo seletivo ou avaliação de capacidade, quando da ocorrência de vagas em atividades ou disciplinas dos cursos de graduação e pós-graduação.

Art. 43. As instituições federais de ensino superior, na elaboração de seus Planos de Desenvolvimento

Institucional, nos termos do art. 25, especificarão as metas e os objetivos que se propõem a realizar em ensino, pesquisa, extensão e assistência estudantil, com especial destaque aos projetos de expansão e qualificação institucional, em consonância com sua vocação institucional e as características da região.

§ 1.º O PDI deverá especificar o prazo para execução das metas e dos objetivos propostos, a fonte dos recursos necessários à sua execução, incluídas as receitas próprias, em especial quando impliquem novos investimentos em projetos de expansão e qualificação institucional.

§ 2.º O plano de trabalho das instituições federais de ensino superior com suas fundações de apoio abrangendo as atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como o desenvolvimento de infra-estrutura institucional, científica e tecnológica, deverá estar devidamente consignado nos respectivos Planos de Desenvolvimento Institucional.

Art. 44. A universidade tecnológica federal, o centro tecnológico federal e a escola tecnológica federal devem oferecer ensino médio integrado à educação profissional, nas áreas profissionais de sua atuação, com atenção à modalidade de educação de jovens e adultos.

Seção I **Da Universidade Federal**

Art. 45. A universidade federal é pessoa jurídica de direito público, instituída e mantida pela União, criada por lei, dotada de capacidade de auto-normaço

ção e de todas as prerrogativas inerentes à autonomia universitária, na forma da Constituição.

Parágrafo único. A Universidade Federal constitui ente jurídico peculiar, denominado universidade pública federal, na forma estabelecida pela Constituição, regendo-se por seu estatuto, aprovado pelo respectivo colegiado superior, cabendo às instâncias competentes da União a verificação de sua regularidade formal.

Art. 46. No exercício de sua autonomia, as universidades federais poderão:

- I – propor seu quadro de pessoal docente e técnico-administrativo, atendidas as normas gerais pertinentes e de acordo com o orçamento autorizado;
- II – remunerar serviços extraordinários e gratificar atividades específicas, conforme definição do conselho superior da instituição e os recursos disponíveis;
- III – contratar por tempo determinado pessoal docente e técnico-administrativo para atendimento de necessidades eventuais, conforme critérios definidos pelo conselho superior da instituição, através de processos seletivos e observados os recursos disponíveis;
- IV – elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;
- V – aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos disponíveis;
- VI – elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

VII – adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VIII – realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação da instância competente do Poder Público, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

IX – efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho; e

X – manter educação básica e profissional.

§ 1.º A prerrogativa prevista no inciso I será exercida em observância aos planos de carreira nacional, para docentes e pessoal técnico-administrativo, com piso salarial assegurado, e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, inclusive nas carreiras de ensino básico e profissional nas instituições que mantiverem as atividades previstas no inciso X.

§ 2.º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

Art. 47. O estatuto de universidade federal deve estabelecer a forma de escolha do Reitor e do Vice-Reitor, com ele registrado, mediante eleição direta pela comunidade.

§ 1.º O Reitor e o Vice-Reitor, com mandato de cinco anos, vedada a recondução, deverão possuir o título de doutor e ter pelo menos dez anos de docência no ensino superior público.

§ 2.º O mandato de Reitor e de Vice-Reitor se extingue pela aposentadoria, voluntária ou compulsória, pela renúncia e pela destituição ou vacância do cargo, na forma do estatuto.

Seção II 49

Do Centro Universitário Federal e da Faculdade Federal

Art. 48. O centro universitário federal e a faculdade federal são pessoas jurídicas de direito público, instituídas e mantidas pela União, criadas por lei.

§ 1.º O estatuto do centro universitário federal será proposto pelo respectivo colegiado superior, cabendo a sua aprovação e homologação pelas instâncias competentes da União.

§ 2.º O regimento da faculdade federal será proposto pelo respectivo colegiado superior, cabendo aprovação e homologação pelas instâncias competentes da União.

Seção III

Do Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior

Art. 49. A União aplicará, anualmente, nas instituições federais de ensino superior, nunca menos de 75% (setenta e cinco por cento) da receita constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1.º Excluem-se do cálculo a que se refere o *caput*:

I – os recursos alocados às instituições federais de ensino superior por entidades públicas de fomento ao

ensino e à pesquisa científica e tecnológica e por suas congêneres privadas;

II – os recursos alocados às instituições federais de ensino superior mediante convênios, contratos, programas e projetos de cooperação, por órgãos e entidades públicas federais não participantes do sistema federal de ensino superior, por outros órgãos e entidades públicas de qualquer nível de governo, bem como por organizações internacionais;

III – as receitas próprias das instituições federais de ensino superior, geradas por suas atividades e serviços;

IV – as despesas que não se caracterizem como de manutenção e desenvolvimento do ensino;

V – as despesas com inativos e pensionistas das instituições federais de ensino superior, sem prejuízo de seus direitos específicos;

VI – as despesas referentes a ações e serviços públicos de saúde promovidos pelos hospitais vinculados às instituições federais de ensino, contabilizadas para efeito do cumprimento do disposto no art. 198, § 2.º da Constituição Federal e art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

VII – as despesas com pagamentos de débitos judiciais originados em legislação vigente no período anterior à promulgação desta Lei, ou que resultem de atos posteriores que não tenham decorrido de decisão emanada das instituições federais.

§ 2.º Os pagamentos judiciais serão contabilizados para efeito do *caput* de acordo com a natureza da despesa que lhe deu causa.

§ 3.º Os excedentes financeiros de cada exercício, a qualquer título, serão automaticamente incorporados ao exercício seguinte, sem prejuízo do previsto no *caput*.

§ 4.º As instituições federais de ensino superior aplicarão, no mínimo, o equivalente a 12% (doze por cento) de seus orçamentos de manutenção e desenvolvimento do ensino em despesas de capital e despesas de custeio, excluídas as despesas de pessoal, nos termos das leis que regem as finanças públicas.

§ 5.º A instituição federal publicará anualmente o balanço das receitas auferidas e das despesas efetuadas no Diário Oficial da União.

Art. 50. Cada universidade federal deverá habilitar-se ao regime de orçamentação global, devendo a União repassar os recursos pactuados em duodécimos mensais.

§ 1.º As despesas referidas nos incisos IV, V, VI e VII do artigo anterior incluir-se-ão no orçamento global da instituição.

§ 2.º Os centros universitários e faculdades federais poderão se habilitar ao regime de orçamentação global, pelo atendimento de indicadores de gestão e desempenho institucional.

Art. 51. Em cada exercício, a diferença entre o aporte total de recursos previstos no art. 49 e o somatório dos orçamentos das instituições federais de ensino será destinada à expansão, interiorização e qualificação da educação superior pública federal.

Parágrafo único. A distribuição dos recursos previstos no *caput* será feita conforme orientação de comissão colegiada paritária, integrada por membros da comunidade acadêmica, da sociedade civil e dirigentes públicos, indicados pelo Ministro de Estado da Educação e pelo colegiado de dirigentes de instituições federais de ensino superior, mediante avaliação externa de cada instituição federal e de seu respectivo Plano de Desenvolvimento Institucional, na forma do regulamento.

Seção IV **Das Políticas de Democratização do Acesso e de Assistência Estudantil**

Art. 52. As instituições federais de ensino superior deverão formular e implantar, na forma estabelecida em seu Plano de Desenvolvimento Institucional, medidas de democratização do acesso, inclusive programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social.

Parágrafo único. As instituições deverão incentivar ações de nivelamento educacional, promovendo a participação de seus estudantes, apoiados por bolsas especiais para essa finalidade e por supervisão docente.

Art. 53. As medidas de democratização do acesso devem considerar as seguintes premissas, sem prejuízo de outras:

I – condições históricas, culturais e educacionais dos diversos segmentos sociais;

II – importância da diversidade social e cultural no ambiente acadêmico; e

III – condições acadêmicas dos estudantes ao ingressarem, face às exigências dos respectivos cursos de graduação.

§ 1.º Os programas de ação afirmativa e inclusão social deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas.

§ 2.º As instituições deverão oferecer, pelo menos, um terço de seus cursos e matrículas de graduação no turno noturno, com exceção para cursos em turno integral.

§ 3.º Será gratuita a inscrição de todos os candidatos de baixa renda nos processos seletivos para cursos de graduação, conforme normas estabelecidas e divulgadas pela instituição.

Art. 54. As medidas de assistência estudantil deverão contemplar, sem prejuízo de outras, a critério do conselho superior da instituição:

I – bolsas de fomento à formação acadêmico-científica e à participação em atividades de extensão;

II – moradia e restaurantes estudantis e programas de inclusão digital;

III – auxílio para transporte e assistência à saúde; e

IV – apoio à participação em eventos científicos, culturais e esportivos, bem como de representação estudantil nos colegiados institucionais.

Parágrafo único. As instituições federais de ensino superior deverão destinar recursos correspondentes a pelo menos 9% (nove por cento) de sua verba de

custeio para implementar as medidas previstas neste artigo.

TÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 55. As instituições de ensino superior deverão adaptar seus estatutos e regimentos ao disposto nesta Lei no prazo de dois anos, contados de 1.º de janeiro do primeiro ano subsequente ao da publicação desta Lei.

§ 1.º As universidades deverão atender ao disposto no art. 18, quanto aos cursos de mestrado, no prazo de seis anos, e, quanto aos cursos de doutorado, no prazo de oito anos, contados de 1.º de janeiro do primeiro ano subsequente ao da publicação desta Lei.

§ 2.º O requisito expresso no art. 24 deverá ser atendido no prazo de dois anos, contados de 1.º de janeiro do primeiro ano subsequente ao da publicação desta Lei.

§ 3.º As questões suscitadas por ocasião da adaptação de que trata o *caput* serão resolvidas pelo Ministério da Educação, ouvido o Conselho Nacional de Educação.

Art. 56. Os centros federais de educação tecnológica e as faculdades federais tecnológicas gozarão das prerrogativas atribuídas aos centros universitários federais especializados e às faculdades federais, respectivamente, garantidas as demais prerrogativas definidas pelas Leis de criação dessas instituições.

Art. 57. O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, em um ano contado a partir de 1.º de

janeiro do ano imediatamente subsequente ao da publicação desta Lei, projeto de lei instituindo novo plano de carreira do magistério superior das instituições federais de ensino superior.

Art. 58. O disposto no art. 47, § 1.º, aplicar-se-á aos dirigentes da universidade federal que forem empossados após a publicação desta Lei.

Art. 59. A Caixa Econômica Federal fica autorizada a realizar extração anual especial com destinação da renda líquida exclusivamente para o financiamento da educação superior pública federal, referente a todas as modalidades de Loterias Federais existentes, regidas pelo Decreto-Lei n.º 204, de 27 de fevereiro de 1967, e pelas demais normas aplicáveis, e mediante aprovação das respectivas regras pelo Ministério da Fazenda.

Art. 60. Será realizada, com periodicidade inferior a quatro anos, Conferência Nacional da Educação Superior, patrocinada pelo Ministério da Educação.

Parágrafo único. Sem prejuízo de outros temas, caberá à Conferência Nacional propor:

I – a atualização das exigências mínimas quanto à titulação docente, ao regime de trabalho docente em tempo integral e à obrigatoriedade de oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* para efeito de classificação das instituições de ensino superior em universidade, centro universitário e faculdade; e

II – a revisão dos parâmetros de financiamento das instituições federais de ensino superior.

Art. 61. O Art. 2.º da Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994, passa a vigorar acrescido de parágrafo único com a seguinte redação:

“Parágrafo único. São condições para credenciamento e renovação de credenciamento de que trata o inciso III:

I – estatuto referendado pelo conselho superior da instituição apoiada;

II – órgão deliberativo superior da fundação integrado por no mínimo um terço de membros designados pelo conselho superior da instituição apoiada; e

III– demonstrações contábeis do exercício social, acompanhadas de parecer de auditoria independente, bem como relatório anual de gestão, encaminhados ao conselho superior da instituição apoiada para apreciação, em até sessenta dias após a devida aprovação pelo órgão deliberativo superior da fundação”.

Art. 62. O art. 24 da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido do inciso VIII, com a seguinte redação:

“Art. 24.
.....

VIII – mantenedora de instituição educacional”.

Art. 63. O art. 12 da Lei n.º 9.532, de 10 de dezembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 12.
.....

§ 2.º Para gozo da imunidade, as instituições a que se refere este artigo estão obrigadas a atender aos seguintes requisitos:

.....
.....

h) não alienar ou constituir ônus reais sobre bens do ativo, ou realizar quaisquer outros atos que gerem obrigações para a instituição no interesse preponderante de seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores;

i) não firmar quaisquer contratos a título oneroso com seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores;

j) não permitir a utilização, em condições privilegiadas, de quaisquer recursos, serviços, bens ou direitos de propriedade da instituição imune por seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores;

l) outros requisitos estabelecidos em lei, relacionados ao funcionamento das instituições a que se refere este artigo.

§3.º
.....

§4.º Deverão ser arquivados no órgão competente para registro dos atos constitutivos das instituições de que trata este artigo, todos os atos praticados ou contratos celebrados pela mesma que sejam relacionados direta ou indiretamente com seus associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores.

§5.º Para fins deste artigo, são equiparados aos associados, dirigentes, sócios, instituidores ou mantenedores das entidades sem fins lucrativos seus cônjuges ou parentes até segundo grau, ou, ainda, seus controladores, controladas e coligadas e seus respectivos sócios e administradores”.

Art. 64. O art. 2.º da Lei n.º 9.870, de 23 de novembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2.º O estabelecimento de ensino deverá divulgar, em local de fácil acesso ao público, o texto da proposta de contrato, o valor apurado na forma do art. 1.º e o número de vagas por sala-classe, no período mínimo de sessenta dias antes do final do período letivo, conforme calendário e cronograma da instituição de ensino”.

Art. 65. O item 4.3 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001, passa a vigorar acrescido dos subitens 24, 25 e 26, com a seguinte redação:

“4.3

24. Ampliar a oferta de ensino público mediante expansão do sistema público federal e cooperação entre os sistemas públicos federal e estaduais de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% (quarenta por cento) do total das vagas, prevendo inclusive a parceria ou o consórcio público da União com os Estados e os Municípios na criação de novos estabelecimentos de ensino superior.

25. As instituições federais de ensino superior, segundo etapas fixadas em cronogramas constantes de seu Plano de Desenvolvimento Institucional, deverão alcançar, sem prejuízo do mérito acadêmico, até 2015, o atendimento pleno dos critérios de proporção de pelo menos 50% (cinquenta por cento), em todos os cursos de graduação, de estudantes egressos integralmente do ensino médio público, respeitada a proporção regional de afrodescendentes e indígenas, devendo prever em seu PDI o cronograma de implantação.

26. As instituições federais de ensino superior que venham a ser criadas, bem como novos *campi* ou unidades administrativas das já existentes, deverão implementar, desde o seu primeiro processo seletivo, o atendimento pleno dos critérios estabelecidos no subitem anterior”.

Art. 66. O art. 12 da Lei n.º 10.480, de 2 de julho de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.12.
.....

§ 3.º Os dirigentes dos órgãos jurídicos da Procuradoria-Geral Federal serão nomeados por indicação do Advogado-Geral da União, observado, quanto às universidades federais, o disposto no § 6.º deste artigo.
.....

§ 6.º Os procuradores-chefes dos órgãos jurídicos da Procuradoria-Geral Federal junto às universidades federais serão indicados pelos reitores, dentre integrantes do quadro próprio da Procuradoria-Geral Federal, e aprovados pelo Advogado-Geral da União”.

Art. 67. O art. 43 da Lei n.º 9.394, de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 43. Sem prejuízo do atendimento das diretrizes estabelecidas por esta Lei, a educação superior reger-se-á por Lei específica”.

Art. 68. Revogam-se os art. 44 a 57 da Lei n.º 9.394, de 1996, e a Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968.

Art. 69. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), por meio da revista Estudos, de conteúdo temático, priorizará a publicação de textos apresentados nos seminários realizados pela Associação.

A revista Estudos poderá, excepcionalmente, publicar trabalhos (ensaios, artigos de pesquisa, textos de referência e outros) sobre temas e questões de interesse específico das instituições de ensino superior associadas, os quais deverão ser submetidos à aprovação da Diretoria da ABMES e do Conselho Editorial.

Em ambos os casos, os trabalhos deverão ser inéditos e enviados para a publicação exclusiva da revista Estudos.

Apresentação dos originais

Observar as seguintes normas na apresentação dos originais:

1. Título acompanhado do subtítulo, quando for o caso, claro, objetivo e sem abreviaturas;
2. Nome do autor e colaboradores por extenso, em itálico e negrito, com chamada (*) para rodapé, onde serão indicadas duas credenciais escolhidas pelo autor;
3. Dados sobre o autor – nome completo, endereço para correspondência, telefone, fax, e-mail, vinculação institucional, cargo, área de interesse, últimas publicações.
4. Resumo de dez linhas que sintetize os propósitos, métodos e principais conclusões.

5. Texto digitado em espaço duplo, fonte 12, versão Word 7.0 ou superior. Salvo casos absolutamente excepcionais e justificados, os originais não devem ultrapassar o limite de 15 a 20 páginas digitadas. O texto poderá, também, ser enviado por e-mail (abmes@abmes.org.br).
6. Citações a autores, no correr do texto, bem como as referências bibliográficas, deverão subordinar-se às normas da ABNT. Quando a citação do autor estiver fora do parênteses, usar letras maiúsculas e minúsculas. Exemplo: De acordo com Barbosa (2002, p.26), “o protestantismo no Brasil foi encarado como intruso durante todo o século XIX, tanto pelos missionários que lutaram para superar as difíceis barreiras, mas principalmente pelos representantes da Igreja Romana”. Ou: “O protestantismo no Brasil foi encarado como intruso durante todo o século XIX, tanto pelos missionários que lutaram para superar as difíceis barreiras, mas principalmente pelos representantes da Igreja Romana”. (BARBOSA, 2002, p.26) E, ainda na citação da citação: Analisando a marcha abolicionista no Brasil, perguntou-se à época: “o que nós queremos que o Brasil se torne? Para que é que trabalhamos todos nós, os que, com a opinião dirigimos seus destinos?” (RODRIGUES, 1871 apud BARBOSA, 2002, p. 115).
7. Obras do mesmo autor e do mesmo ano deverão ser ordenadas em ordem alfabética, seguidas de letras do alfabeto: 1997a, 1997b, 1997c, discriminando-as, no corpo do texto, sempre que forem citadas.
8. Notas exclusivamente de natureza substantiva deverão ser numeradas seqüencialmente e digitadas em folhas separadas.
9. Ilustrações complementares – quadros, mapas, gráficos e outras – deverão ser apresentadas em folhas separadas do texto, com indicação dos locais onde devem ser inseridas, numeradas, tituladas, com a indicação da fonte. Sempre que possível, devem estar confeccionadas para reprodução direta.
10. Siglas e abreviações deverão aparecer registradas entre parênteses, seguidas de suas significações. As siglas de mais de quatro letras formando palavras devem aparecer em caixa alta e baixa. Exemplo: Unesco, Semesp, Funadesp.
11. Citações de mais de três linhas e menos de 15 deverão ser colocadas a 4 cm da margem, em espaço simples, fonte 10 e sem aspas.
12. Palavras e/ou expressões em língua estrangeira deverão aparecer em itálico.

Referências bibliográficas

1. Livros

DIAS, Gonçalves. *Gonçalves Dias: poesia*. Organizada por Manuel Bandeira; revisão crítica por Maximiano de Carvalho e Silva. 11.^aed. Rio de Janeiro: Agir, 1983. 175p.

BARBOSA, José Carlos. *Negro não entra na igreja: espia na banda de fora*. Protestantismo e escravidão no Brasil Império. Piracicaba: Editora Unimep, 2002. 221p.

COLASANTI, Marina. *Esse amor de todos nós*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000. 231p.

OLIVEIRA, José Palazzo et al. *Linguagem APL*. Porto Alegre: CPGCC da UFRGS, 1973. 15p.

2. Artigos em revistas

MOURA, Alexandrina Sobreira de. Direito de habitação às classes de baixa renda. *Ciência & Trópico*, Recife, v.11, n.1, p.71-78, Jan./Jun. 1983.

METODOLOGIA do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 162, p. 323-330, Abr./Jun. 1980.

3. Artigos em jornais

COUTINHO, Wilson. O Paço da Cidade retorna seu brilho barroco. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 6 Mar. 1985. Caderno B, p.6.

BIBLIOTECA climatiza seu acervo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 Mar. 1985. p.11, c. 4.

4. Leis, decretos e portarias

BRASIL. Decreto-lei n.º 2423, de 7 de abril de 1998. Estabelece critérios para pagamento de gratificações e vantagens pecuniárias as titulares de cargos e empregos da Administração Federal direta e autárquica e dá outras providências. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, v. 126, n.66, p.6009, 8 Abr. 1998. Seção 1, p.1.

5. Coletâneas

ABRANCHES, Sérgio Henrique. *Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975*, in O. B. Lima & S. H. Abranches (org.), *As origens da crise*, São Paulo, Iuperj/Vértice, 1987.

6. Teses acadêmicas

VON SIMSON, Olga de Moraes. *Branco e negro no carnaval popular paulistano*. Tese de Doutorado. FFLCH/USP, 1989.

O envio de trabalhos implica cessão de direitos autorais para a revista.

Serão fornecidos ao autor principal de cada artigo cinco (5) exemplares do número da revista em que seu artigo for publicado.

Os textos assinados são de responsabilidade de seus autores.

Esta obra foi composta em Times New Roman e impressa nas oficinas da Athalaia Gráfica e Editora Ltda, no sistema off-set sobre papel off-set 90g/m², com capa em papel couchê fosco 240g/m², para a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), em novembro de 2005.