

A LIVRE INICIATIVA E REFORMA UNIVERSITÁRIA BRASILEIRA

CELSO DA COSTA FRAUCHES^(*)

RESUMO

O presente trabalho faz breve histórico das reformas de educação superior promovidas até 1996, uma análise crítica da proposta de reforma universitária do Ministério da Educação, delinea propostas da livre iniciativa na educação superior e analisa os conflitos e pontos de convergência entre a proposta governamental e a da iniciativa privada, segundo a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior.

1 – INTRODUÇÃO

A história da educação superior, no Brasil, ainda não completou dois séculos.

O ensino superior foi implantado no Brasil a partir da transmigração da Família Real portuguesa, em 1808. A partir dessa data é que são criados os primeiros cursos superiores de Medicina, Direito e Engenharia.

Eram instituições isoladas, mantidas pelo Estado, destinadas a formarem profissionais para atender às necessidades do próprio Estado e da sociedade. A universidade, pela reunião de quatro faculdades isoladas, surge, por lei, em 1920, somente iniciando o seu funcionamento em 1937.

Durante o Império e boa parte da República, a iniciativa privada ficou à margem da oferta do ensino superior. A participação da livre iniciativa nesse nível de ensino torna-se efetiva com a primeira LDB, de 1961.

A Constituição de 88, em seu art. 209, veio assegurar, efetivamente, a participação da iniciativa privada na oferta de ensino, em todos os níveis:

Art. 209. 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.

A segunda LDB, a de 1996, criou entraves burocráticos à participação da livre iniciativa na educação superior, estabelecendo as figuras de credenciamento e recredenciamento e de reconhecimento e renovação de reconhecimento não previstas na Constituição de 1988.

^(*) Consultor sênior do Instituto Latino-Americano de Planejamento Educacional, Brasília, DF.



2 – AS REFORMAS DA REPÚBLICA

2.1 – REFORMA BENJAMIM CONSTANT

Com a Proclamação da República, o Governo Provisório, sob o comando de Manoel Deodoro da Fonseca, cria, em 1891, o Conselho de Instrução Superior. Benjamim Constant era ministro da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, o ministério responsável pelos negócios da educação. A legislação da reforma de 1891 consiste, na realidade, de um estatuto para as instituições de ensino superior existentes: Faculdades de Direito, de Medicina, Escolas Politécnicas, de Minas e de Engenheiro Geógrafo.

A legislação permite a existência de estabelecimentos particulares, sob a denominação de "Faculdades Livres", como concessão do Poder Público, "com todos os privilégios e garantias de que gozarem as faculdades federais".

2.2 – REFORMA EPITÁCIO PESSOA

Dois anos depois, em 1901, tendo Campos Sales como presidente constitucional, faz-se a Reforma Epitácio Pessoa, então ministro da Justiça e Negócios Interiores, órgão responsável pela educação.

A base dessa reforma é o Decreto nº 3.390, de 1º/1/1901. O decreto disciplina a organização, composição e funcionamento das faculdades de Direito, Medicina, a Escola Politécnica, a de Minas e o Ginásio Nacional, mantendo os currículos e as cadeiras estabelecidos na Reforma Benjamim Constant.

A participação da iniciativa privada ainda é tímida ou nula. O decreto prevê a existência de estabelecimentos de ensino superior ou secundário fundados pelos Estados, pelo distrito Federal ou por "qualquer associação ou indivíduo", aos quais o governo poderá "conceder os privilégios dos estabelecimentos federais congêneres".

2.3 – REFORMA RIVADÁVIA CORREA

Dez anos depois, em 1911, sob a presidência de Hermes da Fonseca, Rivadávia Correa, como ministro da Justiça e Negócios Interiores, consegue a aprovação, pelo Decreto nº 8.659, de 5/4/1911, da Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental.

Novamente, são mantidos os currículos e as cadeiras da Reforma Benjamim Constant para os cursos superiores existentes.

A iniciativa privada ainda não faz parte da educação superior brasileira.

2.4 – REFORMA CARLOS MAXIMILIANO

Em 1915, o ministro da Justiça e Negócios Interiores, Carlos Maximiliano, consegue fazer aprovar o Decreto nº 11.530, de 18/3/1915, que reorganiza o ensino secundário e o superior. Era presidente da República Venceslau Braz.

A Reforma Carlos Maximiliano mantém o Conselho Superior de Ensino, mas altera o currículo das Faculdades Federais de Direito (Pernambuco e São Paulo), Medicina (Bahia e Rio de Janeiro), incluindo Odontologia e Farmácia e Escola Politécnica (Rio de Janeiro): Engenharia civil, Mecânica e de Eletricidade e industrial.

A livre iniciativa continua ser marginal à oferta do ensino superior..

2.5 – REFORMA JOÃO LUIZ ALVES

A Reforma João Luiz Alves, então ministro da Justiça e Negócios Interiores, também chamada Lei Rocha Vaz, surge em 1925, sob a presidência de Arthur Bernardes, com o Decreto nº 16.782-A, de 13/1/1925, que estabelece o concurso da União para a difusão do

ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências.

Esta reforma avança, embora timidamente, sobre a organização e o funcionamento de todos os níveis de ensino. Cria o Conselho Nacional de Ensino, em substituição ao Conselho Superior de Ensino, e altera o currículo dos cursos de Direito, Medicina, Farmácia, Odontologia e Engenharias (civil, elétrica e industrial).

Pela primeira vez na legislação educacional brasileira, surge a figura da universidade: a Universidade do Rio de Janeiro. Prevê a criação de outras universidades nos Estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

A iniciativa privada ainda é marginal.

2.6 – REFORMA FRANCISCO CAMPOS

A Revolução de 1930, que iniciou a Era Vargas, fez a sua reforma em 1931. A Reforma Francisco Campos, cujo patrono ocupava o já criado Ministério da Educação e Cultura (MEC), foi estabelecida pelo Decreto nº 19.851, de 11/4/1931.

A Reforma Francisco Campos foi a primeira a colocar a universidade como modelo para o desenvolvimento do ensino superior, estabelecendo a organização, composição, competência e funcionamento da administração universitária (reitoria, conselho universitário, assembleia geral universitária, institutos, conselho técnico-administrativo, congregação etc.) e prevendo a representação estudantil. As instituições não-universitárias seriam a exceção.

Pela primeira vez introduz-se a "investigação científica" como um dos objetivos do ensino universitário, no Brasil.

As universidades poderão ser criadas e mantidas pela União, pelos Estados, ou sob a forma de fundações ou de associações, por particulares, constituindo universidades federais, estaduais e livres. As "universidades livres" (privadas) podem ser "equiparadas" às universidades federais, assim como as universidades estaduais.

A livre iniciativa tem a oportunidade de ingressar na oferta do ensino superior.

2.7 – REFORMA DE 1961 – A 1ª LDB

A Reforma Francisco Campos ultrapassou o regime ditatorial, vigorando ainda por mais quinze anos, durante o período democrático que se seguiu à queda de Vargas. Durou trinta anos, caindo em 1961 com a primeira lei de diretrizes e bases da educação nacional – a Lei nº 4.024, de 20/12/1961. O presidente era João Goulart e o primeiro ministro Tancredo Neves. O ministro da Educação e Cultura era Antônio de Oliveira Brito.

Pela primeira vez uma lei disciplina a organização e o funcionamento do ensino brasileiro, em todos os níveis.

A liberdade de ensino é a marca mais significativa da primeira LDB, assegurando igualdade entre estabelecimentos de ensino públicos e particulares "legalmente autorizados". Abandona-se a expressão "universidade livre" ou "faculdade livre" para designar as instituições privadas de ensino superior.

A iniciativa privada tem significativo avanço da educação superior, a partir da Lei 4.024, de 1961.

2.8 – REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 68

Transcorriam os "anos de chumbo" da ditadura militar, instaurada em 1964. O general Costa e Silva representava os militares na presidência da República. Em 1968, o Congresso Nacional aprovou a Reforma Universitária, pela Lei nº 5.540, de 28/11/68, fixando normas de organização e funcionamento do ensino superior, e o presidente da República, invocando o

Ato Institucional nº 5, de 13/12/68, editou o Decreto-lei nº 464, de 11/2/1969, estabelecendo "normas complementares à Lei nº 5.540". O gaúcho Tarso Dutra era o ministro da Educação e Cultura.

Trata-se, na realidade, de uma LDB para o ensino superior, revogando os dispositivos da Lei 4.024, de 1961, sobre esse nível de ensino.

Características principais da Reforma Universitária de 1968:

- ensino indissociável da pesquisa;
- assegura autonomia das universidades (didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira);
- a universidade como ambiente prioritário para o desenvolvimento do ensino superior, embora permita a existência dos estabelecimentos isolados (vide Reforma Francisco Campos);
- modelo organizacional único para as universidades, públicas ou privadas (art. 11):
- primeiro ciclo de estudos (ciclo básico), tendo por objetivo a recuperação de insuficiências evidenciadas pelo concurso vestibular na formação de alunos; orientação para escolha da carreira e realização de estudos básicos para ciclos ulteriores;
- elimina a cátedra e a sua vitaliciedade;
- estabelece o Departamento como "a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal", compreendendo disciplinas afins;
- impõe o regime de matrícula semestral por disciplina, em substituição à matrícula por série anual (até então vigente), com pré-requisitos;
- o Crédito como unidade de medida para a contabilidade acadêmica de integralização curricular;
- a extensão como instrumento para a melhoria das condições de vida da comunidade e participação no processo de desenvolvimento;
- vestibular unificado para todos os cursos da mesma instituição;
- renovação periódica do reconhecimento de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior;
- necessidade social como requisito para a autorização de instituições e cursos superiores;
- representação estudantil nos órgãos colegiados; estimula a criação dos diretórios centrais dos estudantes e dos diretórios setoriais ou centros acadêmicos;

A Reforma Universitária de 68 teve início, efetivamente, em 1967, com a edição de decretos-leis voltados para as instituições federais de ensino. A Lei 5.540/68 e o Decreto-lei 464/69 vieram consolidar a reforma e ampliá-la para todos os sistemas de ensino.

A reforma de 1968 representa, sem dúvida, considerável avanço na modernização da educação superior brasileira, ressaltados os aspectos autocráticos, frutos do regime então vigente, centralizador e ditatorial.

2.9 – REFORMA DARCY RIBEIRO

O Congresso Nacional discutia, desde a Constituição de 1988, vários projetos de lei sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

Em 1996, assume o Ministério da Educação o prof. Paulo Renato Souza, que deseja uma nova lei para a educação. No Senado, o então senador Darcy Ribeiro assume a relatoria da matéria e apresenta um substitutivo, contemplando sugestões do MEC e de outras fontes interessadas no desenvolvimento da educação.



IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul

Florianópolis, 8, 9 e 10 de dezembro de 2004



A Lei Darcy Ribeiro tem várias "marcas" do próprio senador, especialmente a sua obsessão pela formação adequada dos professores para a educação básica, com o capítulo sobre os "profissionais da educação", e a democratização da universidade, com os cursos seqüenciais.

A nova LDB inova em todos os níveis da educação, constituindo-se, realmente, em uma verdadeira reforma, em relação à legislação vigente em 1996. Destacam-se os seguintes pontos:

- objetivos mais abrangentes da educação superior;
- diversidade dos cursos de nível superior: seqüenciais, de graduação (tecnologia, bacharelado e licenciatura), de pós-graduação (doutorado, mestrado, especialização, aperfeiçoamento, atualização), de extensão e outros, estes, a serem caracterizados no projeto pedagógico;
- IES públicas ou privadas "com variados graus de abrangência ou especialização", possibilitando, entre outras, o surgimento dos centros universitários e dos centros de educação tecnológica;
- a universidade deixa de ser a organização preferencial para a oferta do ensino superior;
- acaba com o modelo departamental, obrigatório, até então, para as universidades; permite variados tipos ou modelos de organização para as universidades e as instituições não-universitárias;
- o descredenciamento de IES, desativação de cursos, intervenção em instituições e suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, "após prazos para saneamento de deficiências";
- aumento do ano letivo para duzentos dias;
- alunos que "tenham extraordinário aproveitamento nos estudos" poderão ter abreviada a duração dos seus cursos;
- processo seletivo em substituição ao tradicional vestibular, sem regulação do MEC;
- pré-requisitos para o credenciamento de universidades;
- as atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a outras IES "que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa";
- reconhecimento e certificação de conhecimento adquirido na educação profissional ou no trabalho, "para prosseguimento ou conclusão de estudos";
- torna possível a educação a distância;

A Lei nº 9.394, de 1996, recebeu duas leis anteriores:

- Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que altera dispositivos da Lei 4.024, de 1961, e cria o Conselho Nacional de Educação, em substituição ao Conselho Federal de Educação, e estabelece avaliações periódicas das IES e dos cursos superiores, incluindo os exames nacionais de cursos (*provão*) e
- Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995, que estabelece normas para o processo de escolha dos dirigentes das IES públicas e das particulares.

Outras leis foram editadas, após 1996, para alterar ou complementar a Lei 9.394.

3 – A REFORMA TARSO GENRO

No documento "REAFIRMANDO PRINCÍPIOS E CONSOLIDANDO DIRETRIZES DA REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR", divulgado pelo Ministério da Educação em

2 de agosto findo^{*}, o ministro Tarso Genro, pela primeira vez, desde que lançou a Reforma Universitária, delinea os princípios, as diretrizes e as condições políticas, acadêmicas e estruturais para a reforma.

O documento estabelece os seguintes princípios para a "construção de uma Lei Orgânica que regule o Sistema de Educação Superior no País":

- a) *Educação é um bem público e direito básico e universal dos cidadãos, devendo ser entendida enquanto fator estratégico para a nação, para valorização de seu passado, fortalecimento de seu presente e criação de seu futuro;*
- b) *A Educação, como direito subjetivo, é um elemento de transformação pessoal e de participação na cidadania, devendo ser acessível a todos, em todas as fases da vida, constituindo-se em fator de justiça social, oferecendo equidade de oportunidades a todos os cidadãos, contribuindo para a redução de desigualdades regionais, sociais e étnico-culturais;*
- c) *A qualidade é indispensável para a garantia do papel social e político da Educação; a Universidade, em particular, deve constituir-se em elemento de referência. Deve, também, ser a expressão de uma sociedade democrática e pluricultural em que se cultiva a liberdade, a solidariedade e o respeito às diferenças.*
- d) *A Universidade é, também, o ambiente em que, especialmente, se reinventa a solidariedade e a partilha de saberes, promovendo a inclusão social e produzindo conhecimentos dirigidos à construção de um futuro melhor para todos;*
- e) *A missão central e estratégica do Sistema de Ensino Superior, tanto Público como Privado, no projeto de desenvolvimento cultural, econômico e social do país, é formar profissionais de qualidade, produzir ciência e tecnologia, assim como cooperar no entendimento do ser humano e do meio em que vive, gerando e divulgando conhecimentos culturais, científicos e técnicos. Deve, também, promover a profunda relação com a sociedade, valorizando a extensão como instância de mediação entre as Instituições de Educação Superior e a sociedade;*
- f) *A necessidade de reconhecer a pluralidade e a diversidade regional das Instituições do Sistema Federal, estabelecendo um novo marco regulatório de autonomia para as Universidades e de prerrogativas para Faculdades, Faculdades Integradas, Centros Universitários e Centros de Educação Tecnológica, em coerência com os princípios gerais de eficiência e responsabilidade, comprometendo a participação das comunidades, interna e externa, na supervisão dos rumos das Instituições;*
- g) *O papel do Estado é supervisionar a Educação Superior. A qualidade acadêmica necessita ser conjugada com relevância social e equidade, implantando um Sistema Nacional de Avaliação, cujos resultados se articulem com a Regulação, recuperando a capacidade do Estado de estabelecer padrões mínimos de qualidade. Da mesma forma, combater desigualdades sociais e regionais, e acompanhar e supervisionar o Sistema Federal de Ensino Superior, entendido este processo tanto em colaboração com a imprescindível melhoria de qualidade do Ensino Básico como conectando-se com a Pós-Graduação;*

* Para ler o documento na íntegra, acessar:

http://www.mec.gov.br/reforma/menu_documentos_tipo.asp?tipo=Documentos



- h) *O fortalecimento do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas Universidades;*
- i) *Gratuidade no ensino nas Instituições do Sistema Público Federal;*
- j) *Vínculo com os demais níveis de educação, em especial com a formação de professores do outros níveis de ensino.*

Como diretrizes gerais para a reforma, o documento fixa os seguintes tópicos, "que permitem estabelecer um pacto de qualidade em torno de uma Reforma da Educação Superior": Missão da Educação Superior, Autonomia e Financiamento, Acesso e Permanência, Estrutura e Gestão, Avaliação e Conteúdos e Programas.

Segundo o documento, "esses tópicos devem ser compreendidos como um conjunto articulado que condiciona cada um de seus componentes":

- *A questão norteadora é a missão da Educação Superior. Através da compreensão da missão podemos encontrar um ponto em que se articulam a ação da instituição acadêmica e as atribuições estabelecidas pelo mandato popular de que o Governo está investido. Em torno da missão equilibram-se a autonomia da instituição universitária e a soberania popular expressa no Programa de Governo.*
- *Autonomia, financiamento e avaliação são aqui consideradas como condições políticas para a realização dessa missão, enquanto qualidade, equidade e relevância são condições acadêmicas que, articuladas por estruturas e formas de gestão adequadas, podem garantir a realização dos objetivos.*
- *Cabe ao Estado, prioritariamente, criar as condições políticas, definindo autonomia e prerrogativas correlatas, garantindo condições de financiamento e tributação, estabelecendo processos de avaliação e regulação para o adequado funcionamento do sistema. As instituições são, prioritariamente, responsáveis pelas condições acadêmicas, apresentando e debatendo critérios de qualidade, equidade e relevância que atendam às exigências da sociedade. Cabe à negociação sobre as estruturas e formas de gestão estabelecer os parâmetros de funcionamento institucional que garantam o cumprimento da missão da Educação Superior.*

Na apresentação do documento, dá-se ênfase ao "papel do Estado como normatizador e fiscalizador da Educação" e à expansão desordenada do sistema "não público" (a iniciativa privada), favorecendo "o fortalecimento de uma visão mercantilista da educação". O "papel fiscalizador do Estado" em relação à educação superior já é excessivo e burocrático, mas ineficiente. A "expansão desordenada" pode ser controlada sem uma nova lei e sem a reinvenção da "necessidade social". Basta que o MEC exerça o seu "papel de responsável pela avaliação de qualidade" das instituições e cursos que compõem o sistema ou que pretendam nele ingressar.

Acentua-se, em vários pontos, que a "educação é um bem público". Nota-se que a proposta tenta enquadrar a participação da livre iniciativa na oferta da educação superior como sendo uma concessão do Estado, na contra-mão do art. 209 da Constituição de 88.

Os princípios e diretrizes da reforma contêm generalidades que podem ser aplicadas, imediatamente, sem necessidade de qualquer reforma da educação superior, a partir da atual LDB. Um exemplo é a definição da missão central e estratégica do Sistema de Ensino superior, tanto público como privado: "formar profissionais de qualidade, produzir ciência e tecnologia, assim como cooperar no entendimento do ser humano e do meio em que vive, gerando e divulgando conhecimentos culturais, científicos e técnicos".

Pelo referido documento, "a missão das instituições de ensino superior deve ser voltada ao desenvolvimento da nação", cabendo às universidades "a missão de criar, desenvolver,



IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul

Florianópolis, 8, 9 e 10 de dezembro de 2004



sistematizar e difundir conhecimentos, em suas áreas de atuação, a partir da liberdade de pensamento e de opinião, tendo como meta participar e contribuir para o desenvolvimento social, econômico, cultural e científico da nação, promovendo a inclusão da diversidade étnico-cultural e a redução das desigualdades sociais e regionais do país". As demais IES, consideradas suas vocações e níveis de organização, "devem igualmente assumir a responsabilidade com a atualização do conhecimento e a implementação de processos pedagógicos que valorizem a iniciativa dos estudantes, o trabalho em equipe, o espírito crítico e inovador".

No capítulo referente à missão da educação superior, somos surpreendidos com a afirmação de que "forças poderosas atuam no sentido de neutralizar o papel regulador do Estado e diluir suas responsabilidades sobre o bem comum". Que "forças ocultas" são essas que o ministro Tarso Genro não consegue identificar? A partir dessa premissa, o ministro entende que há "necessidade de regulação" do sistema. Um imenso equívoco. O sistema federal de ensino já está excessivamente regulado. São inúmeras leis, decretos, resoluções e portarias que infernizam a vida dos dirigentes de todas as IES, sejam públicas ou privadas. O MEC já dispõe de todos os instrumentos legais necessários aos processos de autorização e avaliação de IES e de cursos superiores. Não há necessidade de ampliar a regulação do ensino superior. Pelo contrário, o sistema clama pela desregulação, para que seja mais eficiente e eficaz, mais produtivo.

Ao definir as condições para a reforma da educação superior, o documento explicita as condições políticas, acadêmicas e estruturais.

As condições políticas estão caracterizadas como autonomia, financiamento e avaliação e regulação.

A autonomia é reconhecida como "inerente ao conceito de Universidade e é condição indispensável ao funcionamento pleno desta Instituição". O viés discriminatório contra o ensino privado aparece claramente na afirmativa de que "é preciso que sejam criadas as condições jurídicas e administrativas para uma relação autônoma entre mantenedoras e mantidas, também no setor privado, para que o título Universidade seja justificado".

O documento acena com a possibilidade de que "algumas IES poderão usufruir prerrogativas administrativas e acadêmicas atribuídas pelo MEC, desde que comprovem alta qualificação para o ensino ou a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo poder público". Essa possibilidade já existe, permitida pelo § 2º, art. 54 da LDB.

O capítulo sobre financiamento é dedicado, como não poderia deixar de ser, às instituições mantidas pelo Poder Público. Lança-se a idéia da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior, para resgatar "o prestígio da Universidade Pública". Acena-se com a utopia de que aos recursos orçamentários e financeiros do referido fundo "não se aplicam contingenciamento". Pretende-se, ainda, que o Fundo "não seja constituído como ente jurídico próprio, mas sim como uma operação de natureza contábil", para que não fuja do controle do MEC.

A autonomia das universidades federais é limitada à aprovação, pelo ministro da Educação, de um Plano de Desenvolvimento e Gestão, que já foi batizado com a sigla PDG. O documento diz que "cabará ao Ministério da Educação a análise, aprovação e acompanhamento da execução do Plano acordado, assim como garantir o devido financiamento e oferecer instrumentos adequados para propiciar mecanismos inovadores de gestão". Esta pretensão fere o art. 207 da Constituição de 88, que não condiciona o exercício da autonomia universitária a qualquer legislação complementar ou ordinária. Muito menos a um PDG aprovado pelo ministro da Educação.



IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul

Florianópolis, 8, 9 e 10 de dezembro de 2004



Quanto ao financiamento das IES privadas pelo poder público, o documento satisfaz-se com a "desoneração tributária, prevista em lei, e de financiamentos diretos aos estudantes (FIES)". Um Fundo Setorial de incentivo à pesquisa nas IES privadas, que "teria como fonte de financiamento o próprio sistema do ensino superior privado", é registrado sem maiores esclarecimentos a respeito.

O documento registra que "a avaliação é peça fundamental da vida universitária e parte integrante e indissociável da autonomia". O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi criado pela Lei nº 10.861, de 14/4/2004, oriundo de medida provisória. Não há, portanto, necessidade de reforma universitária para a implantação do SINAES. A única alteração que o SINAES necessita é a mudança na composição da CONAES, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, constituída por treze membros, todos funcionários públicos, subordinados, direta ou indiretamente, ao ministro da Educação. A composição dessa comissão há que ser, no mínimo, paritária, com representação das IES públicas e privadas e, não, de funcionários da burocracia do MEC.

O ministro afirma, ainda, que "a exigência de avaliação vale tanto para as IES financiadas quase integralmente com recursos públicos, quanto para aquelas que são custeadas pelas mensalidades dos alunos, porque em todos os casos é a sociedade que mantém o sistema de ensino superior tendo, portanto, direito a ser informada sobre a sua qualidade". Há, contudo, uma diferença fundamental. As IES públicas são mantidas por todos os brasileiros, mediante o pagamento dos mais diversos tipos e formas de tributos; a sociedade, como um todo, necessita ser informada do destino dos recursos que ela proporciona ao Estado para assegurar educação superior gratuita, indistintamente, a quem pode e a quem não pode pagar seus estudos. Os "estudos custeados pelas mensalidades dos alunos", na rede privada, devem dar a esses clientes o direito de um ensino de qualidade; os alunos, os clientes, estes sim, merecem não somente ser informados, mas receber o ensino de qualidade pelo qual pagam e que merecem. A avaliação deve destinar-se, portanto, em primeiro lugar, a informar aos que estão no sistema e aos que pretendem nele ingressar.

O documento defende que o "Estado deve recuperar seu efetivo papel regulatório, ao estabelecer regras claras de ingresso e permanência no Sistema de Ensino Superior (tendo) como base o rigor acadêmico da qualidade, bem como as necessidades sociais de expansão do Sistema". É uma tentativa de ressuscitar os mesmos critérios utilizados pela ditadura militar, com a edição do Decreto-lei 464, de 1969, em pleno Ato Institucional nº 5. Este ato discricionário vinculava a autorização de novos cursos e instituições de ensino superior ao atendimento de "necessidades sociais". É o Estado como senhor absoluto sobre a vida, os anseios e as aspirações das pessoas. Cabe ao Estado, no desejo do governo atual, dizer quais os cursos e em que lugar deve o candidato inscrever-se ou matricular-se. Não importa que a livre iniciativa demonstre o cumprimento dos padrões de qualidade e competência para implantar e desenvolver um empreendimento na área da educação superior. O Estado "acha" que não atende às "necessidades sociais" e não autoriza. O atendimento às "necessidades sociais" foi responsável, até a edição da atual LDB, pela acomodação das universidades públicas e pela "reserva de mercado" para a oferta de cursos para determinadas carreiras (Direito, Medicina, por exemplo). Por outro lado, resguardada a qualidade, há que se cumprir o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172, de 2001, que tem como uma de suas metas "prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos".

A relevância, a equidade (acesso e permanência) e a qualidade (conteúdos e programas), como "condições acadêmicas", são princípios e diretrizes que podem ser,

também, desenvolvidos sem necessidade de reforma da educação superior. Até mesmo a questão mais polêmica – o retorno à Reforma Universitária de 68, com a re-introdução de um "ciclo inicial de formação" nos cursos de graduação – pode ser implantada sem descumprir a atual LDB. O que não pode é ser ferida a autonomia universitária, como em 1968, com a obrigatoriedade de adoção desse modelo. Caberá às IES optarem por essa forma de oferta do ensino de graduação e ao aluno optar ou não por esse modelo. Sendo a maioria dos alunos dos cursos de graduação, alunos-trabalhadores, o "ciclo inicial de formação" retardará a sua progressão, reingresso ou seu ingresso no mercado de trabalho. Os "Estudos Universitários Gerais" não conduzem ao exercício de profissão. Pode ser adequado para o aluno que não precisa trabalhar, mas não para o aluno-trabalhador.

As condições estruturais abrangem a organização e gestão das IES.

O documento assinala que "a autonomia conferida às instituições de ensino superior deve possibilitar que estas se organizem por ramos de conhecimento, especialização e destinação do ensino, possibilitando a atualização e modernização da estrutura acadêmica em consonância com as mudanças estruturais em curso, em importantes Universidades em todo o mundo". Ao mesmo tempo, diz que "um novo modelo de instituição de ensino implica em nova estrutura organizativa que possam refletir adequadamente os avanços epistemológicos, a interdisciplinaridade, as características do projeto pedagógico dos cursos das instituições, a relação entre a missão da Universidade e os projetos locais e nacionais, controlados por sistemas avançados de gestão e um novo plano de carreira". Em seguida, entende que "a atual estrutura departamental deve ser reavaliada e substituída conforme decisão autônoma de cada IES".

Ao ler esses enunciados, fico pensando se o ministro e sua equipe leram adequadamente a atual LDB ou se pretendem, simplesmente, impor às universidades federais um "modelo" de organização acadêmico-administrativa. Tudo o que pretendem pode ser feito sem alterar qualquer dispositivo da Lei 9.394/96. A estrutura departamental era obrigatória na Lei 5.540/68. A partir da atual LDB não existe mais um modelo oficial de universidade. As universidades federais ainda não substituíram a estrutura departamental por outra "por decisão autônoma de cada IES". Não porque a atual LDB proíba.

Pretende o ministro Tarso Genro criar um Conselho Social ou Comunitário, com "finalidade de prestar contas a todos os setores da sociedade que possuam interface com a Universidade, tais como trabalhadores, empresários, institutos de pesquisa". Será mais uma "assembléia"...

No capítulo referente à gestão é que aparecem, com nitidez, as intenções reais da proposta de reforma universitária, exclusivamente para as universidades mantidas pela União:

- garantir a predominância docente nos órgãos colegiados;
- consultas à comunidade universitária, por ocasião da eleição direta para Reitor nas IFES;
- defesa do PDG (Plano de Desenvolvimento e Gestão) pelo Reitor junto ao MEC;
- revisão da reeleição para Reitor, "à luz das experiências realizadas, e a partir das discussões sobre a pertinência da manutenção deste dispositivo"; e
- plano de carreira para o pessoal docente e técnico-administrativo "sustentado por sistemas de avaliação e progressão por mérito, e a estabilidade seria uma conquista desta progressão".

Trata-se, portanto, de nova regulação para as universidades federais, fato que independe de qualquer reforma universitária. Depende, isto sim, de coragem política do Governo Federal para enfrentar a corporação das IFES e de seus docentes para promover as mudanças que estão embutidas nessas propostas.



4 – A REFORMA NA VISÃO DA LIVRE INICIATIVA, SEGUNDO A ABMES

A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior – ABMES, após cerca de cinco meses de trabalho do grupo de estudos que constituiu especialmente para analisar as propostas governamentais e outros segmentos da educação pública e privada, a legislação vigente e as aspirações da livre iniciativa na área da educação superior, com base no art. 209 da Constituição de 88, definiu os seguintes princípios para a elaboração de uma Lei Orgânica da Educação Superior:

1 – CONCEITUAÇÃO

A educação, entendida como um processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral do indivíduo, é direito de todos e dever do Estado e da família.

A educação deve contribuir efetivamente para a formação do indivíduo com as habilidades e as competências requeridas pela sociedade do conhecimento, e para sua inserção no mundo do trabalho. Para tanto, faz-se necessária a apreensão de conceitos e paradigmas inovadores, como forma de possibilitar ao indivíduo o pleno exercício da cidadania responsável e a qualificação profissional, condições indispensáveis para sua inserção e ascensão social.

A educação formal se realiza por meio do ensino ministrado em instituições públicas ou privadas, sendo as públicas um dever do Estado e as particulares no exercício da livre iniciativa, princípio assegurado pela Constituição Federal.

2 – QUALIDADE

O conceito de qualidade definido pelas gerações acadêmicas anteriores, baseado em dogmas seculares e exclusivos de titulação e hierarquia requer novos paradigmas.

A qualidade e a relevância da educação superior, na perspectiva de uma política renovadora que a define como fator de inclusão social, devem ter em conta uma nova ordem de consciência sobre a formação que busque articular-se com o mundo do trabalho para compreender as funções requeridas dos profissionais pelas economias contemporâneas. Deve, ainda, buscar uma articulação com a educação básica para influenciar a qualidade dos estudantes e profissionalizar a docência para conseguir o compromisso ético e científico do coletivo dos professores com uma prática pedagógica intencionalmente voltada para a diversidade dos indivíduos e dos grupos humanos, bem como para o desenvolvimento de talentos e de potencialidades.

Essa visão tem como imperativo a adoção de mecanismos inovadores de gestão e de reorganização das instituições de educação superior, cujo foco é a promoção do ensino de massa diferenciado.

Sem esquecer os preceitos importantes de relevância e qualidade, o ensino superior de futuro deverá preocupar-se, também, com a internacionalização da educação e dos mercados. O sistema educacional brasileiro passará, nos próximos quatro anos, por mudanças mais profundas do que as ocorridas nos últimos cinquenta anos.

A oferta dos serviços educacionais é maior do que nunca e a qualidade, antes atestada apenas pelas avaliações oficiais, passa a ser uma exigência da sociedade. O aprendizado permanente, a utilização cada vez mais intensa da tecnologia, os cursos de curta duração e a volta aos bancos escolares de outras gerações constituem alguns elementos que impõem mudanças radicais na estrutura e nas ações institucionais, para a permanência no cenário daquelas que consigam um perfeito equilíbrio entre a lógica do gasto eficiente e a qualidade.

3 – LIBERDADE



A partir de 1988, com o advento da nova Constituição Federal, o ensino promovido pela iniciativa privada deixa de ser concessão ou delegação do poder público, conforme expressa claramente o artigo 209, que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional, e de autorização e avaliação de qualidade pelo poder público. Também o artigo 1º - IV, e o artigo 170 - IV e seu parágrafo único contemplam os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, fundamentais para garantir a diversidade do sistema e sua conseqüente melhoria da qualidade.

Além disso, a liberdade de associação, consagrada no art. 5º, inciso XVII, da Constituição Federal, deve ser materializada nas várias formas de pessoas jurídicas de direito privado previstas no Código Civil, não devendo o poder público atuar em desacordo com a legislação de ensino, especialmente os princípios jurídicos constitucionais. Deve-se evitar interferências ilegítimas na gestão das instituições, na composição de seus conselhos e demais órgãos colegiados, na designação de dirigentes ou na liberdade de elaborar e executar os projetos pedagógicos.

Outro obstáculo a ser superado é a eliminação de requisitos que ferem a liberdade de associação, como a apresentação de certidões de regularidade fiscal e parafiscal, previsto em decreto sem base constitucional. Assim, leis e decretos devem estar vinculados estritamente ao que estabelece o artigo 209 da Constituição Federal, não podendo extrapolar na regulamentação, como ocorre hoje com o artigo 20 do Decreto 3.860, de 2001, e inciso III do artigo 7º da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

4 – DIVERSIDADE

As instituições de ensino superior com suas estruturas organizacionais diferenciadas e correspondentes graus de responsabilidade, de autonomia e de liberdade de ação, definidos em lei, devem ter prazos mínimos para que possam permanecer ou alterar o tipo de sua organização acadêmico-administrativa. Os principais objetivos das IES devem contemplar o desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão, em função de sua missão e natureza, e de ações que possam contribuir para diminuir as desigualdades regionais e sociais, a partir de uma formação cidadã, responsável e qualificada para o exercício profissional.

Quanto à estruturação e organização acadêmica, as instituições de ensino superior devem ser tipificadas como: I – Universidades; II – Centros Universitários; III – Faculdades Integradas; IV – Faculdades, Institutos ou Escolas Superiores; V – Centros de Educação Tecnológica.

As Universidades são instituições que gozam de autonomia plena e têm por missão a criação, o desenvolvimento, a sistematização e a difusão do conhecimento em suas áreas de atuação, a partir dos princípios de liberdade de ação, de pensamento e de opinião, com vistas a contribuir para o desenvolvimento social, econômico, cultural e científico do País.

Os Centros Universitários são instituições que gozam de autonomia definida em lei e que têm como missão o desenvolvimento e a atualização do conhecimento e sua difusão, com a implementação de projetos pedagógicos de cursos e programas em suas áreas e níveis de atuação que valorizem a iniciação científica e a extensão.

As Faculdades Integradas são instituições constituídas pela reunião de faculdades, institutos ou escolas superiores com administração superior integrada, órgão superior colegiado, coordenação didático-pedagógica de natureza deliberativa e normativa, que



têm por finalidade o oferecimento de cursos e programas de ensino superior, avaliados positivamente pelo MEC, com o grau de autonomia definido em lei.

Faculdades, Institutos ou Escolas Superiores são instituições que possuem, pelo menos, um curso de graduação autorizado, que tem por finalidade o oferecimento de cursos e programas de ensino superior, avaliados positivamente pelo MEC.

Centros de Educação Tecnológica são instituições que têm por finalidade oferecer cursos de graduação tecnológica em estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade, com autonomia para oferecimento de cursos, desde que os existentes na mesma área tenham sido avaliados positivamente pelo MEC.

5 – REGULARIDADE FISCAL

O MEC tem extrapolado no seu poder de regulação ao condicionar a avaliação institucional e de cursos à comprovação da regularidade fiscal, restringindo, assim, o princípio da livre iniciativa e confundindo a entidade mantenedora (associação, fundação e sociedade) e a entidade mantida (Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas, Faculdades, Institutos Superiores de Educação e Centros de Educação Tecnológica). Entende-se, portanto, que na reforma da educação superior o papel do MEC deve se restringir tão somente ao estabelecido no art. 209 da Constituição Federal, deixando de exercer funções que extrapolem suas competências legais.

6 – REGISTRO DE DIPLOMAS

Se é dever do Estado autorizar cursos e promover a sua avaliação, nada justifica que os diplomas dependam de registro em órgão que não seja a própria instituição que os expediu. Atualmente, o registro de diplomas, como é exigido, é uma simples atividade burocrática desnecessária que nada tem a ver com a qualidade do ensino.

7 – ESTATUTOS E REGIMENTOS

Em face dos princípios da livre iniciativa (liberdade de organização e de concepção da estrutura organizacional), a aprovação de modificações nos estatutos e regimentos das instituições de ensino é de estrita competência de seus órgãos colegiados, aprovados pela entidade mantenedora. Os atuais procedimentos do Ministério da Educação de exigir que as modificações desses documentos sejam encaminhadas para sua aprovação, têm conduzido a uma situação insustentável pela demora de anos, prejudicando instituições e alunos.

8 – PRAZOS

A Lei da Reforma da Educação Superior deverá fixar prazos para a produção de atos e despachos das autoridades educacionais, atendendo ao disposto na Lei 9.784/1999, que regula os processos e procedimentos administrativos, ressalvados os casos de diligências justificadas. O desrespeito a esses prazos implicará na aprovação automática do proposto pela IES.

9 – COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES

O segmento privado hoje conta com mais de 70% dos alunos matriculados no ensino superior. Em face de essa significativa representatividade, o setor vem propugnando sua participação efetiva nos vários órgãos colegiados, comissões de especialistas, comissões de avaliação e outras, constituídas pelo MEC, campos quase exclusivos dos professores da rede pública.

10 – PADRÕES DE QUALIDADE

O segmento particular, hoje majoritário no País, defende, como paradigma da qualidade, a instituição pública ou privada, aberta a todas as classes sociais, capaz de oferecer um ensino diversificado, adequado às necessidades do desenvolvimento



econômico-social e que contribua para a formação do cidadão qualificado adequadamente para o mundo do trabalho. Considera, portanto, que o Ministério da Educação deve reservar espaço a seus representantes no processo de elaboração de políticas e fixação dos padrões de qualidade.

11 – CORPO DOCENTE: REGIME DE TRABALHO E TITULAÇÃO

O regime de dedicação docente deve abranger duas modalidades de contrato: a de tempo contínuo-integral e parcial – que deve contemplar, além das horas-aula, outras atividades acadêmico-administrativas, e o regime de dedicação docente do professor horista.

O professor em tempo integral deve ter um regime definido com contrato de, no mínimo, 36 horas semanais, das quais, no mínimo, 50% em atividades complementares extraclasse.

O professor em tempo parcial deve ter um regime definido com contrato de qualquer número de aulas, acrescidas de 25%, no mínimo, de atividades complementares extraclasse.

O professor horista deve ter um regime definido com contrato exclusivo de docência em sala de aula.

Os títulos de especialista, mestre e doutor devem ter o reconhecimento da comunidade acadêmica, por deliberação do colegiado superior da IES, nos termos da legislação.

12 – EXPANSÃO DE VAGAS

O Plano Nacional de Educação estabelece como meta para o período 2001-2010, o atendimento a 30 % da população entre 18 a 24 anos no ensino superior. Para tanto, é imperiosa a necessidade de dobrar o número atual das matrículas do sistema do ensino superior o que significa drástico aumento no número de vagas existentes e alteração na forma de controle e regulação por parte do Ministério da Educação.

Enquanto outros países apresentam maiores percentuais de jovens no ensino superior, como por exemplo, o Chile e a Bolívia com 20%; a Venezuela com 26%; a Argentina com 40%; o Japão acima de 60% e os EUA acima de 75%, o número decrescente no Brasil, apontado nas estatísticas oficiais, deve causar extrema preocupação aos responsáveis pela educação no País, pois caracteriza um grave problema de segurança e soberania nacional.

A invasão cultural e profissional de graduados de outros países, especialmente dos países vizinhos, exige medidas urgentes e eficazes para a expansão do ensino superior e suas vagas, garantindo a estabilidade e ampliação do mercado de trabalho e ocupação funcional, além de preservar a cultura nacional.

13 – ANUIDADE ESCOLAR

A anuidade escolar é a principal fonte de receita das instituições privadas, devendo assim a atual legislação ser alterada, em função dos princípios da autonomia da vontade das partes e não somente dos alunos, de forma a não estimular a inadimplência como ocorre atualmente. Os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, adicionados aos preponderantes fatores da necessidade do equilíbrio econômico-financeiro, trazem a extrema necessidade de uma legislação consensual.

14 – SEGURANÇA JURÍDICA

Para evitar o excesso de regulamentação que gera a insegurança jurídica, a Reforma deve prever expressa vedação ao poder executivo de estabelecer requisitos ou regulamentos que ampliem ou reduzam as normas gerais estabelecidas em lei. O reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos e o (re)credenciamento de



IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul

Florianópolis, 8, 9 e 10 de dezembro de 2004



instituições são exemplos de institutos jurídicos não previstos na Constituição Federal que dá ao Poder Público a competência para avaliar a qualidade de ensino e autorizar cursos e instituições. Assim, os atos de autorização de cursos e de instituições de ensino não podem ter caráter precário com renovações constantes de sua autorização.

A proposta da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior – ABMES – enquadra-se na defesa da participação da livre iniciativa na oferta de cursos e programas de educação superior, como assegura o art. 209 da Constituição de 88, cabendo ao poder público a autorização e a avaliação de qualidade.

Para o respeito a esse princípio constitucional não há necessidade de uma reforma da educação superior. Basta a alteração de alguns dispositivos da atual LDB. Como, todavia, o ministro da Educação decidiu abrir o debate sobre a necessidade de uma reforma universitária, a ABMES dele está participando e tem uma proposta concreta, objeto de um anteprojeto de lei, que objetiva consagrar o princípio da livre iniciativa na manutenção de IES e na oferta da educação superior.

Da proposta da ABMES destacam-se os seguintes pontos:

- o conceito de qualidade não pode ser definido com base em dogmas seculares e exclusivos de titulação e hierarquia; requer novos paradigmas, congruentes com a era do conhecimento e a internacionalização;
- o ensino ofertado pela livre iniciativa, segundo o art. 209 da Constituição de 88, deixa de ser concessão ou delegação do poder público; a atuação da iniciativa privada está sujeita somente ao cumprimento das normas gerais da educação nacional e de autorização e avaliação de qualidade pelo poder público;
- a diversidade das IES deve ser acatada, respeitando-se a missão, os objetivos e diretrizes institucionais e a organização acadêmico-administrativa, disciplinar e financeira de cada IES; quanto à estruturação e organização acadêmica, as IES devem ser tipificadas como universidades, centros universitários, centros de educação tecnológica, faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores ou qualquer outro tipo de estrutura acadêmico-administrativa que tenha condições de oferecer educação superior de qualidade;
- não cabe ao MEC o papel de órgão fiscalizador da Receita Federal ou da Previdência Social; o papel do MEC está destinado a assegurar a qualidade da oferta da educação superior, por instituições públicas ou privadas;
- o registro dos diplomas dos cursos superiores deve ser da competência da IES que ministrou o curso; o registro de diplomas, como é exigido atualmente, é uma simples atividade burocrática desnecessária que nada tem a ver com a qualidade do ensino;
- o MEC deve cumprir a Lei a 9.784/1999, que regula os processos e procedimentos administrativos, fixando prazos para a decisão nos processos administrativos, independentemente de qualquer reforma;
- as instituições privadas de educação superior são avaliadas por comissões compostas, na sua esmagadora maioria, por professores ou especialistas das instituições públicas; a CONAES (Comissão Nacional de Avaliação da educação Superior) é um exemplo: tem treze membros e nenhum deles representa a iniciativa privada, quando a maioria deveria ser desse segmento, que conta com mais de 70% dos alunos matriculados no ensino superior; considera, ainda, que o MEC deve reservar espaço a seus representantes no processo de elaboração de políticas e fixação dos padrões de qualidade.
- o regime de dedicação docente deve abranger modalidades diversas para a iniciativa privada e para o setor público; para as IES particulares, deve haver duas modalidades de



contrato: a de tempo contínuo – integral (36h) e parcial (carga horária semanal variável) , que deve contemplar, além das horas-aula, outras atividades acadêmico-administrativas, e o regime de dedicação docente do professor horista;

- os títulos de especialista, mestre e doutor devem ter o reconhecimento da comunidade acadêmica, por deliberação do colegiado superior da IES, expedido no Brasil ou no exterior, atendidas as normas existentes;
- a expansão de vagas deve atender ao Plano Nacional de Educação, garantindo a estabilidade e ampliação do mercado de trabalho e a ocupação funcional, além de preservar a cultura nacional;
- a anuidade escolar é a principal fonte de receita das instituições privadas, devendo assim a atual legislação ser alterada, de forma a não estimular a inadimplência como ocorre atualmente;
- o excesso de regulamentação gera a insegurança jurídica e fragiliza o processo de planejamento e gestão acadêmico-administrativa; a reforma deve prever expressa vedação ao Poder Executivo de estabelecer requisitos ou regulamentos que ampliem ou reduzam as normas gerais estabelecidas em lei.

5 – OS PONTOS DE CONFLITO E DE CONVERGÊNCIA

Os princípios da reforma, enunciados pelo MEC e pela ABMES, são convergentes. Os pontos divergentes localizam-se, exatamente, na visão do que seja a regulação adequada para a educação superior brasileira.

Para a atual administração do MEC, a legislação e normas existentes, embora fartas, são insuficientes para os seus propósitos de conter a participação da iniciativa privada na educação superior, para agilizar o processo decisório e para reformar as universidades federais.

Para a ABMES – como para a maioria dos profissionais e das instituições, públicas ou privadas, que atuam na educação superior – é exatamente o contrário. Há excesso de regulação, que limita e tumultua a atuação da livre iniciativa na educação superior e desestabiliza o planejamento e a gestão educacionais de qualquer tipo de IES, pública ou privada.

A atual LDB é uma lei flexível, que permite variados tipos de IES e de cursos superiores, os mais diversos modelos organizacionais e experimentos pedagógicos, incluindo educação a distância.

Qualquer das ações, anunciadas no documento "REAFIRMANDO PRINCÍPIOS E CONSOLIDANDO DIRETRIZES DA REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR", pode ser implementada sem necessidade de reforma na legislação sobre a educação superior. As duas medidas provisórias, editadas pelo atual governo, para alterar dispositivos da LDB, já foram transformadas em lei: Lei nº 10.861 – que criou o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – e Lei nº 10.870 – que estabeleceu taxas para verificação *in loco*, para avaliação de cursos e instituições, e prazos para credenciamento de universidades e demais IES. O PROUNI, implantado via Medida provisória, em fase de discussão no Congresso Nacional, procura democratizar o acesso ao ensino superior das camadas mais pobres da população, além da inclusão das minorias.

O ponto crítico, para o MEC, é conseguir recursos orçamentários e financeiros para tornar efetiva a autonomia das universidades federais. O exemplo paulista (alocação de percentual sobre imposto para as universidades estaduais) é atraente, mas de difícil implantação para as universidades federais. Para resolver esta questão não há necessidade de



IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul

Florianópolis, 8, 9 e 10 de dezembro de 2004



reforma universitária. Trata-se de uma questão política que o Governo (por nenhum de seus presidentes), até agora, não teve a coragem de enfrentar e resolver. Os demais aspectos, levantados como problemas para as universidades federais, podem ser solucionados pelas próprias universidades, no uso da autonomia consagrada na Constituição de 88.

Para a livre iniciativa, todavia, restam questões que exigem, no mínimo, alterações pontuais na atual LDB, destacando-se:

- eliminação da exigência de credenciamento e reconhecimento das IES e de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, permanecendo a exigência constitucional da autorização e da avaliação de qualidade; o § 1º do art. 46 da atual LDB dá ao Estado instrumentos suficientes para preservar e manter a qualidade da educação superior: *"Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação ..., haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento"*.
- alteração na composição da Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE), da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e demais órgãos colegiados e comissões que atuam na educação superior, para estabelecer, no mínimo, a paridade entre representantes dos setores público e privado;
- permanência, no sistema federal de ensino, dos diversos tipos de instituições existentes, sem prejuízo de outros modelos organizacionais, com diferenciados graus de autonomia, que podem ser autorizados, após a avaliação de qualidade: universidade, centro universitário, centro de educação tecnológica, faculdades integradas, faculdade, instituto superior, escola superior.

O cumprimento, pelo Ministério da Educação, dos prazos estabelecidos pela Lei nº 9.784, de 29/1/99, não depende, como é óbvio, de uma nova lei. Exceto se o MEC desejar estabelecer prazos diferenciados para os diversos tipos de processo que tramitam em sua burocracia. O que não pode continuar é a irresponsabilidade do MEC em relação aos prazos de lei, prejudicando milhões de alunos e milhares de IES, sem qualquer justificativa.

O problema da inadimplência nas IES, motivado pela chamada “lei do calote” – Medida Provisória nº 2.173-24, de 23/8/2001 (aprovada pela Emenda Constitucional nº 32, 11/9/2001) – pode ser solucionado com a revogação do § 1º, art. 6º, da Lei nº 9.870, de 1999. Pode-se assimilar, para o contratante inadimplente, o mesmo princípio adotado nos contratos de prestação de serviços médicos, nos planos de saúde (após o segundo mês de inadimplência o contratante é desligado do sistema). Pela Constituição de 88, a educação e a saúde são “direito de todos e dever do Estado” (arts. 196 e 205).

As demais reivindicações da ABMES podem ser atendidas mediante decreto ou simples ações administrativas da burocracia do MEC.

Qualquer lei que pretenda reformar a educação superior deve ser amplamente debatida na comunidade acadêmica, na sociedade e no parlamento. Mudanças na educação superior não podem surgir, como vem acontecendo, por medidas provisórias, como foi o caso do SINAES, da cobrança de taxas para avaliação *in loco*, a fixação de prazos para credenciamento institucional e, agora, com o PROUNI. A reforma universitária, na prática, está sendo implantada em fragmentos, com medidas provisórias, como fez a ditadura militar, em 1968, mediante instrumento similar, o decreto-lei.

O tema “Reforma Universitária”, contudo, tem o mérito de ter despertado os diversos tipos de IES para o debate a respeito de sua missão, objetivos, responsabilidade social, entre outros. O debate é salutar e poderão dele emergir políticas, diretrizes, estratégias e ações que



revitalizem os diversos sistemas de ensino, na oferta de cursos e programas de educação superior e no planejamento e gestão universitárias. Pode, até, servir para despertar o Ministério da Educação para a realidade educacional Brasileira...

BIBLIOGRAFIA

Coletânea MAI de Legislação Federal do Ensino (1931-1983). Org. José Márcio Aguiar. Belo Horizonte: Lancer, 1984.

Breviário de legislação federal de educação e cultura. Intr., sel. e notas de Paulo Vieira da Silva. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.

Ensino Superior – legislação e jurisprudência. Seleção, organização e notas de Guido Ivan de Carvalho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975 – 4 vols.

FRAUCHES, Celso da Costa e FAGUNDES, Gustavo M. LDB anotada e comentada. Brasília: Ilape, 2003.

MOTTA, Elias de Oliveira. Direito Educacional e educação no século XXI. Brasília: Unesco, 1997.

RANIERI, Nina Beatriz. Educação superior: Direito e Estado na lei de diretrizes e bases. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2000.

Reforma Universitária. *In*: Documenta (90 e 91), set, 1968. Brasília: CFE, 1968.

SUCUPIRA, Newton. Amplitudes e limites da autonomia universitária. *In*: Documenta (45), maio, 1962. Brasília: CFE, 1962.

