



**observatório
universitário**

*A Questão Universitária
no Sistema Federal de Ensino*

*Documento de Trabalho n.º 45 **

André Magalhães Nogueira

Edson Nunes

Helena Maria Barroso

Julho de 2005

* Este documento consolida pesquisa realizada pelo Observatório Universitário, por ocasião do início dos trabalhos, no Conselho Nacional de Educação, sobre credenciamento e recredenciamento de Universidades. Neste intuito, uma série de documentos foi produzida, destacando-se os DTs n.ºs 44-A e 47/2005; n.ºs 53, 54, 55, 56, 62 e 63/2006; n.ºs 82, 84, 85, 86, 87/2009. Por fim, o DT n.º 90/2009 “*Recredenciamento de Universidades: conclusões preliminares, soluções recomendadas e dilemas regulatórios para o processo deliberativo do CNE*”, subsidiou a Comissão da CES/ CNE encarregada do tema, resultando no Parecer CNE/CES n.º 107/2010 (Diretrizes gerais para ingresso e permanência das universidades no Sistema Federal de Ensino)

O Observatório Universitário alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior e sua relação com a regulação governamental. A série Documentos de Trabalho tem por objetivo divulgar pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Databrasil – Ensino e Pesquisa

Autoria

André Magalhães Nogueira

amnog@databrasil.org.br

Edson Nunes

enunes@databrasil.org.br

Helena Maria A. M. Barroso

hmb@databrasil.org.br

Coordenação

Edson Nunes

Equipe Técnica

André Magalhães Nogueira

David Morais

Helena Maria Abu-Mehri Barroso

Ivanildo Ramos Fernandes

Camila da Silva

Maria Cristina d' Almeida Moretz

Márcia Marques de Carvalho (associada)

Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro

20011-901 – Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 3221-9550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br

<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	1
2. QUESTÃO UNIVERSITÁRIA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LDB DE 1996	2
2.1. UNIVERSIDADES, TITULAÇÃO E REGIME DO CORPO DOCENTE	3
2.2. UNIVERSIDADES E PRODUÇÃO INTELLECTUAL INSTITUCIONALIZADA	5
2.3. UNIVERSIDADES E AUTONOMIA	8
2.4. UNIVERSIDADES E DECRETO 3.860/2001	9
2.5. INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS APÓS A LDB DE 1996	10
2.6. DESTINO DOS CENTROS UNIVERSITÁRIOS	14
2.7. CENTROS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA COMO INSTITUIÇÃO UNIVERSITÁRIA	15
3. INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS NO SISTEMA DE ENSINO	17
3.1. UM PERFIL DO SISTEMA NACIONAL DE ENSINO	17
3.2. CRIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS APÓS A LDB DE 1996	19
3.3. ESPECIFICIDADES DA CRIAÇÃO DE UNIVERSIDADES MANTIDAS PELO PODER PÚBLICO	21
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
EDSON NUNES	33
SOBRE O(S) AUTOR(ES)	38
DOCUMENTOS DE TRABALHO DO OBSERVATÓRIO UNIVERSITÁRIO	39

1. Apresentação

O Ministério da Educação (MEC), com a edição da **Portaria n.º 2.261, de 29 de junho de 2005**, decidiu “*suspender o recebimento, nos protocolos do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação, de solicitações de credenciamento de universidades do Sistema Federal de Ensino*” (art. 1º). Tal suspensão, cumpre destacar, “*não se aplica às solicitações de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, credenciamento e recredenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos e escolas superiores, bem como recredenciamento de centros universitários e universidades*” (art. 1º parágrafo único, grifos nossos).

A Portaria MEC 2.261/2005 revogou instrumento editado treze dias antes, a **Portaria n.º 2.115, de 16 de junho de 2005**, a qual se diferenciava da sucessora por também suspender, em seu parágrafo único, o recebimento de solicitações de credenciamento de centros universitários e de recredenciamento de universidades. Ora, deve-se observar que, quanto ao primeiro fator, o **Decreto n.º 4.914, de 11 de dezembro de 2003**, já vedava a “*constituição de novos centros universitários*”, excetuando-se aqueles em fase de tramitação (art. 1º). Já sobre o segundo fator, recredenciamento de universidades, é preciso destacar que a maioria das universidades brasileiras ainda não passou pelo processo de renovação do prazo de credenciamento, o que se aplica tanto às constituídas antes da LDB de 1996, quanto às credenciadas depois desta lei.

Nesse sentido, importa salientar que tais medidas do MEC manifestam, na prática, a grande dificuldade hoje existente no país para se lidar com a questão universitária. Em outros termos, não obstante a existência de um consistente sistema de ensino universitário, ainda há indefinições conceituais e taxionômicas quanto a aspectos relevantes para a constituição do Sistema Federal de Ensino:

- Como devem estar estruturadas as instituições universitárias para que possam ser credenciadas/ recredenciadas?
- Quais os procedimentos devem ser adotados para que ocorra o credenciamento/ recredenciamento?
- Que instrumentos de avaliação devem ser elaborados /utilizados?
- O que efetivamente diferencia universidades de centros universitários?
- Afinal, que atributos qualificam ou credenciam uma instituição para que seja considerada universitária?

2. Questão universitária após a Constituição de 1988 e a LDB de 1996

A **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**, dedicou em seu Capítulo III, Da Educação, Da Cultura e Do Desporto, a Seção I para tratar da educação no país. Nesta Seção, apenas um artigo ocupou-se especificamente de um aspecto relativo à educação superior do país. Tal dispositivo tratou justamente das universidades, o que aponta para o fato de que tais instituições terem sido, para os constituintes, a referência principal para a educação superior. Ficou estabelecido no art. 207 que as *“universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”*¹ (grifo nosso).

Deve-se, contudo, destacar outro dispositivo constitucional importante para a questão universitária no Brasil. A Constituição Federal também definiu, dentre as competências privativas da União, a de legislar sobre as *“diretrizes e bases da educação nacional”* (art. 22, XXIV). Com base nesse inciso, iniciou-se no Congresso Nacional a tramitação do projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional que levaria à edição da **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**, também conhecida como LDB de 1996.

O Capítulo IV da LDB de 1996 foi dedicado exclusivamente à educação superior, a qual tem sua configuração básica definida em dois dispositivos. Conforme dispõe o art. 44, a educação superior abrange quatro tipos de cursos e programas:

- *“ cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino”*;
- *“de graduação , abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo”*;
- *“de pós-graduação , compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino”*;
- *“de extensão , abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino”*.

No artigo seguinte, definiu-se, em linhas gerais, onde e como a educação superior deve ocorrer. Dispõe o art. 45 que a educação superior deve ser *“ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização ”* (grifo nosso). A Lei n.º 9.394 não discriminou como

¹ No art. 213, que estabelece que os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, foi incluído o parágrafo 2º, que dispõe que as *“atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público”* (grifo nosso).

seriam esses graus de abrangência ou especialização, nem dispôs sobre os formatos institucionais, seja quanto aos existentes à época, seja quanto a eventuais sugestões e inovações. Não obstante, dedicou dispositivos específicos para caracterizar o que o legislador entendeu como sendo as universidades.

O mais importante dos dispositivos da LDB de 1996, no que condiz ao ensino universitário, é o artigo 52 que teve três incisos. Nele, estabeleceu-se que as *“universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”*. E mais, elas são caracterizadas por três atributos:

- *“produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional”* (art. 52, inciso I);
- *“um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado”* (art. 52, inciso II);
- *“um terço do corpo docente em regime de tempo integral”* (art. 52, inciso III).

Esses três incisos do art. 52 da LDB qualificam as condições a que uma instituição deve atender para ser considerada uma universidade. Representam, portanto, um esforço do legislador para “traduzir” em termos “práticos” e “operacionais” o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Ora, tomando o texto legal ao pé da letra, é possível perceber-se que tais atributos possuem níveis diferentes de “aplicabilidade” ou de “inteligibilidade” conceitual, como demonstrado a seguir.

2.1. Universidades, titulação e regime do corpo docente

O atributo relativo ao inciso II é inequívoco: uma universidade deve ter 33% do total de seu corpo docente composto por portadores de diploma de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado ou doutorado). Nesse sentido, é tão somente uma questão, por assim dizer, de registro ou de cadastro docente. Basta a instituição possuir uma fração de seus docentes com titulação compatível, oriunda de cursos reconhecidos pela autoridade competente, para que tenha cumprido uma etapa que a qualifique a se tornar uma universidade.

Quanto ao inciso III, há igualmente um item quantitativo – 33% do corpo docente em regime de tempo integral – associado a outro, por assim dizer, mais “qualitativo”. De fato, pode-se estabelecer um valor quantitativo de horas de trabalho para que um docente seja enquadrado no regime de tempo integral – por exemplo, no mínimo, 40 horas –, e associá-lo a documentos comprobatórios – plano de cargos e

salários, plano de carreira docente, registro em carteira de trabalho. Não obstante, restaria definir como seria a distribuição dessas horas constantes do regime integral. Estão incluídas atividades administrativas? Podem ser 40 horas de atividades em sala de aula? Há obrigação do docente se envolver em atividades de pesquisa e extensão?

A importância desses dois incisos, por conta seu impacto sobre a estruturação das universidades, é atestada pela preocupação do legislador em estabelecer um período de transição para aplicação da norma, de modo que as universidades pudessem se ajustar. Definiu-se no Título IX, Das Disposições Transitórias, pelo parágrafo 2º do art. 88, que o “*prazo para que as universidades cumpram o disposto nos incisos II e III do art. 52 é de oito anos*”. Isso se explica, afinal, quando da edição da Lei n.º 9.394, parte das instituições existentes, reconhecidas como tal com base em dispositivos anteriores, não estava adequada a ambos os ditames relativos ao corpo docente.

Diante da situação existente, o **Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997**, que regulamentou dispositivos da LDB, buscou especificar a questão. Quanto ao inciso III, ficou definido o seguinte: “*entende-se por regime de trabalho em tempo integral aquele com obrigação de prestar quarenta horas semanais de trabalho, na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais, destinado a estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação*” (art. 5º, § 4º).²

O Decreto 2.207/97 também disciplinou o § 2º do art. 88 da LDB, estabelecendo etapas intermediárias para o cumprimento do prazo de oito anos que teriam as universidades para atender às condições estabelecidas no art. 52 da mesma Lei. O art. 13 do Decreto definiu quatro etapas (incisos I a IV):

- “*no final do primeiro ano de vigência da Lei, as universidades deverão comprovar que promoveram a revisão de seus estatutos de forma a adequá-los às exigências da Lei n.º 9.394, de 1996, especialmente no que tange ao parágrafo único do art. 53*”;
- “*no final do segundo ano de vigência da Lei, as atuais universidades deverão comprovar que:*
 - *pelo menos quinze por cento do corpo docente está contratado em regime de tempo integral;*
 - *no mínimo quinze por cento do corpo docente possui formação em nível de pós-graduação stricto sensu, sendo, pelo menos, cinco por cento com doutorado;*
 - *linhas e grupos de pesquisa definidos*”;
- “*no final do quinto ano de vigência da Lei, as universidades deverão comprovar que:*
 - *pelo menos 25% dos docentes está contratado em regime de tempo integral;*

² Tal conceituação seria seguida pelos instrumentos legais posteriores (Decreto 2.306/97, Decreto 3.860/2001).

- *no mínimo 25% do corpo docente possui formação em nível de pós-graduação stricto sensu , sendo, pelo menos, dez por cento com doutorado;*
- *produção científica e intelectual consolidada”;*
- *“no final do oitavo ano de vigência da Lei, as universidades deverão comprovar que:*
 - *pelo menos um terço dos docentes está contratado em regime de tempo integral;*
 - *no mínimo um terço do corpo docente possui formação em nível de pós-graduação stricto sensu, sendo, pelo menos, quinze por cento com doutorado”.*

O Decreto 2.207/97, no art. 13, adicionalmente definiu que “*são cursos de pós-graduação stricto sensu os de mestrado e doutorado reconhecidos e avaliados*” (inciso V). E que “*em qualquer época, trinta por cento dos mestres e doutores devem estar em regime de tempo integral*” (inciso VI). O Decreto também determinou que “*o descumprimento dos requisitos fixados neste artigo, nos prazos estabelecidos, resultará na reclassificação da universidade em centro universitário, até nova avaliação positiva*” (inciso VII).

O Decreto acabaria sendo revogado pelo **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997**, que “*regulamentou, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências*”. Em substituição ao art. 13 do Decreto anterior, foi incluído o art. 19. Neste, ficou definido que no “*prazo de um ano, contado da publicação da Lei nº 9.394, de 1996, as universidades apresentarão à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e do Desporto plano de cumprimento das disposições constantes do art. 52 da mencionada Lei, com vistas ao disposto no § 2º do seu art. 88*”. Além disso, estabeleceu, no parágrafo único que, “*para fins de credenciamento, o Conselho Nacional de Educação fixará as normas de transição, até o oitavo ano*”.

2.2. Universidades e produção intelectual institucionalizada

Dentre os três incisos do art. 52 da LDB, os quais estabeleceram atributos que caracterizariam o que são as universidades, o primeiro – relativo à “produção intelectual institucionalizada” – não tinha “aplicabilidade” imediata. Assim, após a LDB, ficara pendente de qualificação uma questão crucial: afinal, o que se entende por produção intelectual institucionalizada?

O Conselho Nacional de Educação (CNE), a despeito do que dispusera o parágrafo único do art. 19, não se pronunciou sobre as normas de transição decorrentes

do art. 88 da Lei. Entretanto, através do **Parecer CNE/CES n.º 553, de 8 de outubro de 1997**, solicitado pela própria Câmara de Educação Superior do CNE, cuidou da “*interpretação do art. 52, inciso I, da Lei n.º 9.394/96*”.

A Relatora do Parecer, Conselheira Silke Weber, observou que os “*incisos II e III do Artigo em tela contêm indicadores ou critérios auto-aplicáveis*”, o que não acontecia em relação ao inciso I. No entender da Relatora, tal indefinição seria “*certamente oriunda do continuado debate sobre o sentido da produção científica, técnica, humanística e artístico-cultural que ainda se desenvolve, nacional e internacionalmente, nos diversos fóruns das comunidades específicas dos diferentes campos do conhecimento, áreas técnicas e da expressão cultural*”.

Segundo a Conselheira, o “*debate tem destacado, de um lado, a dificuldade de comparação da produtividade do pesquisador entre distintas áreas do conhecimento, não apenas pela natureza diferente do seu produto, mas também pela própria forma de disseminação do conhecimento e da investigação em cada área*”. Mas também, por outro lado, “*têm-se discutido questões relativas à concentração, qualidade e quantidade da produção, seja entre docentes, seja entre instituições ou regiões de um mesmo país, seja entre nações*”. Ademais, observou, que “*os estudos realizados sobre a produção científica, no plano internacional, raramente privilegiam a formulação de regras empíricas, preferindo orientar-se por comparações entre diferentes padrões de produção e divulgação. No tocante à aferição da qualidade da produção, continua prevalecendo avaliação realizada por pares*”.

Nesse sentido, ante a necessidade de esclarecer a questão relativa ao inciso I do art. 52 da LDB, e dada a necessidade de se estabelecer indicadores para a sua comprovação, definiu-se “*produção intelectual institucionalizada como a realização sistemática de investigação científica, tecnológica ou humanística, sob a coordenação de um certo número de professores, predominantemente doutores, ao longo de um determinado período, submetida à avaliação de pares e divulgada, principalmente, em veículos reconhecidos na área específica*”. Em seu relato, a Conselheira Silke Weber buscou enfatizar que a “*produção intelectual institucionalizada aqui considerada concerne àquela desenvolvida pelo docente durante a vigência do seu contrato com a instituição que solicita credenciamento como universidade*” (grifo nosso).

No seu voto, a Conselheira apresentou Projeto de Resolução estabelecendo “*indicadores para comprovar a produção intelectual institucionalizada, para fins de credenciamento, nos termos do Art. 46 e do nos termos do Art. 52, inciso I, da Lei n.º 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB*”. Esse Projeto levou à edição da **Resolução n.º 2, de 7 de abril de 1998**.

A Resolução 2/98 definiu em dois artigos o conceito de produção intelectual institucionalizada. Conforme dispôs o art. 1º, “*produção intelectual institucionalizada consiste na realização sistemática da investigação científica, tecnológica ou humanística, por um certo numero de professores, predominantemente doutores, ao longo de um determinado período, e divulgada, principalmente, em veículos reconhecidos pela comunidade da área específica*”. Para comprovação desse aspecto, o art. 2º fixou dois critérios não excludentes, ou seja, basta o atendimento de um deles para que a instituição tenha assegurado o reconhecimento da existência de produção intelectual institucionalizada. Cumpre-se o requisito necessário:

- “*por três cursos ou programas de pós-graduação stricto sensu, avaliados positivamente pela CAPES e/ou*” (art. 2º, alínea a, grifo nosso).
- “*pela realização sistemática de pesquisas que envolvam:*
 - *pelo menos 15% do corpo docente;*
 - *pelo menos metade dos doutores;*
 - *pelo menos três grupos definidos com linhas de pesquisa explicitadas*” (art. 2º, alínea b, itens I a III).

A comprovação da realização sistemática de pesquisa (art. 2º, alínea b) foi definida no parágrafo 1º e incisos, os quais expressaram quatro indicadores:

- “*participação dos docentes da instituição em congressos, exposições, reuniões científicas nacionais ou internacionais, e, especialmente, nos congressos nacionais da respectiva área com apresentação de trabalhos registradas nos respectivos anais*” (inciso I);
- “*publicação dos resultados dos trabalhos de investigação em livros ou revistas indexadas ou que tenham conselho editorial externo composto por especialistas reconhecidos na área*” (inciso II) ;
- “*desenvolvimento de intercâmbio institucional sistemático através da participação de seus docentes em cursos de pós-graduação, troca de professores visitantes ou envolvimento em pesquisas interinstitucionais*” (inciso III);
- “*desenvolvimento de programas de iniciação científica, envolvendo estudantes dos cursos de graduação correspondentes às temáticas investigadas*” (inciso IV).

A Resolução 2/98 trouxe ainda duas disposições. Quanto à publicação dos resultados dos trabalhos de investigação (art.2º, § 1º, II), deveria ser considerado “*o número de publicações, e de comunicações apresentadas em Congresso*”. E mais, que nos últimos três anos esse número fosse “*equivalente, no mínimo, a 9% do número de docentes*” (art. 2º,§ 2º). Por fim, tal como ressaltado no Parecer CNE/CES n.º 553/97, a “*avaliação aqui considerada concerne àquela desenvolvida pelo docente durante a vigência do seu contrato com a instituição*” (art. 2º,§ 3º).

2.3. Universidades e autonomia

A Constituição de 1988, no artigo dedicado às universidades (art. 207), assegurou-lhes o direito de gozar de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. A LDB de 1996 buscou definir no que consistia o exercício dessa autonomia, listando uma série de atribuições (art. 53, incisos I a IX, parágrafo único e incisos).

- “criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino” (inciso I, grifo nosso);
- “fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes” (inciso II, grifo nosso);
- “estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão” (inciso III);
- “fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio” (inciso IV, grifo nosso);
- “elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes” (inciso V, grifo nosso);
- “conferir graus, diplomas e outros títulos” (inciso VI, grifo nosso);
- “firmar contratos, acordos e convênio” (inciso VII);
- “aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais” (inciso VIII);
- “administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos” (inciso IX);
- “receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas” (inciso X).

O parágrafo único desse art. 53 estabeleceu que, para “garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis”, sobre seis questões:

- “criação, expansão, modificação e extinção de cursos” (inciso I);
- “ampliação e diminuição de vagas” (inciso II);
- “elaboração da programação dos cursos” (inciso III);
- “programação das pesquisas e das atividades de extensão” (inciso IV);
- “contratação e dispensa de professores” (inciso V);
- “planos de carreira docente” (inciso VI).

Os Decretos que regulamentaram a LDB também trataram da questão da autonomia universitária. O Decreto 2.207/97, no parágrafo 5º do art. 5º, fixou limites para autonomia: a “criação de cursos superiores de graduação ou a incorporação de cursos já existentes e em funcionamento, fora de sede, ou seja, em localidades distintas

das definidas no ato de seu credenciamento, por universidades integrantes do Sistema Federal de Ensino, depende de autorização prévia do Ministério da Educação e do Desporto, ouvido o Conselho Nacional de Educação, nos termos de norma a ser expedida pelo Ministro de Estado, a qual incluirá a comprovação da efetiva integração acadêmica e administrativa entre a nova unidade e a sede da instituição” (grifos nossos). E mais, pelo Decreto 2.207/97, os “cursos criados ou incorporados na forma do parágrafo anterior constituirão novo campus e integrarão a universidade, devendo o conjunto assim formado observar o disposto no art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996” (art. 5º, § 6º).

Com a edição do Decreto 2.306/97, os termos dispostos nos parágrafos 5º e 6º passariam a integrar, respectivamente, o caput do art. 11 e o parágrafo 1º a esse mesmo dispositivo. Tais disposições seriam modificadas, em parte, pela norma sucessora, o Decreto 3.860/2001, que permanece ainda vigente, a despeito de algumas modificações que lhe foram feitas.

2.4. Universidades e Decreto 3.860/2001

O **Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001**, que revogou o Decreto 2.306/97 manteve basicamente, no que se refere às universidades, as mesmas disposições dos instrumentos anteriores. No art. 8º, definiu-se universidade “*pela oferta regular de atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, atendendo ao que dispõem os artigos 52, 53 e 54 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996*”.

O parágrafo 1º do art. 8º estabeleceu que as “*atividades de ensino previstas no caput deverão contemplar, nos termos do Art. 44 da Lei 9.394, de 1996, programas de mestrado ou de doutorado em funcionamento regular e avaliados positivamente pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior – CAPES*”. Cumpre destacar que tal dispositivo, de forma diversa ao estabelecido na Resolução CES 2/98, em seu art. 2º, alínea a), não estipula um número mínimo de cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu*, que comprovariam a produção intelectual institucionalizada necessária a que uma instituição seja caracterizada como uma universidade.

Quanto à definição do que seja o regime de trabalho docente em tempo integral, o Decreto 3.860/2001 reproduz o que fora definido nos instrumentos anteriores (Decreto 2.207/97 e Decreto 2.306/97). Ou seja, o regime em tempo integral é “*aquele que obriga a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais destinado a estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação*” (art. 9º).

Sobre a autonomia das universidades, o Decreto fez algumas modificações nas disposições anteriores. Pelo art. 10, as “*universidades, mediante prévia autorização do Poder Executivo, poderão criar cursos superiores em municípios diversos de sua sede definida nos atos legais de seu credenciamento, desde que situados na mesma unidade da federação*” (grifo nosso). Foram adicionados três parágrafos ao artigo 10.

No parágrafo 1º, ficou definido que, para “*os fins do disposto no art. 52 da Lei no 9.394, de 1996, os cursos criados na forma deste artigo, organizados ou não em novo campus, integrarão o conjunto da universidade*”. Estabeleceu o parágrafo 2º que a “*autonomia prevista no inciso I do art. 53 da Lei no 9.394, de 1996, não se estende aos cursos e campus fora de sede das universidades*” (grifo nosso). Por fim, pelo parágrafo 3º, os “*campi fora de sede já criados e em funcionamento na data de publicação deste decreto preservarão suas atuais prerrogativas de autonomia até a conclusão do processo de credenciamento da Universidade, ao qual estarão igualmente sujeitos*”.

O parágrafo 3º do art. 10 ainda seria modificado por um dispositivo posterior. O **Decreto n.º 3.908, de 4 de setembro de 2001**, alterou o Decreto 3.860/2001 apenas nesse dispositivo. Com base em seu art. 1º, a redação do art. 10, parágrafo 3º, passou a ser a seguinte: “*Os campi fora de sede já criados e em funcionamento na data de publicação deste Decreto preservarão suas atuais prerrogativas de autonomia, sendo submetidos a processo de credenciamento em conjunto com a sede da universidade*” (grifo nosso).

Em sentido geral, o Decreto 3.860/2001 pouco agregou à especificação do que caracterizaria, de fato, uma universidade, como ente específico do Sistema Federal de Ensino, vale dizer, com prerrogativas e obrigações próprias. Em outros termos, as condições relativas ao art. 52 e incisos da LDB, com as disposições posteriores dos Decretos presidenciais e da Resolução do CNE, continuam a vigorar como normas orientadoras para os processos de credenciamento e credenciamento institucional. Isso não seria, a princípio, um problema se não houvesse sido incluída, por Decreto e não pela LDB, uma nova categoria de instituição de educação superior de âmbito universitário, com direitos e deveres diversos: os centros universitários.

2.5. Instituições universitárias após a LDB de 1996

A LDB de 1996 dispôs que a educação superior deve ser ministrada em instituições com variados graus de abrangência ou especialização, sejam públicas ou privadas. Não obstante, tal como ocorrera na Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional só dedicou atenção especial a um tipo de instituição, dentre as que compõem o sistema de ensino brasileiro: a universidade.

Desde os anos 30, quando surgiram as primeiras universidades no país, o sistema de educação superior dividiu-se entre dois tipos básicos de instituições: as universitárias – no caso as próprias universidades, majoritariamente públicas – e as não universitárias – estabelecimentos isolados e integrados, sejam faculdades ou institutos, setor onde veio crescendo o setor privado. Cumpre destacar que tal partição induzia – ou mesmo, expressava – um certo entendimento, por assim dizer, hierárquico do sistema. Isto é, as universidades representavam o ápice do ensino superior, merecendo, portanto, prerrogativas exclusivas – como, por exemplo, a de registrar diplomas.

No período posterior à LDB de 1996, a regulamentação desta Lei trouxe uma inovação significativa. Surgiu um novo tipo de instituição universitária, os centros universitários. Estes – é relevante se destacar – não foram criados pelo legislador, muito menos pelo constituinte, mas sim pela vontade do Poder Executivo, por iniciativa do MEC, através de um decreto.

O art. 4º do Decreto 2.207/97 estabeleceu que, quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino deveriam ser classificadas em cinco grupos:

- universidades (inciso I);
- centros universitários (inciso II);
- faculdades integradas (inciso III);
- faculdades (inciso IV);
- institutos superiores ou escolas superiores (inciso V).

O Decreto 2.207/97 só definiu quais atributos caracterizam os dois tipos de instituição universitária. No que se refere aos centros universitários, dispôs que são “*instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar, nos termos das normas estabelecidas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto para o seu credenciamento*” (art. 6º, grifo nosso).

Constata-se, pelos termos do caput do art. 6º, que a definição do que são os centros universitários é genérica – instituições pluricurriculares, ensino de excelência, qualificação do corpo docente, condições de trabalho acadêmico. Ao contrário das universidades que foram definidas em dispositivos constitucionais e legislativos, contando inclusive com item inequívoco (titulação do corpo docente), os centros universitários seriam, a rigor, definidos por normas procedimentais.

Nesse sentido, percebe-se que as normas estabelecidas no âmbito do MEC – Decretos, Portarias Ministeriais, Resoluções do CNE –, ao nortear o processo devido

para o credenciamento dos centros universitários, definiriam que atributos constituem tal tipo de instituição. Assim sendo, torna-se claro que, dependendo de como essa normatização ocorresse, um processo de avaliação, ou mesmo um instrumento (formulário) que o integrasse, poderia tornar-se o fator diferencial chave entre um centro universitário e uma faculdade integrada.

Essa questão do diferencial entre tipos de instituição não seria tão importante se o próprio Decreto 2.207/97 não contivesse, nesse mesmo artigo, dispositivos com conseqüências substantivas sobre o equilíbrio entre as instituições e sobre o próprio funcionamento do Sistema. Pelo parágrafo 1º do art. 6º, seriam *“estendidas aos centros universitários credenciados autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, previstos na Lei nº 9.394, de 1996”* (grifo nosso). E mais, os centros universitários poderiam *“usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, além da que se refere o parágrafo anterior, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do § 2º do art. 54, da Lei nº 9.394, de 1996”* (art. 6º § 2º, grifo nosso).

O parágrafo 2º do art. 54 da LDB dispôs que 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”*. Entretanto, cumpre salientar que o caput do artigo refere-se às *“universidades mantidas pelo poder público”*.

Pelos termos do Decreto 2.207/97, uma faculdade integrada, uma vez credenciada como centro universitário, teria algumas prerrogativas de instituição universitária, sem parte do ônus que teria caso optasse por se transformar em universidade – ter percentual mínimo de docentes com titulação de mestrado e doutorado, enquadrados em regime de tempo integral; possuir pesquisa intelectual institucionalizada nos termos da Resolução CNE 2/98. Ora, a autonomia concedida às universidades incluía, como diferencial importante, a possibilidade de oferta de cursos fora de sede, condicionada à *“autorização prévia do Ministério da Educação e do Desporto, ouvido o Conselho Nacional de Educação”* (art. 5º, § 5º). Confrontando custos e benefícios, havia pouco incentivo para que as instituições não universitárias optassem por se transformar em universidades.

A caracterização proposta no Decreto 2.207/97 foi mantida no Decreto 2.306/97 (art. 12, §1º e § 2º) que o revogou. Entretanto, com a edição do Decreto 3.860/2001 foram introduzidas algumas modificações na estruturação do Sistema. Deve-se salientar que este último instrumento legal classificou as instituições de educação superior do Sistema Federal de Ensino em três grupos: “universidades”, “centros universitários” e

“faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores” (art. 7º, incisos I, II e III).

Os centros universitários foram caracterizados de forma ligeiramente diversa daquela disposta nos dois Decretos anteriores: “*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*” (art. 11). A excelência do ensino oferecido deveria ser comprovada pelo desempenho nas avaliações do MEC, ademais da qualificação do corpo docente e das condições de trabalho acadêmico, ou seja, não havia mais a vinculação às normas a serem estabelecidas por conta de processo de credenciamento.

A questão da autonomia dos centros universitários permaneceu, sendo acrescentados mais três parágrafos aos dois existentes nos Decretos de 1997. Mantiveram-se: a autonomia “*para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes*” (art. 11, § 1º); e a possibilidade de usufruto de outras atribuições da autonomia universitária, quando do ato de credenciamento (art. 11, § 2º).

Contudo, tal possibilidade de mais autonomia deveria “*observar os limites definidos no Plano de Desenvolvimento da Instituição, aprovado quando do seu credenciamento e reconhecimento*” (art. 11, § 3º). E foi expressamente “*vedada aos centros universitários a criação de cursos fora de sua sede indicada nos atos legais de credenciamento*” (art. 11, § 4º). Ademais, como já assinalado para o caso das universidades, os centros universitários só poderiam ser “*criados por credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com qualidade comprovada em avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação*” (art. 11, § 5º, grifo nosso).

Deve-se salientar que o Decreto também estabeleceu condicionantes para a autonomia das instituições universitárias. Em seu art. 35, dispôs que o Poder Executivo, “*identificadas deficiências ou irregularidades mediante ações de supervisão ou de avaliação e reavaliação de cursos ou instituições de ensino superior*”, poderia determinar, em ato próprio, “*a suspensão temporária de prerrogativas de autonomia de universidades e centros universitários*” (art. 35, inciso III). Tais procedimentos seriam estabelecidos pelo MEC, ouvida a Câmara de Educação Superior do CNE (art. 36).

Além disso, o Decreto também vinculou os resultados de processos de avaliação externa à manutenção da autonomia. Ficou determinado que as “*instituições de ensino superior credenciadas como centros universitários e universidades e que possuam*

desempenho insuficiente na avaliação do Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações realizadas pelo INEP, terão suspensas as prerrogativas de autonomia, mediante ato do Poder Executivo” (art. 36, § 4º).

O Decreto 3.860/2001, além de agrupar as instituições de educação superior em três grupos, trouxe dispositivo definindo o que são as faculdades integradas, as quais, por processo de transformação, poderiam credenciar-se como instituições universitárias. Conforme o disposto no art. 12, elas “*são instituições com propostas curriculares em mais de uma área de conhecimento, organizadas para atuar com regimento comum e comando unificado*”. Ressalte-se que tais instituições, bem como as faculdades, os institutos superiores ou as escolas superiores, só poderiam criar cursos superiores havendo prévia autorização do Poder Executivo (art. 13).

2.6. Destino dos Centros Universitários

Com o **Decreto nº 4.914, de 11 de dezembro de 2003**, o Poder Executivo editou um dispositivo legal dedicado especificamente aos centros universitários. Este Decreto, que repercutiu uma longa polêmica oriunda da criação desse tipo de instituição em 1997, trouxe disposições geradoras de grandes transformações no Sistema Federal de Ensino. Pelo art. 1º, passou a ficar “*vedada a constituição de novos centros universitários, exceto aqueles em fase de tramitação no Ministério da Educação para credenciamento, cuja comissão avaliadora já tenha sido constituída, ficando restritos os seus cursos e vagas ao limite constante do seu Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, aprovado pela Secretaria de Educação Superior daquele Ministério*”.

Uma ressalva à criação de novos centros universitários foi introduzida no parágrafo único. “*Admitir-se-á a criação de centros de ensino superior nas cidades em que o Ministério da Educação indicar, em função de necessidades sociais, devendo atender a critérios e condições estabelecidas em normas próprias e em editais específicos, com cursos e vagas definidos por aquele Ministério*” (art. 1º, parágrafo único).

A principal modificação foi feita no art. 2º, sendo estabelecido um prazo para que os centros universidades cumprissem requisitos que os igualariam às universidades. Assim, os “*centros universitários já credenciados e os de que trata o art. 1º, se credenciados, deverão comprovar, até 31 de dezembro de 2007, que satisfazem o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, previsto no art. 207 da Constituição, e os requisitos estabelecidos no art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*”. Para o inciso relativo ao regime de trabalho em tempo integral do

corpo docente, foram definidos etapas e um prazo final a fim de que o percentual de trinta e três por cento fosse alcançado:

- quinze por cento, até dezembro de 2004 (inciso I);
- vinte por cento, até dezembro de 2005 (inciso II);
- trinta por cento, até dezembro de 2006 (inciso III);
- trinta e três por cento, até dezembro de 2007 (inciso IV).

Pelos termos do Decreto 4.914/2003, o governo determinava, na prática, o fim dos centros universitários, uma vez que, cumpridos os requisitos legais, estariam credenciados a se tornarem universidades. Já o não atendimento dessas exigências, depois de cumpridas etapas para recursos e defesas no âmbito dos órgãos competentes, implicaria o *“imediato descredenciamento do centro universitário, retornando ele a sua situação anterior junto ao Ministério da Educação”* (art. 3º § 4º, grifo nosso).

2.7. Centros Federais de Educação Tecnológica como instituição universitária

O Decreto 4.914/2003, que representaria o fim dos centros universitários como entes específicos do Sistema Federal de Ensino, não esgotou o assunto. Com a edição do **Decreto n.º 5.225, de 1º de outubro de 2004**, que alterou dispositivos do Decreto 3.860/2001, foi adicionado um novo ingrediente à questão universitária. Os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) foram classificados no mesmo nível dos centros universitários, sendo que no próprio Decreto estabeleceram-se prerrogativas e obrigações diversas, o que contribuiu para acrescentar mais assimetria ao sistema.

Cumprir-se, aqui, um parêntesis. Ao contrário do setor privado, não houve na área pública uma “corrida” à transformação de instituições em centros universitários, dadas as vantagens comparativas – relação custo e benefício. Além de já haver predominância de universidades federais constituídas no Sistema, houve uma grande reação por parte de agentes e entidades atuantes no setor público contra o que seria uma qualidade inferior dos centros universitários, dado que não demandavam a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Isso seria uma questão menor se não houvesse o Decreto 5.225/2004.

Pelo art. 1º, foram introduzidas modificações nos art. 7º, 13, 24 e 36 do Decreto de 2001, além de haver a adição de um novo artigo (art. 11-A) para tratar especificamente dos centros federais de educação tecnológica. Pelo novo Decreto, o Sistema Federal de Ensino passa classificar as instituições, quanto à sua organização acadêmica, em três grupos:

- universidades (inciso I);
- centros federais de educação tecnológica e centros universitários (inciso II, grifo nosso);

- faculdades integradas, faculdades de tecnologia, faculdades, institutos e escolas superiores (inciso III, grifo nosso).

Para completar a caracterização, também foi acrescido um parágrafo único ao artigo do Decreto original, que na prática sacramentou a estruturação do Sistema em três níveis. Foi definido que “são estabelecimentos isolados de ensino superior as instituições mencionadas no inciso III deste artigo” (grifo nosso).

Aos CEFET, foram atribuídos os mesmos riscos de sanção existentes para as outras instituições universitárias. Pela nova redação dada ao art. 36, as “instituições de ensino superior credenciadas como centros universitários, Centros Federais de Educação Tecnológica e universidades e que possuam desempenho insuficiente na avaliação do Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações realizadas pelo INEP terão suspensas as prerrogativas de autonomia, mediante ato do Poder Executivo” (art. 36, § 4º, grifo nosso). Trata-se de um dispositivo no mínimo curioso, uma vez que a **Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004**, ao instituir o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), extinguiu o Exame Nacional de Curso, substituindo-o pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

O art. 2º do Decreto 5.225/2004 estabeleceu um novo artigo (art. 11-A), a ser incluído no Decreto 3.860/2001, para caracterizar o que seriam os centros federais de educação tecnológica. Pela definição, eles “são instituições de ensino superior pluricurriculares, especializados na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se pela atuação prioritária na área tecnológica”.

Observe-se que, a despeito da semelhança na redação com o dispositivo relativo aos centros universitários (art. 11), não há referência no caput à “excelência do ensino”, nem necessidade de comprovação desse atributo pelo desempenho em avaliações do MEC, pela qualificação do corpo docente ou pelas condições de trabalho acadêmico, condições que existem para os centros universitários. Não obstante, no parágrafo 5º do art. 11-A afirma-se que o credenciamento só ocorrerá “a partir da transformação de Escolas Técnicas ou Agrotécnicas Federais em funcionamento regular, com qualidade comprovada, conforme critérios específicos a serem fixados pelo Ministério da Educação” (grifo nosso).

Tal como concedido por Decreto aos centros universitários, aos CEFET foi estendida a “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” (art. 11-A, § 1º). Igualmente poderiam usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, a serem definidas no

ato de seu credenciamento (art. 11-A, § 2º), desde que observados os limites definidos no plano de desenvolvimento institucional (art. 11-A, § 3º).

O Decreto 5.225/2004 foi além do que o Decreto 3.860/2001 concedera de autonomia aos centros universitários. Nos termos do parágrafo 4º do art. 11-A, os centros federais de educação tecnológica, *“mediante prévia autorização do Poder Executivo, poderão criar cursos superiores em municípios diversos do de sua sede, indicada nos atos legais de seu credenciamento, desde que situados na mesma unidade da federação”*. Ora, é possível apoiar-se, para tanto, no § 2º do art. 54 que permitia estender atribuições de autonomia universitária às instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa. Porém, tais exigências de excelência ou de prévia avaliação não foram incluídas na caracterização dos centros federais de educação tecnológica (art. 11-A, caput).

Cumprir lembrar que tais prerrogativas de autonomia, nos termos do Decreto 3.860/2001, só eram concedidas à universidades, as quais pela Lei n.º 9.394/96 (art. 52, incisos I a III) estão submetidas a um grau maior de exigências. Como de resto deverão se enquadrar, até dezembro de 2007, os centros universitários, em atendimento aos termos do Decreto 4.914/2003, acima referido.

3. Instituições Universitárias no Sistema de Ensino

O Sistema Nacional de Ensino congrega o Sistema Federal e os Sistemas Estaduais. O Sistema Federal, objeto do presente documento, contempla as instituições públicas federais e as instituições privadas, as quais se dividem em particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas. Já os Sistemas Estaduais agregam as respectivas instituições públicas estaduais e municipais das unidades da federação.

3.1. Um Perfil do Sistema Nacional de Ensino

O país possui, atualmente³, um total de 323 instituições universitárias, somando o Sistema Federal de Ensino e os Sistemas Estaduais. A Tabela 1 mostra que as universidades correspondem a pouco mais da metade (52,0%), ficando os centros universitários com cerca de um terço (33,7%) e os centros federais de educação tecnológica com a menor parcela (14,2%).

A maioria das instituições universitárias do Brasil – 166 (51,4%) – encontra-se na Região Sudeste. Considerando-se apenas as universidades, esse percentual diminui um pouco, representando 44,6% do total das 168 instituições credenciadas como tal. Os Centros Universitários, por sua vez, estão maciçamente concentrados na Região

³ Os dados foram obtidos em julho de 2005.

Sudeste, a qual responde por cerca de dois terços (67,9%) do total. No caso dos centros federais de educação tecnológica, a participação da Região Sudeste é menor, estando em pouco mais de um terço (37,0%) de todas as credências no país.

Em todas as Regiões do país, à exceção do Sudeste, predominam universidades dentre as instituições universitárias. Na Região Nordeste, por exemplo, de cada três instituições universitárias duas são universidades. Nesta região, também há quatro vezes mais centros federais de educação tecnológica do que centros universitários.

**Tabela 1 – Instituições Universitárias no Brasil,
por Organização Acadêmica e Região**

Organização Acadêmica	Região					Brasil
	N	NE	CO	SE	S	
Universidade	12	30	13	75	38	168
Centro Federal de Educação Tecnológica	3	12	6	17	8	46
Centro Universitário	7	3	10	74	15	109
Total	22	45	29	166	61	323

Fonte: Cadastro da Educação Superior
<http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/>, em julho de 2005

Como mostra a Tabela 2, do total de instituições universitárias do Brasil, 284 (87,9%) integram o Sistema Federal de Ensino, das quais 90 federais e 194 privadas. Compõem os Sistemas Estaduais, 39 (12,1%) instituições universitárias, sendo 32 estaduais e 7 municipais.

**Tabela 2 – Instituições Universitárias no Brasil,
por Organização Acadêmica e Região**

Organização Acadêmica	Categoria Administrativa				Brasil
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	
Universidade	45	32	5	86	168
Centro Federal de Educação Tecnológica	44			2	46
Centro Universitário	1		2	106	109
Total	90	32	7	194	323

Fonte: Cadastro da Educação Superior
<http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/>, em julho de 2005

Dentre os centros federais de educação tecnológica, dois estão classificados como instituições privadas – Faculdade de Tecnologia SENAI, localizada no município de São José (SC), e Faculdade de Tecnologia de Brasília, situada no Distrito Federal. Já entre os centros universitários, existem três públicos, sendo dois municipais – Centro

Universitário de Franca e Centro Universitário Fundação Santo André , ambos no Estado de São Paulo – e um federal – Centro Universitário de Farmácia e Odontologia de Alfenas, classificado como especializado e localizado no estado de Minas Gerais. Cumpre salientar que se encontra em tramitação na Câmara de Deputados, por intermédio do Projeto de Lei n.º 3.859/2004, proposta de transformação deste último em Universidade Federal de Alfenas.

3.2. Criação de Instituições Universitárias após a LDB de 1996

Após a edição da LDB de 1996, notadamente com sua regulamentação posterior, houve um aumento no ritmo de criação de instituições universitárias. O surgimento dos centros universitários como novo ente do Sistema Nacional de Ensino, possuidor de algumas prerrogativas de autonomia mas sem o mesmo grau de exigências das universidades, contribui para uma rápida expansão do número de instituições universitárias. Já pelo setor público, constata-se um incremento no número de centros federais de educação tecnológica. A Tabela 3 mostra a evolução recente na criação desses novos entes.

Tabela 3 – Criação de Centros Federais de Educação Tecnológica e de Centros Universitários, por ano

Organização Acadêmica	Ano ¹								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Centro Federal de Educação Tecnológica			14		1	14		4	7
Centro Universitário	14	11	15	12	12	11	4	22	7
Total	14	11	29	12	13	25	4	26	14

Nota 1: Para duas instituições, não consta informação sobre o ano de criação

Fonte: Cadastro da Educação Superior

<http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/>, em julho de 2005

A maioria dos centros federais de educação tecnológica e dos centros universitários foi criada por ato normativo federal, posto que integram o Sistema Federal de Ensino. Como mostra a Tabela 4, apenas doze centros universitários surgiram no âmbito dos Sistemas Estaduais, dos quais três por Portaria ou Resolução estaduais. Até o Decreto 3.860/2001, os centros universitários eram credenciados por Decreto, passando depois a serem criados por Portaria Ministerial. No caso dos centros federais de educação tecnológica, foram utilizados Decretos até o ano 2002.

Tabela 4 – Criação de Centros Federais de Educação Tecnológica e de Centros Universitários, por tipo de ato legal

Organização Acadêmica	Ato Legal ¹			
	Decreto Federal	Portaria Ministerial	Decreto Estadual	Port. / Res. Estadual
Centro Federal de Educação Tecnológica	29	11	-	-
Centro Universitário	56	40	9	3
Total	85	51	9	3

Nota 1: Para duas instituições, não consta informação sobre o ato legal

Fonte: Cadastro da Educação Superior

<http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/>, em julho de 2005

Após a edição da Lei n.º 9.394, em 20 de dezembro de 1996, foram criadas apenas sete universidades privadas, todas através de Decreto federal. No caso das universidades federais foram criadas após a LDB, por Lei, cinco no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, todas no ano de 2002, como mostra o Quadro 1. Já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, há oito universidades federais em processo de criação (Quadro 2), uma das quais, a Universidade Federal do ABC, tendo sido aprovada no Congresso Nacional.

Quadro 1 – Universidades Federais criadas por iniciativa do Poder Executivo no Governo Fernando Henrique Cardoso

IES	Ato	Forma de Organização	
		Procedimento	Natureza Jurídica
Universidade Federal de Campina Grande	Lei n.º 10.419, de 9 de abril de 2002	Por desmembramento da Universidade Federal da Paraíba	Autarquia
Fundação Universidade Federal de São João Del Rei	Lei n.º 10.425 de 19 de abril de 2002	Por transformação da Fundação de Ensino Superior de São João Del Rei	Fundação Universidade
Universidade Federal de Itajubá	Lei n.º 10.435 de 24 de abril de 2002	Por transformação da Escola Federal de Engenharia de Itajubá	Autarquia
Universidade Federal do Vale de São Francisco	Lei n.º 10.473, de 27 de junho de 2002	Instituída	Fundação Universidade
Universidade Federal Rural do Amazônia	Lei n.º 10.611 de 23 de dezembro de 2002	Por transformação da Faculdade de Ciências Agrárias do Pará	Sem indicação

Fonte: Sítio do Planalto (www.planalto.gov.br/legislação)

Quadro 2 – Universidades Federais criadas e em processo de criação por iniciativa do Poder Executivo no Governo Luiz Inácio Lula da Silva

IES	Ato	Forma de Organização	
		Procedimento	Natureza Jurídica
Universidade Federal do ABC - UFABC	Lei n.º 11.145, de 26 de julho de 2005	Instituída	Fundação Universidade
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	Lei n.º 11.151, de 29 de julho de 2005	Por desmembramento da Universidade Federal da Bahia	Autarquia
Universidade Federal do Triângulo Mineiro	Lei n.º 11.152, de 29 de julho de 2005	Por transformação da Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro	Autarquia
Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	Lei n.º 11.153, de 29 de julho de 2005	Por desmembramento da Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	Sem indicação
Universidade Federal de Alfenas	Lei n.º 11.154, de 29 de julho de 2005	Por transformação da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas - Centro Universitário Federal (EFOA/CEUFE)	Autarquia de regime especial*
Universidade Federal Rural do Semi-Árido -R/N	Lei n.º 11.155, de 29 de julho de 2005	Por transformação da Escola Superior de Agricultura de Mossoró -ESAM	Autarquia especial
Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha	PL n.º 4.300/2004 ¹	Por transformação das Faculdades Federais Integradas de Diamantina e Unidade Acadêmica no Município de Teófilo Otoni	Autarquia
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	PL n.º 4.183/2004, Exposição de Motivos n.º 62 ²	Por transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná	Autarquia

Nota 1: Projeto aprovado pela Câmara dos Deputados em 06/07/05 e encaminhado ao Senado

Nota 2: Projeto em tramitação na Câmara dos Deputados.

Fonte: Sítio do Planalto (www.planalto.gov.br/legislacao)

3.3. Especificidades da Criação de Universidades Mantidas pelo Poder Público

A Constituição de 1988, em seu art. 206, determina que o “*ensino será ministrado*” com base em sete princípios, dentre os quais se destacam aqui os seguintes:

- “*pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas; e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino*” (art. 206, inciso III, grifo nosso);
- “*garantia de padrão de qualidade*” (art. 206, inciso VII).

Como referido acima, o art. 207, ao dispor sobre as universidades, estabelece que “*universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão*”. Pode-se inferir, pela conjugação dos artigos 206 e 207, que o constituinte entende a necessidade de haver autonomia didático-científica, no sentido de

se respeitar o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas. Do mesmo modo, o princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão só pode se sustentar com base na garantia de padrão de qualidade. Observe-se, ademais, que o art. 214 dispõe que “*a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam*”, dentre outros objetivos, à “*melhoria da qualidade do ensino*” (art. 214, inciso III).

A Constituição também estabeleceu que a “*União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino*” (art. 211). Com a nova redação dada pela **Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996**, determinou-se, no parágrafo 1º desse artigo, que a “*União organizará o sistema federal de ensino dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios*” (grifo nosso).

A Constituição de 1988, com a redação dada pela **Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998**, firmou, em seu art. 37, que a “*administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*” além de outras vinte e uma condições. Dentre estas, destacamos o que dispõe o inciso XIX: “*somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação*” (grifos nossos).

Por serem entes mantidos pelo Poder Público, as universidades federais, estaduais e municipais não são criadas por credenciamento, dependendo de lei específica a ser aprovada na Casa Legislativa correspondente. A LDB de 1996, em observância à Constituição, estabelece que as “*universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal*” (art. 54).

As especificidades inerentes às instituições públicas, nas quais se enquadram as universidades federais, estaduais e municipais, demandam, portanto, uma lei específica para cada ato de criação, a fim de que sejam cumpridos os atributos constantes do art. 54 – estatuto jurídico especial, peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento público, plano de carreira, regime jurídico do seu pessoal. Todavia, leis

que instituíram, e vêm instituindo, universidades federais têm se limitado apenas ao próprio ato de criação formal do ente jurídico como integrante da administração pública. Nesse sentido, tais atos legais não consideram, de forma complementar, obrigações, características e atribuições legais de instrumentos jurídicos de mesmo nível hierárquico mas que são inerentes à organização acadêmico-institucional de uma universidade.

Ora, dada a importância histórica das instituições públicas para a constituição da educação superior no país, era de se esperar que, nessa fase posterior à LDB de 1996, houvesse cuidados maiores nas proposições destinadas a criar novas instituições universitárias, notadamente no caso das universidades federais. As disposições legais (Leis, Decretos, Portarias, Resoluções) relativas à regulação da educação superior – processos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento institucional, bem como os de avaliação e de supervisão – também deveriam ser plenamente aplicadas às instituições públicas, tal como hoje são em relação às instituições privadas. Justamente, pelo papel preeminente das instituições públicas federais, ademais do fato de estarem historicamente na raiz do próprio Sistema Federal de Ensino, não deveria haver lacunas que propiciem desencontros ou desajustes entre normas legais. Especialmente se isso implicar ruptura do princípio da isonomia, que pressupõe tratamento igual para entes de mesma natureza.

Atente-se, por exemplo, para uma lei ordinária essencial para a estruturação atual da educação superior brasileira. A **Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995**, que alterou dispositivos da LDB de 1961, deu nova redação ao parágrafo 2º do art. 9º, o qual define as atribuições da Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação. Com a alteração feita pela **Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001**,⁴ a alínea ‘e’ desse dispositivo passou a ter, dentre as atribuições da CES, a de “deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o recredenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação” (grifos nossos).

Outra disposição importante consta da alínea ‘f’ do mesmo parágrafo 2º do art. 9º. Também é atribuição da CES, pela redação da MP 2.216-37/2001, “deliberar sobre o credenciamento e o recredenciamento periódico de universidades e centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da

⁴ A Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, definiu, em seu art. 2º, que as “medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”. Por conta dessa Emenda, a MP n.º 2.216-37 continua vigente.

Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos” (grifos nossos). Ora, ambos os dispositivos, no que condiz às instituições universitárias, referem-se ao Sistema Federal de Ensino, ou seja, contemplam tanto as instituições privadas quanto as públicas federais.

Para se ter noção da questão, considerem-se, como exemplos, dois processos recentes de criação de universidades federais. O primeiro, já concluído, foi a criação da Universidade Federal Rural da Amazônia, por transformação da Faculdade de Ciências Agrárias do Pará, através da **Lei n.º 10.611, de 23 de dezembro de 2002**, no final do governo Fernando Henrique Cardoso.

A Lei 10.611/2002 foi aprovada no Congresso Nacional com dezoito artigos, um dos quais foi vetado pelo Presidente da República. Dois artigos merecem destaque. No art. 1º, que determinou a criação da Universidade Federal Rural da Amazônia, por transformação, ressalta-se o fato da nova instituição herdar o atributo de autarquia de regime especial, concedido originalmente à Escola de Agronomia da Amazônia, antecessora da Faculdade de Ciências Agrárias do Pará. Já o art. 3º dispôs que a *“Universidade Federal Rural da Amazônia, observando o princípio de indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão, organizará sua estrutura e forma de funcionamento nos termos desta Lei, de sua Estrutura Regimental, de seu Regimento Geral e das normas legais pertinentes”*.

A Lei 10.611/2002, ao criar a Universidade Federal Rural da Amazônia, basicamente dispôs sobre questões financeiras, patrimoniais e administrativas. Chama a atenção o fato de que, dentre os atributos essenciais a uma universidade, apenas o dispositivo constitucional da indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão (CF, art. 207) tenha sido incluído. O termo credenciamento não apenas foi excluído, como não se assinalou um prazo limitado a ser renovado (LDB, art. 46), nem houve referência a processo de credenciamento institucional. No dispositivo que ressalta que sua estruturação obedecerá às normas legais pertinentes, desconsidera-se que uma universidade deve possuir estatuto, o qual deve ser submetido à Câmara de Educação Superior do CNE.

Constata-se assim que, por ato legal, se criou uma universidade, por transformação, sem que tenha passado por qualquer processo de avaliação institucional que subsidiasse seu credenciamento. E mais, pelos dispositivos aprovados, não se estabeleceu um prazo definido, o que poderia pressupor que ela não está submetida a processo de credenciamento, nem que possa vir a ser descredenciada após processo de avaliação. Ressalte-se que esses aspectos são condicionantes aos quais, pelas leis vigentes, estão submetidas os entes universitários, sejam universidades públicas ou privadas. Por fim, não se sabe se nesse processo de transformação foram – ou serão –

atendidos dispositivos cruciais da LDB de 1996 (art. 52 incisos I a III) e dos instrumentos que dele decorrem, os quais caracterizam a especificidade da universidade como ente do Sistema Federal de Ensino.

Considere-se, agora, um processo de criação de universidade no governo Luiz Inácio Lula da Silva, concluído com a sanção da **Lei 11.145, de 26 de julho de 2005**. A instituição da Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC) foi feita com base no Projeto de Lei n.º 3.962, de origem no Poder Executivo, cuja Exposição de Motivos foi encaminhada à Presidência em 7 de julho de 2004, pelos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão – EM Interministerial n.º 179/2004/MEC/MP.

A UFABC não foi concebida com base em instituição existente, ou seja, não se instituiu por transformação. No entendimento de ambos os Ministérios, a universidade federal nasce com proposta inovadora, estando *“comprometida com o desenvolvimento e a democracia, aberta a todos os brasileiros, com características de uma Universidade tecnológica para a formação de profissionais de elevada qualificação em áreas estratégicas para o desenvolvimento brasileiro, produção de conhecimento e tecnologia para a indústria, gestão de empresas, políticas públicas e educação básica”*. Além disso, busca-se uma *“Universidade aberta que utilize tecnologias educacionais e permita o atendimento de um grande número de estudantes, além de ter uma organização curricular flexível que multiplique as oportunidades de formação, e, de uma universidade democrática, de gestão participativa com efetiva contribuição de trabalhadores, empresários e organizações não governamentais”* (EM n.º 179/2004, item 4).

A Exposição de Motivos também lista as características estratégicas que induziriam inovações e avanços institucionais para a futura universidade (EM n.º 179/2004, item 5). Assim, concebeu-se a UFABC para que tenha:

- *“laboratórios integrados às empresas”;*
- *“programas de formação, pesquisa e extensão decorrentes da parceria entre empresas e universidades”;*
- *“observatórios da sociedade e da economia com o propósito de gerar conhecimento sobretudo sobre as regiões do ABC”;*
- *“associação com a administração pública para a formação de pessoal em gestão e políticas públicas”;*
- *“associação com a educação básica para a formação inicial e continuada de profissionais e o desenvolvimento de tecnologias educacionais, projetando um novo padrão de integração entre a universidade e a educação básica”;*
- *“graduação em regime semipresencial com redução da carga de trabalho em sala de aula presencial, apoio diferenciado ao estudante e valorização dos docentes”;*

- *“flexibilidade curricular: instituição de um ciclo básico, ampliação das oportunidades de formação profissional e de acesso à pós-graduação”;*

A UFABC é instituída para ser uma universidade *“com autonomia de gestão, financeira e patrimonial, gerida com a participação de seus profissionais, alunos e da sociedade civil”* (EM n.º 179/2004, item 5). Além disso, a *“universidade deverá inicialmente ser integrada por três centros, que traduzem as características estratégicas: Centro de Tecnologias e Indústria, Centro de Educação e Centro de Ciências Sociais. Tendo como metas 20.000 estudantes em cursos de graduação semipresenciais, 2.500 estudantes em cursos de mestrado profissionais semipresenciais e 1.000 estudantes em cursos de doutorado, além de 600 professores doutores em tempo integral e 1.000 monitores bolsistas dos programas de pós-graduação”* (EM n.º 179/2004, item 6). Na mensagem encaminhada ao Presidente da República, afirmou-se também que a nova universidade ampliará *“a oferta de ensino superior à população e, ao mesmo tempo, gerará conhecimentos científicos e tecnológicos necessários ao desenvolvimento, à prosperidade e ao bem estar da população paulista e brasileira”* (EM n.º 179/2004, item 10).

Conquanto a Exposição de Motivos Interministerial pretendesse já caracterizar o perfil da universidade que se almejava criar, a Lei 11.145, sancionada pelo Presidente da República, em 26 de julho de 2005, repete os mesmos problemas de processos anteriores. O art. 1º institui a *“Fundação Universidade Federal do ABC - UFABC, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Santo André, Estado de São Paulo”*. No parágrafo único, determina-se que a *“inscrição do ato constitutivo da UFABC, do qual será parte integrante o seu Estatuto, no cartório de registro civil competente lhe conferirá personalidade jurídica”*.

A maioria dos artigos da Lei 11.145/2005 dispõe sobre questões patrimoniais, financeiras e administrativas. Apenas o art. 2º busca caracterizar a nova instituição como universidade: a *“UFABC terá por objetivo ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional mediante atuação multicampi na região do ABC paulista”* (grifo nosso).

Tal como nos processos supracitados, não consta da Lei da UFABC a referência ao termo credenciamento, bem como não foi estipulado um prazo que assinala a necessidade futura de recredenciamento institucional. Dada a natureza especial desse processo de criação – não há transformação de instituição anterior – inexistente processo de avaliação. Não obstante, no contexto do projeto aprovado, não há garantia de que os requisitos necessários a que se constitua uma universidade estarão assegurados.

Considerando-se que se confundem no Ministério da Educação as figuras de mantenedor e de órgão de supervisão e avaliação, ficam as seguintes questões. Como uma universidade federal criada por Lei, sem prazo de credenciamento definido, poderia vir a ser, por exemplo, descredenciada? Se isso for possível, afinal tal possibilidade consta das normas legais vigentes para as diversas categorias de instituição de educação superior, como aconteceria tal processo e sob responsabilidade de que agente(s) e instituição(ões)?

Por fim, deve-se considerar que as universidades, enquanto entes específicos do sistema educacional, possuem uma identidade própria, a qual pressupõe prerrogativas e exigências que lhes são distintivas. Nesse sentido, como assegurar que, uma vez criada por lei ordinária, uma universidade pública venha de fato a atender as condições necessárias que lhe assegurem, por exemplo, o exercício de direitos inerentes à autonomia universitária?

A princípio, responder a tais questões poderia ser fácil: basta seguir o que dispõem as normas legais. Assim, o que se aplica a entes de uma mesma organização acadêmica – como, por exemplo, as universidades – independe de sua categoria administrativa, seja federal, estadual, municipal ou privada. No entanto, há, por assim dizer, lacunas normativas, que remontam ao próprio processo de regulamentação da LDB de 1996.

O Decreto 3.860/2001, ao substituir dispositivo anterior, definiu diversos parâmetros para a organização da educação superior. No Capítulo V, “Dos Procedimentos Operacionais”, discorreu sobre processos de autorização e reconhecimento de cursos, bem como de credenciamento e recredenciamento de institucional. Dentre os artigos que integram o Capítulo V do Decreto, um merece destaque para o argumento aqui desenvolvido.

O art. 20 estabeleceu que os “*pedidos de credenciamento e recredenciamento de instituições de ensino superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores*” deveriam ser formalizados pelas entidades mantenedoras, em atenção a alguns requisitos de habilitação. Estes requisitos, manifestos em oito incisos, referem-se a dados jurídicos, patrimoniais, administrativos e fiscais, mais afeitos a entidades privadas. Por conta disso, o parágrafo único desse artigo definiu que o “Ministério da Educação definirá, em ato próprio, os requisitos de habilitação aplicáveis às instituições federais de ensino superior nos processos de que trata o caput” (grifo nosso).

É importante se atentar para a importância desse dispositivo. O *caput* do art. 20 refere-se a credenciamento e recredenciamento de todas as instituições de ensino superior. O parágrafo único, ao aludir à necessidade de se estabelecer normas de

habilitação das instituições federais, na prática referenda o princípio de que elas também estão sujeitas a processos de credenciamento e credenciamento. Não obstante, ainda não ocorreu a regulamentação dos requisitos de habilitação prevista no parágrafo único, bem como permanecem indefinidas questões como o prazo de credenciamento e os procedimentos para que as instituições públicas se submetam a credenciamento.

4. Considerações Finais

A Constituição de 1988 dedicou um artigo especificamente às universidades, ressaltando que o atributo essencial que as identifica é a indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão (art. 207). A Lei 9.394/96 (LDB), além de definir o que caracteriza as universidades, lhes atribuiu condições para que existam como tais (art. 52, incisos I a III). A Resolução CNE 2/98 definiu o conceito de “produção intelectual institucionalizada”, de forma a dirimir dúvidas quanto ao que qualifica uma instituição de educação superior como sendo universidade. Já a regulamentação posterior à LDB, feita por decretos, trouxe outros aspectos à questão universitária, notadamente quanto à definição de novos entes para o Sistema Federal de Ensino, os centros universitários e os centros federais de educação tecnológica.

Pretendeu-se mostrar, neste documento, que a questão universitária não está bem definida no contexto do aparato normativo que disciplina a educação superior brasileira. Há, por assim dizer, um problema doutrinário e conceitual não resolvido sobre a definição do que sejam instituições universitárias, quais são os entes que a compõem, com suas prerrogativas e atribuições, seus direitos e obrigações. Por consequência, os próprios processos inerentes à qualificação das instituições, ao funcionamento e à organização da educação superior – vale dizer, o que se refere à própria estruturação e operação enquanto sistema de ensino – encontram-se prejudicados.

É importante ressaltar-se que os conceitos de credenciamento e credenciamento são relativamente novos no âmbito do aparato normativo que regula a educação superior. A rigor, datam da **Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995**, que alterou dispositivos da antiga LDB (Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961). Antes da Lei 9.394/96, predominava, no que se refere às instituições, a mesma sistemática de autorização e reconhecimento utilizada hoje quanto aos cursos oferecidos por estabelecimentos isolados (faculdades integradas, faculdades, escolas e institutos superiores).

Nesse sentido, os processos de transformação institucional eram gradativos, e pautados em processos seqüenciais de avaliação até que uma determinada instituição fosse reconhecida em seu novo status. Cumpre ressaltar que o porte do setor educacional e sua própria dinâmica de funcionamento eram menos complexos. Não

obstante, é forçoso reconhecer que as instituições normativas e órgãos responsáveis têm se mostrado, ao longo dos últimos dez anos, falhos para lidar com a crescente complexidade da educação superior bem como com a emergência de diferentes e influentes interesses no setor.

A regulamentação recente da questão universitária tem gerado assimetrias no tratamento dos entes institucionais que o integram. Tais desequilíbrios vem sendo manifestados em situações diversas, sejam por atos legais normativos conflitivos, sejam por instrumentos deles decorrentes, que acabam por exercer uma micro-regulação ao mesmo tempo indesejada e ineficaz para os propósitos assumidos. Em certo sentido, perdeu-se o foco sobre o que é essencial para a aprimorar o sistema de educação superior brasileira.

Hoje, há dois grandes desajustes na estruturação da educação superior que merecem destaque. O primeiro refere-se a um aspecto, por assim dizer, inerente ao “espaço” educacional: há uma dicotomia setor público X setor privado, fazendo com que o tratamento normativo dado às instituições não seja pautado pelo princípio da isonomia. O segundo desalinho é temporal: há um corte entre as instituições credenciadas antes e depois da LDB, diferenciando direitos e obrigações para entes classificados em uma mesma tipologia institucional.

Como exemplo eloqüente do tratamento diverso dado a instituições públicas e privadas, há o Decreto 5.225/2004 que modificou dispositivos do Decreto 3.860/2001 “igualando” os centros federais de educação tecnológica aos centros universitários, sobre bases desiguais quanto a prerrogativas e exigências, notadamente naquelas afeitas à autonomia universitária. Esse aspecto foi tratado acima.

Outro aspecto que merece considerações críticas é o processo de credenciamento de instituições universitárias. O Decreto 3.860/2001 determinou que as universidades (art. 8º, § 3º) e os centros universitários (art. 11, § 5º) só poderiam ser criados por credenciamento de “*instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com qualidade comprovada em avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação*”. No capítulo V do Decreto, o qual definiu procedimentos operacionais para processos de credenciamento e reconhecimentos, tal requisito – instituições universitárias são criadas por “*credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas*” – foi reiterado nos artigos 21 (universidades) e 23 (centro universitário). Já a **Resolução n.º 10, de 11 de março de 2002**, do CNE, decorrente do **Parecer CNE/CES n.º 1366, de 12 de dezembro de 2001**, além de reiterar o disposto no Decreto, determina condições (art. 8º, incisos I a V) para o credenciamento dessas instituições universitárias, como por exemplo possuir cinco ou mais cursos de

graduação reconhecidos, ter mais da metade de conceitos A, B ou C em três avaliações do Exame Nacional de Cursos, dentre outras.

Façamos um parêntesis normativo. O art. 9º da **Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961**, com a redação dada pela **Lei n.º 9.131, de 24 de Novembro de 1995** e pela **Medida Provisória n.º 2.216, de 31 de agosto de 2001**, estabeleceu que as Câmaras do CNE “*emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho Pleno*”.

Dentre as atribuições da Câmara de Educação Superior está a de “*deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o credenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação*” (art. 9º, § 2º, alínea e). E mais, o “*credenciamento a que se refere a alínea e do § 2º deste artigo poderá incluir determinação para a desativação de cursos e habilitações*” (art. 9º, § 4º).

Cumpra mais uma vez destacar que os dispositivos legais supra-referidos – Lei 9.131/95, MP 2.216/2001, Decreto 3860/2001 e Resolução CNE/CES 10/2002 – não distinguem instituições universitárias públicas de privadas. Não obstante, tramitam atualmente no Congresso Nacional projetos de lei propondo a criação de novas universidades federais, algumas por transformação de instituição existente (estabelecimentos isolados e CEFET), outras por desmembramento de universidades. Ademais, deve-se ressaltar que, como visto acima, tramitou um projeto que instituiu uma universidade, sem partir de uma instituição antes existente.

Ora, em verdade, não há na Constituição Federal, nem na LDB, ambas os instrumentos normativos superiores para o tratamento da questão, nenhuma obrigação para que as instituições universitárias só possam ser criadas por transformação, como se existisse uma hierarquia evolutiva a ser cumprida. Não obstante, pela regulamentação posterior isso foi sendo sacramentado como o caminho natural, demandando exigências procedimentais – deliberação pela Câmara da Educação Superior do CNE – e pré-requisitos a serem cumpridos – ter “n” cursos reconhecidos, passar por avaliações institucionais e de cursos, etc. – os quais interferem, na prática, sobre as instituições privadas.

O segundo desajuste é de natureza temporal. As instituições universitárias credenciadas encontram-se em situações distintas, diante do aparato regulatório da educação superior. Há instituições credenciadas antes da LDB de 1996 e outras após, neste caso predominando maciçamente os centros universitários. Algumas instituições

estão com o prazo de credenciamento, definido no ato de criação, vencido. Outras não possuem sequer um prazo definido, a despeito da Lei 9.394/96 determinar que os prazos sejam limitados, devendo ser renovados periodicamente após processo regular de avaliação (art. 46). Vale salientar que o Decreto 3.860/2001 dispôs que o “*processo de credenciamento de universidades autorizadas ou credenciadas antes da vigência da Lei n.º 9.394, de 1996, deverá ocorrer sem prejuízo do estabelecido no § 2º do art. 88 da mesma Lei*”, que estabeleceu o prazo de oito anos para que as universidades existentes se adequassem aos condicionantes do art. 52.

A Portaria MEC 2.261/2005, que suspendeu recebimento nos protocolos do Ministério de solicitações de credenciamento de universidades do Sistema Federal de Ensino, criou uma situação peculiar. À luz do Decreto 4.914/2003, há um prazo até dezembro de 2007 para os centros universitários atenderem às exigências que os qualificarão a se tornarem universidades, sob pena de retornar à situação anterior. Além disso, já se encontram protocolados no MEC pedidos de credenciamento de universidades, por transformação, alguns dos casos com processos de avaliação realizados e tramitando no âmbito do CNE.

Diante do exposto, a Portaria MEC 2.261/2005 oferece oportunidade única para trazer a questão universitária ao seu foco principal. Em primeiro lugar, é preciso definir quais são os entes que integram o Sistema Federal de Ensino, e que atributos – exigências e prerrogativas – credenciam uma instituição a se tornar universitária. Em segundo lugar, é necessário se rever o aparato normativo e legal que regula o setor, dada a existência de incongruências formais e conflitos procedimentais entre alguns dos atos vigentes, além da ocorrência de uma questão, por assim dizer, de fundo doutrinário: tratamentos desiguais dados a entes semelhantes (instituições públicas X privadas, centros universitários X centros federais de educação tecnológica).

Em terceiro lugar, é preciso se reavaliar e redimensionar os procedimentos de entrada, permanência e saída do Sistema, o que neste caso remete aos processos de credenciamento, credenciamento e descredenciamento institucional. Nesse contexto, é importante analisar a viabilidade de se estabelecer normas de transição para atender aos processos em tramitação, ainda mais à luz da elaboração da Lei Orgânica do Ensino Superior.

Em quarto lugar, é fundamental se repensar os papéis dos órgãos responsáveis pelas funções de supervisão e avaliação da educação superior, no âmbito do MEC – CNE, SESu, SETEC, INEP, CAPES e CONAES. Assim, deve-se buscar compatibilizar as respectivas atribuições, de forma a associá-las a processos bem definidos, evitando-se a dispersão de esforços e o uso de comandos que se tornem contraditórios ou que não se concretizem em ações efetivas.

Em quinto lugar, e como consequência dos aspectos anteriores, é necessário redefinir e compatibilizar os instrumentos de avaliação institucional, tanto os internos quanto os externos. Entende-se aqui ser fundamental que o instrumento avaliativo se relacione ao momento e ao objeto institucional (credenciamento, recredenciamento e descredenciamento), e também ao status e ao perfil da instituição (universidades, centros, instituições não universitárias). Ademais, no âmbito da reavaliação dos instrumentos, sugere-se compatibilizar métodos quantitativos de avaliação com métodos qualitativos, de forma que possa se encontrar um balanceamento adequado entre uma padronização mínima, que sirva como base comparativa, e o respeito às singularidades e especificidades institucionais, seja por razões de vocação ou por questões regionais e locais. Isso, cumpre reforçar, sem prescindir da participação ativa dos avaliadores institucionais, de modo a privilegiar sua experiência para além de procedimentos automatizados.

SOBRE O(S) AUTOR(ES)

Edson Nunes

Ph. D. em Ciência Política, U.C. Berkeley, mestre em Ciência Política pelo IUPERJ, graduou-se em direito e ciências sociais na UFF. Foi pesquisador e Vice-Presidente executivo do IPEA, Secretário Geral Adjunto do Ministério do Planejamento, Presidente do IBGE, Representante do Ministério do Planejamento no Rio de Janeiro e membro do Conselho de Administração do BNDES, e da Dataprev. É professor dos programas de mestrado de Direito e de Economia Empresarial da Universidade Candido Mendes e Diretor Geral do DATABRASIL - Ensino e Pesquisa. Atualmente, é presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE) e exerce a função de Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes (UCAM). Seus trabalhos recentes incluem artigos de natureza acadêmica e jornalística, bem como relatórios de consultoria para agências brasileiras e internacionais. É conferencista de vários programas de pós-graduação e de desenvolvimento gerencial, onde discute temas relativos à educação, conjuntura política, políticas públicas e o Estado brasileiro. Autor de A Gramática Política do Brasil, A Revolta das Barcas: populismo, violência e conflito político; Reforma Administrativa, Reforma Regulatória: a nova face da relação estado-economia no Brasil. Organizador dos livros A Aventura Sociológica: objetividade, paixão, imprevisto e método na pesquisa social e State and Society in Brazil: continuity and change. Co-autor de Futuros Possíveis, Passados Indesejáveis: selo de qualidade da OAB, Provão e ensino superior no Brasil; Política Social e Reforma Fiscal: as áreas de saúde e educação no Brasil e Evolução; Institucionalização do Ensino superior Privado no Brasil: 1968-1990 e Dilemmas of State-led Modernization in Brazil.

André Nogueira

Pesquisador do Observatório Universitário e do Databrasil – Ensino e Pesquisa, assessor da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes. Graduado em ciências sociais pela UFRJ, com mestrado em ciência política pelo Iuperj e especialização em gerência de projetos pela FGV. Atua em projetos de pesquisa aplicada nas áreas educacionais, políticas públicas e mercado, tendo prestado consultoria a empresas e instituições públicas e privadas.

Helena Maria Abu-Merhy Barroso

Especialista em Planejamento Educacional pela UFRJ e em Avaliação Educacional pela UNB/UNESCO; Bacharel em Administração Pública pela EBAP /FGV. Experiência Profissional de Direção e Assessoria em IES /RJ; Consultora de Projetos Educacionais; Avaliadora *ad hoc* da SESu/MEC; Assessora da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes (UCAM).

Documentos de Trabalho do Observatório Universitário

1. **Agências Reguladoras: Gênese, Contexto, Perspectiva e Controle**, Edson Nunes. *Trabalho apresentado no "II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos". Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 25 de Setembro de 2001. Série Estudos de Políticas Públicas, outubro de 2001; também publicado em Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 1-384, abr/jun 2003.*
2. **O Sistema de Pesquisa Eleitorais no Brasil, Seu Grau de Confiabilidade e Como as Mesmas Devem Ser Lidas por Quem Acompanha o Processo à Distância**, Edson Nunes. *Palestra proferida no seminário: "Elecciones en Brasil: sondeos y programas", Fundação Cultural Hispano Brasileira e Fundação Ortega y Gasset, Madrid, 25 de junho de 2002. (texto não disponível)*
3. **Sub-Governo: Comissões de Especialistas, e de Avaliação, Política Educacional e Democracia**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e David Morais. *Trabalho apresentado no "II Fórum Educação, Cidadania e Sociedade: A Educação como Fator de Desenvolvimento Social e Econômico". Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2002; versão revista e final, publicada nesta mesma série, no. 16, sob o título "Governando por Comissões".*
4. **Cronologia de Instalações das Agências Reguladoras**, Catia C. Couto e Helenice Andrade. *janeiro de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (DocTrab 65, janeiro de 2007).*
5. **Corporações, Estado e Universidade: O Diálogo Compulsório sobre a Duração de Cursos Superiores no Brasil**, Edson Nunes, André Nogueira e Leandro Molhano, *fevereiro de 2003.*
6. **O Atual Modelo Regulatório no Brasil: O Que Já Foi Feito e Para Onde Estamos Indo"?**, Edson Nunes. *Seminário "O Atual Modelo Regulatório no Brasil: o que já foi feito e para onde estamos indo?". Escola Nacional de Saúde Pública - UCAM / Fiocruz, Rio de Janeiro, 18 de março de 2003 (texto não disponível)*
7. **Relação de Agências Reguladoras Nacionais**, Edson Nunes e Enrico Martignoni, *março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais ((DocTrab 65, janeiro de 2007).*
8. **Gênese e Constituição da Anatel**, Edson Nunes e Helenice Andrade, *março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais ((DocTrab 65, janeiro de 2007).*
9. **O Caso desviante do Ensino Superior Brasileiro: uma Nota Técnica**, Edson Nunes. *Palestra proferida na 69ª Reunião plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, Painel sobre os Novos Cenários da Educação Superior: Visão Internacional. Rio de Janeiro, abril de 2003.*
10. **Governo de Transição FHC – Lula**, Cátia C. Couto e Helenice Andrade. *Série Estudos de Políticas Públicas, junho de 2003.*

11. **Gênese e Constituição da Aneel**, Edson Nunes e Cátia C. Couto, *junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração)*.
12. **Gênese e Constituição da Anp**, Edson Nunes e Helenice Andrade, *junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais ((DocTrab 65, janeiro de 2007)*.
13. **Espaços Públicos: Violência e Medo na cidade do Rio de Janeiro**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas, julho de 2003*.
14. **Descontruindo PNE - Nota Técnica**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, julho de 2003; versão revista e final, publicada, nesta série, sob o título "Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios". Documento de Trabalho no. 25*.
15. **Engenharia Reversa das Condições de Ensino**, Ana Beatriz Gomes de Melo, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos, *julho de 2003*.
16. **Governando por Comissões**, Edson Nunes, David Morais e Márcia Marques de Carvalho, *julho de 2003*.
17. **Agências Reguladoras: O Governo Lula e o Mapeamento do noticiário sobre as mudanças nas Agências Reguladoras (período entre 01/12/2002 e 31/07/2003)**, Edson Nunes, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui; *incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais ((DocTrab 65, janeiro de 2007)*.
18. **Clipping de Jornais - O Governo Lula**, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui. *Série Estudos de Políticas Públicas, agosto de 2003*.
19. **Segurança versus Insegurança**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas, agosto de 2003*.
20. **Regulação no Sistema de Educação Superior**, Edson Nunes - André Magalhães Nogueira, Ana Beatriz Moraes, Eleni Rosa de Souza, Helena Maria Abu-Mehry Barroso Leandro Molhano, Márcia Marques de Carvalho, Paulo Elpidio Menezes Neto e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto de apoio para a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA). Essa Comissão foi designada pelas Portarias MEC/SESu número 11 de 28 de abril de 2003 e número 19 de 27 de maio de 2003 e instalada pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque em 29 de abril de 2003, agosto de 2003*.
21. **Uma medida de eficiência em Segurança Pública**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas, outubro de 2003*.

22. **Desconstruindo PNE : Limitações Estruturais e Futuro Improvável**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e Enrico Martignoni . *Trabalho apresentado no "II Encontro de Dirigentes de Graduação das IES Particulares.. Fortaleza, 27-29 de agosto de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003.*
23. **PNE: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho, *Trabalho apresentado no II Encontro Regional do Fórum Brasil de Educação Tema: Projeto de Educação Nacional: desafios e políticas. Goiânia, setembro de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003.*
24. **Estrutura e Ordenação da Educação Superior: Taxionomia, Expansão e Política Pública**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Marcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no Seminário: "Universidade: por que e como reformar?". Brasília, Senado Federal 06 e 07 de agosto de 2003; também publicado em A Universidade na Encruzilhada. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003.*
25. **Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho, *outubro de 2003.*
26. **Projeção da Matrícula no Ensino Superior no Brasil, por Dependência Administrativa: um Exercício Preliminar**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, janeiro de 2004.)*
27. **Matrícula e IES: Relação e Projeção**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, fevereiro, 2004.*
28. **Entre o Passado e o Presente**, David Moraes. *Série Estudos de Políticas Públicas, março de 2004.*
29. **Demanda Potencial e Universidade: Notas sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro**, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no seminário "Niterói 2008 – o Futuro É Agora". Rio de Janeiro, 27 de março de 2004. Série Educação em Números, março de 2004.*
30. **Niterói: Cidade Universitária?**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no seminário "Niterói 2008 – o Futuro É Agora". Rio de Janeiro, março de 2004.*
31. **As Ações no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) Relacionadas aos Serviços Educacionais**, Edson Nunes, Fabiana Coutinho Grande e Leandro Molhano. *Série Estudos de Políticas Públicas, maio de 2004.*
32. **Perfil dos Egressos, Quotas e Restrições: uma Observação da Educação Superior no Momento de sua Reforma"**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no "Fórum Educação, Cidadania*

e Sociedade: Reforma do Ensino Superior. Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro – RJ, 14 de julho de 2004; versão revista e atualizada deste trabalho foi publicada sob o título Educação, Quotas e Participação no Brasil, Documento de Trabalho nº 33.

33. **Educação, Quotas e Participação no Brasil (Alemanha)**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. Trabalho apresentado no “Diálogo das sociedades civis Brasil - Alemanha”, Congresso, Tema: Responsabilidade e solidariedade na democracia: sociedade — política — economia. Palestra: Estratégias para democracia e justiça no Brasil: quotas, educação e participação - Landesbank Baden-Wuerttemberg (LBBW – Banco do Estado de Baden-Wuerttemberg), Stuttgart – Alemanha, 22 e 23 de junho de 2004; também publicado em Universidade em Questão, Lauro Morhy (org). Brasília: Editora UNB, 2003, sob o título “Universidade Brasileira: acesso, exclusão social e perspectivas dos egressos”.
34. **A Outra Reforma Universitária para a Sociedade do Conhecimento**, Edson Nunes e Leandro Molhano. Trabalho apresentado no Fórum do INAE, Mesa Redonda: O Modelo de Educação para a Economia do Conhecimento. Rio de Janeiro, 17 de maio de 2004; também publicado em **Novo Modelo de Educação para o Brasil**, J.P.dos Reis Velloso e R.C. de Albuquerque, orgs. Rio de Janeiro, José Olympio, 2004.
35. **Ensino Superior Público e Privado no Brasil: Expansão, Evasão e Perfil dos Concluintes**”, Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. Texto apresentado no “Unesco Fórum on Higher Education, Research & Knowledge: Primeira Conferência Regional Latinoamericana del foro Unesco sobre educacion”. Porto Alegre, UFRGS, 01 a 03 de setembro de 2004. Série Educação em Números.
36. **Nota Técnica sobre os documentos “Considerações sobre Autorização dos Cursos de Medicina” e “Consideração sobre Autorização dos Cursos de Direito”**, Wagner Ricardo dos Santos e Leandro Molhano. Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, setembro de 2004.
37. **Nota Técnica: Estudo Comparativo para Projeto do Decreto de EAD**, Helena Maria Barroso e Ives Ramos, Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, outubro de 2004.
38. **Nota Técnica sobre Avaliação Institucional Externa de Faculdades, Centros Universitários e Universidades**, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos. Texto apresentado no “Fórum de Reitores do Rio de Janeiro: Nova Política de Avaliação do Ensino Superior”, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 22 de setembro de 2004; também apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, outubro de 2004.
39. **Engenharia Reversa: Análise do Instrumento de Avaliação Institucional Externa de Universidades**, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos. Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, novembro de 2004.

40. **Ensino Superior e Políticas de Inclusão: Análise dos Gastos Familiares com Educação Superior**, Enrico Martignoni e Ana Beatriz Gomes de Moraes. *Texto apresentado no IX Congresso Solar, Rio de Janeiro, outubro de 2004.*
41. **Economia Política e Regulação da Educação Superior no Brasil**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Leandro Molhano. *Publicado em Avaliação e Regulação da Educação Superior: Experiências e Desafios, Daniel de A. Ximenes (org). Brasília: FUNADESP, 2005.*
42. **Mensuração dos Conteúdos Acadêmicos da Educação Superior**, André Magalhães Nogueira, Edson Nunes e Helena Maria Barroso, *abril de 2005.*
43. **O Ensino e a Profissão Jurídica no Brasil: uma Visão Quantitativa**, Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, julho de 2000.*
44. **Diretrizes Políticas da Educação Superior x Instrumentos de Avaliação: uma Nota Técnica**, equipe do Observatório Universitário, *maio de 2005.*
- 44A. **A Análise dos instrumentos de Avaliação de Universidades e Centros Universitários**, Helena Maria Barroso e Ivanildo Ramos Fernandes, *maio de 2000.*
45. **A Questão Universitária no Sistema Federal de Ensino**, André Magalhães Nogueira, Edson Nunes e Helena Maria Barroso, *julho de 2005.*
46. **Considerações sobre o Conceito de “Necessidade Social”: Uma Nota Técnica**, Enrico Martignoni e Leandro Molhano, *abril de 2005.*
47. **Os Desafios da Universidade Brasileira neste Início de Século e a Formação de nossas Elites**, Edson Nunes, *agosto de 2005.*
48. **Correspondência entre Diploma e Profissão dos Administradores**, Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, agosto de 2005. Incorporado ao Documento de Trabalho no. 50.*
49. **Possíveis Inconsistências da Base de Dados Desagregados do Censo da Educação Superior 2003**, Leandro Molhano e Vitor de Moraes Peixoto, *setembro de 2005.*
50. **Correspondência entre Diploma e Profissão**, Enrico Martignoni, Leandro Molhano, Márcia Carvalho e Vitor Peixoto. *Série Educação em Números, novembro de 2005. Este texto foi revisto em maio de 2006, incorporando os Documentos de Trabalho no. 48 e 51.*
51. **Correspondência entre Diploma e Profissão - Pedagogia**, Enrico Martignoni, Leandro Molhano, Márcia Carvalho e Vitor Peixoto. *Série Educação em Números, novembro de 2005. Incorporado ao Documento de Trabalho no 50.*

52. **IES e UCAM: a visão do carioca**, David Morais e Márcia Carvalho. *Série Educação em Números, dezembro de 2005.*
53. **A Reforma que não houve**, Edson Nunes e Leandro Molhano, *abril de 2006. Publicado, sob o título "A Reforma Universitária no Quadro-Negro", em Custos Brasil – Soluções para o Desenvolvimento, ano 1, no. 2, abril/maio de 2006.*
54. **Extensão Universitária e o Censo da Educação Superior: uma Nota Técnica**. Violeta Monteiro, *maio de 2006.*
55. **Ensino Universitário, Corporação e Profissão: Paradoxos e Dilemas Estratégicos do Brasil**, Edson Nunes, *maio de 2006.*
56. **Universidade e Regime de Trabalho**, André Magalhães Nogueira e Equipe do Observatório Universitário, *agosto de 2006.*
57. **UCAM e o ENADE 2005: Nota Técnica**, David Morais, Enrico Moreira Martignoni, Leandro Molhano Ribeiro e Wagner Ricardo dos Santos, *agosto de 2006.*
58. **O Grande Equívoco do Ensino Superior Brasileiro: um ensino profissional que não se aplica às profissões que o defendem**. Edson Nunes e Márcia Carvalho, *Série Educação em Números, setembro de 2006.*
59. **Notas sobre "Avaliação, Regulação, Acompanhamento: Há Competência Técnica e Equidade na Atuação do Governo?"**, Antonio Carlos C. Ronca e Edson Nunes, *Texto apresentado no Fórum Nacional do Ensino Superior Particular no Brasil, São Paulo, 21 de outubro de 2006.*
60. **Considerações sobre Carga Horária Mínima dos Cursos de Graduação: Uma Nota Técnica**, André Magalhães Nogueira, *novembro de 2006.*
61. **Referenciais para Elaboração do Estatuto do Conselho Nacional de Educação: uma Nota Técnica**, Ivanildo Ramos Fernandes, *dezembro de 2006.*
62. **Uma Nota Técnica sobre a Criação de Universidades, por Categoria Administrativa e Gestão Política**, Helena Maria Barroso e Ivanildo Ramos Fernandes, *dezembro de 2006.*
63. **Ensino Universitário. Corporação e Profissão: Paradoxos e Dilemas Brasileiros**, Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho, *dezembro de 2006; publicado em Sociologias, ano 9, no. 17, jan/jun. 2007, Porto Alegre:UFRGS, 2006.*
64. **Profissionalização Precoce, Educação Universitária e Escolhas Estratégicas**, Edson Nunes, *janeiro de 2007.*

65. **Agências Reguladoras no Brasil**, Edson Nunes, Leandro Molhano Ribeiro e Vitor Peixoto, *janeiro de 2007*.
66. **Trajatória das atribuições/competências do Conselho Nacional de Educação – com base nos respectivos instrumentos legais: uma nota técnica**. Helena Maria Barroso e Ivanildo Ramos Fernandes, *janeiro de 2007*.
67. **Mantenedoras educacionais privadas: histórico legal e organização jurídica**. Helena Maria Barroso e Ivanildo Ramos Fernandes, (texto não publicado).
68. **Universidades e Pós-graduação no País**, André Magalhães Nogueira, (texto não publicado).
69. **Restrições demográficas e socioeconômicas para a expansão do ensino superior: uma Nota Técnica**, Enrico Martignoni, (texto não publicado).
70. **Desafio Estratégico da Política Pública: O Ensino Superior Brasileiro**, Edson Nunes, julho de 2007. Texto preparado para o número que celebra o quadragésimo aniversário da RAP, Revista de Administração Pública, da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.
71. **A Aviação Civil nos Estados Unidos: Um Estudo sobre o Papel do Estado na Regulação do Setor Aéreo**, Melissa de Mello e Souza, *agosto de 2007*.
72. **O Conselho Nacional de Educação: trajetória, competências, deliberações e restrições ao futuro**. Edson Nunes, Helena Maria Barroso, Ivanildo Ramos Fernandes, com a colaboração de André Nogueira, *junho de 2008*.
73. **Inventário dos Sistemas de Avaliação da Educação Superior Brasileira, 1879 a 1997**, Ivanildo Ramos Fernandes e Helena Maria Barroso, *junho de 2008*.
74. **Normas, Critérios e Instrumentos de Avaliação no Contexto Regulatório**, Edson Nunes, Helena Maria Barroso, Ivanildo Ramos Fernandes, com a colaboração de André Nogueira, *julho de 2008*.
75. **Instituições não educacionais e o Sistema Federal de Ensino: cenários e perspectivas para regulação do credenciamento especial**, Edson Nunes, Helena Maria Barroso, Ivanildo Ramos Fernandes, *julho de 2008*.
76. **Considerações sobre Recursos ao CNE e sua Instrução processual: análise a partir de um caso**, Edson Nunes, Helena Maria Barroso, Ivanildo Ramos Fernandes, *outubro de 2008*.
77. **As Bases de Dados da UCAM Frente às Demandas do MEC: uma Nota Técnica**, David Morais, *novembro de 2008*.

78. **Matrículas em Cursos Tecnológicos**, Márcia Carvalho, *Série Educação em Números, novembro de 2008.*
79. **Os Dilemas da Política Regulatória para Educação Superior no Brasil: o caso do Sistema S**, Edson Nunes, Andre Nogueira, Helena Maria Barroso e Ivanildo Ramos Fernandes, *novembro de 2008/revisto e atualizado em abril de 2009*
80. **Normas Reguladoras e Conceito Implícito de Universidades** (*título tentativo*), Helena Maria Barroso, *dezembro de 2008*
81. **Graduação em Engenharia de Produção: Capital e Estado do Rio de Janeiro**, David Morais, *dezembro de 2008*
82. **Quantas Universidades Realmente Existem no Brasil?** Edson de Oliveira Nunes e Márcia Carvalho, *março de 2009.*
83. **Cursos Seqüenciais no Brasil: uma Nota Técnica**, David Morais, *maio de 2009*
84. **Universidades, avaliação e regulação: do ingresso à permanência no Sistema Federal de Ensino**, Edson Nunes, Helena Maria Barroso e Ivanildo Ramos Fernandes, *maio de 2009.*
85. **Educação Superior na Assembléia Nacional Constituinte**, André Magalhães Nogueira, *maio de 2009.*
86. **Questões sobre o conceito de hora-aula, carga horária e sua integralização: a situação nas Universidades Públicas**, Edson Nunes, David Morais, Helena Barroso e Ivanildo R. Fernandes, *junho de 2009.*
87. **A Singularidade Brasileira: Ensino Superior Privado e Dilemas Estratégicos da Política Pública**, Edson de Oliveira Nunes, Márcia de Carvalho e Julia Vogel de Albrecht, *revisto e atualizado em junho de 2010*
88. **Proposta do Fundo de Pesquisa**, Helena Maria Barroso e Ivanildo Fernandes, *setembro de 2009.*
89. **População Potencialmente Universitária**, Helena Maria Barroso e Ivanildo Fernandes, *setembro de 2009.*
90. **Recredenciamento de Universidades: conclusões preliminares, soluções recomendadas e dilemas regulatórios para o processo deliberativo do CNE**, Edson Nunes e equipe técnica do DT n° 90, *outubro de 2009.*
91. A supremacia da Supervisão do MEC ante as funções de Regulação e Avaliação, (texto em revisão).
92. Recursos ao CNE e o fluxo inacabado para seu reexame: sobre processos regulatórios e medidas de supervisão do MEC, (texto em revisão).

93. **O SINAES em sua vertente regulatória: sobre penas educativas e o controle do Estado**, Ivanildo Fernandes, *julho de 2010*.
- 93-A. **Avaliando o IGC: o comportamento das IES no trênio 2007-2009**, Ivanildo Fernandes. Fevereiro de 2011.
94. **Los rankings en la Educación Superior: El caso de México**, Gloria Miranda. Março de 2011
95. **Avaliação de Desempenho em Instituições de Ensino Superior privadas**, Aleksandra Sliwowska. Março de 2011.
96. **Autorização e Reconhecimento de Universidades no período 1931-1996**. Edson Nunes, Helena Barroso e André Nogueira. Julho de 2011.