

**observatório
universitário**

*Universidades, avaliação e regulação: do ingresso
à permanência no Sistema Federal de Ensino.*

Documento de Trabalho n° 84

Autores

Edson Nunes
enunes@candidomendes.edu.br

Helena Maria Barroso
hmb@candidomendes.edu.br

Ivanildo Ramos Fernandes
iramos@candidomendes.edu.br

Versão preliminar para comentários e sugestões

Maio de 2009

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. A série Documentos de Trabalho tem por objetivo divulgar pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Autoria

Edson Nunes

Helena Maria Barroso

Ivanildo Ramos Fernandes

Coordenação

Edson Nunes

Paulo Elpídio de Menezes Neto

Coordenação de Projetos

Violeta Monteiro

Equipe Técnica

André Magalhães Nogueira

David Moraes

Helena Maria Abu-Mehri Barroso

Ivanildo Ramos Fernandes

Márcia Marques de Carvalho

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

I – Preliminares sobre o processo deliberativo do credenciamento de Universidades.	4
II - Inventário do parque universitário brasileiro.....	5
2.1 - Trajetória da Universidade, por ciclo normativo.	8
a) Da rejeição à idéia de Universidade à mesma como preferência.....	8
b) 1915 a 1961: da Reforma Maximiliano Correa à 1ª LDB.....	11
c) 1962 a 1968: trabalhos preambulares à Reforma Universitária.....	15
d) 1968 a 1996: a reforma da reforma e a Lei nº 9.394/96.....	17
2.3 - A criação de Universidades entre a extinção do CFE e criação do CNE.....	33
III - Credenciamento/recredenciamento de Universidades de 1997 a 2002.....	39
3.1 - a atuação do CNE, CONAES e INEP.	41
a) Características do Manual de Avaliação Externa (2002)	44
IV – O SINAES	45
4.1 - O Decreto nº 5.773/2006: avaliação e regulação requerem “ponte”.	57
4.2 – O SINAES e o CNE: atribuições desconexas e subtraídas.....	58
4.3 – A Universidade no contexto do SINAES	60
4.3.1 - A concepção de Universidade segundo o Instrumento de Avaliação de 2006, sua base fundamental e normativa.	60
4.3.2 – A concepção de Universidade segundo o IGC/INEP, de 2008.....	62
4.3.3 - A Universidade segundo o instrumento de Avaliação Externa de 2008.	65
V – A Universidade e sua permanência do SFE.....	69
5.1 - Das dimensões essenciais à Universidade, segundo o SINAES.....	70
5.2 - Normas a serem seguidas pelo Poder Executivo	73
VI – Entrada e Permanência no SFE como problema atual	75

Sumário de Quadros, Gráficos e Anexos

Quadro 1 - Universidade, por Dependência Administrativa.	05
Quadro 2 - Universidades, por Estado e Região	05
Quadro 3 - Universidades Federais Criadas Após a CF/88 (05/10/1988)	06
Quadro 4 - Universidades (IFES e privadas) por ciclo normativo	06
Quadro 5 - Pós-Graduação stricto sensu nas Universidades brasileiras	07
Gráfico 1 - Pós-Graduação stricto sensu nas Universidades brasileiras	07
Quadro 6 - Universidades criadas entre 1915 e 1961	14
Quadro 7 – Universidades criadas entre 1962 e 1968	17
Quadro 8 – Universidades criadas entre 1969 e 1996	37
Quadro 9 – Universidades criadas entre 1997 a 2002	45
Quadro 10 – Universidades criadas em 2005.	61
Quadro 11 - Distribuição das Universidades brasileiras, segundo o IGC/INEP	63
Quadro 12 – Faixas de pontuação, por categoria Acadêmica	64
Quadro 13 – Instituições que obtiveram as primeiras colocações no IGC/INEP	64
Quadro 14 - Comparação entre os aspectos avaliados pelo INEP entre 2002, 2006 e 2008, nos Instrumentos para fins de Avaliação Institucional Externa, credenciamento e recredenciamento	68
Anexo I- Comparação entre os Instrumentos de Avaliação Externa do INEP, para fins de credenciamento e recredenciamento.	78

I – Preliminares sobre o processo deliberativo do credenciamento de Universidades.

O que é a Universidade brasileira, em termos conceituais, qualitativos e quantitativos? O Observatório Universitário tem considerado estas questões em seus estudos desde 2005, apresentando, nesta etapa, um estudo sobre a avaliação e regulação desta Instituição, levantando e analisando normas e critérios para seu ingresso e permanência no Sistema Federal de Ensino.

Nesse sentido, o processo deliberativo sobre seu credenciamento e reconhecimento é efetivado no Conselho Nacional de Educação, que submete seu Parecer à homologação do Ministro da Educação. Suas competências foram alteradas em 24/08/2001, na gestão de Ministro Paulo Renato, ocasião em que foi editada a Medida Provisória 2.143/36¹, alterando a Lei n° 4.024/1961 e a Lei n° 9.131/1995, que criou o CNE, trazendo novas redações a dispositivos da velha LDB, todas, dispendo sobre competências da Câmara de Educação Superior, num momento em que este nível de ensino passava por um redimensionamento quantitativo e qualitativo, fruto das novas possibilidades de atuação advindas da Lei n° 9.131/1995, que reservou às mantenedoras privadas o direito de “*assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial*”. Destas alterações, merecem destaque as seguintes alíneas:

Art 9º, § 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior:

(...)

*d) **deliberar sobre as normas** a serem seguidas pelo Poder Executivo para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior;*

*e) **deliberar sobre as normas** a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o reconhecimento 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;*

*f) **deliberar sobre o credenciamento e o reconhecimento periódico de universidades** e centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos; (grifos nossos)*

Ao que nos consta, nenhum outro país, com significativo parque universitário, optou por constitucionalizar o conceito ou a estrutura desejada às suas Universidades, ainda mais quando sabemos que a Constituição contém as “*normas que determinam a forma de governo, instituem seus poderes públicos, regulam as suas funções, **asseguram as garantias e a independência dos cidadãos em geral e estabelecem os direitos e deveres essenciais e recíprocos entre eles e o Estado**”*, conforme definição disponível no Glossário do Senado Nacional². Aliás, salvo as Instituições Políticas e o Colégio Pedro II (art. 242, II), nenhuma outra Instituição mereceu atenção da

¹ Esta MP reeditou matéria originária da MP n° 1.795/1999, que, na origem, tratava da organização da Presidência da República, disciplinando a atuação de órgãos da Administração Direta. Sua última reedição é a MP n° 2.216-37.

² <http://www9.senado.gov.br>.

Assembléia Constituinte. Desta forma, ainda estamos na dependência de profunda reflexão sobre o significado de a Universidade ter sido abrigada como garantia fundamental, esta, em regra, destinada aos cidadãos e não às instituições.

A multiplicidade de modelos de Universidades existentes no Mundo [vocacionais, focadas apenas no ensino, ou somente na pesquisa] pode significar que o tão decantado princípio da “indissociabilidade” entre ensino, pesquisa e extensão, antes de uma garantia benéfica, pode ser indicativo de uma restrição prejudicial à dinâmica das instituições e da própria educação superior, muito embora a associação entre ensino e pesquisa não seja exclusividade de nossas Universidades, que nas demais ocorre por tradição e vocação institucional.

II - Inventário do parque universitário brasileiro

A Universidade brasileira tem o privilégio de ser abrigada na Constituição, cujo art. 207 determina que as mesmas “gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

No Brasil, foi a LDB quem cuidou de conceituar essa Instituição, esclarecendo no seu art 52 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, que se caracterizam por” (1) produção intelectual institucionalizada (2) um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado e (3) um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Observemos algumas características do parque universitário brasileiro, indicando o respectivo Ministro da Educação signatário do ato autorizativo que permitiu seu ingresso no SFE. Assim, temos a seguinte distribuição de Universidades, quanto à Dependência Administrativa e distribuição por Região:

Quadro 1 - Universidade, por Dependência Administrativa

Dependência Administrativa	Quantidade
Federal	55
Estadual	36
Municipal	7
Privada	85
Total geral	183

Fonte: SIEDSUP (Cadastro das Instituições de Educação Superior) consulta realizada em abril/2009.

Quadro 2 - Universidades, por Estado e Região

Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Total
Estado	Nº	Estado	Nº	Estado	Nº	Estado	Nº	Estado	Nº	
TO	2	SE	2	SP	39	SC	11	MT	3	-
RR	2	RN	4	RJ	18	RS	18	MS	5	-
RO	1	PI	2	MG	22	PR	12	GO	4	-
PA	4	PE	5	ES	1	-	-	DF	2	-
AP	1	PB	3	-	-	-	-	-	-	-
AM	2	MA	3	-	-	-	-	-	-	-

AC	1	CE	5	-	-	-	-	-	-	-
-	-	BA	8	-	-	-	-	-	-	-
-	-	AL	3	-	-	-	-	-	-	-
Total	13	-	35	-	80	-	41	-	14	183
%	7,10	-	19,13	-	43,72	-	22,40	-	7,65	100 %

Fonte: SIEDSUP (Cadastro das Instituições de Educação Superior) consulta realizada em abril/2009.

Na seqüência, apresentam-se Quadros-Resumo das Universidades Públicas (IFES), criadas, e das Universidades Privadas, Autorizadas/credenciadas, tendo por referência a Medida Provisória que extinguiu o CFE e criou o CNE.

Quadro 3 - Universidades Federais Criadas Após a CF/88 (05/10/1988)

	IFES	PRIVADAS	TOTAL
Hugo Napoleão do Rego Neto (03/11/1987 a 03/01/1989)	-	<u>3</u>	<u>3</u>
Carlos Corrêa de Menezes Sant'anna (16/01/1989 a 14/03/1990)	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>2</u>
Carlos Chiarelli (15/03/1990 a 21/08/1991)	0	0	0
José Goldemberg (22/08/1991 a 4/08/1992)	0	2	2
Eraldo Tinoco Melo (4/08/1992 a 1/10/1992)	0	1	1
Murilio Hingel (10-1992/01-1995)	3	5	8
Paulo Renato (1995-01/2003)	5	10	15
Tarso Genro (2004-07/2005)	1	0	1
Fernando Haddad (07-2005/atual)	9	2	7
TOTAL	19	24	39

Fonte: Documento de Trabalho n° 623, do Observatório Universitário (WWW.databrasil.com.br). Estes números estão sujeitos a adequações/oscilações, já que a fonte do INEP (SIEDSUP) e da SESu (Relatório anual da COREG) apresentam datas distintas de criação.

Também se elaborou o Quadro-Resumo a seguir com a indicação das Universidades, por períodos regulatórios, a partir da extinção do Conselho Federal de Educação e criação do atual CNE.

Quadro 4 - Universidades (IFES e privadas) por ciclo normativo

	quantidade
Universidades Federais criadas antes da MP n° 661, de 18/10/1994.	38
Universidades Federais criadas após a MP n°. 661, de 18/10/1994.	21
Universidades Particulares autorizadas (via de reconhecimento) antes da MP n°. 661 de 18/10/1994	58
Universidades Particulares autorizadas (via de Reconhecimento/Credenciadas) após a MP 661, de 18/10/1994	15
Número a conferir	132*

Fonte: Documento de Trabalho n° 62, do Observatório Universitário (WWW.databrasil.com.br)

(*) este número está sujeito à revisão, já que as fontes do INEP e SESu são conflitantes nas datas de criação das Universidades.

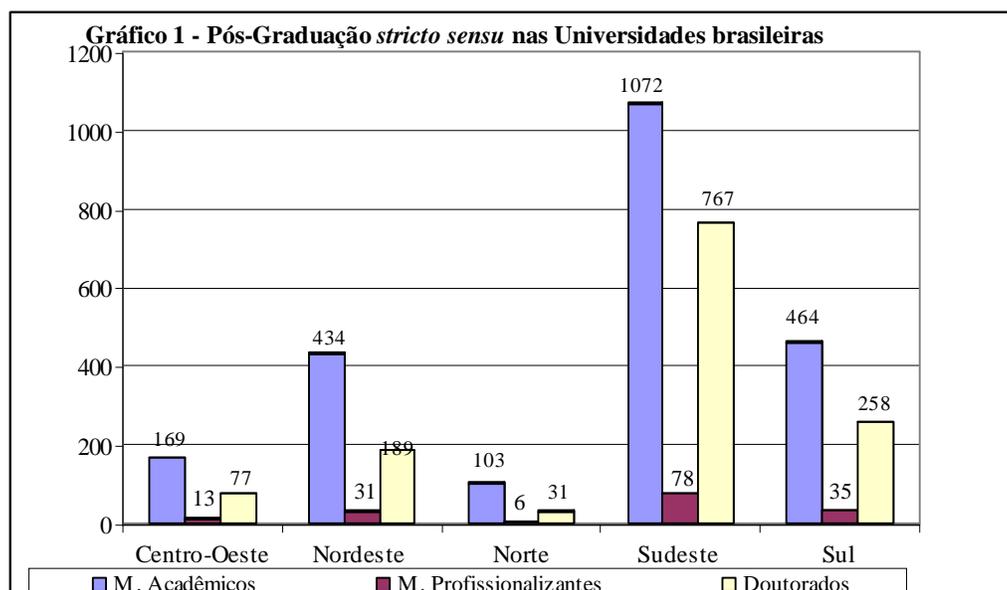
³ Uma Nota Técnica sobre a Criação de Universidades, por Categoria Administrativa e Gestão Política

Considerando que a Pós-Graduação *stricto sensu*, no âmbito da Pós-Graduação *stricto sensu*, configura importante critério diferencial de Universidades, apresenta-se, também, Quadro e Gráfico, com o número de Cursos, por região e Dependência Administrativa.

Quadro 5 - Pós-Graduação *stricto sensu* nas Universidades brasileiras

Região	Dependência Administrativa	Mestrados		Doutorados
		Acadêmicos	Profissionalizantes	
Centro-Oeste	Estadual	3	0	0
	Federal	141	9	70
	Municipal	1	0	0
	Privada	24	4	7
Centro-Oeste Total		169	13	77
Nordeste	Estadual	68	8	9
	Federal	345	19	176
	Privada	21	4	4
Nordeste Total		434	31	189
Norte	Estadual	4	1	1
	Federal	96	5	30
	Privada	3	0	0
Norte Total		103	6	31
Sudeste	Estadual	420	14	363
	Federal	461	28	315
	Municipal	4	3	1
	Privada	187	33	88
Sudeste Total		1072	78	767
Sul	Estadual	90	5	31
	Federal	255	22	178
	Municipal	12	1	2
	Privada	107	7	47
Sul Total		464	35	258
Total geral		2242	163	1322

fonte: Capes, consulta realizada em abril/2009.



Feitas estas anotações sobre o parque universitário brasileiro e sua expressão na Pesquisa em sentido estrito, passamos à análise das normas, por ciclo regulatório.

2.1 - Trajetória da Universidade, por ciclo normativo.

a) Da rejeição à idéia de Universidade à mesma como preferência

O ensino superior, no Brasil, nasceu “*sob o signo do Estado Nacional*”, como esclarece Luiz Antônio Cunha⁴, aliás, a pedagogia do Estado⁵ foi amplamente adotada no início do ensino superior brasileiro, inspirando a criação das primeiras Instituições Superiores, ou Estudos Gerais. Em Portugal, obras desta natureza⁶ construíram as diretrizes para criação do Colégio dos Nobres de 1761 e da própria reforma da Universidade de Coimbra por Pombal, em 1772⁷. No Brasil, a expressão dessa metodologia foi a Academia Real Militar, criada por Carta Régia de 4/12/1810, sucedendo a “*Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho*” e transformada, em 1874, na Escola Politécnica, absorvida pela UFRJ, nossa primeira Universidade Pública.

Dessa forma, e para entender a constituição da Universidade brasileira, nas suas nuances políticas e acadêmicas, faz-se necessário resgatar o contexto de iniciativas pioneiras e, dessa forma, esclarecer como se deu o processo histórico de definição dos critérios essenciais para este tipo de instituição. A idéia de Universidade no Brasil é tema que faz parte da pauta do Poder Público desde as primeiras décadas de sua descoberta/colonização, a partir de então, inúmeras foram as tentativas para sua composição. A correlata literatura informa que iniciativas para criação de Universidades no Brasil⁸ remontam o início da atuação dos Jesuítas no País, quando iniciaram, em 1549, o processo perante o Vaticano⁹ para transformar o “Estudo Geral da Bahia” em Universidade. Sem sucesso, contudo, o pedido foi negado em 1592, após longa análise das razões da Ordem proponente - os Jesuítas - e dos argumentos contrários¹⁰ à

⁴ Cunha, L. A. *A Universidade Temporã. O Ensino Superior da Colônia à Era Vargas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980

⁵ Exemplos de Obras Pedagógicas a serviço do Governo: “*Verdadeiro método de estudar: para ser útil à Republica, e à Igreja : proporcionado ao estilo, e necessidade de Portugal*” de Luís António Verney, publicado em 1749 e “*Cartas para a educação da mocidade*”, 1759, de Antonio Nunes Ribeiro Sanchez.

⁶ Idem

⁷ Ferraz, M.H.M. *As ciências em Portugal e no Brasil (1772-1822): o texto conflituoso da química*. São Paulo: EDUC- Editora da PUC/ São Paulo. 1997.

⁸ Moacyr, P. *A Instrução e o Império. Subsídios para a história da educação no Brasil: 1854-1889*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937, v. 2

⁹ O Vaticano foi, por muitos séculos, a entidade que detinha poderes, outorgados pelos diferentes Estados, para conceder este tipo de licença, cujas Instituições autorizadas eram controladas pela Igreja com base no acordo denominado “**Padroado**”, firmado entre os Reinos de Portugal, Castela e Aragão

¹⁰ Para analisar o mérito do pedido da Ordem dos Jesuítas foi criada uma comissão para dirimir a querela com os Dominicanos “*sobre a graça divina e a liberdade da vontade*”. Os dominicanos apresentaram as seguintes obras jesuíticas, que, segundo eles, não atendiam aos fins pedagógicos da Igreja: “*Apêndice à Concórdia do livre arbítrio*” - (Appendix ad Concordiam liberi arbitri) de 1589; “*Comentários à primeira parte do Divino Tomás*” (*Commentaria in primam Divae Thomae partem*) de 1592, referente à Suma teológica; e, por fim, “*Da justiça e do direito*” *De justitia et jure*. (O tema faz parte do Documento de Trabalho nº 67: Mantenedoras educacionais privadas: Histórico, organização e situação jurídica, em elaboração)

proposta, apresentados pela Ordem dos Dominicanos. Ambas rivalizavam quanto às pedagogias reciprocamente adotadas. Venceu esta última.

O mesmo pedido foi reapresentado em 1662¹¹, ocasião em que a Câmara de Salvador voltou a apresentar ao Governo português o pedido para que se equiparassem os cursos do Colégio Jesuíta de Salvador (antigo Estudo Geral) aos das Universidades de Évora e de Coimbra, no entanto, em Despacho de 1670, o pedido de equiparação foi negado. Vinte anos depois o pedido foi novamente encaminhado àquela Autoridade; igualmente sem sucesso.

Durante todo o período pombalino a criação de uma Universidade no Brasil sofreu fortes resistências no que concerne à sua utilidade prática. Dissociado de Portugal, nossa primeira Constituição, de 25/03/1824, embora inscrevendo no artigo 179, que prescrevia os direitos civis e políticos, que o ensino se estruturaria em “*Instrução primaria*” e “*Collegios, e Universidades*”¹², aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Bellas Letras, e Artes” a rejeição a essa Instituição permeou todo o Império; políticos e elite, influenciados pelo movimento positivista, consideraram-na como lócus de saber ornamental, sendo relevante resgatar os comentários de Antônio Paim¹³ a respeito de algumas iniciativas frustradas para criação de Universidades no País e respectivas razões do insucesso:

“Com a Independência, reaparece a idéia de universidade, desta vez em projetos de lei submetidos primeiro à Constituinte e depois à Assembléia, ambos da autoria de homens de grande ilustração. A proposta de sua criação, apresentada à Constituinte, em 1823, denominando-a Instituto Brasílico, seria de Câmara Bethencourt e Sá (1762/1835), mineralogista e metalurgista famoso, mais conhecido como Intendente Câmara, do Distrito Diamantino. O reaparecimento da iniciativa, em 1826, deve-se a Januário da Cunha Barbosa (1780/1846), que a chamou de Instituto Imperial do Brasil. O Cônego Cunha Barbosa fora professor de filosofia no Rio de Janeiro, optando pela militância política. Mais tarde tomaria a seu cargo a fundação do Instituto Histórico.

A nova elite dirigente não vislumbrou qualquer vantagem na criação da universidade, prevalecendo o sistema da formação profissional em faculdades isoladas, espalhadas em diversas partes do território nacional.

*Assim, **a idéia de universidade, que poderia eventualmente ser associada a outra forma de entendimento tanto da filosofia como da ciência, foi arquivada por largos decênios.** O interesse que volta e meia se dedicava à instituição tinha evidentes intuítos centralizadores. Limpo de Abreu¹⁴, Visconde de Abaeté (1798/1883) ministro do Império em 1837, escrevia em seu relatório:*

¹¹ Sobre o tema, ver http://www.unicamp.br/iel/memoria/base_temporal/Educacao/ensino.htm

¹² Registre-se, porém, que nesse período a noção de Universidade se confundia com a de qualquer Instituição onde se ministrassem Cursos Superiores. A idéia de que a Universidade deve esgotar todas as áreas do conhecimento, ou significativa parcela, é de contexto mais recente, no qual tentam imprimir equivalência entre “Universidade” e “Universalidade”, embora o radical do primeiro refira-se ao *Universitas*, no sentido de comunidade.

¹³ Paim, Antônio. **Por Uma Universidade no Rio De Janeiro** Publicado em Simon Schwartzman, organizador, *Universidades e Instituições Científicas no Rio de Janeiro*, Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), 1982, pp. 17-96

¹⁴ Antônio Paulino Limpo de Abreu era Bacharel em Direito pela Universidade de Coimbra e foi empossado no Senado em 1848, exercendo sua Presidência entre 1861 e 1973.

'A conveniência de fundar os estabelecimentos de ensino de que tenho tratado e de formar, com outros já existentes, uma só corporação científica com o título de universidade, foi-nos largamente demonstrada em um dos anteriores relatórios da repartição interinamente a meu cargo.

Não repetirei, pois, aqui a que então se disse sobre este assunto, deixando à vossa prudência e sabedoria darem o justo valor às razões expendidas; é, porém, de meu dever a lembrar-vos a absoluta precisão de criar-se uma autoridade, individual ou coletiva, a quem não só se incumba a tarefa de vigiar sobre as doutrinas ensinadas à mocidade, mas também se dá mais influência a respeito dos lentes e certa jurisdição correcional para compelir o aluno ao cumprimento de suas obrigações escolásticas e manter a necessária decência, respeito e subordinação.'

Refere o mesmo documento à opinião de Bernardo Pereira de Vasconcelos (1795/1850), como ministro do Império em 1839, segundo a qual a vantagem de todos reconhecida na criação da universidade, embora a tanto não se reduzisse, residia em colocar lentes e alunos "debaixo das vistas imediatas do Governo Geral." Parece escapar à regra centralizadora o projeto de criação de uma universidade na capital do Império, "composta de quatro Faculdades: Direito, Medicina, Ciências Naturais e Matemática e Teologia" apresentado em 1870 por Paulini de Souza (1834/1901), ministro do Império. Tratava-se, contudo, da simples agregação de faculdades, sem atribuir à instituição qualquer nova missão que a dignificasse, embora o ministro fizesse profissão de fé em favor da liberdade de ensino.

A última iniciativa do Império na matéria é de cunho eminentemente centralizadora. Trata-se do Projeto Homem de Melo (1881). Apreciando-o, Roque Spencer Maciel de Barros afirmaria que o

'Ministro faz da Universidade da Corte o centro de todo a ensino da país, mas, por outro lado, subordinando-o totalmente a um Conselho Superior de Instrução Pública, que por sua vez fica completamente subordinado ao ministro. - Enfim, desde as questões mais genéricas às mais particularizadas, é o Conselho, isto é, o ministro da Império, que opina e decide. O que escapa à alçada desse órgão cai sob a jurisdição do Conselho Universitário, onde não é menor a força do ministro.'

A preocupação fiscalizadora vai ao ponto de incumbir a Conselho Universitário de "censurar previamente os discursos a serem lidos nas solenidades de colação de grau em cada Faculdade e de dar parecer sobre programas de ensino, compêndios, horários das lições, pontas de exame, etc. As congregações podem apenas propor estas medidas ao Conselho. Conclui Maciel de Barros: "Fastidioso seria a exame de outros pormenores da organização administrativa da Universidade, mesmo porque já vimos o essencial e é bastante para que se perceba o caráter centralizador da projeto, com todo o ensino oficial praticamente nas mãos do ministro." (grifos nossos)

A transcrição acima bem demonstra o momento de um governo que se dizia liberal e, por isso, estava sujeito às críticas de centralizador, sendo interessante registrar que, 65 anos após a Carta de 1824, o texto constitucional de 1891 já não previu mais Universidades, mas tão somente "Instituições de ensino superior", no inciso 3º, do art. 35, criadas por atribuição, não privativa, do Congresso, embora o artigo 34 lhe

garantisse exclusividade na edição de normas para esse nível de ensino. Entretanto, a noção de Universidade promotora de um saber meramente utilitário, superficial, dissipase apenas nas primeiras décadas do Século passado, em parte influenciado pelo pensamento do cearense e Engenheiro Civil Otto de Alencar, que rompeu como o pensamento positivista, tornando-se um reacionário frente à incipiente comunidade científica. Nascia, na companhia do matemático Amoroso Costa, entre outros, a **Academia Brasileira de Ciências**, em 1913, vinculada ao Instituto Franco Brasileiro de Alta Cultura, que passou a fomentar o intercâmbio entre cientistas brasileiros e franceses, sob o ideário de que *A sociedade tem por fim concorrer para o desenvolvimento das ciências e das suas aplicações que não tiverem caráter profissional*¹⁵. Já em 1923, esta Academia iria iniciar um movimento reivindicatório de uma Universidade para o Brasil, que pudesse abrigar *o culto da ciência pura, sem vínculos imediatos com a aplicação*.

Segundo Schwartzman¹⁶, Amoroso Costa publicara o livro “*Pela Ciência Pura*¹⁷”, constituindo-se como “*uma das poucas defesas da idéia de que o Brasil deveria começar a desenvolver uma ciência que não tivesse objetivos de curto prazo, mas que se preocupasse, sobretudo, com o desenvolvimento da própria ciência, e com a formação de verdadeiros cientistas. Não era uma idéia muito popular.*”

b) 1915 a 1961: da Reforma Maximiliano Correa à 1ª LDB

Superado o longo período em que rejeitou a criação de uma Universidade no país, o Poder Público, por intermédio do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, deparou-se com a necessidade de efetivar uma reforma no ordenamento educacional para indicar sua preferência por esta Instituição, como se observa na redação do art. 6º do Decreto nº. 11.530/1915:

“quando achar oportuno, reunirá em Universidade, a Escola Polythecnica e de Medicina do Rio de Janeiro, incorporando a ellas uma das Faculdades Livres de Direito, dispensando-a da taxa de fiscalização e dando lhe gratuitamente edifício para funcionar”. (grifos nossos)

Também nos termos desta norma era reafirmado um dos postulados das futuras Universidades - a autorregulação - ao indicar, logo no artigo 1º, que o governo concederia “*autonomia didactica e administrativa*” às Instituições por ele mantidas.

Este Decreto, contudo, se por um lado traria nova inspiração à idéia de Universidade no Brasil, por outro, causou prejuízos, obstruindo iniciativas já existentes e consolidadas. Determinou, ainda, no art. 25, que a equiparação/reconhecimento¹⁸ oficial das atividades de uma instituição somente seria concedido se a mesma funcionasse em cidade com mais de **cem mil habitantes**, cujo Estado possuísse um milhão de habitantes, como se observa:

¹⁵ Paulinyi, E. Esboço Histórico da Academia Brasileira de Ciências. Brasília: Coordenação Editorial Brasileira/CNPq, 1981

¹⁶ Schwartzman, Simon. A Ciência no Período de Pós Guerra. Palestra proferida por ocasião do "II Módulo do Programa de Política e Administração em Ciência e Tecnologia" 1989.

¹⁷ Costa, M.A. Pela Ciência Pura. O Jornal, Rio de Janeiro, 17/05/1923.

¹⁸ O reconhecimento à época denominava-se “equiparação”

“Art. 25. Não será equiparado às officiaes academia que funcione em cidade de menos de cem mil habitantes, salvo si esta for capital de Estado de mais de um milhão de habitantes e o instituto for fortemente subvencionado pelo governo regional” (grafia original)

Surgia, assim, o critério demográfico que impediu a continuidade do funcionamento das três Universidades então existentes, já que a população das três capitais que então mantinham Universidades particulares¹⁹ foi assim estimada, em 1920, Manaus (75.704 pessoas), de Curitiba: (78.986) e São Paulo: (579.033). Cinco anos depois, por meio do **Decreto nº 14.343, de 7/09/1920** era criada a Universidade do Rio de Janeiro – URJ, cidade que, no mesmo ano, possuía 1.147.599 habitantes, e, em 1927, a de Minas Gerais. Salvo o critério demográfico, nenhuma outra característica diferenciava uma Universidade das demais instituições existentes.

Mais tarde, o Estatuto das Universidades Brasileiras, Decreto nº 19.851/1931, definiria os seguintes objetivos para uma Universidade:

“Art. 1º O ensino universitário tem como finalidade: elevar o nível da cultura geral, estimular a investigação científica em quaisquer domínios dos conhecimentos humanos; habilitar ao exercício de atividades que requerem preparo técnico e científico superior; concorrer, enfim, pela educação do indivíduo e da coletividade, pela harmonia de objetivos entre professores e estudantes e pelo aproveitamento de todas as atividades universitárias, para a grandeza na Nação e para o aperfeiçoamento da Humanidade.

Art. 2º A organização das universidades brasileiras atenderá primordialmente, ao critério dos reclamos e necessidades do País e, assim, será orientada pelos fatores nacionais de ordem psíquica, social e econômica e por quaisquer outras circunstâncias que possam interferir na realização dos atos desígnios universitários.”

Nessa cronologia, verifica-se que em 1931 o Poder Público reafirmaria sua preferência pelo sistema universitário, indicando, por meio do **Decreto nº 19.851, de 11 de abril**, que **o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário** (art 3º) e como deveria efetivar-se **a constituição de uma universidade brasileira**, nos termos que seguem:

Art. 5º A constituição de uma universidade brasileira deverá atender às seguintes exigências:

I, congregar em unidade universitária pelo menos três dos seguintes institutos do ensino superior: Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina, Escola de Engenharia e Faculdade de Educação Ciências e Letras;

II, dispor de capacidade didática, ai compreendidos professores, laboratórios e demais condições necessárias ao ensino eficiente;

III, dispor de recursos financeiros concedidos pelos governos, por instituições privadas e por particulares, que garantam o funcionamento normal dos cursos e a plena eficiência da atividade universitária;

IV, submeter-se às normas gerais instituídas neste Estatuto.

¹⁹ Universidade Livre de Manaós/AM (1909), Universidade de Curitiba/PR (1912) e Universidade de São Paulo/SP (1911).

Com base nesses critérios, foram constituídas 17 (dezesete) Universidades, no período compreendido entre 1934 e 1960.²⁰ Com a edição da LDB de 1961 (Lei nº 4.024/61) determinou-se que o ensino superior passaria a ser ministrado em estabelecimentos, agrupados ou não em universidades. E, de forma complementar aos critérios instituídos em 1931, as universidades deveriam ser constituídas a partir de cinco ou mais estabelecimentos de ensino superior, bem ainda, integrar institutos de pesquisas.

Não obstante a definição de condições básicas ao funcionamento das universidades, estes elementos constitutivos privilegiavam a estrutura física e, em plano secundário, critérios qualitativos de suporte à estrutura pedagógica.

Porém, o momento histórico destas reformas traria poucas, ou nenhuma significância, na Instituição universitária, isso porque diante da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (nov/1930) durante o Governo Provisório, Francisco Campos incumbiu-se de realizar outras reformas no ensino – secundário, superior e comercial – que indicariam uma tendência mais emergencial e prática em todos os níveis de ensino, além de ser uma diretriz centralizadora para a educação. Com isso, seja no campo político, seja mesmo no campo acadêmico, tais reformas visavam adaptar a educação às diretrizes de um contexto internacional que esperava do Brasil uma resposta, pronta, eficaz e sintonizada com a modernização do Pós-Guerra, de um lado formando uma elite e, do outro, a capacitação para o trabalho.

À luz destes objetivos, soa antagônica a Exposição de Motivos²¹ de Francisco Campos, argüindo que sua missão “*transcende o exclusivo propósito do ensino, envolvendo preocupações de pura ciência e de cultura desinteressada*”. O fato é que, embora evidentemente inspirado no movimento iniciado por Otto de Alencar, de imediato, esse propósito não iria se concretizar.

Nesse interstício foi aprovada a Constituição de 16/07/1934, retornando a menção ao ensino universitário como atribuição da União para o Distrito Federal (art. 150) fazendo referência a Institutos de Ensino Superior, embora as determinações dessa Carta tenham vigorado menos de um ano, suplantadas pela Lei de Segurança Nacional de 04/04/1935, mesma data em que foi promulgado o **Decreto nº 5.513, de 4 de abril de 1935**. Referido decreto organizou a Universidade do Distrito Federal, estabelecendo um novo modelo de universidade, somando à sua função acadêmica, uma função social, e, ao mesmo tempo, redesenhando sua estrutura a partir de critérios qualitativos. Quando transformou a Universidade do Rio de Janeiro em Universidade do Brasil (Decreto nº 452/1937), tais critérios passaram a constituir referencial ao modelo universitário, cujas finalidades eram: (1) a promoção e estímulo à cultura de modo a concorrer para o aperfeiçoamento da comunidade brasileira; (2) **o encorajamento da pesquisa científica, literária e artística**; (3) a propagação das aquisições da ciência e das artes, pelo ensino regular de suas escolas e pelos cursos de extensão popular; (4) a

²⁰ Uma Nota Técnica sobre a Criação de Universidades, por Categoria Administrativa e Gestão Política Documento de Trabalho nº. 62, disponível em www.databrasil.org.br.

²¹ Campos, F. Exposição de Motivos do Projeto de Reforma do Ensino Superior. In: Ministério da Educação e Saúde Pública. *Organização Universitária Brasileira*. Decretos nºs. 19.850, 19.851 e 19.852, de 11/04/1931. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

formação de profissionais e técnicos nos vários ramos de atividade que as suas escolas e institutos comportarem; e (5) a promoção da formação do magistério em todos os seus graus.

Importante frisar que, do ponto de vista prático, até esse momento a Universidade não possui uma identidade inequívoca em relação às demais Instituições. Nenhuma exigência em relação à sua Infra-Estrutura, já que a Universidade daquele momento se dava pela reunião de estabelecimentos já existentes; sua missão e objetivos, embora teoricamente definidos, não eram praticados e sua Comunidade Acadêmica igualmente não possui condições de Titulação ou Regime de Trabalho diferenciados. A propósito, recorreremos novamente a Antônio Paim²², que ao dissertar sobre a Pesquisa Institucionalizada, indica que “o impulso original que a pesquisa científica veio alcançar entre 1935 e 1945 **leva a uma grande frustração na década de 50. Tornada instrumento de consolidação da universidade, que fora recusada sistematicamente ao longo de mais de um século, a pesquisa científica não chega, contudo, a assumir igualmente feição acabada**”(grifos nossos)

É nesse contexto que o Prefeito Pedro Ernesto (entre 1931-1936) chancela a inspiração de Anísio Teixeira, então à frente do Departamento de Educação do Distrito Federal/RJ, criando, assim, a Universidade do Distrito Federal²³ (UDF) pelo Decreto Municipal nº 5.513/35, surgindo com forte pretensão científica, além de uma estrutura diametralmente oposta às demais instituições. Em sua vida curta (quatro anos) essa iniciativa traria novos fundamentos à composição da Universidade brasileira, especialmente quanto às suas funções, inovando os critérios a respeito dos Recursos Humanos e materiais necessários à sua missão, metas e objetivos mais imediatos.

Finalizamos esse Capítulo registrando que a Constituição de 1937, inaugurava um momento político singular, rompendo, inclusive, com a sistemática na área educacional, ao referenciar que a educação e os estabelecimentos estariam sujeitos a uma finalidade com tendências claramente fascistas, sobre as quais se inspiraria um Estado nacionalista, obstando qualquer tipo de agremiação. Ao sucedê-la, a Constituição promulgada em 18/09/1946 traria nova inspiração à Universidade, ao inscrever no art. 174 que a lei “promoverá a **criação de institutos de pesquisas**, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior”.

A seguir, as Universidades que ingressaram no SFE com base nas normas que vigoraram até 1961:

Quadro 6 - Universidades criadas entre 1915 e 1961					
Pontifícia Universidade Católica de SP - PUCSP	Privada	São Paulo	Dec. Federal	9632	1946
Pontifícia Universidade Católica do RJ - PUC-Rio	Privada	R. de Janeiro	Dec. Federal	8681	1946
Universidade Federal da Bahia - UFBA	Federal	Salvador	Decreto Lei	9155	1946
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE	Federal	Recife	Dec. Federal	9388	1946
Universidade Federal do Paraná - UFPR	Federal	Curitiba	Dec. Federal	9323	1946

²² Idem

²³ A criação dessa Universidade foi objeto de resistências de Gustavo Capanema, então Ministro da Educação, por isso, foi extinta em 1939, mediante um acordo entre Governo Federal e o então Interventor do Distrito Federal, Henrique Dodsworth, entre 1937 e 1945, dando origem à Faculdade Nacional de Filosofia, incorporada à UFRJ.

Pontifícia Univ. Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS	Privada	Porto Alegre	Dec.Federal	25794	1948
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG	Federal	B. Horizonte	Lei Federal	971	1949
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS	Federal	Porto Alegre	Lei Federal	1254	1950
Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP	Privada	Recife	Dec. Federal	30417	1952
Universidade Federal do Ceará - UFC	Federal	Fortaleza	Lei Federal	2373	1954
Pontifícia Univ. Católica de Campinas - PUC-Campinas	Privada	Campinas	Dec. Federal	38327	1955
Universidade Federal do Pará - UFPA	Federal	Belém	Lei Federal	3191	1957
Pontifícia Universidade Católica de MG - PUCMG	Privada	B. Horizonte	Dec.Federal	45046	1958
Universidade Católica de Goiás - UCG	Privada	Goiânia	Dec.Federal	47041	1959
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR	Privada	Curitiba	Dec.Federal	48232	1960
Universidade Católica de Pelotas - UCPEL	Privada	Pelotas	Dec. Federal	49088	1960
Universidade Federal da Paraíba - UFPB	Federal	João Pessoa	Lei Federal	3835	1960
Universidade Federal de Goiás - UFG	Federal	Goiânia	Lei Federal	3834 C	1960
Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF	Federal	Juiz de Fora	Lei Federal	3858	1960
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC	Federal	Florianópolis	Lei Federal	3849	1960
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM	Federal	Santa Maria	Lei Federal	3834 C	1960
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN	Federal	Natal	Lei Federal	3849	1960
Universidade Federal Fluminense - UFF	Federal	Niterói	Lei Federal	3848	1960
Universidade Católica de Petrópolis - UCP	Privada	Petrópolis	Dec. Federal	383	1961
Universidade Católica do Salvador - UCSAL	Privada	Salvador	Dec. Federal	58	1961
Universidade Federal de Alagoas - UFAL	Federal	Maceió	Dec.Federal	3867	1961
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES	Federal	Vitória	Lei Federal	3868	1961

Fonte: Cadastro das Instituições de Educação Superior <http://www.educacaosuperior.inep.gov.br> SIEDSUP/INEP. As datas podem sofrer variações, já que as fontes do INEP e SESu indicam datas diversas para algumas Instituições.

c) 1962 a 1968: trabalhos preambulares à Reforma Universitária

Poderemos afirmar que, paralelamente aos marcos e reformas no ordenamento educacional, nascia no seio da própria Comunidade Acadêmica iniciativas que iam além da intenção expressa nos regulamentos. Nesse sentido, a criação da UnB, pela Lei nº 3.998/1961, iria refundar os alicerces da Universidade brasileira, seja do ponto de vista formal-organizacional, seja em relação às funções desejadas a esta Instituição. Data deste período demandas da Sociedade, através de Seminários e congêneres, para discutir critérios imprescindíveis como autonomia universitária, representatividade docente e discente nos Colegiados Superiores, Regime de Tempo Integral, vagas nas Instituições Públicas além de questões curriculares.

Em fevereiro de 1962 a Universidade do Brasil, ao deliberar sobre seu Plano de Reformulação Estrutural elaborou o documento *Diretrizes para a Reforma da Universidade do Brasil*, que foi aprovado, mas não implementado, em virtude do golpe militar. Não obstante, o Ministério da Educação, na pessoa de seu titular, Raymundo Moniz Aragão – que, aliás, participou da Comissão da UB que formulou o mencionado documento, efetivou em 1966 um Aviso Ministerial ao Conselho Federal de Educação requerendo auxílio para formulação de normas que dessem corpo às recomendações indicadas no documento da Universidade do Brasil. Disso resultou o anteprojeto do

Decreto-Lei nº 53/1966 e, depois, o **Decreto-Lei nº 252/1967** que, de forma suplementar ao Decreto-Lei anterior, esclarecia questões a ele relacionadas, ao mesmo tempo revogando o Estatuto do Magistério, aprovado pela Lei nº 4.881-A/65 e que privilegiava a Cátedra.

Decisões do Governo seriam tomadas a partir das recomendações contidas no *Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior*²⁴ - EAPES - com foco na Reforma do Ensino Superior. No mesmo contexto, o *Plano Atcon*, coordenado pela Diretoria do Ensino Superior do MEC, já havia recomendado a criação de estrutura administrativa universitária centrada no “rendimento” e na “eficiência”, conforme seu idealizado, Rudolph Atcon²⁵. Dentre as medidas recomendadas, e imediatamente colocadas em funcionamento, estava o respeito à autonomia e autoridades acadêmicas; ênfase na técnica e gestão do processo de reestruturação do ensino superior e nos princípios de eficiência e produtividade. Também recomendou a necessidade de reformulação do Regime de Trabalho do Corpo Docente e a estruturação de um Centro de Estudos Básicos, mas também de um Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, CRUB, que logo seria reconhecido como Entidade de Utilidade Pública.²⁶

Nessa perspectiva, o Acordo MEC/USAID trazia para o Brasil um modelo de ensino que ressaltava o valor da pesquisa, por meio de cursos de pós-graduação. Tais cursos - sugeria o Conselheiro Newton Sucupira - por meio do **Parecer CFE nº 977, de 3/12/1965**, deveriam constituir como atribuição das universidades, mas não prerrogativa destas, como então defendia o então Ministro da Educação e Cultura, Flávio Suplicy de Lacerda. Para tanto, argumentou que *“se é verdade que em muitos setores da pesquisa científica somente a universidade possui recursos, em pessoal e equipamento, para desenvolver com eficiência programas de pós-graduação, noutras áreas é perfeitamente admissível que uma faculdade isolada possa manter cursos pós-graduados.”*

A composição estrutural e a missão de uma universidade já estavam definidas, como também estavam presentes os rudimentos de sua projeção qualitativa. Assim, três dias depois foi editada a **Lei nº. 4.881-A, de 6/12/1965**, que tratou do Estatuto do Magistério Superior e, no seu bojo, do *regime de tempo integral e dedicação exclusiva*. Erigia-se, desta forma, um dos mais importantes critérios diferenciados das Universidades, o **Tempo Integral**²⁷, critério este que, não obstante revestir de natureza trabalhista, disposto na CLT, impactaria qualitativamente na missão dessa Instituição, em especial no campo das atividades de Pesquisa. Em seu art. 2º, esclarecia que para os efeitos daquela norma, ***entendem-se como atividades de magistério superior aquelas que pertinentes ao sistema indissociável do ensino e pesquisa, se exerçam nas universidades e estabelecimentos isolados em nível superior, para fins de transmissão e ampliação do saber.*** No mesmo sentido, seu art. 39 trouxe o que podemos interpretar como antecedentes aos critérios dos incisos II e III, do atual art. 52 da LDB.

²⁴ EAPES. *Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior* (Acordo MEC/USAID). Rio de Janeiro: MEC/DES, 1968

²⁵ Atcon, R. P. *Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira*. Rio de Janeiro: MEC/DES, 1966

²⁶ O Decreto nº 70.904, de 31/07/1972 confere ao CRUB o certificado de Utilidade Pública e dá outras providências.

²⁷ A respeito de Tempo Integral, ver o Documento de Trabalho nº 56, “Universidade e Regime de Trabalho”, disponível em http://www.databrasil.org.br/Databrasil/OU_Publicacoes_Docs.htm.

Referida Lei, um ano depois, obteve regulamentação pelo **Decreto nº 59.676, de 6/12/1966** que dilatou o rol de ações aplicáveis ao Magistério. Atente-se que o Regime de Tempo Integral não foi concebido como um elemento fundamental da Universidade, para os fins de sua vocação indissociável entre ensino e pesquisa, mas sim vinculado ao aprimoramento do pessoal no magistério superior, tratava-se, portanto, de uma reivindicação de classe.

Outro evento inspiraria a Reforma de 68, qual seja, o Relatório Meira Mattos, que coordenou uma Comissão Especial criada pelo Decreto nº 62.024/67, para emitir pareceres sobre reivindicações, teses e sugestões relativas às atividades estudantis e planejar e propor medidas que possibilitassem uma aplicação das diretrizes governamentais no setor estudantil de forma mais adequada. Pretendia, ainda, supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes, mediante delegação do Ministro de Estado. Este Relatório foi incorporado aos trabalhos do Projeto de Reforma Universitária, notadamente quanto ao princípio de autoridade e disciplina nas IES; vestibular unificado, vagas, criação de cursos de curta duração, mas também tratava de aspectos técnicos e administrativos. Algumas destas alterações ou recomendações, de caráter intervencionistas, seriam ratificadas no AI nº 5, de 13/12/1968 e no Decreto-Lei nº 477, de 26/02/1969.

Todas estas iniciativas demonstram exponencial defesa às práticas de investigação, a exemplo dos citados Planos Atcon e Meira Mattos, o que foi registrado na Constituição de 24/01/1967, instituindo no art. 171 que “*o Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica*”, dilatando o texto da Constituição anterior que tratava apenas de Institutos de Pesquisa.

Relacionamos, abaixo, as Universidades que ingressaram no SFE no período em destaque:

Quadro 7 – Universidades criadas entre 1962 e 1968					
Universidade de Brasília - UnB	Federal	Brasília	Dec. Cons. Ministros	500	1962
Universidade Federal do Amazonas - UFAM	Federal	Manaus	Lei Federal	4069 A	1962
Universidade Federal de Lavras - UFLA	Federal	Lavras	Lei Federal	4307	1964
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ	Federal	R. de janeiro	Lei Federal	4831	1965
Universidade de Caxias do Sul - UCS	Privada	Caxias do Sul	Dec.Federal	60200	1967
Universidade Federal de Sergipe - UFS	Federal	S. Cristóvão	Dec. Lei	269	1967
Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR	Federal	São Carlos	De. Federal	62758	1968
Universidade de Passo Fundo - UPF	Privada	Passo fundo	Dec.Federal	62835	1968
Universidade Federal do Piauí - UFPI	Federal	Teresina	Lei Federal	5528	1968

Fonte: Cadastro das Instituições de Educação Superior <http://www.educacaosuperior.inep.gov.br> SIEDSUP/INEP. As datas podem sofrer variações, já que as fontes do INEP e SESu indicam datas diversas para algumas Instituições.

d) 1968 a 1996: a reforma da reforma e a Lei nº 9.394/96

O Decreto nº 62.937, de 02/07/1968, instituiu, em caráter de urgência, o Grupo de Trabalho para estudar as ações que deveriam ser tomadas para resolver a “*crise da*”

Universidade". O relatório decorrente registrou que, em virtude dessa crise, diferentes setores da sociedade exigiram do Governo ações eficazes para equacionar o problema da reforma universitária, "*convertida numa das urgências nacionais*"²⁸

Os objetivos dessa reforma na Universidade deveriam dar uma resposta à eficiência dessa Instituição, à sua modernização, flexibilidade na forma de administração. Também deveria apresentar em meios que propiciassem a "*formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país*". (idem)

Ainda no diagnóstico realizado pelo Grupo de Trabalho, foi ressaltado que a forma de organização da Universidade brasileira, como uma simples reunião de faculdades tradicionais, e destas herdando uma série de fatores que não mais poderiam absorvidos, se revelava inadequada "*para atender às necessidades do processo de desenvolvimento, que se intensificou na década de 1950, e se conserva inadaptada às mudanças dele decorrentes*". E que a "*universidade se expandiu mas, em seu cerne, permanece a mesma estrutura anacrônica a entrar o processo de desenvolvimento e os germes da inovação*" ou que "*o sistema, como um todo, não está aparelhado para cultivar a investigação científica e tecnológica (...) mantendo a rigidez de seus quadros e as formas acadêmicas tradicionais*" faltando-lhe a flexibilidade necessária para oferecer um produto universitário diversificado e capaz de satisfazer às solicitações de um mercado de trabalho cada vez mais amplo.

É notório, contudo, que apesar das propostas advindas dos Decretos-Leis nºs 53/1966 e 252/1967, foram, de fato, as iniciativas de 68 que permitiram uma eficaz Reforma Universitária. Permaneceu, contudo, a orientação advinda dos relatórios MEC/USAID e Meira Mattos para que a Universidade perseguisse a "*produtividade e eficiência*". Deveria, outrossim, implementar um sistema departamental, o ciclo básico de formação geral²⁹, o sistema de créditos, o vestibular unificado e a matrícula por disciplina. Também deveria efetivar adequadamente a carreira do Magistério e a Pós-Graduação.

Com o advento da Lei nº 5.540/1968, 25 (vinte e cinco) Universidades Federais e 13 (treze) Universidades Privadas foram instituídas pela via da criação, da autorização, do reconhecimento e/ou equiparação. Com a elaboração dessa Lei, que fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior, foi destacado em seus artigos 1º e 2º, que o ensino superior teria por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário (art 1º) e que tal nível seria indissociável da pesquisa "*...ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado*".

Em verdade, estava o Poder Público, mais uma vez, sinalizando sua tendência ao sistema universitário. E mais, ao reafirmar, no art. 2º que seria atribuição típica das Universidades os vários níveis/modalidades de ensino, conferiu, também, um caráter extraordinário à atuação das demais Instituições.

²⁸ Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), criado pelo Decreto nº 62.937/68. Rio de Janeiro: MEC/MPCG/MF, agosto, 1968

²⁹ O Ciclo Básico é a expressão máxima de importação do modelo norte-americano, que até hoje não conseguir dar tratamento eficaz ao modelo de formação geral, generalista, nas suas Faculdades e Universidades, embora adotando, como alternativa, instituições vocacionadas à formação especializada.

A Universidade, segundo o art. 11³⁰ desta Lei, deveria caracterizar-se pela unidade de patrimônio e administração; com uma estrutura orgânica com base em departamentos reunidos, ou não, em unidades mais amplas, observando, ainda, a unidade de funções de ensino e pesquisa, com a ressalva de que seria vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes. Também deveria primar pela racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos.

Observe-se, portanto, que, do ponto de vista organizacional, os critérios acima reforçam as recomendações dos Relatórios já mencionados (MEC/USAID e Meira Mattos) de modo a perseguir a eficiência e produtividade dentro das Universidades. Além destes, academicamente, exigia-se a universalidade de campos do conhecimento, *cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, estudados em si mesmos*³¹ “ou em razão de ulteriores aplicações, de uma ou mais áreas técnico-profissionais. No mesmo sentido, a Lei sob análise recomendou flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às diferenças individuais dos alunos, às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa.

Os Departamentos foram mantidos em sua organização, que, segundo §3º do art. 12 seriam “a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal, e compreenderá disciplinas afins” Ainda quanto à sua organização, destacou-se que essa Instituição deveria ter órgãos centrais de supervisão do ensino e da pesquisa, com atribuições deliberativas, dos quais devem participar docentes dos vários setores básicos e de formação profissional. Mas também que poderiam criar órgãos setoriais, destinados a coordenar unidades afins para integração de suas atividades.

A representatividade dos diversos segmentos da Universidade, nos Órgãos Colegiados, foi garantida no art. 14, ressaltando que “nos órgãos a que se refere este artigo, haverá, **obrigatoriamente, representantes da comunidade, incluindo as classes produtoras**”

Além da autonomia³², instituída no art. 3º, foi garantida que em cada Universidade, sob forma de autarquia especial ou, estabelecimento isolado de ensino

³⁰ Art. 11. As universidades organizar-se-ão com as seguintes características:

- a) unidade de patrimônio e administração;
- b) estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas;
- c) unidade de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes;
- d) racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos;
- e) universalidade de campo, pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, estudados em si mesmos ou em razão de ulteriores aplicações e de uma ou mais áreas técnico-profissionais;
- f) flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às diferenças individuais dos alunos, às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa;

³¹ O termo em destaque revela inspiração no ideal de Amoroso Costa, no manifesto “Pela Ciência Pura”, em 1923, conforme indicado às fls 12, deste, ocasião em que defendeu uma Universidade que promovesse a ciência pela ciência.

³² Art 3º As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos

superior, mantido pela União, haveria um Conselho de Curadores, ao qual caberia a fiscalização econômico-financeira, que compreendia corpo docente, discente e representantes da indústria. Também seria composto de representantes da comunidade e do Ministério da Educação e Cultura. (art. 15)

Normas complementares à Lei nº 5.540/1968 foram estabelecidas pelo **Decreto-Lei nº 464/69**. Novamente, as Universidades constituíram o foco do documento, pois os seus arts. 1º e 2º estabeleciam que fosse negada autorização para funcionamento de Universidade instituída diretamente ou de estabelecimento isolado, quando a proposta não correspondesse às exigências do mercado de trabalho, embora satisfeitos os requisitos mínimos para sua criação. Dessa forma, tais exigências trouxeram novo enfoque ao critério da Necessidade Social, instituído pelo **Decreto nº. 11.530/1915**, porém, flexibilizando esta exigência, ao observar que esta regra não se aplicava aos casos em que a iniciativa apresentasse alto padrão, capaz de contribuir, efetivamente, para o aperfeiçoamento do ensino e da pesquisa nos setores abrangidos, conforme o §1º, do art. 2º.

A Reforma de 1968 também recepcionou os termos da já mencionada **Lei nº. 4.881-A, de 6/12/1965** ao salientar que as *universidades deverão progressivamente e na medida de seu interesse e de suas possibilidades, estender a seus docentes o Regime de Dedicção exclusiva às atividades de ensino e pesquisa* (art 34).

No que se referem aos critérios para avaliar o desempenho das Instituições, foi elaborada a **Portaria CFE nº 24, de 11/05/1972** indicando a necessidade de preenchimento de um conjunto de formulários para os processos de autorização de escolas e cursos. Tratava-se de uma iniciativa original para sistematizar os critérios para ingresso de Instituições e cursos na estrutura educacional. A competência para deliberar durante todas as etapas do processo era do CFE que, por esse motivo, editou a **Portaria CFE nº 70, de 29/12/1972** instituindo as Comissões Verificadoras.

No que se referem aos formulários mencionados, constituíam um conjunto de informações de natureza estrutural e documental, sendo relevante observar que nem mesmos os específicos para o Corpo Docente eram substanciais, limitando-se em indicar a disciplina e o nome do respectivo Professor, *seguido dos nomes dos demais docentes que a lecionam na condição de adjuntos, auxiliares e outra*. Seguia-se a indicação de domicílio na mesma localidade; neste aspecto, era solicitado, *distancia, em quilômetros, entre o domicílio da escola e o do professor*.

Nos formulários para verificação de cursos era exigido que fossem explicitadas as Condições Culturais do Meio, onde deveriam ser indicadas as *possíveis oportunidades de emprego para os diplomados, [e que] os dados podem dizer respeito ao município sede da escola, bem como a outros*. Solicitava, ainda, “Número de Candidatos a Vestibular”, com o total de inscrições verificadas em todas as escolas ou cursos existentes no município. A este aspecto, seguia-se o Modelo 01.09, referente à Justificativa Social do Curso.

Até esse momento, as Universidades ingressavam ou permaneciam na estrutura educacional mediante a criação, a federalização ou a equiparação. No segundo caso, há vários exemplos de universidades criadas no âmbito dos Estados e que passaram para o Sistema Federal mediante a federalização; no último caso, a equiparação referia-se a

uma forma de reconhecimento dos estudos realizados nas instituições privadas segundo o padrão das Instituições oficiais. Aliás, este mecanismo já estava presente na Lei de 3 de outubro de 1832 que deu *nova organização às actuaes Academias Medico-Cirurgicas das cidades do Rio de Janeiro, e Bahia*, ocasião em que o ensino de medicina foi facultado à iniciativa privada. (art 32). Como exemplo de Universidades Federalizadas podemos indicar a Universidade Federal de Minas Gerais, (Lei 971, de 16/12/49) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Lei 1.254, de 04/12/50). E, como exemplo de Universidades equiparadas às federais, temos a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Decreto-Lei 8.681/1946) e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Decreto-Lei 9.632/1946)

Registre-se, contudo, que a tendência de avaliar com base nos padrões de instituições federais não é coisa do passado, afinal, a expressiva quantidade de avaliadores do INEP, oriundos de IFES, sem dúvidas traz como resultado um “olhar oficializado” sobre as demais IES.

2.2 - A Universidade sob a atuação do Conselho Federal de Educação -CFE

Dois anos depois, regras originais para o ingresso e permanência foram estipuladas por meio da autorização e reconhecimento de Universidades, nos termos da **Resolução CFE nº 29/1974**, basicamente confirmando as determinações da Lei nº. 5.540/68, ou seja, de que seria admitida a criação de universidades, diretamente, sem a existência prévia de estabelecimentos de ensino superior ou mediante a reunião de estabelecimentos isolados, ou congregados em federação de escolas, já reconhecidas. Definiu-se, também, um fluxo para estes processos, fazendo referencia à produção de relatórios sobre as condições institucionais.

Art. 12 O processo de autorização, ou de reconhecimento, deverá incluir documentação relativa aos seguintes itens:

1. *natureza jurídica da instituição e comprovação da idoneidade moral de seus dirigentes;*
2. *patrimônio e capacidade financeira;*
3. *edifícios e demais instalações;*
4. *equipamentos e laboratórios;*
5. *biblioteca;*
6. *estatuto e regimento geral;*
7. *qualificação do corpo docente;*
8. *dados relativos ao corpo discente, quando se tratar de reconhecimento;*
9. *prova de que a instituição possui condições materiais e culturais adequadas ao funcionamento da universidade, tais como, sistema escolar, biblioteca, associações ou instituições culturais, científicas ou profissionais além de outros elementos que demonstrem o grau de desenvolvimento do meio.*
10. *projeto de organização e funcionamento da universidade, que incluirá sua concepção, seus objetivos e suas principais linhas de ação, bem como previsões de crescimento pelo menos para um período de cinco anos.*

No que se refere ao critério da qualificação docente, o mesmo era regulado nos termos da **Resolução CFE nº 20/1977**, que fixou *normas para indicação do corpo docente das instituições de Ensino Superior*, mencionando que a qualificação básica e indispensável do docente era demonstrada pela posse de diploma de graduação

expedido por curso superior em que se ministrasse matéria ou disciplina idêntica ou afim, pelo menos no nível de complexidade daquela para a qual teria sido indicado. Ato contínuo, ressaltava que esta exigência poderia ser considerada como atendida quando o docente possuísse grau de mestre ou doutor com área de concentração na matéria ou disciplina para que foi indicado (art. 1º *caput* e § 1º). Ou seja, o título na pós-graduação era um critério suplementar, mais não imprescindível.

O art 5º desta Resolução acrescentou que para a aceitação de docentes, além da qualificação básica, deveriam ser considerados, entre outros, o título de Doutor ou de Mestre obtido em curso credenciado no País [...] ou ainda título de Livre-Docente, relacionado com a matéria ou disciplina para a qual era feita a indicação. Trata-se, contudo, de situações extra-ordinárias, já que a qualificação básica, de graduado, satisfazia a exigência legal.

Com a **Resolução CFE nº 7/1978**, que confirmou grande parte dos critérios da Resolução CFE nº 29/1974, estipulou-se que os “processos de criação de novas Universidades por via de autorização” deveriam ser organizados e apreciados em duas fases: **Carta-Consulta** (art. 12, alínea ‘a’) e **Projeto da Universidade** (art. 12, alínea ‘b’). Na fase da Carta-Consulta, caberia à instituição dirigir “*expediente ao Conselho consultando sobre a conveniência da criação da nova universidade*”, apresentando a “*identificação e condição jurídica da instituição*” (art. 13, alínea ‘a’); a “*qualificação da instituição*” (art. 13, alínea ‘b’); “*natureza dos cursos pretendidos*” (art. 13, alínea ‘c’); “*caracterização da região educacional de sua localização*” (art. 13, alínea ‘d’); “*justificativa da necessidade social dos cursos que serão oferecidos pela Universidade*” (art. 13, alínea ‘e’); e “*capacidade econômico-financeira*” (art. 13, “f”).

A natureza dos cursos pretendidos também deveria ser apresentada, contendo a concepção e o objetivo, como também deveriam ser descritas as características da região geoe educacional e a necessidade social dos cursos que a universidade pretendia oferecer. (art. 13). Adicionalmente, a mantenedora deveria comprovar patrimônio próprio.

Por sua vez, a fase do Projeto da Universidade, era o momento em que a Instituição deveria comprovar sua aptidão para vida acadêmica, por meio de organização curricular; qualificação e regime de trabalho dos docentes; vagas e organização das turmas e dos turnos; organização administrativa; recursos materiais; planejamento econômico-financeiro; condições que tornassem possível a realização de pesquisas nos principais campos de estudos relativos aos seus cursos; prática de extensão orientada no sentido de maior participação nos problemas comunitários relacionadas com seus cursos.

Além destes critérios, precisariam ser comprovadas as instalações materiais adequadas ao número de alunos, outros recursos, tais como salas de aula, biblioteca, laboratórios etc. O planejamento econômico-financeiro deveria abranger período igual ao da duração do curso mais longo. Saliente-se que a Universidade, na fase do Projeto, deveria comprovar a capacidade para a realização de pesquisas, demonstrada pela alta qualificação do corpo docente e seu regime de trabalho, disponibilidade dos equipamentos necessários, biblioteca e outros requisitos pertinentes. Essa concepção de Universidade era a expressão das propostas e recomendações oriundas dos mencionados Relatórios apresentados por Rudolph Atcon e Meira Mattos, no sentido de que essa

Instituição deveria ter uma estrutura física e de pessoal que propiciassem a desejada eficácia e produtividade no campo da pesquisa.

A qualificação docente, por sua vez, teria que ser apresentada nos termos da **Resolução CFE nº 20/1977**. Nesse sentido, o art. 16 definiu exigência de que “trinta por cento dos professores responsáveis ou auxiliares se apresentem com o título de doutor ou mestre, obtido em curso credenciado ou titulação equivalente, a juízo deste Conselho”

Já o Regime de Trabalho precisava ser comprovado de forma gradativa, ou seja, *pelo menos vinte por cento do seu corpo docente em regime de tempo integral de quarenta horas semanais, e trinta por cento em regime parcial de vinte horas semanais*”, havendo uma elevação progressiva desses percentuais a “ser comprovada na ocasião do reconhecimento e de suas renovações periódicas”

Ainda quanto a esse mesmo requisito, estabeleceu-se que para a “*ministração de ensino prático, o corpo docente deverá trabalhar em regime compatível com o adequado planejamento e preparação de tais atividades*” (art. 16, § 2º). Já nos “*campos de estudos onde se pretendam demonstrar condições para o exercício de atividade criativa*”, como as atividades de pesquisa (art. 15, g), “*pelo menos oitenta por cento do corpo docente deverá apresentar-se em regime de quarenta horas semanais, incluindo-se nesta categoria o orientador responsável pelas atividades em causa*” (art. 16, § 3º). Quanto ao disposto no parágrafo 3º, “*a ocupação no sentido de graduação não poderá exceder vinte por cento da disponibilidade horária global do grupo docente envolvido na atividade criativa, cujo tempo de trabalho restante será dedicado às atividades de pesquisa e criação, ao ensino para graduados e à orientação de estagiários de iniciação científica ou similares*” (art. 16, § 4º).

Importante ressaltar que na **Resolução CFE nº 29/1974** havia uma referência genérica à questão da qualificação do Corpo Docente, bem assim, que a **Resolução CFE nº 20/1977** já estabelecia níveis de qualificação, para fins de indicação de docentes nas Instituições. Mesmo assim, a norma sob análise - Resolução CFE nº 7/1978 - indicou que a condição de graduado atendia ao critério legal que poderia ser satisfeito, também, com a apresentação de títulos de Mestre e Doutor. O fato é que estes últimos títulos não agregavam nenhum privilégio qualitativo às Instituições, servindo, tão somente, como documentação comprobatória de que seus detentores estariam aptos para ministrar determinada matéria. Mera especialização, portanto.

Mais tarde, o **Decreto nº 85.487, de 11 de dezembro de 1980** daria novo tratamento à questão da titulação docente, desta vez, regulamentando-o como requisito à progressão de carreira no Magistério. Observe-se que, até este momento, a titulação não era representada nas normas educacionais como condição à concepção institucional. Não obstante, sua regulamentação foi direcionada às Instituições, conforme se comprova:

Art 1º Nas Universidades e nos estabelecimentos isolados mantidos pela União, entendem-se por atividades de magistério superior:

I - as pertinentes à pesquisa e ao ensino de graduação ou de nível mais elevado, que visem à produção, ampliação e transmissão do saber;

II - as que estendem à comunidade, sob a forma de cursos e serviços especiais, as atividades de ensino e os resultados da pesquisa;

III - as inerentes à direção ou assessoramento exercidas por professores na própria

instituição, ou em órgãos do Ministério da Educação e Cultura.

Parágrafo único. São privativas dos integrantes da carreira de magistério superior as

funções de administração acadêmica, exceto aquelas compreendidas nas áreas de planejamento ou equivalente, de pessoal, de finanças ou de serviços gerais.

No art. 10 e seguintes, condicionava a função de Professor Assistente à obtenção do grau de Mestre; a de Professor Adjunto à obtenção do grau de Doutor. Observe-se que os critérios de avaliação, então existentes, ganhariam reforço com a edição da **Portaria n.º 181, de 23 de fevereiro de 1996**, que definiu a competência da SESu/MEC para elaboração dos relatórios com vistas à autorização de cursos e habilitações a serem oferecidos por estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares. Apesar de não tratar especificamente das Universidades, esta Portaria já contempla a titulação docente, no conjunto de uma série de condições qualitativas no processo avaliativo, determinando à SESu que considerasse na elaboração de seu relatório indicadores de qualidade, tais como “*professores com titulado de doutores, mestres e especialistas relacionada à sua área de atuação e comprovada experiência docente*”

No âmbito do CFE foi aprovada a Resolução CFE nº 3/83, na gestão do Presidente Lafayette de Azevedo Pondé, que tratou da autorização e reconhecimento de Universidades. Seu artigo inicial determinava que o funcionamento de qualquer universidade deveria ser precedido: a) de ato de reconhecimento, quando criada a partir de estabelecimentos de ensino superior preexistentes; ou b) de ato de autorização quando inexistentes estes.

Interessante a disposição do art 3º que condicionou a apresentação da proposta de Universidade à finalidade não lucrativa dos proponentes, como se observa:

Art. 3º Observados os que forem estabelecidos em lei, especialmente os previstos no art. 11 da lei nº 5.540/68, o projeto de universidade deverá também respeitar os seguintes requisitos essenciais à entidade mantenedora:

*a) **não distribuir qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas a título de lucro ou participação nos resultados;***

b) aplicar integralmente no País os seus recursos, na manutenção dos objetivos institucionais;

manter escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão;

c) respeitar os tetos que venham a ser estabelecidos, no que se refere a superávits financeiros, variações patrimoniais positivas e gastos com pessoal de direção e administração, em cada exercício social;

d) estar constituída de tal forma que torne possível distinguir perfeitamente, para qualquer fim, o patrimônio da instituição e o patrimônio individual de seus fundadores, dirigentes ou administradores;

e) não possibilitar em nenhuma hipótese, quando de eventual dissolução ou transformação, apropriação de qualquer parcela do patrimônio da instituição,

por nenhuma pessoa física ou jurídica, a não ser a transferência a instituição congênere ou de fins filantrópicos, reconhecida de utilidade social pelo Governo

Registre-se, contudo, que o CFE já havia consubstanciado o entendimento de que a finalidade lucrativa³³ não era incompatível com a atuação no universo educacional, como se observa nos termos do Parecer CFE nº. 1002/1972, ora transcrito:

“O simples fato, portanto, de assumir determinada entidade uma das formas estruturais das sociedades mercantis, não lhes desvirtua o caráter civil, permanecendo uma sociedade desse tipo, que se distingue das comerciais pelo registro, foro e ausência de atividade comercial propriamente dita, caracterizada pela prática dos chamados atos de comércio. A admissão de sociedade por quota como mantenedoras de estabelecimento educacional é questão vencida no Conselho, em numerosos casos, dentre os quais citamos a Sociedade educacional Liceu Acadêmico, Parecer nº 907/71 e a Sociedade Civil educativa Piratininga no Parecer nº 113/72” (grifos nossos).

Retornando aos termos da Resolução CFE nº 3/1983, o Colegiado atentou à necessidade da Universidade contemplar um conjunto de áreas do conhecimento, dentre elas as *ciências matemáticas, físicas, químicas e biológicas, às geociências e às ciências humanas, bem como à filosofia, às letras e às artes, devendo ser cobertas integralmente por meio das matérias componentes dos currículos plenos dos cursos.*

Além da possibilidade da Universidade ingressar no SFE pela via da autorização, também foi instituído que a mesma poderia ingressar via reconhecimento:

Art. 6º As universidades serão criadas mediante reconhecimento, a partir de estabelecimentos preexistentes, ou na forma do art. 7º

(...)

Art. 7º Uma universidade poderá também ser criada pela via da autorização, sem preexistência de estabelecimentos de ensino superior reconhecidos.

No primeiro caso exigia-se a identificação e condição jurídica da instituição mantenedora, a relação dos cursos oferecidos e atos de seu reconhecimento e que o projeto de criação da universidade, incluísse sua concepção características e a comprovação do atendimento aos requisitos estabelecidos no art. 3º, este que impedia a finalidade lucrativa, como já mencionado. As informações prestadas no Projeto de Universidade, presentes na Carta Consulta, eram apreciados por uma Comissão Especial de Conselheiros. Aprovada esta Carta, o CFE iniciava o acompanhamento, *sob coordenação do Conselheiro-Relator, para avaliação da qualidade e desempenho das atividades didáticos pedagógicas e administrativas das unidades que deverão reunir-se para compor a nova universidade.* (art 6º). Esse acompanhamento ocorria ao longo de, pelo menos, um ano.

As condições institucionais e acadêmicas a serem observadas ao longo desse período são as seguintes, conforme art 6º, § 5º:

³³ A respeito do tema “finalidade lucrativa das mantenedoras de IES” ver Documento de Trabalho nº. 67 “Mantenedoras educacionais privadas: Histórico, organização e situação jurídica”

- a) *qualificação da instituição, especificado tradição no campo do ensino superior, autonomia e condições gerais de funcionamento das unidades preexistentes, bem como os dados essenciais relativos aos dirigentes, assessoramento disponível e outros elementos úteis, da instituição mantenedora;*
- b) *caracterização da região geoeducacional em que se localizará a nova universidade;*
- c) *organização curricular;*
- d) *número de vagas, formas de preenchimento e organização das turmas e turnos de aulas;*
- e) *qualificação e regime de trabalho dos docentes;*
- f) *organização administrativa;*
- g) *instalações materiais, incluindo laboratórios e biblioteca;*
- h) *condições para realização de pesquisas nos campos de estudos abrangidos pelas unidades existentes;*
- i) *condições para prática de atividades de extensão com participação nos assuntos comunitários;*
- j) *planejamento econômico-financeiro.*

O Corpo Docente constitui especial objeto de supervisão, para os quais o CFE analisava sua composição, atentando para as especializações de cada um, sua vinculação a disciplinas propedêuticas e do ciclo básico ou a disciplinas técnico-profissionais; a qualificação dos mesmos, não apenas segundo a titulação formal, mas também de acordo com sua experiência acumulada e participação atual. Também era analisado o exercício profissional e em atividades de ensino, pesquisa ou de extensão, além do programa continuado de aperfeiçoamento. (Art. 6º, § 6º)

Não obstante, a Carta Consulta deveria, ainda, indicar a natureza dos cursos pretendidos, sua justificativa, necessidade social e a capacidade econômico-financeira da mantenedora. Outra Dimensão de análise referia-se à *capacidade econômico-financeira constituirá requisito essencial, de forma a ficar demonstrada cabalmente a aptidão atual da mantenedora para instalar, colocar em funcionamento e manter, por um prazo inicial razoável, a universidade pretendida.* (Art. 7º, § 2º)

Aceita a Carta Consulta, a Mantenedora deveria submeter ao CFE projeto compreendido nas especificações das alíneas “c” a “j” do § 5º do art. 6º, acima transcritas, com as adaptações cabíveis.

Já a Universidade que pretendesse ingressar no SFE pela via da autorização, nos termos do art. 7º, deveria apresentar, também, uma Carta Consulta, contendo, além dos requisitos do § 5º do art. 6º, acima indicado, a identificação e condição jurídica da instituição mantenedora e relação dos cursos oferecidos e atos de seu reconhecimento. , submeter o Projeto de criação da universidade, incluindo sua concepção características e a comprovação do atendimento aos requisitos estabelecidos no art. 3º, ou seja, finalidade não lucrativa. Por sua vez, o art. 8º registrava que a universidade “autorizada” ficava obrigada, dentro de cinco anos, a contar da data da autorização, a requerer o seu reconhecimento, bem como o dos cursos que ainda não estivessem reconhecidos.

Nesta Resolução determinava-se que o pedido de reconhecimento se submetia ao processo de acompanhamento, e que caso a Instituição fosse omissa nesse pedido, o

CFE determinaria a instauração, compulsória, do processo mediante a designação da Comissão de acompanhamento.

Ainda no campo da supervisão, foi instituído que a Universidade autorizada **não poderia**, sem autorização do CFE, criar novos cursos nem aumentar as vagas dos existentes. Já a permanência dessas Instituições era disciplinada no art. 9º destacando-se que era “*obrigatória a renovação periódica do reconhecimento das universidades, pelo menos a cada dez anos.*” E que “*o oitavo e o nono anos serão destinados ao acompanhamento, na forma do § 3º do art. 6º, com adaptações cabíveis.*”

Mas, outra norma aprovada pelo CFE em 1983, a **Resolução CFE nº 5/1983** constituiria importante marco para estruturação das atividades imprescindíveis a uma Universidade. Até esta data as Instituições conviveram apenas com norma conceitual a respeito da Pós-Graduação, tratada no Parecer Sucupira. Assim, esta Resolução apresentou critérios para desenvolvimento de Pesquisa, abrangendo num mesmo Instrumento, os níveis *lato* e *stricto sensu*. Passados 18 anos da elaboração do Parecer CFE nº 977/65 e 15 anos desde a Reforma Universitária de 68, fica evidenciado que os termos, e vinculação, desta Resolução, àquelas normas da Década de 60, comprovam o discreto avanço na experimentação deste nível de estudos, como se observa abaixo, na transcrição de seu art 1º:

*Art. 1º Os cursos de pós-graduação, que conferem graus de Mestre e Doutor, serão credenciados pelo Conselho Federal de Educação, **nos termos da Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968**, para que seus diplomas gozem de validade em todo o território nacional.*

*Art. 2º A organização e o regime didático-científico dos cursos de pós-graduação **seguirão a orientação do Parecer n.º 977/65, do CFE**, consubstanciada nas seguintes normas básicas:*

I – A pós-graduação tem por objetivo a formação de pessoal qualificado para o exercício das atividades de pesquisa e de magistério superior nos campos das ciências, filosofia, letras, artes e tecnologias.

II – A pós-graduação compreende dois níveis independentes e terminais – mestrado e doutorado – podendo o mestrado constituir etapa inicial para o doutoramento, a critério da instituição.

III – Mestrado e doutorado destinam-se a criar qualificação especial em determinadas áreas e subáreas do conhecimento.

No art. 4º os critérios necessários à eficiência e produtividade eram recepcionados:

Art. 4º A implantação de um curso de pós-graduação dever ser precedida da existência de condições propícias à atividade criadora e de pesquisa, aliando-se disponibilidade de recursos materiais e financeiros às condições adequadas de qualificação e dedicação do corpo docente nas áreas ou linhas de pesquisa envolvidas no curso.

Registre-se, contudo, a redação conferida ao art. 5º, abaixo transcrito, isso porque a ausência de critérios mais objetivos, impossíveis de instituir naquele momento, pela simples falta de parâmetro nacional no campo da pesquisa, faria com que o Governo permitisse o funcionamento em caráter experimental do curso, e, somente depois de um período mínimo de dois anos, admitiria seu ingresso no SNPG. O que, por um lado, poderia evidenciar um zelo por parte do Poder Público resultou, em verdade, em uma

quantidade incomensurável de Cursos de Pós-Graduação desenvolvidos pelas Instituições entre a data de publicação dessa Resolução e a **Resolução CNE/CES nº 1/2001** que não obtiveram a respectiva recomendação da CAPES. Nessa situação, por exemplo, foram contabilizadas mais de 60 (sessenta) deliberações no CNE, frutos de pedidos de convalidações de IES/alunos e, também, daqueles que se inscreveram na Chamada Pública CNE/CES nº 1/2007. No seu Relatório, o CNE constatou a existência de 43 (quarenta e três) IES nessa situação, com 110 cursos, e 2.993 egressos de Cursos não recomendados. Vejamos, portanto, a redação do mencionado art 5º:

Art. 5º. O pedido de credenciamento, encaminhado ao Presidente do CFE pela instituição interessada, somente será examinado quando houver sido precedido por um período de funcionamento experimental do curso, com duração mínima de dois anos, devidamente autorizado pelo colegiado competente da instituição e estiver sob permanente acompanhamento pelos órgãos do Ministério da Educação e Cultura responsáveis pela pós-graduação, aos quais deverá ser comunicado seu início de funcionamento.

§ 1º. Os alunos admitidos durante este período experimental deverão ser formalmente informados de que a validade nacional de seus diplomas estará condicionada ao credenciamento do curso pelo CFE nos termos desta Resolução.

Além dos requisitos objetivos para supervisão de Cursos e Programas de Pós-Graduação exigidos no interior da própria IES, dispostos no art. 7º, a norma exigia, pela primeira vez, qualificações subjetivas do Docente contratado:

*Art. 7º. Aos docentes de curso de pós-graduação **exigir-se-á exercício de atividade criadora, demonstrada pela produção de trabalhos originais de valor comprovado em sua área de atuação, e formação acadêmica adequada, representada pelo título de Doutor ou equivalente.***

Parágrafo único. Em casos especiais, a juízo do CFE, o título de Doutor poderá ser dispensado desde que o docente tenha alta qualificação por sua experiência e conhecimento em seu campo de atividade.

Embora essa Resolução possa ser considerada evoluída na sistemática de supervisão, ela não distinguiu critérios para ingresso e permanência dos Cursos no SFE, como se verifica:

Art. 13. A instituição deverá manifestar-se até três meses antes do término do período de credenciamento, requerendo ao CFE a sua renovação ou propondo a desativação do curso.

*§ 1º. **A sistemática de renovação do credenciamento será idêntica, no que couber, à do credenciamento original**, substituindo-se as informações relativas ao período de funcionamento experimental pelas do quinquênio credenciado.* (grifos nossos)

Curiosamente, nem esta Resolução, nem a norma que a substituiu (Resolução CNE/CES nº 1/2001) trataram de regras que efetivamente comprovassem a institucionalização de Cursos e Programas *stricto sensu*; ambas deram por satisfatório a recomendação da Capes e o reconhecimento do CFE/CNE, não considerando que uma série histórica de resultados satisfatórios fizesse parte do acompanhamento da Capes ou mesmo da análise de mérito desses dois Colegiados.

Retomando o estudo das normas específicas para processo de criação de Universidades, temos a **Portaria CFE nº 21, de 09 de agosto de 1990**. Por meio dela, o

então Presidente do CFE Fernando Affonso Gay da Fonseca, aprovou instruções para **criação de universidades, pela via da autorização**, nos termos previstos nos artigos 2º e 7º da Resolução 3, de 28 de fevereiro de 1983, indicando que os processos protocolados no CFE, com vistas à criação de Universidades pela via da autorização, teriam o prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, para fazer as adaptações que se fizessem necessárias ao cumprimento das novas determinações. A norma era acompanhada de anexo com os critérios para esse processo, dentre eles abrangência de suas atividades, partindo-se de IES que já tivessem o número suficiente de cursos autorizados e/ou reconhecidos ou que a IES “*proponente não possui nenhum estabelecimento de ensino superior ou curso autorizado partindo de uma mera proposta escrita*”.

No item “2”, indicava-se a Tramitação do processo no CFE e no “3” as “*Normas para apresentação da Carta-Consulta e Projeto*”. A Carta Consulta deveria expor:

- *Informações gerais quanto à instituição mantenedora;*
- *capacidade patrimonial e econômico-financeiro da mantenedora;*
- *indicação da natureza dos cursos pretendidos;*
- *justificativa da necessidade social da universidade e dos cursos propostos, se for o caso;*
- *proposta de criação da universidade, incluindo sua concepção objetivos e linhas básicas de ação.*

Seguia-se um roteiro de informações necessárias à apreciação do pedido, indicando-se que a *instituição deverá apresentar documento com justificativa analítica da criação da universidade e dos cursos pretendidos. A análise poderá restringir-se a um Distrito Geoeducacional ou à área de influência*, a partir dos seguintes dados: aspectos físico-geográficos; indicadores demográficos; indicadores sócio-econômicos; infra-estrutura física e social; fatores de ordem econômica e setores dinâmicos da econômica; indicação da situação educacional; prospecção da demanda social, econômica e técnica dos cursos a serem criados, bem assim a justificativa para criar a universidade.

E, na seqüência, que a Proposta da Universidade deveria conter no mínimo: Concepção da Universidade, objetivos e finalidades; linhas básicas de ação no ensino, pesquisa e extensão; modelo organizacional proposto; política de recursos humanos prevista para a universidade; Infra-estrutura e recursos materiais.

Dentre estes requisitos a Instituição deveria expor sua experiência no Ensino da Graduação (item 3.2.4), e atividades de Pesquisa (item 3.2.5), além da extensão (item 3.2.6). Para estas, era exigido um planejamento para os próximos cinco anos.

O Projeto também deveria conter informações sobre o Corpo Docente, seus critérios de admissão, promoção e categorias, bem assim a distribuição dos mesmos por departamentos ou unidades universitárias, *assinalando qualificação, regime de trabalho, plano de atividades e disciplinas indicadas, para cada docente individualmente.* (item 3.2.7). Outra Dimensão de análise era o “Espaço físico e recursos materiais” (item 3.2.8), com o plano de expansão para os próximos cinco anos.

Nesse inventário normativo convém citar, também, a **Resolução CFE nº 3, de 26 de novembro de 1991**, que igualmente dispôs sobre autorização e reconhecimento de Universidades. Esta Resolução, resgatou e consolidou requisitos das normas

anteriores, como, por exemplo, a exigência de que seu funcionamento deveria ser precedido do ato de reconhecimento, quando criada a partir de estabelecimentos de ensino superior preexistentes; ou de ato de autorização, quando inexistentes. (Art. 2º)

No que se refere à Mantenedora, foram preservados os critérios de análise, inclusive recepcionando a norma anterior que impedia, explicitamente, a finalidade lucrativa.

Mantinha-se a universalidade de campos do conhecimento, requisito essencial de uma Universidade (art 4º), sendo pertinente registrar que era possível vincular o ato de reconhecimento de cursos ao processo de reconhecimento da Universidade, como se verifica:

Art. 5º.....

(...)

§ 3º *Para os fins deste artigo, poderá a instituição indicar até dois cursos autorizados, cujo reconhecimento será processado simultaneamente com o da universidade.*

A criação de Universidades, pela via do reconhecimento, a partir de estabelecimentos preexistentes, foi recepcionada no art. 6º nos mesmos termos da Resolução CFE nº 3/83, acima comentada: Carta Consulta e Projeto de Universidade, entre outros. Diferente, contudo, quanto ao acompanhamento do CFE ao Projeto de Universidade, é que, ao contrário do prazo de um ano, passou para “*período mínimo de dois anos podendo, a critério da Comissão referida no § 2º, ser estendido por um período de até cinco anos.*”

Nesse acompanhamento, o CFE poderia adotar “*diligências complementares porventura cabíveis, inspeções in loco, convocar os dirigentes da, instituição e adotar quaisquer providências tendentes a complementar os elementos disponíveis, para perfeito julgamento da matéria em parecer conclusivo a ser submetido à Comissão Especial de Universidade e ao Plenário.*”

Os aspectos referentes ao Corpo Docente não foram alterados, mantendo-se os mesmos requisitos de análise da norma anterior. A hipótese de criação de Universidade, pela via da autorização, sem preexistência de estabelecimentos de ensino superior reconhecidos, era igualmente preservada, por meio de Carta Consulta, a partir dos mesmos requisitos da norma de 1983, devendo a mesma, uma vez autorizada, pleitear em cinco anos, seu reconhecimento e dos cursos que ainda não estiverem reconhecidos.

Ressalte-se a noção de eficácia que permeava todo o ordenamento, por meio de vários dispositivos que usavam esse termo associado à produtividade, como, por exemplo, o 9º, ao recomendar que “*a universidade, seja autorizada, seja reconhecida, conter-se-á geograficamente num mesmo Distrito ou Região Geoeducacional, de forma a assegurar a plena e eficaz utilização de seus recursos.*”

A **Resolução CFE nº 2, de 18 de maio de 1994**, fixou *normas de autorização e reconhecimento de universidades, nos termos do Art. 7º da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968*. Estruturava-se em seis Capítulos, assim distribuídos: I –

Abrangência; II – Tramitação; III – Dos Princípios Gerais; IV – Normas Gerais; V - Disposições Transitórias e VI - Disposições Gerais.

Embora não fossem mais adotados os termos “autorização” e “reconhecimento”, manteve-se a mesma lógica de ingresso de Universidades no SFE, conforme se observa:

Art. 2º A organização de universidades, nos termos do artigo 7º da Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, far-se-á:

I – diretamente sem a existência previa de estabelecimentos de ensino superior;

II – a partir de estabelecimentos já existentes, isolados ou congregados em federação de escolas;

Parágrafo único. Na hipótese do inciso I, uma universidade estará sujeita a autorização e posterior reconhecimento na forma disciplinada nesta Resolução.

A tramitação ocorria da mesma forma, Carta Consulta, Projeto de Universidade, acompanhamento do CFE, deliberação e posterior homologação do Ministro da Educação. Embora pela primeira vez, a norma indicasse a necessidade de homologação do Parecer do CFE pelo Ministro da Educação. Relevante, ainda, informar que o ato autorizativo era formalizado por meio de Decreto Presidencial.

A avaliação era coordenada pelo próprio CFE, para o qual organizava um Cadastro de Consultores qualificados como docentes universitários, para comporem as comissões previstas nesta Resolução, podendo, para tal fim, solicitar a colaboração da SESu/MEC e de outros órgãos do sistema de ensino superior, conforme art 3º, § 1º, abaixo transcrito:

*Art 3º, § 1º O Conselho Federal de Educação organizara Cadastro de Consultores qualificados como docentes universitários, para comporem as comissões previstas nesta Resolução, podendo, para tal fim, **solicitar a colaboração da SESu/MEC e de outros órgãos do sistema de ensino superior.** (g.n.)*

Quanto ao prazo de autorização, o Parecer do CFE fixava no mínimo, cinco e, no máximo, dez anos para que a Instituição solicite o reconhecimento da universidade, podendo, contudo, ser instaurado por meio de processo *ex-offício*, conforme se observa:

*“Art. 3º, § 2º O parecer, previsto no inciso VII, fixara prazo de, no mínimo, cinco e, no máximo, dez anos para que a instituição solicite o reconhecimento da universidade, **podendo ser instaurado processo ex-offício.** (g.n.)*

O mesmo artigo registrava que, por ocasião do reconhecimento, a universidade autorizada deveria apresentar ao CFE relatório anual das atividades desenvolvidas, relativas à implementação do projeto aprovado e que a mesma, quando julgasse ter cumprido todos os requisitos, submeteria ao CFE o Projeto da Universidade. Uma vez aprovado, o Parecer deveria fixar prazo máximo de cinco anos para renovação do reconhecimento, avaliando-se todas as atividades da universidade, cuja supervisão ficaria a cargo da SESu/MEC, por meio de Relatório apresentado pela IES, especialmente no que se refere à implantação do seu PDI, como se verifica:

Art. 4º, § 3º Tendo em vista a renovação do reconhecimento, a universidade apresentara, à SESu/MEC, no período estabelecido no parágrafo anterior, relatório anual de suas atividades, especialmente no que se refere à implantação do seu Plano de Desenvolvimento Institucional, conforme previsto no Art. 18, parágrafo único.

Além de seus requisitos acadêmicos, institui-se que as suas mantenedoras deveriam definir, no Estatuto, da forma de destinação do patrimônio, em caso de dissolução ou transformação de instituição; aplicação integral, no País, dos seus recursos na manutenção dos objetivos institucionais, entre outros, mantendo a proibição de distribuir lucros aos sócios.

Essencialmente, as Universidades deveriam ser organizadas com unidade de patrimônio e administração; estrutura orgânica com base em unidades de ensino, pesquisa e extensão, necessariamente indissociáveis, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes, em instituições públicas.

Novamente a idéia de eficiência e produtividade era registrada, para o qual a Resolução recomendava que a Universidade observasse princípios “*racionais de organização, com plena utilização de recursos materiais e humanos*” Essa premissa também direcionou o enunciado do artigo 21 desta Resolução, na medida em que recomendou que a criação de uma universidade, *pela via de autorização ou de reconhecimento, as unidades que a integram deverão situar-se na mesma localidade ou em localidades próximas, sempre na mesma unidade da federação, devendo as suas instalações oferecer o mínimo de concentração, **capaz de assegurar a plena utilização dos recursos humanos e materiais, que serão mobilizados para a consecução de seus objetivos, evitando a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes nas instituições públicas.***

Observe-se, também, a condição imprescindível para que a mesma desenvolvesse, necessariamente, *um conjunto de atividades de ensino, pesquisa e extensão, na graduação, pós-graduação, especialização e aperfeiçoamento que demonstrem a necessária densidade educacional e científica.* (art. 12) E que esta seria comprovada pela existência de atividades sistemática nas áreas fundamentais do conhecimento e nas áreas técnico-profissionais, com programação definida que lhe conferisse racionalidade, organicidade e funcionalidade. A capacidade da instituição para realizar pesquisas precisava ser demonstrada mediante alta qualificação do Corpo Docente e seu regime de trabalho; disponibilidade de instalações físicas e equipamentos necessários, biblioteca e outros requisitos pertinentes.

Pela primeira vez instiuia-se determinação de fração aos Docentes titulados em Pós-Graduação *stricto sensu*, para tanto exigindo-se “**qualificação mínima inicial de 30% de mestres e/ou doutores, com previsão de aumento progressivo e formas de conseguí-lo**” (Art. 16, § 7º, “b”). Essa categoria também precisava contar com um Plano de Carreira e Regime de Trabalho estabelecendo, no mínimo, 20% dos docentes em Tempo Integral de 40 horas, das quais poderiam ser comprometidas até 50% horas-semanais, dentre elas até 70% com atividades de ensino.

Nesta norma, a Pesquisa passa a compor um número maior de aspectos de análise, para o qual a Universidade, autorizada ou reconhecida, teria que apresentar

plano de implantação da pós-graduação (*lato e stricto sensu*), apontando sua organização, funcionamento e áreas de atuação, bem como das atividades de pesquisa, com indicação de sua organização, administração, financiamento, áreas de atuação e política institucional. No que se refere ao seu reconhecimento como Universidade, deveria ter, no mínimo, 80% dos cursos reconhecidos.

2.3 - A criação de Universidades entre a extinção do CFE e criação do CNE

O período em referência³⁴ registra episódios na atuação do Ministério da Educação, no que se refere à criação de Universidades, que expressam uma tendência linear de atuação, qual seja, a de que a criação de Universidades no Brasil está sujeita a critérios supraleais.

Nos atos regulatórios desse período há questões que merecem ser ressaltadas, no tocante à criação de Universidades aprovadas na gestão de Murílio Hingel à frente do MEC, este que coordenou a extinção do CFE e criação do atual CNE, conforme MP nº 661, de **18/10/1994**, da qual foi co-signatário, juntamente com Itamar Franco. É o que passaremos a expor.

Referida MP, no art 9º, IV, determinava que o CNE deveria “emitir parecer sobre o reconhecimento de universidades e de estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos”.

Atente-se que, nesse momento, vigorava a **Resolução CFE nº 2, de 18 de maio de 1994**, fixou *normas de autorização e reconhecimento de universidades, nos termos do Art. 7º da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968*, acima comentada. Mas também observe-se que, nos termos do art. 3º dessa MP, foram “*transferidas ao Conselho Nacional de Educação as atribuições e competências do Conselho Federal de Educação previstas na legislação*”. Portanto, as competências da supra citada Resolução passariam a ser exercidas pelo CNE, entretanto, para resolver o vácuo deliberativo entre a extinção do CFE e instalação do CNE, o Ministro fez constar na MP um artigo indicando que ficariam “extintos os mandatos dos atuais membros do Conselho Federal de Educação, devendo o Ministério da Educação e do Desporto exercer, até 30 de abril de 1995, as atribuições do Conselho Nacional de Educação.”

Ato contínuo, foi editado o Decreto s/n de **8 de novembro 1994**, constituindo Comissão especial “*incumbida de adotar as providências necessárias à organização e ao funcionamento da área administrativa do Conselho Nacional de Educação*”, também sob a Presidência de Murílio Hingel, sendo constituída por todos os Secretários das Secretarias existentes e do Diretor Geral do INEP. Não possuiu competências deliberativas, mas tão somente operacionais, para “*criar condições e estabelecer procedimentos com vistas ao andamento dos processos*, com vistas às deliberações a serem realizadas diretamente pelo Ministro.

Três dias após a extinção dos mandatos dos Conselheiros e transferência das competências do Colegiado, em caráter transitório, para a Comissão Especial, foi editado o Decreto nº 1.303, de 08/11/1994, apresentado inovação à ordem educacional.

³⁴ O período entre a extinção do CFE e instalação do CNE foi objeto de estudo no DT nº 72 [**O Conselho Nacional de Educação: trajetória, competências, deliberações e restrições ao futuro**], disponível no site institucional do Observatório Universitário.

Tal Decreto dispôs sobre a criação de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior, definindo, ainda, fluxos para a criação de cursos na Área da Saúde e de Direito. Na essência, tinha por objetivo principal revogar o **Decreto n° 359, de 9/12/1991** que condicionava a criação de universidades, e destes cursos, à manifestação do CFE. Diante da extinção, o novo Decreto substituiu todas as referências ao antigo Colegiado por “*Conselho de Educação competente*”, conforme art. 1°

Art. 1° A criação de universidade, de estabelecimento isolado de ensino superior, de novos cursos nessas entidades ou, ainda, de novas habilitações em cursos regularmente existentes será autorizada pelo Presidente da República, à vista de parecer favorável do Conselho de Educação competente

Referido Decreto suspendeu o protocolo para criação de cursos e de Universidades, até **03/04/1995**, senão vejamos:

“Art. 12. Fica suspensa, até 30 de abril de 1995, a criação de cursos superiores de graduação em todo o Território Nacional, bem como o aumento de vagas nos cursos já existentes.

Parágrafo único. Não se aplica às universidades o disposto neste artigo.

Art. 13. Fica igualmente sustada, dentro do prazo estabelecido no caput do artigo anterior, a criação de universidade”

Porém, a determinação do art. 13 parece não sido absorvida no âmbito do MEC, uma vez que foram editados vários atos de criação de Universidades entre a edição do Decreto (**08/11/1994**) e a data de suspensão do protocolo (**30/04/1995**), conforme relação a seguir, sendo relevante destacar que o Decreto não suspendeu apenas o protocolo, mas a própria “criação” de Universidades.

1 - Universidades Públicas:

Nesta dependência administrativa, foi criada a Universidade Federal de Lavras nos termos da Lei n° 8.956, de **15/12/94** e a Universidade Federal de São Paulo, pela Lei n° 8.957, de 15/12/94.

2 – Universidades Privadas:

A criação as Universidades a seguir se deram pela via do reconhecimento e da autorização, conforme **Resolução CFE n° 2/1994**. No 1° caso, quando existiam estabelecimentos de ensino e, no 2°, quando tais estabelecimentos inexistissem.

1) Universidade Católica de Brasília. Sua mantenedora, a União Brasiliense de Educação e Cultura-DF, protocolou **Carta Consulta** para criação, **pela via de reconhecimento**, da Universidade Católica de Brasília, resultando no Processo n° 23001.001049/92-58. Da análise, resultou o Parecer C.E.U. n° 628/1992, relatado pelo Conselheiro Yugo Okida, aprovado em **11/11/1992**, pela Comissão Especial de Universidades (C.E.U), decisão ratificada no plenário do CFE, em **30/11/1992**. Mencionada Comissão apresentava, nesta ocasião, a seguinte composição: Conselheiros Ernani Bayer, Presidente, Yugo Okida, Relator, Dalva Assumpção Soutto Mayor, Margarida Maria do Rego Barros Pires Leal, Edson Machado de Souza, Raulino

Tramontim José Francisco Sanchotene Felice e Virgínio Cândido Tosta de Souza. (fonte: Documenta 384, dez.1992)

Sobre este pleito, foi editada a **Portaria MEC nº 1.427, de 28/12/1994** reconhecendo a Instituição, contudo sem a manifestação final do Colegiado de que a mesma teria cumprido os requisitos legais no período de acompanhamento.

2) Universidade São Marcos, São Paulo/SP. A Sociedade Civil de Educação São Marcos-SP, protocolou a Carta-Consulta com vistas à criação, **pela via de reconhecimento**, da Universidade São Marcos. (Processo nº 23001.000191/90-24), sobre o qual a Comissão Especial de Universidades, sob a presidência e relatoria do Conselheiro Ernani Bayer, tendo como membros: Margarida Maria do Rego Barros Pires Leal, Edson Machado de Souza, Raulino Tramontim José Francisco Sanchotene Felice, Virgínio Cândido Tosta de Souza e Yugo Okida, elaborou o Parecer C.E.U nº 519/92, aprovado em **2/09/1992**. Referida deliberação foi aprovada no Plenário do CFE, em **10/11/1992**. (fonte: Documenta 383, nov.1992)

Na mesma situação relatada no item acima, foi editada a **Portaria MEC nº 1.832, de 29/12/1994**, reconhecendo a Universidade São Marcos, sem que se identifique a manifestação de que a Instituição teria cumprido os requisitos evidenciados pela Comissão de Acompanhamento.

3) Universidade de Santo Amaro, São Paulo/SP. A Carta-Consulta para criação, igualmente **pela via de reconhecimento**, de iniciativa da Organização SantaMarense de Educação e Cultura- SP, mantenedora das Faculdades Santo Amaro (**Processo nº 23001.000006/90-48**) resultou na aprovação em 10/05/1990 do Parecer C.E.U nº 92/1991 e em 10/02/1991, no Plenário do CFE. (Resolução CFE nº 2/1990)

Neste processo, a relatoria ficou a cargo da Conselheira Margarida Maria do Rêgo Barros Pires Leal e a Comissão Especial de Universidades era integrada, ainda, pelos Conselheiros Manoel Gonçalves Ferreira Filho-Presidente, Zilma Gomes Parente de Barros, Pe. Antonio Geraldo Amaral Rosa, Jacks Grinberg e Yugo Okida. (fonte: Documenta 362, fev.1991)

Também sob situação equivalente, foi editada a **Portaria MEC nº 1.833, de 29/12/1994**, reconhecendo a Universidade de Santo Amaro, sem que se identifique a manifestação de que a Instituição teria cumprido os requisitos evidenciados pela Comissão de Acompanhamento, no prazo legal de dois anos ou mais.

4) Universidade Castelo Branco. Uma segunda situação é relacionada neste item, e que se refere à criação de Universidades Privadas, por meio de Carta Consulta, pela **via da autorização**, mas que não concluíram as etapas processuais necessárias ao ato de reconhecimento, nos termos da Resolução CFE nº 3/1991, combinada com critérios definidos previamente pela Portaria CFE nº 21/1990. Esta última norma admitia a possibilidade de criação de Universidades, **pela via da autorização** quando (1) a IES que tivesse todos os cursos autorizados em número suficiente ao cumprimento dos mínimos exigidos pelo art 5º Resolução CFE nº 3/1983, quanto às áreas fundamentais do conhecimento e áreas técnico-profissionais; (2) para IES que possuísse cursos autorizados e/ou reconhecidos não suficientes ao cumprimento dos mínimos exigidos pelo art 5º da resolução CFE nº 3/1983, mas que propõe no pleito a criação de novos

cursos para atingir essa exigência, e; (3) quando a IES não possuísse nenhum estabelecimento de ensino superior ou curso autorizado, partindo de uma mera proposta escrita.

Nessa situação, encontrava-se o processo da **Universidade Castelo Branco**, Rio de Janeiro, RJ. Por meio da **Carta-Consulta** para criação, pela via de autorização, da Universidade Castelo Branco o Centro Educacional de Realengo – RJ dirigiu-se ao CFE, resultando no Processo nº 23001.000135/90-95. A análise do pedido, na Comissão Especial de Universidades, se deu por meio do Parecer C.E.U nº 88/1991, aprovado em 30/01/1991 sob a relatoria da Conselheira Margarida Maria do Rêgo Barros Pires Leal, decisão ratificada pelo Plenário do CFE, em 18/02/1991.

Referida Comissão Especial de Universidades, nesta ocasião, foi constituída pelo Conselheiro Manoel Gonçalves Ferreira Filho-Presidente, Margarida Maria do Rego Barros Pires Leal - Relatora, Zilma Gomes Parente de Barros, Pe. Antonio Geraldo Amaral Rosa, Virgínio Cândido Tosta de Souza e Yugo Okida Um segundo Parecer foi elaborado sobre este processo, na fase do **Projeto de criação da Universidade Castelo Branco** (Parecer C.E.U nº 295/1992), aprovado em 1º/04/1992 na Comissão Especial de Universidades e 7/5/1992 pelo Plenário do CFE. Nesta ocasião, sob a relatoria da Conselheira Margarida Maria do Rêgo Barros Pires Leal. Vale registrar a composição da Comissão Especial de Universidades, que nesse processo, era constituída dos Conselheiros: Pe. Antonio Geraldo Amaral Rosa, Presidente, Margarida Maria do Rego Barros Pires Leal - Relatora, Dalva Assumpção Soutto Mayor, Raulino Tramontin Zilma Gomes Parente de Barros Virgínio Cândido Tosta de Souza, Ernani Bayer e Yugo Okida. (Documenta 362, fev.1991 e Documenta 377, maio 1992)

Sobre este processo foi editada a Portaria MEC nº 1.834, de 29/12/1994, reconhecendo a Universidade em destaque.

5) Universidade de Cuiabá- UNIC

Desse período também decorre a **Universidade de Cuiabá** foi criada pela via da autorização, embora cumprindo todas as etapas processuais necessárias ao ato de reconhecimento. Nesse caso, a União de Escolas Superiores de Cuiabá apresentou ao CFE **Carta Consulta** objetivando a criação da Universidade em destaque, pela via da autorização a partir dos mesmos requisitos indicados no item acima.

Por meio do **Parecer CFE nº 2/1991** foi acolhida a Carta Consulta, iniciando-se o prazo de acompanhamento do **Projeto de Universidade**. Superado este prazo, o processo voltou à análise do CFE que emitiu o **Parecer CFE 736, de 3/08/1994**, a partir das análises efetuadas pela Comissão de Acompanhamento, ao longo dos anos de 1991, 1992, 1993 e 1994, para fins de implantação do Projeto de Universidade, restando o Relatório Final, no qual se evidenciou o cumprimento de todos os requisitos legais da Resolução CFE nº 3/1991 e 2/1994, para ser reconhecida como Universidade.

Assim foi editada a Portaria MEC nº 1.691, de **02/12/94** que homologa a decisão do Colegiado e cria, pela **via do reconhecimento**, a Universidade de Cuiabá. Portanto, dos atos ministeriais elaborados sobre os processos de criação de Universidades, indicados acima, apenas aquele referente à Universidade de Cuiabá demonstra ter sido

efetivado em consonância às formalidades exigidas pela Lei nº 5.540/1968, Resolução CFE nº 3/1983, Portaria CFE nº 11/1983 e Resolução CFE nº 2/1990.

São estes, portanto, os critérios substanciais com que a Universidade passa a conviver entre a Reforma de 1968 e a LDB, cujas Universidades criadas ou credenciadas, nesse interstício, estão a seguir relacionadas:

Quadro 8 – Universidades criadas entre 1969 e 1996					
Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS	Privada	São Leopoldo	Decreto Lei	722	1969
Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP	Federal	Ouro Preto	Dec.Federal	778	1969
Universidade Federal de Pelotas - UFPel	Federal	Capão do Leão	Dec. Federal	750	1969
Universidade Federal de Uberlândia - UFU	Federal	Uberlândia	Decreto Lei	762	1969
Universidade Federal do Maranhão - UFMA	Federal	São Luis	Lei Federal	5152	1969
Fundação Universidade Federal de Viçosa	Federal	Viçosa	Decreto Lei	570	1969
Fundação Univ. Federal do Rio Grande - FURG	Federal	Rio Grande	Decreto Lei	774	1969
Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT	Federal	Cuiabá	Lei Federal	5647	1970
Universidade Gama Filho - UGF	Privada	Rio de Janeiro	Dec. Federal	70330	1972
Universidade de Mogi das Cruzes - UMC	Privada	Mogi das Cruzes	Dec.Federal	72129	1973
Universidade Federal do Acre - UFAC	Federal	Rio Branco	Lei Federal	6025	1974
Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE	Federal	Recife	Dec. Federal	76212	1975
Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP	Privada	Piracicaba	Dec.Federal	76860	1975
Universidade Santa Úrsula - USU	Privada	Rio de Janeiro	Dec.Federal	76793	1975
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS	Federal	Campo Grande	Lei Federal	6674	1979
Universidade Federal do Estado do RJ - UNIRIO	Federal	Rio de Janeiro	Decreto Lei	6655	1979
Universidade Ibirapuera - UNIB	Privada	São Paulo	Portaria MEC	1198	1982
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR	Federal	Porto Velho	Lei Federal	7011	1982
Universidade de Fortaleza - UNIFOR	Privada	Fortaleza	Portaria MEC	350	1983
Universidade Braz Cubas - UBC	Privada	Mogi das Cruzes	Portaria MEC	1012	1985
Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP	Privada	Ribeirão Preto	Portaria MEC	980	1985
Univ. Reg. Noroeste do Estado do Rio Gde do Sul - UNIJUI	Privada	Ijuí	Portaria MEC	497	1985
Universidade São Francisco - USF	Privada	B. Paulista	Portaria MEC	821	1985
Universidade Católica de Santos - UNISANTOS	Privada	Santos	Portaria MEC	103	1986
Universidade do Sagrado Coração - USC	Privada	Bauru	Portaria MEC	296	1986

Universidade Guarulhos - UNG	Privada	Guarulhos	Portaria MEC	857	1986
Universidade do Oeste Paulista - UNOESTE	Privada	P. Prudente	Portaria MEC	83	1987
Universidade de Marília - UNIMAR	Privada	Marília	Portaria MEC	261	1988
Universidade de Uberaba - UNIUBE	Privada	Uberaba	Portaria MEC	544	1988
Universidade Estácio de Sá - UNESA	Privada	Rio de Janeiro	Portaria MEC	592	1988
Universidade Luterana do Brasil - ULBRA	Privada	Canoas	Dec.Federal	95623	1988
Universidade Paulista - UNIP	Privada	São Paulo	Portaria MEC	550	1988
Universidade C. Castelo Branco - UNICASTELO	Privada	São Paulo	Portaria MEC	374	1989
Universidade da Região da Campanha - URCAM	Privada	Bagé	Portaria MEC	52	1989
Universidade Federal de Roraima - UFRR	Federal	Boa Vista	Dec. Federal	98127	1989
Universidade São Judas Tadeu - USJT	Privada	São Paulo	Portaria MEC	264	1989
Universidade Federal do Amapá - UNIFAP	Federal	Macapá	Decreto Federal	98997	1990
Universidade Cidade de São Paulo - UNICID	Privada	São Paulo	Portaria MEC	1578	1992
Universidade do Vale do Paraíba - UNIVAP	Privada	São José Campos	Portaria MEC	510	1992
Universidade Reg. Int. do Alto Uruguai e das Missões - URI	Privada	Erechim	Portaria MEC	708	1992
Universidade Vale do Rio Doce - UNIVALE	Privada	G. Valadares	Portaria MEC	1037	1992
Universidade Veiga de Almeida - UVA	Privada	Rio de Janeiro	Portaria MEC	1725	1992
Universidade Católica Dom Bosco - UCDB	Privada	Campo Grande	Portaria MEC	1547	1993
Universidade Cruzeiro do Sul - UNICSUL	Privada	São Paulo	Portaria MEC	893	1993
Universidade da Amazônia - UNAMA	Privada	Belém	Portaria MEC	1518	1993
Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ	Privada	Cruz Alta	Portaria MEC	1704	1993
Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC	Privada	S. C. do Sul	Portaria MEC	880	1993
Universidade Iguazu - UNIG	Privada	Nova Iguaçu	Portaria MEC	1318	1993
Universidade Paranaense - UNIPAR	Privada	Umuarama	Portaria MEC	1580	1993
Universidade Salgado de Oliveira - UNIVERSO	Privada	São Gonçalo	Portaria MEC	1283	1993
Universidade Bandeirante de SP - UNIBAN	Privada	São Paulo	Portaria MEC	48	1994
Universidade Castelo Branco - UCB	Privada	Rio de Janeiro	Portaria MEC	1834	1994
Universidade Católica de Brasília - UCB	Privada	Brasília	Portaria MEC	1827	1994
Universidade de Cuiabá - UNIC	Privada	Cuiabá	Portaria MEC	1691	1994
Universidade de Franca - UNIFRAN	Privada	Franca	Portaria MEC	1275	1994
Universidade de Santo Amaro - UNISA	Privada	São Paulo	Portaria MEC	1833	1994
Universidade de Sorocaba - UNISO	Privada	Sorocaba	Portaria MEC	1364	1994
Univ. do Gde Rio Prof. José de Souza Herdy -	Privada	Duque de Caxias	Portaria MEC	940	1994
Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP	Federal	São Paulo	Lei Federal	8957	1994

Universidade São Marcos - USM	Privada	São Paulo	Portaria MEC	1832	1994
Universidade Tiradentes - UNIT	Privada	Aracaju	Portaria MEC	1274	1994
Universidade do Grande ABC - UniABC	Privada	Santo André	Portaria MEC	1401	1995
Universidade do Oeste de S. Catarina - UNOESC	Privada	Joaçaba	Dec.Federal	s/n	1996
Universidade Metropolitana de Santos - UNIMES	Privada	Santos	Portaria MEC	150	1996
Univ. p/ Dês. da Reg. Pantanal - UNIDERP	Privada	Campo Grande	Dec.Federal	s/n	1996
Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE	Privada	Joinville	Dec.Federal	s/n	1996
Universidade Potiguar - UnP	Privada	Natal	Dec.Federal	s/n	1996
Universidade Santa Cecília - UNISANTA	Privada	Santos	Portaria MEC	150	1996

Fonte: Cadastro das Instituições de Educação Superior <http://www.educacaosuperior.inep.gov.br> SIEDSUP/INEP. As datas podem sofrer variações, já que as fontes do INEP e SESu indicam datas diversas para algumas Instituições.

III - Credenciamento/recredenciamento de Universidades de 1997 a 2002.

A edição da Lei nº 9.394/1996, exigiu a renovação de todo o instrumental normativo para o ingresso e permanência de uma universidade no SFE, conforme detalhado na seqüência.

Nesse novo contexto, a **Portaria n.º 637, de 13 de maio de 1997**, que instituiu normas para o credenciamento de universidades, rompia com o modelo anterior de ingresso de Universidades no SFE, por duas razões, a primeira é que não mais se admitiria a criação direta de Universidades, somente por transformação de IES já credenciadas, além de aceitar Universidades especializadas por campo do saber, senão vejamos:

“Art.1.º. O credenciamento de universidades privadas se dará por transformação de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento que satisfaçam as condições estabelecidas pelo art. 52 da Lei n.º 9.394, de 1996, pelo decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997, e o disposto nesta Portaria.

Parágrafo único. Serão admitidas universidades especializadas, conforme o parágrafo único do art. 52 da Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996 e do § 3º do art. 5º do Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997.”

A segunda mudança se refere à instrução do processo que passa a ser realizada pela SESu/MEC, seja reunindo e analisando, previamente, os dados fornecidos pela Instituição, seja realizando Diligências, com base nos critérios, assim relacionados:

(...)

“Art. 3º. O credenciamento de universidades privadas será feito através da comprovação dos seguintes critérios:

I- capacitação financeira, administrativa e de infra-estrutura da instituição;

II- cumprimento integral das exigências de titulação e de tempo integral estabelecidas no art. 52 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e no decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997;

III- atividade efetiva de pesquisa em, no mínimo, três áreas;

- IV- *pós-graduação implantada;*
- V- *infra-estrutura adequadas de pesquisa;*
- VI- *existência de órgãos colegiados, com participação de docentes, com capacidade decisória sobre os assuntos relativos à docências, à pesquisa e a à extensão;*
- VII- *existência de fundo de pesquisa destinado ao financiamento de projetos acadêmicos, científicos e tecnológicos da instituição, com recursos equivalentes a, no mínimo, 2% do orçamento operacional da instituição.”* (grifos nossos)

Ademais, essa Portaria recomendou que “*as instituições que solicitarem o credenciamento como universidade especializada devem comprovar efetiva atividade de pesquisa e pós-graduação stricto sensu em uma área de conhecimento e, quando for o caso, em sub-áreas correlatas.*” (parágrafo único, art. 3º)

A solicitação de credenciamento como universidade era acompanhada de Projeto, indicando-se, entre outros, o histórico da instituição, elenco dos cursos reconhecidos e em reconhecimento, descrição das instalações físicas, corpo docente, com número de especialistas, mestres e doutores, demonstrando-se a Produção Intelectual Institucionalizada (PII), além do número e avaliação dos cursos de pós-graduação e resultados obtidos nas avaliações realizadas pelo Ministério da Educação. (art. 4º.)

A solicitação também deveria se fazer acompanhar de PDI, com os itens habituais a este documento, como objetivos, projeto de qualificação e formação continuada do corpo docente, formas de fomento e incentivo à pesquisa, à pós-graduação e à graduação, definição de áreas prioritárias para o desenvolvimento do ensino de graduação, pós-graduação e pesquisa, além das metas e cronogramas pertinentes. Esse documento, segundo o parágrafo único do art. 6º, seria “*integralmente considerado nos futuros processos de avaliação e credenciamento da instituição como universidade.*” (grifos nossos)

Uma vez reunidas as informações necessárias pela SESu/MEC, a avaliação *in loco* consideraria, especialmente, “*as condições de funcionamento e as potencialidades da instituição*” (Art. 7º.) Concluída a análise, a **Comissão de credenciamento**, elaboraria Relatório recomendando ou não o credenciamento da Instituição, sobre o qual a SESu/MEC elaboraria seu próprio Relatório encaminhando o processo à Câmara de Educação Superior do CNE para deliberação e posterior homologação do Ministro da Educação. A IES deveria solicitar seu credenciamento após cinco anos. (art. 11)

Importa comentar, também, que o Decreto nº 3.860/2001³⁵ que recepcionou, embora alterando, disposições decorrentes dos Decretos nº 2.207/97 e 2.306/97. Assim, o Decreto nº 3.860/2001 viria apresentar esclarecimentos às disposições da LDB, sendo relevante, para efeitos deste estudo, incorporar os seguintes artigos que tratam das Universidades:

Art. 8º As universidades caracterizam-se pela oferta regular de atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, atendendo ao que dispõem os arts. 52, 53 e 54 da Lei nº 9.394, de 1996.

³⁵ Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências

§ 1º 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 Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

§ 2º A criação de universidades especializadas, admitidas na forma do parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996, dar-se-á mediante a comprovação da existência de atividades de ensino e pesquisa, tanto em áreas básicas como nas aplicadas, observado o disposto neste artigo.

§ 3º As universidades somente serão criadas por credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, com qualidade comprovada em avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação.

Art. 9º Para os fins do inciso III do art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996, entende-se por regime de trabalho docente em tempo integral 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. 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.

§ 1º 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.

§ 2º 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.

§ 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.”

Em verdade, estes dispositivos, recepcionavam, também, o inteiro teor da Portaria MEC n.º 637, de 13 de maio de 1997, acima comentada, salvo o art. 9º que inova ao explicar o que deveria ser considerado no Regime de Tempo Integral.

3.1 - a atuação do CNE, CONAES e INEP.

Em 2002, o CNE aprovaria duas importantes Resoluções, que entre outros processos tratavam do credenciamento e credenciamento de Universidades. Estas normas já demonstravam uma percepção daquele Colegiado em diferenciar as regras de ingresso e permanência das IES no Sistema Federal de Ensino. Ao mesmo tempo, o Ministro da Educação editaria a **Portaria nº 990, de 2/04/2002**, estabelecendo as diretrizes para a avaliação das Instituições de educação superior e das Condições de Ensino dos Cursos de Graduação, que seriam organizadas e executadas pelo INEP. Do CNE resultou a **Resolução CNE/CES nº 10, de 11/03/2002**³⁶, que dispôs em Capítulo específico, orientações para o Credenciamento de Universidade, cujos artigos ora transcrevemos:

³⁶ Dispõe sobre o credenciamento, transferência de manutenção, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, normas e critérios para supervisão do ensino superior do Sistema Federal de Educação Superior.

*Art. 8º O credenciamento de centros universitários e **Universidades será feito por meio de novo credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas** e regularmente implantadas que atendam, além do descrito nos artigos anteriores, aos seguintes requisitos:*

I - possuir cinco ou mais cursos de graduação reconhecidos;

*II - ter obtido em seus cursos de graduação, nas avaliações a que tiver sido submetida, mais da metade de conceitos **A, B ou C nas três últimas edições do Exame Nacional de Cursos e**, pelo menos, nenhum conceito insuficiente no item corpo docente na avaliação das condições de oferta do curso;*

III - não ter pedido de reconhecimento de curso superior negado pelo Conselho Nacional de Educação, ou pela SESu/MEC, nos últimos 5 (cinco) anos;

IV - ter institucionalizado programa de avaliação;

*V - ter sido avaliada positivamente na avaliação institucional realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, **de acordo com as normas aprovadas pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.***

Art. 9º As Universidades deverão ter oferta regular de atividades de ensino, de pesquisa e de extensão e atenderem ao que dispõem os artigos 52, 53 e 54 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como a Resolução CNE/CES 2, de 7 de abril de 1998.

Parágrafo único. As solicitações deverão ser feitas nos períodos de 1º de fevereiro a 30 de abril e de 1º de julho a 30 de agosto.

Na abrangência de suas Disposições, poucas inovações quanto aos requisitos para o credenciamento de Universidades. A sistemática processual se dava a partir de instrução da SESu/MEC, no que se refere à documentação fiscal e para-fiscal; avaliação do INEP; deliberação do CNE e homologação do Ministro da Educação. Entretanto, o art. 9º concentrava, de forma precisa, os requisitos essenciais de uma Universidade, ou seja, universalidade e regularidade por meio do ensino, pesquisa e extensão, bem assim Produção Intelectual Institucionalizada, embora este assunto já possuísse regulamento nos termos da Resolução CES nº 2/1998; Corpo Docente, com titulação de Mestrado ou Doutorado e Regime de Tempo Integral, para o qual fazia remissão a dispositivos da LDB, entre eles o art. 52.

A outra norma é a **Resolução CNE/CES nº 23, de 5/11/2002**, por meio da qual o CNE tratou sobre **o recredenciamento** de Universidades e Centros Universitários do SFE. Esta norma iniciava suas disposições indicando que a avaliação seria centrada no PDI e nos critérios vigentes da avaliação institucional, promovendo-se equilíbrio entre critérios objetivos e subjetivos de avaliação de qualidade, de modo a contemplar agilidade no processo, progressividade nas metas fixadas e eficácia e eficiência nas análises construtivas dos desempenhos institucionais, ao longo de tempos determinados. (Art.2º)

Em consonância com a Portaria n.º 637/1997, que já recomendava considerar os resultados de outras avaliações, foi determinado que deveriam ser computados “os resultados existentes das avaliações do Exame Nacional de Cursos, das verificações das condições de oferta e das avaliações de pares competentes” (Art.2º, § 1º)

A deliberação, segundo o § 2º do mesmo art. 2º, privilegiaria a percepção que os Relatores-Conselheiros tinham do conjunto do processo, analisando a realizada da Instituição e suas perspectivas futuras.³⁷ E que, *o PDI de universidades e centros universitários, indispensável instrumento de planejamento e avaliação futura, poderá ser objeto de correções de rumo, mediante processo de reformulação e atualização, a ser comunicada à SESu/MEC, acompanhada de justificativa.* (g.n.) (art. 2º, § 3º)

Como se constata, além dos critérios objetivos, expressados em instrumentos de avaliação, prevalecia, na análise do processo, o julgamento subjetivo do CNE. Ademais, esta Resolução determinou, em Capítulo próprio para o recredenciamento, que deveria ter um Instrumento específico para esta fase, o que, todavia, não se efetivou. A seguir, transcrevemos integralmente os artigos a respeito do recredenciamento de Universidades:

“Art. 6º No recredenciamento de universidades, obrigatório para todas, será ofertada a oportunidade de recredenciamento voluntário devendo a SESu/MEC, para aquelas que aderirem, organizar calendário de atendimento às solicitações por elas livremente encaminhadas.

§ 1º O início do processo de recredenciamento de universidades dar-se-á 180 (cento e oitenta) dias após a aprovação do Manual de Avaliação a ser submetido pelo INEP à Câmara de Educação Superior.

§ 2º A SESu/MEC, sob a forma de edital público, explicitará sua capacidade operacional de atendimento, estimulando ainda a diversificação das instituições a serem analisadas.

Art. 7º Os critérios de avaliação para recredenciamento de universidades obedecerão aos postulados emanados do Parecer CNE/CES 111/2002 e ao Manual de Avaliação Institucional para Recredenciamento de Universidades, elaborado pelo INEP/MEC e aprovado pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

Parágrafo único. Na forma do Artigo 52 da Lei 9.394/96, resguardado o previsto em seu Artigo 88, o recredenciamento de universidades se fundamentará, de forma clara e indubitável, na avaliação da dimensão pesquisa institucionalizada, a ser realizada por comissão de pares de alto nível, a ser indicada pela SESu/MEC, a quem também incumbirá a avaliação institucional da universidade, com o indispensável destaque para a dimensão extensão de suas atividades.

Art. 8º As universidades poderão ser recredenciadas por prazos de até 10 (dez) anos, pelo que seus PDIs, constituídos a partir”

Na seqüência era instituído que a avaliação seria coordenada pelo INEP, resultando em relatório enviado à SESu/MEC para aprovação e posterior análise e aprovação da CES/ CNE, e subseqüente homologação do Ministro da Educação.

³⁷ *art. 2º, § 2º Nos processos de avaliação a que forem submetidas essas instituições, deverá ser privilegiado o julgamento subjetivo de pares qualificados e experientes, sem que, no entanto, sejam desconsiderados os indicadores objetivos previstos no parágrafo anterior, que medem também dimensões relevantes do processo e bem assim os constantes dos Manuais de Avaliação Institucional para recredenciamento de universidades e de centros universitários elaborados pelo MEC/INEP e aprovados pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação como anexos ao Parecer CNE/CES 267/2002. (grifos nossos)*

Esta norma vigorou até 2006, quando foi revogada pela **Resolução CNE/CES nº 11, de 10/07/2006**, na gestão do Conselheiro Antônio Carlos Caruso Ronca à frente da Presidência da CES/CNE, conjuntamente com outras normas, em desuso face aos critérios instituídos pela Lei do SINAES e pelo Decreto nº 5.773, de 9/05/2006.

a) Características do Manual de Avaliação Externa (2002)

Em que peso o esforço do CNE para distinguir as normas para ingresso e permanência de IES no SFE, no âmbito do INEP, foram elaborados critérios comuns, nos termos da **Portaria nº 990, de 2 de abril de 2002**, acima comentada, consubstanciados no “*Instrumento de Avaliação Institucional Externa para fins de Credenciamento e Recredenciamento de Universidades*”. A proposta dessa Avaliação Institucional Externa, elaborada pela DAES/INEP, contemplou uma matriz de indicadores formada por três Dimensões de avaliação: (a) Organização Institucional; (b) Corpo Social; e (c) Infra-Estrutura Física e Logística. Essas Dimensões, por sua vez, eram subdivididas em quatro níveis: *indicadores, seguidos pelos conjuntos de indicadores, pelas categorias de análise e pelas dimensões*. Este Instrumento foi estruturado, quanto às diretrizes, com base no Decreto nº 3.860/2001 e, especialmente, na Resolução CNE/CES nº 23/2002.

No que se refere à sistemática de valoração dos Aspectos de Avaliação, obtinha-se a nota de cada Dimensão a partir da atribuição de Conceitos aos Indicadores, mediados pelos critérios de avaliação e pela teia de pesos aos conjuntos de Indicadores e Categorias de Análise. A Dimensão também era ponderada por pesos específicos, obtendo-se, desse modo, o Conceito Final da avaliação³⁸. Os resultados de cada Dimensão, mediados pelas Considerações dos Avaliadores, indicavam a Nota Final.

Traçando um paralelo com os instrumentos de avaliação anteriores, as Condições de Ensino (ACE) e a Avaliação das Condições Institucionais de Centros Universitários (ACI), foram introduzidos campos para que o Avaliador relatasse as forças e potencialidades; fragilidades e melhorias; e, finalmente, as recomendações para as IES. A propósito deste Instrumento de Avaliação, registre-se que o Observatório Universitário elaborou o Documento de Trabalho nº 44-A, disponível no site institucional, com uma detalhada análise da metodologia adotada pelo INEP, tanto no que se refere à sua estrutura (Dimensões, Indicadores e Aspectos de Análise), quanto ao peso atribuído a cada um destes itens, além de expor, minuciosamente, cenários evidenciando a margem subjetiva que os Avaliadores possuíam para atribuir Conceito a cada um dos itens avaliados.

A objetividade e foco do presente estudo não recomendam incorporar a este Documento os cenários elaborados no mencionado DT, haja vista que o propósito restringe-se em apresentar as normas e critérios essenciais à Universidade, ao longo da trajetória normativa a ela relacionada; entretanto, torna-se oportuna sua leitura, pois permite um convencimento de que as diretrizes aprovadas pelo CNE e a operacionalização das avaliações pelo INEP não se comunicavam [e, aparentemente, assim permanece]. Se de um lado o Colegiado exercia sua atribuição ao apresentar ao

³⁸ O resultado conceito apurado em cada uma das três Dimensões deverá ser ponderado segundo os seguintes pesos: Organização institucional 35; Corpo Social 45; e Infra-Estrutura e Logística com peso 20.

MEC as normas de regulação, do outro, o INEP possuía [e ainda possui] total liberdade para compor o instrumento e atribuir pesos aos itens e subitens suplementares às Dimensões de Avaliação. Essa dicotomia decorria [e ainda decorre] em questionável resultado prático no conjunto da avaliação e nos propósitos originalmente desenhados pelo CNE.

Igualmente apresentam-se as Universidades que ingressaram no Sistema Federal de Ensino no período de referência (1997/2002):

Quadro 9 – Universidades criadas entre 1997 a 2002					
Universidade Anhembi Morumbi - UAM	Privada	São Paulo	Dec. Federal	s/n	1997
Universidade Cândido Mendes - UCAM	Privada	R.de Janeiro	Dec. Federal	s/n	1997
Universidade Metodista de São Paulo - UMESP	Privada	S. B. Campos	Dec. Federal	s/n	1997
Universidade Norte do Paraná - UNOPAR	Privada	Londrina	Dec. Federal	s/n	1997
Universidade Salvador - UNIFACS	Privada	Salvador	Dec. Federal	s/n	1997
Universidade Severino Sombra - USS	Privada	Vassouras	Dec.Federal	s/n	1997
Universidade Tuiuti do Paraná - UTP	Privada	Curitiba	Dec.Federal	s/n	1997
Universidade Presbiteriana Mackenzie - MACKENZIE	Privada	São Paulo	Portaria MEC	680	1999
Fundação Univ. Federal do Tocantins - UFTTO	Federal	Palmas	Lei Ord.	10032	2000
Universidade Federal de Itajubá - UNIFEI	Federal	Itajubá	Lei Federal	10435	2002
Universidade Federal de São João Del Rei - UFSJ	Federal	S. J. del Rei	Lei Federal	10425	2002
Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA	Federal	Belém	Lei Federal	10611	2002
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG	Federal	C. Grande	Lei Federal	10419	2002
Fundação Univ. Fed. Vale do São Francisco - UNIVASF	Federal	Petrolina	Lei Ordinária	10473	2002

Fonte: Cadastro das Instituições de Educação Superior <http://www.educacaosuperior.inep.gov.br>
 SIEDSUP/INEP As datas podem sofrer variações, já que as fontes do INEP e SESu indicam datas diversas para algumas Instituições.

IV – O SINAES

Em princípio registre-se que não se podem creditar ao SINAES inovações substanciais nas estruturas educacionais ou acadêmicas, haja vista que seu objetivo foi sistematizar os procedimentos avaliativos no âmbito do SFE, com vistas à análise qualitativa das IES, dos cursos de graduação o respectivo desempenho dos estudantes, levando em conta as atividades de ensino, pesquisa, extensão, a responsabilidade social e a gestão da IES, além de aspectos do seu Corpo Docente. Assim, poderíamos dizer que esse Sistema é um repositório de informações a respeito dessas intervenções avaliativas e que, em tese, os resultados obtidos deveriam ser adotados para orientação das IES e para inspirar políticas públicas, além de indicativo para a Sociedade quanto às condições de cursos e IES.

Assim, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, SINAES, foi criado pela Lei nº 10.861, de 14/04/2004 e, nos termos desta, deveria³⁹ ser coordenado pela CONAES e sua operacionalização de responsabilidade do INEP/MEC. Embora tenha sido efetivamente instituído em 2004, nos termos dessa Lei, os rudimentos dessa nova proposta de avaliação da Educação Superior começaram a ser esboçados ao longo da década de 90, com iniciativas como o Provão e PAIUB. Dessa forma, e em que pesem os termos da Lei de 2004, o histórico de formulação do SINAES guarda contornos que precisam ser trazidos à evidência. Seu itinerário pode ser assim resumido (1) antecedentes; (2) fase de elaboração, (2) promulgação da legislação, (3) a instalação da CONAES e (4) o INEP como órgão operacionalizador.

Como um de seus principais antecedentes, o PAIUB, teve sua proposta divulgada pelo MEC em 1993, intitulada: “**Documento Básico Avaliação das Universidades Brasileiras: Uma Proposta Nacional Comissão Nacional De Avaliação**”⁴⁰. Foi coordenado pela SESu/MEC com o apoio de várias entidades de representação, como ANDIFES⁴¹, ABRUEM, ANUP e a ABESC. Em seus termos iniciais, assim era justificada sua elaboração:

*“Reconhecida historicamente como instituição que produz e dissemina o saber voltado tanto para a busca das verdades científicas quanto para atender às necessidades básicas da sociedade, espera-se da Universidade desempenhos conseqüentes em suas atividades – fim, capazes de garantir bom padrão de qualidade de seus serviços à sociedade. Se este pressuposto é abrangente, a natureza e a destinação prioritária desses serviços podem e devem ser discutidas. Em função da organização e do estágio de desenvolvimento em que se encontra a sociedade a que serve. **O processo de avaliação deve**, portanto, ser o contraponto da proposta institucional desenvolvida pela IES, buscando atender a uma tripla exigência da universidade contemporânea:*

- a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico;*
- b) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária;*
- c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade.*

Na seqüência, delineavam-se os critérios e diretrizes para a avaliação proposta:

“Isto significa acompanhar metodicamente as ações a fim de verificar se as funções e prioridades determinadas coletivamente estão sendo matizadas e atendidas. É este contraponto entre o pretendido e o realizado que dá sentido à avaliação.

A educação é um bem público porque seus benefícios atingem toda a sociedade.

Deve por isso ser avaliada em termos da eficácia social de suas atividades, bem como em termos da eficiência de seu funcionamento. A avaliação institucional sistemática é uma maneira de se estimular o aprimoramento da realização de uma

³⁹ Optamos por utilizar o verbo no tempo condicional porque, embora a CONAES tenha sido instituída com esse objetivo, ao longo do tempo ela perdeu essa função, sendo suplantada pelo próprio INEP, órgão que, em princípio, apenas iria operacionalizar o SINAES.

⁴⁰ BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Documento básico. Avaliação das universidades brasileiras. Uma proposta nacional. Brasília, 1993 Disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/docbas.pdf>

⁴¹ Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais; Associação Nacional das Universidades Particulares e Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas.

atividade, e de evitar que a rotina descaracterize objetivos e finalidades desta mesma atividade. Voltada ao aperfeiçoamento e à transformação da universidade, a avaliação significa um balanço e um processo de identificação de rumos e de valores diferentes. Seu traço distintivo é a preocupação com a qualidade, tornando-se um processo contínuo e aberto, mediante o qual todos os setores da Universidade e as pessoas que os compõem participem do repensar objetivos, modos de atuação e resultados de sua atividade, em busca da melhoria da instituição como um todo. Ao lado de indicadores clássicos, de ordem Quantitativa, a avaliação institucional implica dimensões qualitativas. inclusive aquelas vinculadas ao projeto acadêmico.

*A avaliação não implica, evidentemente, **que todas as discordâncias, dúvidas e contradições, características do cotidiano acadêmico, venham a desaparecer**; ela, ao contrário, deve contribuir para **revelar, preservar e estimular a pluralidade constitutiva da instituição acadêmica**. Enquanto processo de atribuição de valor, a avaliação supõe exame apurado de urna dada realidade, a partir de parâmetros de julgamento derivados dos objetivos, que orientam a constituição, desenvolvimento ou produto das ações dessa mesma realidade. Supõe, igualmente, racionalidade dos meios e utilização de aferições quantitativas.”*

Por sua vez, os objetivos da avaliação de uma Universidade foram apresentados em cinco aspectos, a saber:

- 1. impulsionar um processo criativo de auto - crítica da instituição, como evidência da vontade política de auto - avaliar-se para garantir a qualidade da ação universitária e para prestar contas à sociedade da consonância dessa ação com as demandas científicas e sociais da atualidade;*
- 2. conhecer, numa atitude diagnóstica, como se realizam e se interrelacionam na Universidade as tarefas acadêmicas em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão e administração;*
- 3. (re) estabelecer compromissos com a sociedade. explicitando as diretrizes de um projeto pedagógico e os fundamentos de um programa sistemático e participativo de avaliação, que permita o constante reordenamento, consolidação e/ou reformulação das ações da Universidade, mediante diferentes formas de divulgação dos resultados da avaliação e das ações dela decorrentes;*
- 4. repensar objetivos, modos de atuação e resultados na perspectiva de uma Universidade mais consentânea com o momento histórico em que se insere, capaz de responder às modificações estruturais da sociedade brasileira;*
- 5. estudar, propor e implementar mudanças no cotidiano das atividades acadêmicas do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão, contribuindo para a formulação de projetos pedagógicas e institucionais socialmente legitimados e relevantes.*

A outra iniciativa que foi considerada na elaboração do SINAES foi o Provão, denominação popular do Exame Nacional de Cursos (ENC), criado pelo Ministro Paulo Renato Souza em 1996 e que funcionou até 2003. Tratava-se de uma prova aplicada, por ano, para os formandos de alguns cursos, **embora seus resultados fossem atribuídos às Instituições**, situação em que as melhores, na faixa dos 20%, ganhavam conceito “A” e as 20% piores, o conceito “E”, enquanto as demais eram distribuídas entre os

conceitos intermediários “B”, “C” e “D”. Sendo esta a única forma de avaliação qualitativa então existente, seu maior problema era que o desempenho do alunado passava a ser interpretado como sendo o indicador de qualidade da própria Instituição. Com isso foi instituída a *Avaliação das Condições de Oferta*, denominada, mais tarde, de *Avaliação das Condições de Ensino – ACE*. Enquanto o Provão avaliava o esse desempenho, estes últimos destinavam-se à avaliação da organização didático-pedagógica, o corpo docente e as instalações dos cursos. Aspectos institucionais, portanto.

Nesse contexto, a Proposta do futuro Governo Lula “*Coligação Lula Presidente/2002*”, indicou, naquela ocasião, que esse Sistema configuraria um “*instrumento para o planejamento e a intervenção do Estado, visando à melhoria do desempenho dos alunos e à melhoria do sistema de ensino*” (fls 4), como parte do item “*Uma Escola do Tamanho do Brasil*”. Também se registrava que o PAIUB⁴² constituía iniciativa a ser considerada nesse novo modelo de supervisão (fls. 29)⁴³.

Essa proposta de avaliação originou-se no contexto de substanciais críticas aos princípios neoliberais adotados pelos dois governos anteriores (Collor e FHC), calcados na liberalização, flexibilização, desregulação e reestruturação produtiva que atingiu o setor educacional desde o Governo Collor e expressados, especialmente, pelo art. 7-A da Lei nº 9.131/1995, permitindo às mantenedoras de IES privadas *assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial*. Para romper com essa tendência, sedimentada na livre concorrência entre as IES e regulação destinada, unicamente, às relações de mercado⁴⁴, foi editada a **Portaria MEC nº. 11, de abril de 2003** criando a **Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA)**⁶ composta por uma equipe de 20 especialistas sob a presidência do Prof. José Dias Sobrinho, da UNICAMP, caracterizando-se como uma das primeiras iniciativas educacionais do Governo Lula (01/01/2003 à presente data).

Sua constituição se deu da seguinte forma:

Dilvo Ristoff – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Edson de Oliveira Nunes – Universidade Cândido Mendes – UCAM
Helgio Trindade – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
Isaac Roitman – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Isaura Belloni – Universidade de Brasília – UNB
José Ederaldo Queiroz Telles – Universidade Federal do Paraná – UFPR

⁴² O PAIUB era composto por integrantes da Secretaria de Educação Superior – SESu; Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES; Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais – ABRUEM; Associação Nacional de Universidades Particulares – ANUP; Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas – ABESC; Fórum dos Pró - Reitores de Graduação; Fórum dos Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação; Fórum Dos Pró-Reitores de Extensão; Fórum dos Pró-Reitores de Planejamento e Administração.

⁴³ A respeito desse tema, ver Dias, E.F. *Que fazer? A conjuntura e as nossas tarefas*. In Revista Universidade e Sociedade. N. 30 Junho de 2003 Brasília: ANDES- Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior.

⁴⁴ Essa crítica era direcionada, especialmente, ao Provão, que se expressava em conceitos, não aos alunos, mas às Instituições, a partir dos quais a Sociedade poderia optar por aquelas IES que obtivessem melhor desempenho, ou seja, avaliação com base na qualidade, à moda do ISO (Organização Internacional de Aferição de Qualidade nas Empresas).

José Geraldo de Sousa Júnior – Secretaria de Educação Superior – SESu
José Marcelino de R. Pinto – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP
Maria Izabel Cunha – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS
Maria José Jackson – Universidade Federal do Pará – UFPA
Mário Portugal Pederneiras – Secretaria de Educação Superior – SESu
Nelson Cardoso Amaral – Universidade Federal de Goiás – UFG
Raimundo Luiz Silva Araújo – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP
Ricardo Martins – Universidade de Brasília – UNB
Silke Weber – Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
Stela Maria Meneghel – Universidade Regional de Blumenau – FURB

Referida Comissão foi criada para elaborar uma proposta de avaliação para Educação Superior “*com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.*”

Embora a Portaria indicasse que deveria apresentar um relatório de atividades em 120 dias, em setembro de 2003, (sete meses depois) aconteceriam alterações na proposta original em virtude de mudança no titular do MEC. Segundo o Relatório de Atividades, apresentado originalmente pela CEA, o processo de avaliação deveria seguir as seguintes etapas:

- a) Auto-avaliação: organiza e articula em função da compreensão global da IES, a partir de um processo interno a ser conduzido pelas instituições.*
- b) Avaliação externa: organizada por um novo órgão do MEC: a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) que coordena e supervisiona o SINAES.*
- c) Censo da Educação Superior.*
- d) Cadastro de Perfil Institucional.*
- e) Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (Paideia)*
- f) Avaliação do Ensino Tecnológico Superior (Semtec).*
- e) Avaliação da Pós-Graduação (Capes).*

No Relatório divulgado foram tecidos os seguintes argumentos para distinguir as etapas de vida da Instituição, cuja clareza nos argumentos recomenda incorporá-los integralmente:

(...) No entendimento dessa Comissão, separam-se claramente as funções de avaliação e de regulação da Educação Superior. A avaliação, foco central da proposta ora apresentada, orienta-se para a missão institucional da educação superior. Sendo a missão das instituições de Educação Superior matéria de Estado – e não de governo –, concebe-se a avaliação como um processo que procede sem desdobramentos de natureza controladora ou de fiscalização. Com transparência, no entanto, posto que ao Estado cabe garantir aos cidadãos a plena informação, por meio de variadas modalidades de aferição, sobre a qualidade, responsabilidade, dedicação acadêmica das instituições de ensino.

Ademais, há muito deveria o Estado estar mais dedicado à tarefa de aprimorar e corrigir os objetivos e o funcionamento das instituições de educação superior, visando o desenvolvimento de um sistema de ensino e pesquisa que se coadune

com as necessidades e interesses de uma Nação democrática e soberana. Nesse sentido, carece o poder público de aperfeiçoar suas condições para o exercício da função regulatória do sistema educacional, realizando-a com objetiva dedicação, em paralelo à função avaliativa.

A função regulatória, conquanto visando ao criterioso ordenamento e desenvolvimento do conjunto de instituições de educação superior, não prescinde de atenção a cada qual. Faz-se com a explicitação de princípios e normas, atinentes a instituições públicas e a instituições privadas, e com a ação político-administrativa de governo.

Esta deve caracterizar-se pela absoluta transparência e superlativa obediência à obrigação de prover à sociedade toda informação sobre as demandas recebidas e as decisões do aparato governamental. A responsabilidade primeira é com a sociedade e com a plena informação dos cidadãos.

Com base nessas premissas, torna-se imperiosa uma reorientação da política regulatória da educação superior e seus meios. No que tange especificamente à política regulatória, uma atribuição originária da SESu, relevantes mudanças deverão ser implementadas. Com papel central na coordenação e execução da atividade regulatória, à SESu compete, entre outras responsabilidades, os processos de autorização de novas IES e de cursos, bem como de reconhecimento de cursos e de credenciamento e credenciamento institucional. Este papel deverá ser caracterizado fundamental e rigorosamente pela atenção a novo eixo político-estratégico.

Até o momento, a análise de condições e produção da educação superior teve seu foco direcionado para os cursos. A proposta é de que a política e a ação regulatória adquiram dimensões mais abrangentes; que focalizem as instituições, sem, no entanto, descuidar dos cursos. Isto implica ampliar a base conceitual e instrumental do marco regulatório.

(...)

Dado o atual marco legal, exercem funções regulatórias em primeira instância no sistema de educação superior, a SESu e a Capes, por meio de seus instrumentos institucionais de supervisão, de fomento e de sanções e punições; no plano mais alongado o Conselho Nacional de Educação (e, nos sistemas estaduais de ensino, os conselhos estaduais de educação). Esses entes e elementos todos contribuem para que o Ministério de Educação realize sua competência em âmbito nacional, por meio de políticas, diretrizes e de proposição ao Poder Legislativo.

Toda regulação, independentemente do setor a que se refira, precisa lidar com regras de entrada, regras de permanência e regras de saída em um sistema. Obviamente, cada momento desses refere-se a responsabilidades, condições e exigências distintas, e exige processos de avaliação diferenciados.

Para a entrada de uma instituição de educação superior no sistema, o papel do governo é preponderante. Cabe-lhe a definição “ex-ante” de critérios e formas de apresentação dos propósitos e meios de que disporá a organização a qualificar-se como instituição de educação superior. Esta definição é fruto dos determinantes legais e de sua pauta política; aplica-se como regra e como prescrição.

Com efeito, reza a LDB que a autorização, reconhecimento e credenciamento dos cursos e instituições dar-se-á por prazos determinados. Assim sendo, seja pelo prazo a ser apostado a cada ato e efeito de autorização ou de reconhecimento de cursos ou de credenciamento e reconhecimento de instituições, ou ainda pela própria relação gradual que guardam entre si estes processos, depreende-se que o processo regulatório precisa ter estabelecidas as três etapas – de entrada, permanência e “saída” – e ser norteado por diretrizes explícitas.

Dada a natureza da atividade educativa, os compromissos e as expectativas sociais e individuais que são inerentes aos direitos e deveres nela consubstanciados, o processo de entrada no sistema, ou seja de autorização de funcionamento de um curso e de credenciamento de uma instituição de educação superior, é crucial. Em razão disso, há que alterar substancialmente a forma como vem sendo concebida e organizada. A autorização, porta de entrada, entendida como um processo e não como um ato, será constituída por vários passos, complementares entre si. O primeiro deles, conducente à autorização inicial, é o de análise da proposta e avaliação preliminar, com verificação “in loco” das condições institucionais para o funcionamento dos cursos propostos. Por conseguinte, com o ato de autorização de cursos em uma nova instituição de educação superior procede-se a autorização inicial desta, com todos os seus atributos – e não o seu credenciamento ou o da organização sua proponente, instituidora ou mantenedora. No caso de autorização de curso em instituição já credenciada, valerá também o exame das condições de funcionamento credenciadas e das exigidas para o novo curso.

Para a autorização de curso em nova instituição de educação superior, deverá ser apresentada proposta, ao órgão de sua jurisdição, contendo dentre outros elementos o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), no qual seja indicado, desde o primeiro momento, o conjunto de cursos e atividades que inicialmente pretende oferecer. Todas as propostas devem também conter justificativa de sua relevância social e viabilidade, que contemple indicadores sociais e econômicos, alguns destes a serem publicamente indicados pelas instâncias competentes.

Cada proposta merecerá análise e avaliação preliminar ou vestibular pela SESU, dando início ao processo de autorização inicial. Uma vez autorizada a funcionar, a IES deve preparar-se para, no prazo de três anos, em efetivo funcionamento, a realização do processo de avaliação para reconhecimento de seus cursos iniciais e para credenciamento como IES, o que inclui a aprovação de PDI para os próximos cinco anos.

Portanto, a entrada no sistema de educação superior passa ser a entendida como um processo que dura cerca de três anos, dependendo do tempo de duração de seus cursos, o qual será concluído com ato de reconhecimento dos cursos que estiveram funcionando a contento e de credenciamento da instituição. A partir desse momento, a instituição integra-se ao sistema de avaliações periódicas de acreditação, a primeira delas a ser concluída ao redor do oitavo ano, desde o início de atividades, ou seja a partir de três anos após o credenciamento inicial de uma instituição.

(...)

Observe-se que, já ao final do terceiro ano de atividades, toda a IES deve estar desenvolvendo sua avaliação institucional, da qual dependerá seu credenciamento e o reconhecimento de seus cursos. Neste processo, seu PDI será retrabalhado, à luz da realidade regional e de outros contextos, bem como da experiência no ciclo inicial de vida institucional, com perspectiva de continuidade.

Residem aqui fundamentais definições de política pública, caracterizadas por quatro marcos centrais. Primeiro, a autorização passa a ser um processo temporário que antecede o reconhecimento de cursos e o credenciamento da instituição; neste período, uma IES funcionará a título experimental, precário, sob mais atenta supervisão da SESu. Segundo, o foco para a avaliação e a supervisão passa a estar nas instituições. Terceiro, o PDI ganha renovada força, posto que deve ser revisto ao final do terceiro ano, à luz da experiência no período que separa a autorização inicial do reconhecimento de cursos e do credenciamento institucional, caracterizando-se, portanto, como documento constituído por intenções, análise da experiência e autocrítica, deixando de ser, como hoje, apenas uma carta de intenções. Quarto, o prazo para a primeira avaliação periódica, a contar do início do funcionamento, passa a ser de até oito anos, data a partir da qual obedecerá a ciclos temporais com posterior definição.

O conceito de entrada no sistema também se aplica às instituições que pleiteiam um novo patamar ou categoria dentro do mesmo. Uma instituição isolada (faculdade ou instituto), ao pleitear a condição de faculdades integradas, por exemplo, terá uma avaliação para autorização inicial como faculdades integradas, portanto com as prerrogativas deste estágio organizacional no sistema. O que se analisará, então, são as condições e potencialidades para atingir o novo estágio –faculdades integradas. Ao ser considerada apta para o novo estágio, será autorizada a ingressar no mesmo. Nesse sentido, deve percorrer a mesma trajetória de entrada, agora na nova fase a que se propôs, a caminho da avaliação para acreditação e posteriormente da avaliação para acreditação periódica. O mesmo deve ocorrer para ascensão a centros universitários, universidades ou outras categorias e formas que o sistema venha a reconhecer.

Cabe ainda indicar que os mecanismos e ações contidas nesses processos iniciais, todos essencialmente regulatórios, a cargo da SESu, serão complementados pelo apoio técnico do Inep. A visita inicial, de foco institucional, será realizada por comissão constituída por três técnicos, dois do cadastro do Inep e o terceiro, que a presidirá, indicado pela SESu.

Os formulários utilizados nesta visita serão aprovados pela SESu e processados pelo Inep. Este, dirigirá seu relatório final à Secretaria, onde o material passará por considerações de natureza própria à missão e responsabilidade institucional da SESu. O PDI, a Avaliação Institucional, a Avaliação das Condições de Ensino e os indicadores socioeconômicos regionais, constituem elementos básicos deste processo. A análise da SESu não se baseará exclusivamente em pontuações, pesos e resultados quantitativos; repousará também na avaliação qualitativa que será provida pela comissão e pelo seu presidente, além dos outros instrumentos pertinentes. Embora estas fases de avaliação não estejam afetas diretamente à

Conaes, porque esta concentra-se nas avaliações periódicas das instituições e do conjunto do sistema, integram o Sinaes e seus processos e critérios deverão manter consistência com os valorizados nos momentos avaliativos posteriores.

A IES requerente deverá arcar com os custos de todo o processo, caracterizado por avaliação e supervisão contínua, além de pelo menos duas visitas – a inicial e a de reconhecimento e credenciamento, no terceiro ano de funcionamento.

A SESu precisará constituir Comitê Assessor, por áreas de conhecimento, para a função de apoio técnico e analítico à sua atividade. Tais comitês poderão, se necessário, subdividir-se em Câmaras Setoriais, mais especializadas. O parecer final sobre a autorização e o reconhecimento e credenciamento repousarão no relatório técnico e nas recomendações deste Comitê.

Esta proposta, que considerou preliminarmente o marco legal e a experiência e características da política de avaliação da educação superior vigente, aponta para a uma reorientação de concepções e formas nas funções avaliativas e regulatórias sob jurisdição do Ministério da Educação, visando mais atentamente à democratização e à qualidade da Educação Superior no Brasil.”

Nessa nova perspectiva, a auto-avaliação institucional ganharia destaque central, conjugada a outros procedimentos avaliativos, como o exame do PAIDEIA (atual ENADE) e outros dados coletados regularmente pelo MEC (censos). Pretendia-se que a auto-avaliação fosse complementa da avaliação externa realizada por membros da comunidade acadêmica e científica, em visitas *in loco*, com o objetivo de contrastar as informações providas do relatório de auto-avaliação institucional. Assim, o resultado final dessa avaliação seria endereçado à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Contudo, em nota divulgada na imprensa, os componentes originais que participaram da elaboração do SINAES, entre eles, Paulo Renato Souza, Maria Helena Guimarães de Castro e Eunice Durham, defenderam que a supervisão da qualidade do ensino poderia ser realizada, eficazmente, por conhecidas ferramentas neoliberais, mediante a classificação das instituições e cursos, através dos resultados do Provão. Em decorrência, no artigo publicado no Jornal O Globo, em 18/09/2003 teceram críticas à avaliação institucional, porque, segundo os mesmos, era “*subjetiva*” enquanto que o resultado das provas poderia ser considerado “*objetivo*”.

Talvez a mudança mais significativa tenha sido relação ao Paidéia (Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área), que viria romper com o Provão, passando a adotar o método da amostragem para alunos que estivessem no meio e no final de Curso de quatro grandes áreas (ciências humanas, exatas, tecnológicas e biológicas e da saúde), avaliadas no seu conjunto, e não por curso, como fazia o Provão.

Em 12/12/2003, Cristovam Buarque encaminhou à Casa Civil a **Exposição de Motivos nº 137** que propunha esse novo sistema, iniciando seu expediente referenciando as Universidades, senão vejamos:

“A universidade brasileira precisa mudar e se ajustar às demandas éticas e à evolução tecnológica do novo século. O conhecimento que ela produz deve servir à construção de um Brasil melhor, e seu funcionamento tem de refletir seu compromisso com a qualidade. O Ministério da

Educação entende que a avaliação é um instrumento valioso para garantir essa qualidade do ensino superior.

Acredita, porém, que a própria avaliação deve evoluir, avançar rumo a uma visão mais sistêmica que considere não só o aluno, mas a instituição de ensino superior em suas múltiplas dimensões.

Uma avaliação transparente e participativa que forneça ao MEC insumos para que possa regular, de maneira efetiva, o sistema de ensino superior, indicando às instituições e aos cursos caminhos para uma qualificação permanente e promovendo o descredenciamento de cursos e instituições em função das más condições de funcionamento. O sistema de avaliação que o MEC pretende implantar analisará a Instituição de Ensino Superior em toda a sua complexidade, integrando os processos de ensino e de aprendizagem, a capacidade institucional, o envolvimento dos cursos com os problemas e necessidades da sociedade brasileira e os compromissos dos cursos e instituições com sua própria evolução. O novo sistema introduz um importante elemento na avaliação: os compromissos da instituição e do curso com a superação de seus problemas e limitações, para assegurar a qualidade do ensino superior. Essas são as bases da avaliação do ensino superior que será realizada a partir de agora. Uma avaliação mais completa, rigorosa e conseqüente, que aperfeiçoa, amplia e combina os instrumentos utilizados atualmente, transformando-os em um Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior, apoiado em quatro pilares:

- o processo de ensino;
- o processo de aprendizagem;
- a capacidade institucional; e
- a responsabilidade do curso com a sociedade em geral.

Para cada um desses itens será construído um indicador parcial. Combinados, esses quatro indicadores comporão um Índice do Desenvolvimento do Ensino Superior - IDES. Além disso, um Protocolo de Compromissos, a ser cumprido pela direção do curso e da instituição, visando à superação das falhas, insuficiências e dificuldades identificadas, fará parte do relatório final de avaliação.

Ainda, no novo sistema, o processo de avaliação não se limitará a medir o desempenho da instituição - ensino, aprendizagem, capacidade institucional, responsabilidade. Fará também parte da avaliação um conjunto de compromissos da instituição e do curso para: superar suas dificuldades; aprimorar suas atividades; melhorar seu desempenho; expandir sua contribuição para com a sociedade; contratar, formar e melhor remunerar seu pessoal; melhorar suas instalações físicas e laboratórios; e ampliar seu acervo bibliográfico.

A urgência da aplicação do novo sistema proposto justifica-se pela necessidade de seus procedimentos se iniciarem no primeiro semestre de 2004 em virtude da avaliação constituir-se em sistema com várias fases, envolvendo vários atores, culminando não somente em resultados, mas em compromissos cujo cumprimento deve ser acompanhado pelas autoridades públicas e pela sociedade. A tramitação de um Projeto de Lei obrigaria o Ministério da Educação a aplicar avaliação segundo os moldes anteriores, que são superados pelo novo sistema. Além disso, a reformulação do ensino superior no Brasil é urgentíssima e de importância vital para a formação de novas gerações aptas para participar do desenvolvimento nacional.

Desse modo, Senhor Presidente, o MEC pretende assegurar aos estudantes brasileiros um ensino superior de qualidade. Mais ainda, quer tornar a universidade brasileira mais sensível às necessidades de toda a população, formando profissionais que atuem com responsabilidade social e compromisso ético diante dos desafios dos próximos anos e décadas." (grifos nossos)

Nestes termos, e com profundas alterações na proposta, foi aprovada a **Medida Provisória nº 147, de 15/12/2003** que instituiu o SINAPES (Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior). Seus artigos iniciais assim tratavam o tema:

“Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior, com a finalidade de avaliar a capacidade institucional, o processo de ensino e produção do conhecimento, o processo de aprendizagem e a responsabilidade social das instituições de ensino superior avaliadas.

Parágrafo único. O Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior será desenvolvido em cooperação com os sistemas estaduais de educação”

Essa MP apresentava os seguintes órgãos para operacionalizar o recém criado Sistema de Avaliação:

“Art. 4º Ficam instituídas, no âmbito do Ministério da Educação e vinculadas ao Gabinete do Ministro de Estado, as seguintes Comissões:

I - Comissão Nacional de Orientação da Avaliação - CONAV; e

II - Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior - CONAPES.”

Alterada a proposta da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior, a Medida Provisória nº 147/2003 foi transformada na Lei nº 10.861, em 14/04/2004, sendo editada a Portaria MEC nº 2.051/2005 que inicialmente vez as vezes de norma regulamento à Lei, antes da edição do Decreto nº 5.773/2006.

Na essência, os princípios que sustentam o SINAES são: responsabilidade social com a qualidade da educação superior; reconhecimento da diversidade do sistema; respeito à identidade, missão e história das instituições; globalidade, isto é, compreensão de que a instituição deve ser avaliada a partir de um conjunto significativo de indicadores de qualidade, vistos em sua relação orgânica e não de forma isolada; continuidade do processo avaliativo. (art. 1º da Lei nº 10.861/2004).

Numa análise superficial, o SINAES aparentemente tem por finalidade a melhoria da qualidade da educação superior e que, para efetivá-lo, procederá à avaliação das instituições, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes, com a colaboração da CONAES e INEP, aquela sendo composta por representantes da Secretaria da Educação Superior (SESu.) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da União Nacional dos Estudantes (UNE) e de especialistas ligados às universidades públicas e privadas.⁷

Mas, ao contrário do PAIUB, composto pelas próprias entidades representativas da Comunidade Acadêmica, o Governo optou por compor a CONAES de integrantes dos órgãos do Governo e especialistas desvinculados de organizações de representatividade da iniciativa privada. Algumas controvérsias marcaram o período de sua implantação, sendo notória, por exemplo, a divergência entre Cristovam Buarque, Ministro da Educação, e Otaviano Helene, Presidente do INEP, quanto à conveniência de continuar realizando o Exame Nacional de Cursos (Provão). Em pólos opostos, Buarque⁴⁵ registrou, no artigo "*Avaliando a avaliação*", que era favorável ao Exame e que o mesmo deveria ser inserido no contexto da avaliação da educação superior [futuro SINAES], mas sua defesa soava quase pessoal já que o Provão fora adotado na UnB na sua gestão como Reitor (26/jul/85 a 15/ago/89)

⁴⁵ BUARQUE, C. *A avaliação da avaliação*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/pdf/a130103d.pdf>>

Por sua vez, Helene, no artigo “O INEP e as avaliações”, vinculado no site institucional do INEP, analisou as atividades desse Instituto, no que se referem às iniciativas de avaliação e ao referir-se ao Provão limitou-se a indicar que o mesmo tinha sido enfaticamente criticado pela Comunidade Educacional.

Por fim, destaque-se que a Lei do SINAES definiu dez dimensões de avaliação, aplicáveis ao credenciamento e reconhecimentos⁴⁶, inclusive às Universidades, conforme artigo 3º, ora transcrito.

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV – a comunicação com a sociedade;

V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII – infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX – políticas de atendimento aos estudantes;

X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

*§ 1º Na avaliação das instituições, as dimensões listadas no caput deste artigo serão consideradas de modo a respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas, **devendo ser contemplada, no caso das universidades,** de acordo com critérios estabelecidos em regulamento, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu desempenho, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.*

⁴⁶ Art 2º, Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico **dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior,** a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação. (g. n.)

4.1 - O Decreto nº 5.773/2006: avaliação e regulação requerem “ponte”.

A aprovação da Lei nº 10.861/2004 não trouxe efeitos imediatos nos processos regulatórios. Apenas em 2006, com a edição do Decreto nº 5.773/2006, foi possível perceber algum impacto na sistemática de instrução e deliberação dos processos regulatórios. Primeiro pela reconfiguração nas competências, como poderá ser analisado no item seguinte; segundo porque esse instrumento criou, nas palavras do Ministro da Educação Fernando Haddad, uma “ponte” entre as avaliações - objeto primordial do SINAES - e os processos regulatórios.

Com isso, todas as deliberações sobre cursos (autorização, reconhecimento e renovação) e sobre Instituições (credenciamentos e reconhecimentos) deveriam, imperiosamente, estar vinculadas aos processos avaliativos do SINAES, convergindo para a busca da melhoria da qualidade da educação, resultando numa interação entre os objetivos da Lei nº 9.394/1996 e da Lei nº 10.861/2004, para o qual Haddad também frisou que *"o processo de avaliação precisa produzir resultados⁴⁷. Não basta apontarmos quais cursos e instituições são melhores ou piores. Os resultados da avaliação devem refletir-se na regulação"*, conforme nota publicada no site institucional do MEC, em 11/05/2006.

Observe-se que, nos termos da Exposição de Motivos de Cristovam Buarque, acima transcrita, o SINAES deveria estabelecer, entre Instituições e Governo, uma interação pautada no diálogo, na orientação de rumos mais adequados diante de falhas eventualmente identificadas nas avaliações. Efetivamente, contudo, o sistema como um todo apresenta características de excessivo controle, situação em que as avaliações do INEP subsidiam ações punitivas das Secretarias do MEC, expressadas em “Protocolos de Compromisso”.

Com o objetivo de regulamentar essas Leis, o Decreto retirou do CNE a competência para deliberar sobre autorização de Cursos, seu reconhecimento e renovação, passando para a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC) e Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) dependendo da modalidade do Curso. Manteve, contudo, o credenciamento e reconhecimentos de IES a cargo do Conselho Nacional de Educação.

Registre-se que desde sua versão original, na forma da MP nº 147/2003, já era previsto a revogação da alínea "a" do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024/1961 que conferia à Câmara de Educação Superior/CNE competência para *analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior*. Ao mesmo tempo, previa-se a revogação dos artigos. 3º e 4º da Lei nº 9.131/1995, segundo os quais o MEC deveria realizar avaliações periódicas das IES e dos cursos, para subsidiar as deliberações da CES/CNE. Mas, ao que tudo indica, a ponte pretendida nasceu com uma fratura incorrigível, isso porque, na intenção de conectar avaliação e regulação, aparentemente, os idealizadores do Decreto-Ponte esqueceram o texto da Medida Provisória nº 2.216-37/2001 na medida em que a mesma determina, com força de Lei, que compete ao CNE *“deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo”* tanto para os processos de oferta de cursos, quanto de funcionamento de

⁴⁷ O termo em destaque, na fala ministerial, perpetua a idéia de “produtividade” e “resultados”, importando para o contexto educacional princípios de mercado amplamente defendidos à época dos Relatórios MEC/USAID e Meira Mattos, preparatórios à reforma de 68.

IES, tema este que melhor analisaremos no item que segue. Não obstante, o INEP, irmanado à SESu/MEC, vem elaborando os Instrumentos de Avaliação seu escutar o CNE, demonstrando prescindir de diretrizes e normas mais substantivas para tais instrumentos, que, dispensando a formalidade definida na mencionada MP, podem suscitar questionamentos sobre seu próprio fundamento.

4.2 – O SINAES e o CNE: atribuições desconexas e subtraídas

Ainda a respeito da MP nº 147/2003, Paulo Renato, ex ministro da Educação (1/01/1995 a 1/01/2003) assim se referiu, em artigo publicado⁴⁸ em 19/12/2003, quatro dias após a publicação da MP:

“A MP retira atribuições do Conselho Nacional de Educação, concentrando o poder nas mãos do Ministro e de funcionários do Ministério.

*Ao revogar a alínea “a” do parágrafo 2º do art. 9º da Lei 4024 a MP retira do Conselho Nacional de Educação a competência para “**analisar os resultados dos processos de avaliação da educação superior**”. Aparentemente essa competência passaria para a nova CONAPES (inciso III, do art. 7º da MP). Não parece razoável deixar para o nível de uma Comissão integrada **apenas por funcionários do MEC** algo que tem que ver com toda a orientação das políticas para o ensino superior.”*

(...)

O Presidente da República nomeia todos os membros da CONAV sem consultas. Por outro lado, todos os membros da CONADES são funcionários do MEC nomeados pelo Ministro. A criação dessas comissões é incompatível com a existência de órgãos do MEC, como o INEP, e do CNE, que já detém as atribuições legais necessárias para conduzir os processos de avaliação do ensino superior.

Conflito de Competências com o CNE.

*Cabe à CONAPES “formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior”. **Trata-se, claramente, da formulação de políticas públicas**, que não podem ficar na competência de uma comissão vinculada ao gabinete do Ministro, designada por este e composta exclusivamente por funcionários do próprio Ministério. (grifos nossos)*

*O art. 11 da MP deixa clara a confusão que ainda permanece no MEC entre “avaliação de cursos” e “avaliação institucional”. A avaliação negativa de um ou outro curso **não significa necessariamente que a instituição com um todo seja avaliada negativamente**. O art. 11 se refere taxativamente à avaliação “dos cursos”, cujos resultados, segundo o parágrafo primeiro, serão referidos à “qualidade institucional”. Ou seja da instituição em seu conjunto.*

Quanto aos termos desse último parágrafo, percebe-se a semelhança do modelo criticado pelo Ministro Paulo Renato com o atual Índice de Qualidade Institucional – IQI, já comentado neste documento, por meio do qual os resultados do ENADE e dos

⁴⁸ Renato Souza, Paulo. Sobre o sistema de avaliação do ensino superior. Disponível em <http://www.eagora.org.br/arquivo/Sobre-o-sistema-de-avaliacao-do-ensino-superior>. 19/12/03

Conceitos obtidos em Cursos de PG, na Capes, refletem, segundo a lista divulgada pelo INEP, em “indicador de qualidade da Instituição”.

Com o propósito de esclarecer as questões em torno das inovações nas competências do CNE, após o SINAES, elaboramos o seguinte item no Documento de Trabalho n° 74⁴⁹:

“... O SINAES e o CNE: competências mantidas, inovadas e subtraídas.

Embora a Lei n° 10.861/2004 não faça referência à competência do CNE para aprovar as diretrizes e os instrumentos de avaliação, o Decreto n° 5.773/06, no que tange ao Colegiado, apresentou regulamento restritivo indicando que o mesmo tem competência para aprovar, somente, as diretrizes e os instrumentos de avaliação para credenciamento de IES. Entretanto, é inequívoco que permanece em vigor a determinação da MP n° 2.216-37/2001, abaixo transcrita, que habilita o CNE a manifestar-se, também, sobre diretrizes e instrumentos para avaliação de cursos, o que não se efetiva no momento:

Compete, portanto, ao CNE, segundo a MP n° 2.216-37/2001:

“deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior; (alínea “d” § 2° "Art. 9º, da Lei n° 4.024/61) (grifos nossos)

Assim, e comprovando-se que a MP n° 2.216-37/2001⁵⁰ permanece em vigor, constata-se que a determinação contida na alínea “d”, §2º, do art 9º, da Lei n° 4.024/61, advinda da referida MP, não se efetivou no contexto do SINAES.

Art. 20. O art. 9º da Lei n° 4.024, de 20 de dezembro de 1961, passa a vigorar com as seguintes alterações:

*"Art. 9º, § 2º, h) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo **para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos** e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior. (grifos nossos)*

Numa análise mais superficial, poderíamos argumentar que se trata de aparente conflito entre as normas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior -SINAES e da Lei n° 4.024/61, trazidas pela MP, o que seria resolvido considerando-se os princípios da hierarquia, temporalidade ou especificidade.

⁴⁹ Nunes, Edson; Barroso, Helena Maria e Fernandes, Ivanildo. *Normas, Critérios e instrumentos de avaliação, no contexto regulatório.* Observatório Universitário/RJ. Disponível em <http://www.databrasil.org.br/Databrasil/index.htm>. Acesso em: 27 de abril 2009.

⁵⁰ Emenda Constitucional n° 32, de **11/09/2001**:
Art. 2º : 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

*E mais, considerando que as MPs somente devem ser editadas. **em caso de relevância e urgência**, como indica o art. 62 da CF/88, entendemos que se trata de relevância desconsiderada, uma vez que o CNE não vem sendo consultado, para deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos, aí incluídas as diretrizes para elaboração dos instrumentos e a aprovações dos mesmos. Nesse contexto, importante o registro de que a Lei do SINAES revogou a competência do CNE, expressa no art. 9º alínea a, da Lei nº 9.131/1995, que atribuía ao Colegiado competência para “analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior, competência esta, atualmente desempenhada no âmbito das Secretarias do MEC, nos termos art. 5º e incisos do Decreto nº 5.773/2006.”*

4.3 – A Universidade no contexto do SINAES

Como já mencionado, não se deve esperar nenhuma inovação substancial às Universidades introduzidas pelo SINAES, uma vez que estas possuem tratamento constitucional e na LDB/96, além de uma série de outras normas que antecedem a Lei nº 10.861/2004. Entretanto, embora do ponto de vista objetivo essa ressalva seja verdadeira, o instrumental de avaliação desenvolvido pelo INEP, em especial a partir de 2006, fez incisivas alterações formais que implicam na estrutura das Universidades, inclusive em sua missão, objetivos e constituição de seu Corpo Docente, como dissertaremos nos itens a seguir.

4.3.1 - A concepção de Universidade segundo o Instrumento de Avaliação de 2006, sua base fundamental e normativa.

Em 30/01/2006 o Ministro da Educação fez publicar a **Portaria MEC nº 300/2006**, aprovando, *em extrato*, o *Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior*. Na sua ementa, verifica-se que a base normativa desta Portaria é a Lei nº 9.394/1996; a Lei nº 10.172/2001; bem como a Lei nº 10.861/2004, não se verificando nenhuma deliberação do CNE, como determina a MP nº 2.216-37/2001, que dá nova redação à alínea “e”, do Art. 9º, § 2º da Lei nº 4.024/2001.

*“Art. 9º, § 2º, e) **deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o credenciamento periódico e o credenciamento 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” (g.n.)*

Talvez tenha razão o MEC em dispensar a deliberação do CNE nesse instrumento, adotando nova tendência de distinguir “normas de avaliação” de “normas de regulação”, como já mencionado nas considerações iniciais deste Documento. Entretanto, se o MEC fez sua tarefa a respeito da avaliação, essa nova sistemática traz a oportunidade do CNE apresentar as suscitadas normas “**a serem seguidas pelo Poder Executivo**” no contexto regulatório.

O Instrumento aprovado por esta Portaria, originalmente, se aplicava a todos os tipos de IES (Universidades/Centros Universitários/Faculdades e congêneres), tanto no

ingresso (credenciamento) quanto na sua permanência (recredenciamento) no SFE, apresentando pontuação específica às Universidades e Indicadores “*Não Se Aplica*” às demais IES. Suas Dimensões refletem os incisos do art. 3º, da Lei nº 10.861/2004, já transcritos acima (fls 53).

Registre-se que, antes de 2008, a última Universidade a ingressar no SFE foi a Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), entre um conjunto de oito Universidades que ingressaram no SFE em 2005, a seguir relacionadas:

Quadro 10 – Universidades criadas em 2005.					
Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL	Federal	Alfenas	Lei Federal	11154	2005
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB	Federal	C. das almas	Lei Federal	11151	2005
Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM	Federal	Uberaba	Lei Federal	11152	2005
Univ. Fed. Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM	Federal	Diamantina	Lei Federal	11173	2005
Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFRSA	Federal	Mossoró	Lei Federal	11155	2005
Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR	Federal	Curitiba	Lei Federal	11184	2005
Fundação Univ. Federal da Grande Dourados - UFGD	Federal	Dourados	Lei Federal	11153	2005
Fundação Universidade Federal do Abc - UFABC	Federal	S. André	Lei Federal	11145	2005

Fonte: Cadastro das Instituições de Educação Superior <http://www.educacaosuperior.inep.gov.br> SIEDSUP/INEP. As datas podem sofrer variações, já que as fontes do INEP e SESu indicam datas diversas para algumas Instituições.

Após estas, as seguintes Universidades foram criadas/credenciadas apenas em 2008, cujos atos são transcritos na seqüência, extraídos do Diário Oficial da União edição de 30/01/2008:

- 1) Universidade Positivo – UP (Curitiba/PR), credenciada pela Portaria MEC nº 171, de 30/01/2008;
- 2) Universidade Nove de Julho – UNINOVE 9 São Paulo/SP), credenciada pela Portaria MEC nº 170, 30/01/2008;
- 3) Fund. Univ. Fed. de Ciências da Saúde de P.A.- UFCSPA (P. Alegre/RS), criada pela Lei Federal nº 11641, 11/01/2008;
- 4) Fundação Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA (Bagé/RS), criada pela Lei Federal nº 11640, de 11/01/2008.

Registre-se, ademais, que as duas Universidades acima tiveram sua instrução com base no Decreto nº 3.860/2001 e Resolução CNE/CES nº 10/2002, situação em que a Universidade Nove de Julho, por exemplo, teve sua avaliação⁵¹ *in loco* realizada entre 20 e 24/5/2005 (portanto com base no Instrumento de 2002) enquanto a Universidade Positivo-UP foi avaliada⁵² entre 11 e 14 de junho de 2006. Dessa forma, passados mais de quatro anos da aprovação do SINAES, **somente uma**, [a Universidade Positivo] foi avaliada com base no Instrumento de 2006, que, aliás, já foi revogado. Reitere-se que, após a edição do SINAES, tenham sido criadas apenas 12 (doze) Universidades, acima relacionadas, sendo que somente uma foi instruída/deliberada com base nos critérios do

⁵¹ Relatório INEP nº 9924, de 15/06/2005 (Avaliação *in loco* do Centro Universitário Nove de Julho, com vistas ao seu credenciamento como Universidade)

⁵² Relatório INEP nº 14.488, de 26/06/2006. (Avaliação *in loco* do Centro Universitário Positivo, com vistas ao seu credenciamento como Universidade)

SINAES, sistema este que, antagonicamente, a elas se dirigia o Ministro Cristovam Buarque nas linhas iniciais da Exposição de Motivos nº 137/2003, já transcrita. Mas também registre-se que uma leitura ao Instrumental de Avaliação entre 1879 e 1997, compilados no Documento de Trabalho nº 73 (*Inventário dos Sistemas de Avaliação da Educação Superior Brasileira, 1879 a 1997*) permite constatar que todas as Dimensões de Avaliação previstas no seu art. 3º (no caso de avaliação institucional) ou no art. 4º (no caso de Curso) já estavam presentes. De tal modo, o SINAES talvez apenas consolide o que já era usual, com poucas inovações.

Mesmo assim, no caso dessas duas Universidades Privadas, a leitura de ambos os Pareceres permite constatar que os Relatores não se ativeram à instrução documental efetivada pela SESu/MEC ou avaliação do INEP, isso porque foram adotados outras formas de interação/convencimento, por meio de expedientes interlocutórios e diligências, além das visitas de praxe de duplas de Conselheiros, comprovando, dessa forma, que a Instrução não esgota os meios suficientes à regulação, tema este que será objeto de Capítulo na seqüência deste.

Não se pode deixar de registrar que enquanto as duas Universidades privadas, acima referenciadas, foram objeto de manifestação do CNE, sendo credenciadas por meio de Portarias Ministeriais⁵³, as IFES foram criadas diretamente pelas Leis nºs 11.640, de 11/01/2008 (UNIPAMPA) e nº 11.641, de 11/01/2008 (FFFCMPA), “independentemente de qualquer formalidade”, conforme registrado no art 4º das respectivas Leis, demonstrando que os critérios do SINAES, face o exposto nas Leis, parecem atingir somente as Instituições privadas. Também devemos registrar que essa prática se estende à criação dos *campi* federais criados nesse Governo, no programa de interiorização do ensino superior (REUNI)

4.3.2 – A concepção de Universidade segundo o IGC/INEP, de 2008.

O MEC divulgou em 08/09/2008 um ranking das Instituições de Educação Superior, segundo critérios e procedimentos metodológicos que compõem o **Índice Geral de Cursos – IGC**, com escopo na Portaria Normativa nº 12, publicada em 05/09/2008. Quanto ao método adotado nesta análise, constatou-se que, embora o INEP tenha dividido a lista por categoria acadêmica, o ranking geral do IGC classifica as Instituições pelo número de pontos obtidos, independente da categoria institucional, evidenciando a adoção de um método que talvez não seja adequado, na medida em que compara Universidades com outras categorias, que possuem naturezas, missão e finalidades distintas, mas também porque uniformiza aquilo a que a Lei quis dar tratamento especial. As Universidades são instituições constitucionais, que mereceram disposições específicas na LDB e em vários Decretos, sendo pouco provável que o ranking, na forma em que foi divulgado, consiga expressar um “*Indicador de Qualidade Institucional*” aplicável à Universidade enquanto categoria distinta e específica, como pretende o INEP.

⁵³ Portaria nº 170, de 30/01/2008 (DOU de 31/01/2008, com base no Parecer CNE/CES nº 191/2007 credenciar a Universidade Nove de Julho e a Portaria nº 171, de 30/01/2008 (DOU da mesma data) com base no Parecer CNE/CES nº 278/2007, credenciar a Universidade Positivo. Os pareceres estão disponíveis no site institucional do CNE <http://portal.mec.gov.br>, na parte relativa aos pareceres da Câmara de Educação Superior, ano 2007.

Na explicação desse índice, contida nas Notas Técnicas do INEP, não há nenhuma preocupação com as respectivas missões institucionais, revelando que para o INEP não existe complexidade e diversidade institucional no ensino superior e muito menos missões diferenciadas. O entendimento desse Indicador carece de uma série histórica que subsidie uma análise crítica mais detalhada, sendo que, no momento, vale a constatação de que as universidades foram subavaliadas em sua essência. Ou seja, do exercício do INEP não resulta nenhuma evidência de qualidade universitária, valendo apenas o argumento essencial de que o ICG foi publicado na forma de lista contínua de pontos, independente do tipo institucional, resultando em notas/faixas, da seguinte forma:

- faixa 1: 055 a 093 pontos
- faixa 2: 095 a 194 pontos
- faixa 3: 195 a 294 pontos
- faixa 4: 295 a 392 pontos
- faixa 5: 395 a 483 pontos.

No primeiro intervalo de pontos [o de notas mais baixas] não se identificou nenhuma Universidade. Já no segundo, verificou-se a presença de 9 (nove ou 5,2%) Universidades, sendo 7 (sete) Privadas, 1 Estadual e 1 Federal; no 3º, 111 (cento e onze ou 64,2%), sendo 72 Privadas, 16 Federais, 17 Estaduais e 6 Municipais; na faixa/nota “4”, há 47 (quarenta e sete ou 27,2%) Universidades, sendo 7 Privadas, 29 Federais e 11 Estaduais e, por fim, a nota “5” inclui 6 (seis ou 3,5%) Universidades, sendo todas Federais.

Portanto, a expressão do parque universitário brasileiro, segundo o **Indicador de Qualidade Institucional** desenhado pelo INEP, é que 64,2% das nossas Universidades possuem posição mediana, na faixa “3”, comparativamente ao contexto institucional analisado pelo Índice. Para melhor visualização, apresenta-se, na seqüência, a posição das Universidades, agrupadas pelas respectivas dependências administrativas: Federal, Estadual, Municipal ou Privada:

Quadro 11 - Distribuição das Universidades brasileiras, segundo o IGC/INEP			
FAIXAS	Dependência Administrativa	Quantidade de Universidades, por faixa.	Representação percentual
Faixa 1	-----	0	0
Total da faixa 1		0	-
faixa 2	Estadual	1	0,6
	Federal	1	0,6
	Privada	7	4,0
Total da faixa 2		9	5,2
faixa 3	Estadual	17	9,8
	Federal	16	9,2
	Municipal	6	3,5
	Privada	72	41,6
Total da faixa 3		111	64,2
faixa 4	Estadual	11	6,4
	Federal	29	16,8
	Privada	7	4,0
Total da faixa 4		47	27,2

faixa 5	Federal	6	3,5
Total da faixa 5		6	3,5
Total geral		173*	100,0

* embora a lista contemple 176 universidades, três delas não possuem nota/faixa.

Ressalte-se, em cada intervalo, que as Universidades convivem com o seguinte quantitativo de outras categorias de IES:

Quadro 12 – Faixas de pontuação, por categoria Acadêmica							
	55 a 93	95 a 194	195 a 294	295 a 425	396 a 483	não divulgado	Total
Universidades	-	9	111	52	1	3	176
Centros Universitários	-	16	103	12	0	3	134
Faculdades Isoladas e congêneres Total	9	420	638	67	10	383	1527
Total geral	-	-	-	-	-	-	1837

Registre-se, com ênfase, que a pontuação mais elevada (do 1º ao 11º lugar) pertence a onze Faculdades Isoladas, sendo que apenas na 6ª colocação figura uma Universidade Federal, que, volta a figurar, novamente, em 12º lugar, conforme extrato da lista reordenada por pontos, a seguir incorporada. Obviamente, alguém poderia perguntar se esta escala reflete a correta ordenação de qualidade do parque de educação superior brasileiro, e, especialmente, das Universidades. Concluindo-se, sem dificuldades, que inexistente, para/ou no Indicador de Qualidade Institucional nenhuma definição conceituada implícita do que seja uma Universidade.

Quadro 13 – Instituições que obtiveram as primeiras colocações no IGC/INEP				
	Instituição	UF	Dependência Administrativa	Pontos no IGC
1ª	Escola Brasileira de Economia e Finanças - FGV- EPGE	RJ	PRIVADA	483
2ª	Faculdade de Odontologia São Leopoldo Mandic	SP	PRIVADA	482
3ª	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV/EBAPE/RJ	RJ	PRIVADA	467
4ª	Escola de Administração de Empresas de São Paulo, EAESP/FGV	SP	PRIVADA	458
5ª	Instituto Tecnológico de Aeronáutica -ITA	SP	FEDERAL	453
6ª	Instituto Superior de Educação Vera Cruz	SP	PRIVADA	446
7ª	Universidade Federal de São Paulo	SP	FEDERAL	439
8ª	Faculdade de Economia e Finanças IBMEC	RJ	PRIVADA	437
9ª	Faculdade Jesuíta de Filosofia e Teologia	MG	PRIVADA	437
10ª	Faculdade Ibmec São Paulo	SP	PRIVADA	431
11ª	Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto	SP	ESTADUAL	430
12ª	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	RS	FEDERAL	425
13ª	Instituto Superior de Educação Ivoti	RS	PRIVADA	419
13ª	Faculdade de Administração de Empresas	SP	PRIVADA	418
14ª	Fundação Universidade Federal de Viçosa	MG	FEDERAL	417

Fonte: http://www.inep.gov.br/download/igc/IGC_DIVULGACAO.xls. Tabulação e reordenação do Observatório Universitário

4.3.3 - A Universidade segundo o instrumento de Avaliação Externa de 2008.

Atualmente, as Universidades ingressam no Sistema Federal de Ensino após demonstrarem atendimento às dez Dimensões de Avaliação elencadas no art 3º da Lei nº 10.861/2004, segundo a lógica e prioridades definidas no Formulário discutido e elaborado no âmbito do INEP e CONAES/MEC, publicado em outubro de 2008 e **aplicado a todos os tipos de Instituições**, cujo extrato relacionamos a seguir, com a indicação do respectivo peso:

DIMENSÃO 1: *A Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (peso 5).*

1.1. Implementação do PDI, considerando as metas e as ações institucionais previstas e a estrutura e os procedimentos administrativos.*

1.2. Articulação entre o PDI e os processos de avaliação institucional (auto-avaliação e avaliações externas)*

DIMENSÃO 2: *A política para o ensino (graduação e pós-graduação), a pesquisa, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, para as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades. (peso 35)*

2.1. Coerência das políticas de ensino, pesquisa e extensão com os documentos oficiais

2.2. Políticas institucionais para cursos de graduação (bacharelados, licenciaturas e de tecnologia) e cursos seqüenciais (quando for o caso), na modalidade presencial, e suas formas de operacionalização.

2.3. Políticas institucionais para cursos de graduação (bacharelados, licenciaturas e de tecnologia) e cursos seqüenciais (quando for o caso), na modalidade a distância, e suas formas de operacionalização (indicador exclusivo para IES credenciada para modalidade a distância).*

2.4. Políticas institucionais para cursos de pós-graduação (lato sensu e stricto sensu*), na modalidade presencial, e suas formas de operacionalização (indicador imprescindível para Universidades).*

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Universidades

Quando as atividades realizadas nos cursos de pós-graduação (lato sensu e stricto sensu*), na modalidade presencial, resultam de diretrizes de ações, são acessíveis ao conhecimento da comunidade, **observam rigorosos critérios de qualidade e estão adequadamente implantadas e acompanhadas**; além disso, a IES* possui pelo menos 04 (quatro) programas de pós-graduação stricto sensu*, todos recomendados pela CAPES*, havendo, dentre estes, no mínimo, um curso de doutorado*.*

2.5. Políticas institucionais para cursos de pós-graduação lato sensu e stricto sensu na modalidade a distância, e suas formas de operacionalização (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância).*

2.6. Políticas institucionais de pesquisa e de iniciação científica e suas formas de operacionalização.

2.7. Políticas institucionais de extensão e formas de sua operacionalização, com ênfase à formação inicial e continuada e à relevância social.

DIMENSÃO 3: A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural. (peso 5)

- 3.1. Coerência das ações de responsabilidade social com as políticas constantes dos documentos oficiais.
- 3.2. Relações da IES* com a sociedade; setor público, setor privado e mercado de trabalho.
- 3.3. Relações da IES* com a sociedade: inclusão social.
- 3.4. Relações da IES* com a sociedade: defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural.

DIMENSÃO 4: A comunicação com a sociedade.(peso 5)

- 4.1. Coerência das ações de comunicação com a sociedade com as políticas constantes dos documentos oficiais.
- 4.2. Comunicação interna e externa.
- 4.3. Ouvidoria*.

DIMENSÃO 5: As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho (peso 20)

- 5.1. Coerência das políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho com as políticas firmadas em documentos oficiais.
- 5.2. Formação do corpo docente.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Universidades e Centros Universitários:

Quando a metade do corpo docente da IES* tem formação mínima em nível de pós-graduação *stricto sensu**, dos quais 40% desses com título de doutor (20% do total), e experiência profissional e acadêmica adequadas às políticas constantes dos documentos oficiais da IES*.

- 5.3. Condições institucionais para os docentes.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Universidades:

Quando as políticas de capacitação e de acompanhamento do trabalho docente estão implementadas. Além disso, o Plano de Carreira Docente, homologado por órgão do Ministério do Trabalho e Emprego, está implementado e difundido na comunidade acadêmica, estando a IES* em consonância com a legislação vigente no que se refere a regime de trabalho, ou seja, **um terço do corpo docente em regime de tempo integral*** (Lei 9.394/1996 – Art. 52).

- 5.4. Condições institucionais para o corpo técnico-administrativo.
- 5.5. Formação do corpo de tutores presenciais* e suas condições institucionais (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância – EAD*).
- 5.6. Formação do corpo de tutores a distância* e suas condições institucionais (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância – EAD*).

DIMENSÃO 6: Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a

mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios (peso 5)

- 6.1. *Coerência da organização e da gestão da instituição com as políticas firmadas em documentos oficiais.*
- 6.2. *Gestão institucional (considerar as especificidades da gestão de cursos a distância, quando for o caso).*
- 6.3. *Funcionamento, representação e autonomia dos Conselhos Superiores.*
- 6.4. *Funcionamento, representação e autonomia dos colegiados de curso.*

DIMENSÃO 7: Infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação.(peso 10)

- 7.1. *Coerência Infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação com o estabelecido em documentos oficiais.*
- 7.2. *Instalações gerais*
- 7.3. *Instalações gerais nos pólos para educação a distância (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância – EAD*).*
- 7.4. *Biblioteca: acervo, serviços e espaço físico.*
- 7.5. *Bibliotecas dos pólos para educação a distância: acervo, serviços e espaço físico (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância – EAD*).*

DIMENSÃO 8: Planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional.(peso 5)

- 8.1. *Coerência do planejamento e da avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional com o estabelecido em documentos oficiais.*
- 8.2. *Auto-avaliação institucional*
- 8.3. *Planejamento e ações acadêmico-administrativas a partir dos resultados das avaliações.*

DIMENSÃO 9: Políticas de atendimento aos discentes.(peso 5)

- 9.1. *Coerência das políticas de atendimento aos discentes com o estabelecido em documentos oficiais.*
- 9.2. *Programas de apoio ao desenvolvimento acadêmico dos discentes referentes à realização de eventos*
- 9.3. *Condições institucionais de atendimento ao discente.*
- 9.4. *Acompanhamento de egressos e criação de oportunidades de formação continuada*

DIMENSÃO 10: Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior. (peso 5)

- 10.1. *Coerência da sustentabilidade financeira apresentada pela IES com o estabelecido em documentos oficiais.*
- 10.2. *Sustentabilidade financeira da instituição e políticas de captação e alocação de recursos.*
- 10.3. *Políticas direcionadas à aplicação de recursos para programas de ensino, pesquisa e extensão.*

Desnecessário tecer comentários adicionais ao que foi acima transcrito. A simples leitura ao instrumento de avaliação, para todos os tipos institucionais, evidência que o INEP [ou melhor, a CONAES, em sua missão essencial] não reconhece a necessidade de distinguir a Universidade nos processos de avaliação. Ora, se a Universidade possui

definição própria, em termos históricos e normativos, seria conveniente que aquele órgão elaborasse instrumento específico, partindo dos princípios constitucionais atribuídos à mesma; do conceito legal que recebeu na LDB e daquilo que vem sendo admitido, consuetudinariamente, ao seu ingresso no Sistema Federal de Ensino.

A demonstração de que o INEP [ou melhor, a CONAES, em sua missão essencial] não adota orientação conceitual para o que será avaliado, é a discrepância entre a estrutura de Instrumentos elaborados para o mesmo fim, conforme quadro comparativo a seguir:

Quadro 14 - Comparação entre os aspectos avaliados pelo INEP entre 2002, 2006 e 2008, nos Instrumentos para fins de Avaliação Institucional Externa, credenciamento e recredenciamento.

	Instrumento de Avaliação de 2002*	Instrumento de Avaliação de 2006	Instrumento de Avaliação de 2008	Aspectos de avaliação subtraídos
Dimensão 1	58	11	2	9
Dimensão 2	36	18	7	11
Dimensão 3	39	7	4	3
Dimensão 4	-	6	3	3
Dimensão 5	-	10	6	4
Dimensão 6	-	6	4	2
Dimensão 7	-	22	5	17
Dimensão 8	-	6	3	3
Dimensão 9	-	11	4	7
Dimensão 10	-	8	3	5
Total	133	105	41	68

* considera Grupos de Indicadores de Avaliação e respectivos aspectos, embora os aspectos que efetivamente recebiam pesos eram apenas 93 (noventa e três). Também registre-se que o Instrumentos de 2002 possuíam apenas três Dimensões de Avaliação, mesmo que já tratasse de todos os itens atualmente avaliados.

Apenas para registro, as três Dimensões avaliadas no Instrumento de 2002⁵⁴ eram: **Dimensão 1- Organização Institucional**, que analisava itens como PDI e PPI, Políticas para o Ensino, Pesquisa e Extensão, Gestão Institucional, Responsabilidade Social, Instâncias Colegiadas e Auto-Avaliação. Antagonicamente, este Instrumento não abordou diretamente a questão da missão institucional, embora inserida no PDI; porém, chama atenção o fato do INEP tê-lo analisado no Instrumento de Centros Universitários. (item 1.1.1) **Dimensão 2 Corpo Social**, nela avaliando-se itens como Corpo Docente, sua Titulação e Regime de Trabalho, Plano de Carreira, Produção Intelectual, além do Corpo Discente com as respectivas Políticas de Acompanhamento e o Técnico-Administrativo. Por fim, a **Dimensão 3 – Infra-Estrutura Física e Logística**, com os itens pertinentes, Espaço Físico, Equipamentos, Biblioteca (Acervo e Espaço Físico), Laboratórios e Instalações Específicas e Serviços.

Também é necessário o registro de que a grande maioria destes subitens de avaliação, no atual instrumento, compõe uma Dimensão de forma independente, o que

⁵⁴ Como já mencionado, este tema já foi objeto de análise do Observatório Universitário do DT n° 44-A: *Análise dos instrumentos de Avaliação de Universidades e Centros Universitários*, disponível em http://www.databrasil.org.br/Databrasil/DB_Observatorio.htm

justifica a alteração de três para dez Dimensões, nisso atendendo à ordenação feita nos incisos do art. 3º da Lei nº 10.861/04, que novamente incorporamos, para melhor contextualização:

Art. 3º ...

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV – a comunicação com a sociedade;

V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII – infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX – políticas de atendimento aos estudantes;

X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

V – A Universidade e sua permanência do SFE.

As dez Dimensões de Avaliação relacionadas no art 3º da Lei nº 10.861/2004, acima transcrito, embora expressem componentes essenciais às Universidades, sujeita essa Instituição a perpetuar uma condição institucional sem grandes avanços. Isso porque o Governo admite que a realidade avaliada por ocasião do credenciamento seja a mesma que justifica o ato de recredenciamentos.

Ou seja, todas as regras de entrada servem igualmente à permanência, isto é, a renovação do credenciamento, sendo possível afirmar que as normas vigentes não incentivam uma progressão das condições institucional, expressão disso é o parágrafo único do art. 22 do Decreto nº 5.773/2006, inserido na Subseção “*Do Recredenciamento*”, ao determinar que “**o processo de recredenciamento observará as disposições processuais referentes ao pedido de credenciamento, no que couber**”. Nesta norma, toda a sistemática prevista para o recredenciamento limita-se em solicitar à Mantenedora, os mesmos documentos fiscais e para-fiscais solicitados no ato de credenciamento e, à Mantida, a “*atualização do plano de desenvolvimento institucional, do regimento ou estatuto e das informações relativas ao corpo dirigente, com destaque para as alterações ocorridas após o credenciamento.*”

Outra evidência de que não se percebeu a necessidade de regras para **recredenciamento (permanência)** diversas daquelas destinadas ao **credenciamento (ingresso)** é a disposição do art. 22, §1º, ao indicar que “a *Secretaria competente considerará, para fins regulatórios, o último relatório de avaliação disponível no*

SINAES. [e que] “Caso considere necessário, a Secretaria solicitará ao INEP realização de nova avaliação in loco”.

Considerando-se que o Decreto regulamenta o SINAES, o disposto no seu art 22, acima citado, no sentido de que o credenciamento deve observar as disposições processuais, referentes ao credenciamento não se choca com a regulação para fins de permanência. Do ponto de vista processual – da forma - não há impedimento para que o processo de permanência seja conduzido em termos similares ao processo de credenciamento. Caberá ao CNE definir conteúdo distinto para essa etapa processual (o credenciamento), de maneira a diferenciar, materialmente, as regras de permanência, embora processadas em termos idênticos à etapa de ingresso, preservando-se, assim, a letra e sentido do mencionado art. 22.

Do mesmo modo, ambas as normas - a Lei e seu Decreto - embora tenham definido critérios e fluxos à obtenção do ato autorizativo, trata-o como um processo estanque, desvinculado de qualquer recomendação/orientação para evolução e amadurecimento das condições originais. Tanto é assim que esta última norma registra a possibilidade da Secretaria competente considerar, para fins regulatórios, o último relatório de avaliação disponível no SINAES.

Tanto a Lei n° 10.861/2004 quanto o Decreto encerram seus dispositivos no âmbito da avaliação, daí a necessidade de conceber diretrizes que justifiquem a permanência de Universidades no SFE, considerando os valores que a Instituição agregou à licença que obteve no seu ingresso. Nesse sentido, tais diretrizes residem na necessária distinção entre regras de entrada e regras de permanência, estas centradas nas características de uma Universidade. Em verdade, quer seja a avaliação, quer seja a regulação, parecem servir, hoje, mais para demonstrar que o Estado desenvolveu, eficientemente, um Sistema de controle sobre as Instituições, que um indicativo ao presente ou futuro acadêmico. Nessa perspectiva, é passível de reflexão, até mesmo, a tão ressaltada relação positiva entre Sistema de Acreditação e Qualidade do Ensino. Autorizações, reconhecimentos e renovações de reconhecimentos; credenciamentos e credenciamentos são, na essência, atos de supervisão estatal, não existindo imediata institucionalização dos meios que levam a obtê-los. Isso porque os roteiros da instrução processual efetivada pelo INEP, SESu, SEED, SETEC ou CAPES nem sempre configuram roteiros ideais ao cotidiano das IES, por outro lado podem se constituir em obstáculos ao bom desempenho. O acadêmico e o estatal parecem associar-se apenas pelo regime de subordinação.

Apresenta-se a favor desse argumento o fato de que as IFES não deixam de inspirar qualidade porque parte delas resiste submeter-se, periodicamente, ao credenciamento institucional ou ao reconhecimento de seus cursos de graduação.

5.1 - Das dimensões essenciais à Universidade, segundo o SINAES

A Lei n° 10.861/2004 e todo o ordenamento, que nela se baseia, orienta, tão somente, a fase de avaliação dos processos submetidos ao MEC, em nada podendo ser aproveitado no momento da regulação. Por isso, constata-se que o CNE tem seguido uma tendência de adotar outros meios de convencimento à sua deliberação de modo a subsidiar o ato decisório.

Não obstante a percepção dessa necessidade, esta seção apresenta exemplos, extraídos dos Manuais de Avaliação divulgados pelo INEP/CONAES, de que os componentes acadêmicos do art. 52, como Pesquisa, Titulação e Regime de Trabalho, atualmente são analisados a partir de regulamentação suplementar editada por aquele órgão. A constatação disso é que o INEP [ou melhor, a CONAES] passou a quantificar o número de Curso de Mestrado e Doutorado desejáveis à IES, sem que a LDB assim tenha previsto. Já no quesito “titulação” exige metade do Corpo Docente com este nível de estudos, e, destes, 40% Doutores, inovando, igualmente, o caráter alternativo previsto no mesmo artigo. Por fim, o Tempo Integral passou a conviver com “*Docente Equivalente a Tempo Integral*”, conforme definição do respectivo Glossário.

Para estas questões, desenvolvemos, a seguir, considerações pontuais.

a) A pesquisa

No que se referem às Dimensões essenciais da Universidade, definidas no art. 3º da Lei do SINAES, a Câmara de Educação Superior vem considerando que a Pesquisa, expressada em 1 Doutorado e 3 Mestrados, muito embora revele a nota de corte, razoável ao seu ingresso, já não configura critério adequado à sua permanência. Ocorre, contudo, que na sistemática atual de avaliação desse componente – a pesquisa - o MEC, CNE inclusive, admite Cursos de Pós-Graduação *stricto sensu* que acabaram de ingressar no SNPG/Capes. Estes cursos, mesmo que tenham ultrapassado um período inicial de amadurecimento, de aproximadamente dois anos, que termina com a recomendação da Capes, e posterior reconhecimento do CNE, não constituem nenhum indicativo de solidez acadêmica, permanência, e, portanto, institucionalização, que sirvam de subsídios à regulação. Portanto, parece necessário, que além de um número maior de Cursos, superior à combinação de 1 + 3, acima referenciada, a deliberação com vistas ao credenciamento considere também um maior período de amadurecimento das práticas de Pesquisa, necessariamente comprovando-se a consolidação desejada.

Este é, contudo, tema de difícil conciliação, uma vez esse mesmo Colegiado, pelas razões indicadas, recomendou ao MEC a revogação do Parecer CNE/CES nº 553/97 e Resolução CNE/CES nº 2/1998 que “*Estabelece indicadores para comprovar a produção intelectual institucionalizada, para fins de credenciamento, nos termos do Art. 46 do Art. 52, inciso I, da Lei 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996*”

b) A Titulação do Corpo Docente

Igualmente elementar às Universidades é a Titulação de seu Corpo Docente, já que integra um dos incisos do art 52, este que exige um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado **ou** doutorado. Não obstante, o atual Instrumento de Avaliação Externa/2008, considera como “*conceito referencial mínimo de qualidade*” quando as Universidades e Centros Universitários tenham “***a metade do corpo docente da IES* tem formação mínima em nível de pós-graduação stricto sensu*, dos quais 40% desses com título de doutor (20% do total), e experiência profissional e acadêmica adequadas às políticas constantes dos documentos oficiais da IES***”.

Não se requer esforços adicionais para notar que os termos do art. 52 não se comunicam com o critério de avaliação, aquele requer “um terço” de Mestres “ou”

Doutores, já este último determina que a “metade” do Corpo Docente tenha tal titulação e que, desta metade, 40% seja Doutor, afastando o caráter alternativo da Lei. A propósito, sabe-se que é controversa a possibilidade de Decretos regulamentares às Leis dilatarem seus enunciados ou lhes alterarem, materialmente, as disposições; mas talvez seja inequívoca a impossibilidade de interpretar [isto é, alterar] disposições legais via Instrumentos de Avaliação e Manuais explicativos.

c) O Regime de Trabalho em Tempo Integral

A LDB também resolveu dar tratamento destacado ao **Regime de Trabalho em Tempo Integral**, nos termos do seu art 52, que, combinado ao art. 88, §2º, exigiu um prazo de 8 (oito) anos para que as Universidades possuam um terço do corpo docente nesse regime de tempo. O reflexo desse Regime na vida de uma Instituição não é questão das mais pacíficas, pouco se fundamentam as teses que justificam a excelência de uma Universidade pela quantidade de professores nesse regime: de um lado situam-se argumentos que justificam a realização das atividades inerentes ao TI por outros regimes (Parcial e Horista) já que as atividades informadas pelo Parágrafo Único⁵⁵ do art. 69 do Decreto nº 5.773/2006 são institucionais, logo a ela pertencem independente do Regime. Ou seja, essa tese considera que as atividades de Ensino, pesquisa e extensão, por serem institucional e não do Docente, podem ser desenvolvidas com base na racionalização de esforços múltiplos de toda a equipe docente. Foi essa a tese desenvolvida pelo CNE no Parecer CNE/CES nº 37/2007.

No Projeto de Resolução foi estipulado que “o atendimento do art. 52 da LDB deve ser feito em sentido abrangente, preservada a articulação de seus incisos, **pelo Corpo Docente regular**, e pela Instituição, no exercício de suas múltiplas funções e à luz de sua missão e natureza institucional”.

Embora não homologado pelo MEC, chamou atenção o fato de que no recente Instrumento de Avaliação para fins de Autorização de Cursos (Bacharelados e Licenciaturas) tenha sido incorporado este espírito ao criar a figura do “Docente Equivalente a Tempo Integral”, cujo Glossário assim o define:

Docentes equivalentes a tempo integral: “Somatório das horas semanais dos docentes previstos, alocadas ao curso, dividido por 40. Observação: No caso de acordos coletivos, com definição de tempo integral diferente de 40 horas, a fórmula deve ser adequada à situação (exemplo: se o acordo coletivo prevê 36 horas semanais, o somatório das horas semanais alocadas ao curso deverá ser dividido por 36).”

Por sua vez, o Decreto nº 5.773/2006 indica que este Regime de Trabalho “compreende a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, **nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais para estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação**” (art. 69)

⁵⁵ art. 69, parágrafo único. *O regime de trabalho docente em tempo integral compreende a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, **nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais para estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação**.* (g.n.)

As questões expostas neste Documento permitem concluir que o atual sistema regulatório brasileiro não se caracteriza pela conjugação de esforços entre as instâncias deliberativas, de instrução e regulatórias, contexto em que o CNE não tem alcançado êxito na sua competência de apresentar as “*normas a serem seguidas pelo Poder Executivo*”⁵⁶. Já em relação ao INEP, este tem conduzido a avaliação como atividade que expressa, em si, a própria regulação, e nisso tem sido acolhido pelas Secretarias do MEC.

Nestes termos, ao conjugarmos a opção por não utilizar um referencial normativo-conceitual de Universidade, ou mesmo atentar para sua vocação histórica, constatamos que as diferentes formas de recepção dos três critérios acima analisados pelo MEC ou CNE, somente demonstra que não há consenso quanto ao parâmetro a ser considerado, em especial quanto à Pesquisa, seja mesmo quanto à Titulação do Corpo Docente e seu Regime de Trabalho.

5.2 - Normas a serem seguidas pelo Poder Executivo

O título desta seção reflete exatamente aquilo que a Lei manda o CNE fazer, contexto em que a prática do INEP de regular, via avaliação, pode ser um indicativo de que a instância competente, no caso o CNE, sequer cuidou de exercer sua tarefa legal, apresentando *normas a serem seguidas pelo poder Executivo*, como lhe determina o art. 20 da MP n° 2.216-37/2001, determinação não atacada pelo SINAES.

Ademais, é ponto pacífico que ao CNE compete deliberar sobre a estrutura educacional brasileira, conforme art. 9° da LDB c/c art. 7° da Lei n° 9.131/95, restando inequívoco que, nem esta, nem qualquer outra Lei, atribui ao INEP ou SESu, como órgãos executivos, a atribuição conferida àquele Colegiado. Portanto, as críticas devem ser direcionadas ao Colegiado e não aos demais órgãos, que têm atuado na ausência de norma elaborada para tal fim.

Por outro lado, a constatação de que a avaliação, ou as normas vigentes, não encerram os meios necessários à deliberação/regulação, resultou em experiência inovadora que pode constituir um horizonte à definição das normas em destaque.

Trata-se do procedimento aprovado pela Câmara de Educação Superior na reunião de abril de 2008, ocasião em que deliberou sobre a Diligência Especial CNE/CES n° 9/2008, submetendo ao CNE que estabeleceu **Termo de Responsabilidade Institucional** - TRI contendo exigências adicionais àquelas verificadas na avaliação do INEP, com vistas ao credenciamento de três Universidades, respectivamente, por transformação do Centro Universitário FEEVALE (RS), Centro Universitário Vila Velha (ES), Centro Universitário do Maranhão (MA) e Centro de Ensino Superior Nilton Lins (AM).

Argumentaram os relatores que “*a Câmara de Educação Superior, diante da constatação de que, ultrapassadas todas as etapas de avaliação, no âmbito do INEP, da SESu/MEC e das Visitas de Conselheiros, chegou ao consenso de que, embora as Instituições demonstrem potencial ao pleito, a aspiração à organização acadêmica como universidade requer, ainda, um amadurecimento das condições institucionais*”

⁵⁶ MP n° 2.216-37/2001, art 20.

comprovado mediante o atendimento, no prazo a ser estabelecido por este Colegiado, das condições contidas no referido Termo.”

A proposta considerava que:

- a) o credenciamento deve ser entendido como um processo, cuja instrução deve reunir um conjunto de etapas harmônicas e sincronizadas, destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão;
- b) no entendimento desta Câmara **as Avaliações realizadas nos respectivos processos não esgotaram** os meios de convencimento necessários à satisfação do pleito;
- c) a função deliberativa do Colegiado deve se amparar num conjunto de aspectos, nos quais as avaliações do INEP e análises da SESu/MEC **não têm caráter terminativo**, constituindo-se como referencial básico e instrumental; e
- d) os pedidos de atos autorizativos estão condicionados à conveniência e oportunidade da Administração Pública em outorgá-los, com base na sua avaliação discricionária.

Diante disso, o CNE propôs com base nos termos do art.7^{o57}, *caput* da Lei nº 9.131/1995 e segundo a prerrogativa do art. 90⁵⁸ da Lei nº. 9.394/1996, a elaboração do referido TRI, firmado entre cada um dos Centros Universitários interessados e aquele Colegiado. Nestes termos, a proposta indicava que os processos ficariam sob a guarda do Colegiado até que estejam integralmente cumpridas as condições acordadas, num prazo máximo de 3 (três) anos.

Entretanto, o CNE não desconsiderou as formalidades instituídas pela Lei nº 10.861/2004, para tanto registrando “*a necessidade de condicionar a deliberação do pleito de credenciamento aos resultados satisfatórios das avaliações*” resultantes do SINAES.

Os Compromissos firmados, comuns para todas as Instituições, são, em geral⁵⁹:

- (1) criação e oferta de mais um curso de Mestrado e de um curso de Doutorado vinculados à Instituição, com avaliação positiva da CAPES, devidamente reconhecidos pelo CNE/MEC; [de modo a atingir 3 + 1]
- (2) consolidação dos 2 (dois) cursos atuais de Mestrado, elevando ou, no mínimo, mantendo os conceitos obtidos em avaliação positiva da CAPES;
- (3) manutenção das condições institucionais e da qualidade das atividades desenvolvidas, e, a critério do CNE/CES, adequação a eventual norma que venha a ser editada na vigência deste, referente ao objeto do processo;

⁵⁷ Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. (Alterado pela Lei 9.870/99).

⁵⁸ Art. 90. As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária.

⁵⁹ Inicialmente, estes critérios foram apresentados de forma comum, porém o CNE verificou, *a posteriori*, que alguns Centros sequer possuíam o número mínimo de Cursos de PG.

(4) cumprimento das medidas para saneamento das fragilidades na oferta de cursos de graduação identificadas por avaliações oficiais com resultados insatisfatórios;

A uma delas, porém, o CNE identificou a necessidade de condicionar a deliberação, além dos requisitos acima, ao *aumento do número de doutores no corpo docente*.

Reitera-se a noção de permanência que não foi entendida como relevante pelos órgãos de instrução do MEC, neste caso, apresentado exemplos de como o INEP tem interpretado os componentes essenciais da Universidade, segundo art 52, através de seus Manuais e Glossários, apresentado propostas pouco adequadas ao atendimento destes requisitos, especialmente pela ausência de definição de norma esclarecedora/conceitual, a quem compete apresentá-las, o CNE.

VI – Entrada e Permanência no SFE como problema atual

Atualmente, a avaliação não se distingue claramente da regulação no ideário do MEC. Mas, em que pese isso, a avaliação jamais, apesar do claro esforço de governo, conseguiu suficientemente constituir a base exclusiva do processo regulatório, ou, este, exprimir-se na almejada qualidade. E, por conta disso, o que se tem hoje é um sistema incompleto, nem é essencialmente de avaliação, entendida no sentido que a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) quis lhe imprimir em 2003 (início de seus trabalhos), nem é de regulação. Existe, assim, uma realidade híbrida que, entretanto, é frequentemente mal interpretada pelo Governo, que lhe deseja atribuir caráter essencialmente regulatório. No entanto, isso não ocorre porque a regulação, atividade de Governo, requer, por isso mesmo, que existam claras políticas, com objetivos e horizontes fixados, aptos a orientar a pauta e os instrumentos regulatórios. E tal política para o ensino superior inexistente, pelo menos de maneira declarada, ainda que se a possa intuir nos escaninhos dos não-ditos e das não-decisões.

Nesse aspecto, e no que se refere à Universidade, estamos diante da ausência de definições que orientem uma interpretação obediente [e sistemática] às disposições vigentes. A LDB, ao interpretar a CF/88, oito anos depois, tratou de definir sua própria concepção de universidade, aparentemente na tentativa de regulamentar o preceito constitucional que indica a educação universitária como aquela na qual o ensino, a pesquisa e a extensão são (deveria?) indissociáveis. Em adição, contudo, ao trinômio constitucional, a LDB também atribuiu à universidade um, quem sabe dois mais traços constitutivos, dilatando para quatro, talvez cinco, as funções essenciais, na medida em que determinou em seu art 52 que “As universidades são instituições pluridisciplinares de (1) formação dos quadros profissionais de nível superior, (2) de pesquisa, (3) de extensão “e” (4) de domínio “e” (5) cultivo do saber humano...”. (art. 52). É bem verdade que “domínio” e “cultivo” do saber humano, assim como a noção de produção institucionalizada do conhecimento, são funções que certamente requerem adicionais definições porque não são auto-explicáveis, portanto de difícil aplicação prática por meio do aparato regulatório. E que pese a Constituição e a LDB, portanto, o Brasil ainda carece de uma definição clara do que seja a universidade brasileira, de modo a permitir que se a regule adequadamente.

Substantivamente, a LDB, ademais de criar outras funções para a universidade, limitou-se a estipular frações aritméticas, um terço de corpo docente em tempo integral, um terço de mestres e ou doutores, como critérios definidores do que seja uma Universidade, sem apresentar conceito formal do que caracteriza cada um desses componentes. Esta é, a nosso ver, uma tentativa de conceituar o que seja Universidade, mas poucos se arriscam a fazer uma análise mais profunda da tal indissociabilidade, ou mesmo seu resultado prático e como ela se institucionaliza. Da mesma forma, não se apresentou claramente um entendimento inequívoco do que seja a Pesquisa ou também do que compreende o Regime de Tempo Integral.

Outra questão na intenção da LDB deve ser mencionada. Trata-se da redação conferida ao inciso I, do art 52, ao indicar que a universidade se caracteriza pela “*produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista , quanto regional e nacional”*”. A partir destes parâmetros, definiram-se dois anos depois da LDB, por meio de resolução do CNE, critérios para mensuração e indicadores para comprovar a produção intelectual institucionalizada para fins de credenciamento da Universidade, nos termos da Resolução CNE/CES nº 2/1998: tem que transcrever aqui o essencial da resolução, porque o leitor nem se lembrará.

Os critérios da referida Resolução, contudo, já não são considerados suficientes, como parâmetro para o credenciamento de universidade pelo próprio órgão que os exarou. Processos recentes de transformação de Centros em Universidade, a tramitar pelo CNE, embora tenham recebido avaliação unânime e extremamente positiva, bem como recebido recomendação favorável da SESU (confirmar isso e referenciar em pé de página) foram entendidos como insuficientes pelo CNE. Ao analisar os pedidos, o CNE considerou, na esteira do projeto de reforma universitária em trâmite no Congresso Nacional, que as Instituições que desejassem o credenciamento universitário oferecessem pelo menos três cursos de Mestrado e um curso de Doutorado. Ao mesmo tempo, registrou o CNE sua preocupação com eventuais particularidades regionais, ao afirmar, em diligência a uma das instituições aplicantes que:

“Cumprе lembrar, ainda, que a Instituição em tela realiza suas atividades na cidade de São Paulo, onde muitas universidades constituíram, ao longo de décadas, paradigmas rigorosos de pesquisa institucionalizada, padrões de pós-graduação stricto sensu, formas de titulação e de carreira. Este fato é verdadeiro numa ampla região polarizada pela capital do Estado de São Paulo, cobrindo o interior do Estado no entorno de Campinas, São José dos Campos, Piracicaba e Ribeirão Preto, para citar apenas algumas cidades relevantes neste particular. Nesta região, o ambiente de produção intelectual atingiu inclusive a condição de dar suporte ao desenvolvimento de grandes projetos científicos, a exemplo da construção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da descrição do genoma de fitoparasitas, e de tecnologias e inovações que alcançam a indústria. Também nesta região produz-se um elevado percentual de todas as Teses de Doutorado concluídas no país. Em outras palavras, a Instituição em tela não se encontra numa região carente em modelos de pesquisa e de pós-graduação, nem pode ser tida como pioneira em atividades para as quais não possuiria paradigmas de excelência. Ao contrário, a Instituição encontra-se inserida numa área cultural que possui densa história acadêmica, permitindo que esta Comissão e a Relatora considerem necessária uma avaliação mais substantiva, que possa indicar que a

Instituição se mostra pronta para atender às exigências acadêmicas da região em que realiza suas atividades. Decorre também dessas considerações que a decisão sobre o credenciamento de uma nova Instituição Universitária nesta região deve levar em conta, mais do que o simples alcance de indicadores mínimos, os padrões de desenvolvimento acadêmico lá estabelecidos.”

Verifica-se, portanto, que as regras de credenciamento evoluíram no sentido de se tornarem mais exigentes do que o que se apontava em 1998.

Outro tema, contudo, emerge nas preocupações atuais do aparato regulatório, que são aquelas referidas ao credenciamento ou, em outras palavras, aos critérios de permanência das Instituições no patamar institucional a que fizeram jus por meio do credenciamento. Já o Relatório da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) de setembro de 2003⁶⁰, sugeria que fossem discernidos os processos de entrada e permanência no Sistema Federal de Educação, nos seguintes termos:

Neste sentido, no tema do credenciamento e credenciamento de universidades, antes de apresentar conclusões, precisa tratar de seu maior desafio atual que é a precisa separação entre regras de entrada e regras de permanência.

⁶⁰ Ver seus componentes, às 51 deste.

Anexo I- Comparação entre os Instrumentos de Avaliação Externa do INEP, para fins de credenciamento e reconhecimento.

Instrumento de Avaliação Externa 2006	Peso	Instrumento de Avaliação Externa 2008	Peso
Dimensão 1. A missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional	5	Dimensão 1: A Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional	5
1.1. Articulação entre PDI e o PPI 1.1.1. Articulação entre o PDI e o PPI nas Políticas de Ensino 1.1.2. Articulação entre o PDI e o PPI nas Políticas de Pesquisa 1.1.3. Articulação entre o PDI e o PPI nas Políticas de Extensão 1.1.4. Articulação entre o PDI e o PPI nas Políticas de Gestão Acadêmica 1.2. Aderência do PDI com a realidade institucional 1.2.1. Coerência das propostas do PDI com a realidade institucional e cumprimento do cronograma 1.2.2. Utilização do PDI como referência para programas e projetos 1.3. Articulação entre o PDI e a Avaliação Institucional 1.3.1. Articulação entre o PDI e a Auto-avaliação 1.3.2. Articulação entre o PDI e as Avaliações Externas		1.1. Implementação do PDI*, considerando as metas e as ações institucionais previstas e a estrutura e os procedimentos administrativos. 1.2. Articulação entre o PDI* e os processos de avaliação institucional (auto-avaliação e avaliações externas) ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----	
DIMENSÃO 2. A política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades	30	DIMENSÃO 2: A política para o ensino (graduação e pós-graduação), a pesquisa, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, para as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades. (peso 35)	35
2.1. Projeto Pedagógico Institucional (PPI): graduação (presencial e a distância) 2.1.1. Políticas Institucionais para a Graduação, Graduação Tecnológica (quando for o caso), Cursos Seqüenciais (quando for o caso) e formas de sua operacionalização 2.1.2. Articulação entre o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e os Projetos Pedagógicos dos Cursos PPC		2.1. Coerência das políticas de ensino, pesquisa e extensão com os documentos oficiais 2.2. Políticas institucionais para cursos de graduação (bacharelados, licenciaturas e de tecnologia) e cursos seqüenciais (quando for o caso), na modalidade presencial, e suas formas de operacionalização. 2.3. Políticas institucionais para cursos de graduação (bacharelados, licenciaturas e de tecnologia) e cursos seqüenciais (quando for o caso), na modalidade a distância, e suas formas de operacionalização (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância).	

<p>2.2. Projeto Pedagógico Institucional (PPI): especialização e educação continuada (presencial e a distância)</p> <p>2.2.1. Políticas Institucionais para a Pós-Graduação lato sensu e formas de sua operacionalização</p> <p>2.2.2. Vinculação da especialização e educação continuada com a formação e as demandas regionais</p> <p>2.3. Projeto Pedagógico Institucional (PPI): programas de pós-graduação stricto sensu (presencial)</p> <p>2.3.1. Políticas Institucionais para a Pós-Graduação stricto sensu e formas de sua operacionalização.</p> <p>2.3.2 Atuação e recursos do órgão coordenador das atividades e políticas de pós-graduação stricto sensu</p> <p>2.4. Projeto Pedagógico Institucional (PPI): pesquisa</p> <p>2.4.1. Políticas Institucionais de práticas de investigação, Iniciação científica, de Pesquisa e formas de sua operacionalização.</p> <p>2.4.2. Participação do corpo docente e do corpo discente (envolvimento e recursos)</p> <p>2.5. Projeto Pedagógico Institucional (PPI): extensão</p> <p>2.5.1. Políticas Institucionais de Extensão e formas de sua operacionalização</p> <p>2.5.2 Vinculação das atividades de extensão com a formação e sua relevância na comunidade</p>		<p>2.4. Políticas institucionais para cursos de pós-graduação (lato sensu* e stricto sensu*), na modalidade presencial, e suas formas de operacionalização (indicador imprescindível para Universidades).</p> <p>2.5. Políticas institucionais para cursos de pós-graduação lato sensu* e strito sensu na modalidade a distância, e suas formas de operacionalização (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância).</p> <p>2.6. Políticas institucionais de pesquisa e de iniciação científica e suas formas de operacionalização.</p> <p>2.7. Políticas institucionais de extensão e formas de sua operacionalização, com ênfase à formação inicial e continuada e à relevância social.</p> <p>-----</p>	
<p>DIMENSÃO 3. A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural</p>	<p>10</p>	<p>DIMENSÃO 3: A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural. (peso 5)</p>	<p>5</p>
<p>3.1. Nas políticas institucionais</p> <p>3.1.1. Compromisso da IES com os programas de inclusão social, ação afirmativa e inclusão digital</p> <p>3.1.2. Relações da IES com o setor público, o setor produtivo e o mercado de</p>		<p>3.1. Coerência das ações de responsabilidade social com as políticas constantes dos documentos oficiais.</p> <p>3.2. Relações da IES* com a sociedade; setor público, setor privado e mercado de trabalho.</p> <p>3.3. Relações da IES* com a sociedade: inclusão social.</p>	

<p>trabalho</p> <p>3.2 Nas atividades de ensino, pesquisa e extensão</p> <p>3.2.1. Responsabilidade Social no Ensino</p> <p>3.2.2. Responsabilidade Social na Pesquisa</p> <p>3.2.3. Responsabilidade Social na Extensão</p>		<p>3.4. Relações da IES* com a sociedade: defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural.</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>
<p>DIMENSÃO 4: A comunicação com a sociedade</p>	<p>5</p>	<p>DIMENSÃO 4: A comunicação com a sociedade.(peso 5) 5</p>
<p>4.1. Comunicação interna</p> <p>4.1.1. Canais de comunicação e sistemas de informações</p> <p>4.1.2. Ouvidoria</p> <p>4.2. Comunicação externa</p> <p>4.2.1. Canais de comunicação e sistemas de informações</p> <p>4.2.2. Imagem pública da IES</p>		<p>4.1. Coerência das ações de comunicação com a sociedade com as políticas constantes dos documentos oficiais.</p> <p>4.2. Comunicação interna e externa.</p> <p>4.3. Ouvidoria*.</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>
<p>DIMENSÃO 5: As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho</p>	<p>20</p>	<p>DIMENSÃO 5: As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnicoadministrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho (peso 20) 20</p>
<p>5.1. Perfil docente</p> <p>5.1.1. Titulação</p> <p>5.1.2. Publicações e produções</p> <p>5.2. Condições Institucionais para os docentes</p> <p>5.2.1. Regime de Trabalho</p> <p>5.2.2. Plano de Carreira</p> <p>5.2.3. Políticas de Capacitação e de acompanhamento do trabalho docente e formas de sua operacionalização</p> <p>5.3. Corpo técnico-administrativo e as condições institucionais</p> <p>5.3.1. Perfil técnico-administrativo (formação e experiência)</p> <p>5.3.2. Plano de carreira e capacitação do corpo técnico-administrativo</p>		<p>5.1. Coerência das políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnicoadministrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho com as políticas firmadas em documentos oficiais.</p> <p>5.2. Formação do corpo docente.</p> <p>5.3. Condições institucionais para os docentes.</p> <p>5.4. Condições institucionais para o corpo técnico-administrativo.</p> <p>5.5. Formação do corpo de tutores presenciais* e suas condições institucionais (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância – EAD*).</p> <p>5.6. Formação do corpo de tutores a distância* e suas condições institucionais (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância – EAD*).</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>

<p>DIMENSÃO 6: Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios</p>	<p>5</p>	<p>DIMENSÃO 6: Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios</p>	<p>5</p>
<p>6.1. Administração Institucional</p> <p>6.1.1. Gestão institucional</p> <p>6.1.2. Sistemas e recursos de informação, comunicação e recuperação de normas acadêmicas</p> <p>6.2. Estrutura de Órgãos Colegiados</p> <p>6.2.1. Funcionamento, representação e autonomia do Conselho Superior ou equivalente</p> <p>6.2.2. Funcionamento, representação e autonomia do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão ou equivalente</p> <p>6.2.3. Funcionamento, representação e autonomia do Conselho Consultivo ou equivalente</p>		<p>6.1. Coerência da organização e da gestão da instituição com as políticas firmadas em documentos oficiais.</p> <p>6.2. Gestão institucional (considerar as especificidades da gestão de cursos a distância, quando for o caso).</p> <p>6.3. Funcionamento, representação e autonomia dos Conselhos Superiores.</p> <p>6.4. Funcionamento, representação e autonomia dos colegiados de curso.</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	
<p>DIMENSÃO 7: Infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação</p>	<p>10</p>	<p>DIMENSÃO 7: Infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação</p>	<p>10</p>
<p>7.1. Instalações gerais: espaço físico</p> <p>7.1.1. Instalações gerais</p> <p>7.1.2. Instalações acadêmico-administrativas (direção, coordenação, docentes, secretaria, tesouraria, etc.)</p> <p>7.1.3. Condições de acesso para portadores de necessidades especiais</p> <p>7.2. Instalações gerais: equipamentos</p> <p>7.2.1. Acesso a equipamentos de informática, recursos audiovisuais, multimídia, internet e intranet</p> <p>7.2.2. Plano de expansão e atualização dos software e equipamentos</p> <p>7.3. Instalações gerais: serviços</p> <p>7.3.1. Manutenção e conservação das instalações físicas</p>		<p>7.1. Coerência Infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação com o estabelecido em documentos oficiais.</p> <p>7.2. Instalações gerais</p> <p>7.3. Instalações gerais nos pólos para educação a distância (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância – EAD*).</p> <p>7.4. Biblioteca: acervo, serviços e espaço físico.</p> <p>7.5. Bibliotecas dos pólos para educação a distância: acervo, serviços e espaço físico (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância – EAD*).</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	

<p>9.1.1. Programas de apoio ao discente</p> <p>9.1.2. Realização de eventos científicos, culturais, técnicos e artísticos</p> <p>9.2. Condições Institucionais para os discentes</p> <p>9.2.1. Facilidade de acesso aos dados e registros acadêmicos</p> <p>9.2.2. Apoio à participação em eventos, divulgação de trabalhos e produção discente</p> <p>9.2.3. Bolsas acadêmicas</p> <p>9.2.4. Apoio e incentivo à organização dos estudantes</p> <p>9.3. Egressos</p> <p>9.3.1. Política de acompanhamento do egresso</p> <p>9.3.2. Programas de educação continuada voltados para o egresso</p>		<p>9.2. Programas de apoio ao desenvolvimento acadêmico dos discentes referentes à realização de eventos</p> <p>9.3. Condições institucionais de atendimento ao discente.</p> <p>9.4. Acompanhamento de egressos e criação de oportunidades de formação continuada</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>
<p>10. Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior</p>	<p>5</p>	<p>DIMENSÃO 10: Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior. 5</p>
<p>10.1. Captação e alocação de recursos</p> <p>10.1.1. Compatibilidade entre a proposta de desenvolvimento da IES e o orçamento previsto</p> <p>10.1.2. Alocação de recursos para manutenção das instalações e atualização de equipamentos e materiais</p> <p>10.1.3. Alocação de recursos para a capacitação de pessoal docente e técnico-administrativo</p> <p>10.2. Aplicação de recursos para programas de ensino, pesquisa e extensão</p> <p>10.2.1 Compatibilidade entre o ensino e as verbas e os recursos disponíveis</p> <p>10.2.2 Compatibilidade entre a pesquisa e as verbas e os recursos disponíveis</p> <p>10.2.3 Compatibilidade entre a extensão e as verbas e os recursos disponíveis</p>		<p>10.1. Coerência da sustentabilidade financeira apresentada pela IES com o estabelecido em documentos oficiais.</p> <p>10.2 Sustentabilidade financeira da instituição e políticas de captação e alocação de recursos.</p> <p>10.3. Políticas direcionadas à aplicação de recursos para programas de ensino, pesquisa e extensão.</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>

