

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS
ANTEPROJETO DE LEI DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

INTRODUÇÃO

1. O Brasil precisa democratizar e qualificar suas instituições de ensino em todos os níveis. Nos próximos seis anos, para cumprir as metas fixadas para o decênio pelo Plano Nacional de Educação - PNE, será preciso mais do que dobrar o número de estudantes nas nossas instituições de ensino superior. O desafio é imenso e exige a construção de políticas públicas que incorporem aquilo que de melhor a sociedade foi capaz de produzir, dentro e fora das universidades. A proposta de Lei de Reforma da Educação Superior tem como um dos seus objetivos centrais criar condições para a expansão com qualidade e equidade. O presente Anteprojeto de Lei significa um passo concreto no enfrentamento e superação desse desafio.
2. Há um ano, o Ministério da Educação vem empreendendo esforços para construir uma proposta de lei da educação superior, contando com a colaboração de cerca de duas centenas de instituições, das comunidades acadêmicas e científicas, de entidades empresariais e de trabalhadores, e de movimentos sociais urbanos e do campo. A conduta adotada pelo Ministério, seguindo diretriz estabelecida pelo Presidente Lula, assinala a opção por um processo democrático e plural em que cada reunião renova a complexidade do tema e legitima o esforço em favor do debate.
3. As instituições de ensino superior, e as universidades em particular, portanto, devem ser pensadas em conexão com os grandes impasses e dilemas que deverão ser superados pelo Brasil nas próximas décadas, entre os quais se sobressaem a superação das desigualdades e a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, capaz de conciliar crescimento econômico com justiça social e equilíbrio ambiental. As instituições de ensino superior são chamadas a interagir com as

vocações e as culturas regionais, repartindo o saber e a tecnologia com toda a sociedade. Os recursos instalados pelas universidades e, particularmente, os conhecimentos que ali são gerados, constituem um patrimônio de todos os brasileiros e uma das razões de nosso orgulho como nação.

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

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

6. Essa valorização do papel da educação superior contrasta com o quadro brasileiro que enfrenta, hoje, o maior desafio em termos latino-americanos: o nível de acesso é um dos mais baixos do continente (9% para a faixa etária 18 e 24 anos); a proporção de estudantes nas instituições públicas reduziu-se drasticamente nos últimos dez anos, representando hoje menos de 1/3 do total; o peso da matrícula e das instituições privadas tornou-se o mais alto da América Latina (70% e 88,9%). Esses dados comprometem o presente e o futuro do sistema de educação superior brasileiro, agravado pela redução do financiamento público, particularmente no último decênio.

7. Paradoxalmente, o Brasil possui o sistema de pós-graduação mais abrangente e qualificado da América Latina, o que garante ao país uma base sólida para empreender um salto quantitativo e qualitativo na educação superior. Muitas universidades brasileiras, particularmente as

públicas, alcançaram padrões internacionais de qualidade. Somos referência entre os países em desenvolvimento na área de pesquisa e pós-graduação no país e no exterior, graças a uma política de Estado executada com rigor ao longo das várias décadas. As agências públicas federais de fomento à pesquisa – Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, Fundação Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e, mais recentemente, as fundações estaduais de amparo à pesquisa – tiveram um papel fundamental para que o País atingisse um nível de excelência em diversas áreas. A criação dos fundos setoriais e a recente aprovação da nova Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica, Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004, podem ampliar fontes estáveis de financiamento e criar um ambiente institucional favorável para que o Brasil consolide sua posição de destaque em pesquisa básica e aplicada. A presente proposta de Anteprojeto para Reforma da Educação Superior, articulada com os avanços no campo da ciência e da tecnologia, assegura esses objetivos estratégicos para consolidar a posição de nosso país na liderança no hemisfério sul do mundo e tendo suas instituições de ensino e pesquisa respeitadas pelos países mais desenvolvidos.

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

1. A REFORMA UNIVERSITÁRIA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

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

10. Os dois principais ensinamentos a extrair desse processo histórico são convergentes: de um lado, a história quase milenar da universidade mostrou que, desde suas origens, essa instituição tem revelado uma grande capacidade de transformar-se no tempo e no espaço guardando sua identidade própria; de outro, a especificidade do perfil latino-americano das instituições universitárias afirma seu compromisso social com as sociedades nas quais estão inseridas.

1.1. A UNIVERSIDADE COMO INSTITUIÇÃO SOCIAL

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

12. Estavam estabelecidas as bases da universidade moderna e laica. O novo padrão estatal napoleônico modernizou as universidades tradicionais da América Espanhola e inspirou a formação tardia das primeiras faculdades profissionais no Brasil, no século XIX. A universidade brasileira, postulando legalmente a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, somente será construída na segunda metade do século XX.

1.2. A VOCAÇÃO DA UNIVERSIDADE LATINO-AMERICANA

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

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

15. Atualmente, o grande desafio é o de construir um sistema de educação superior que realize o equilíbrio entre qualidade acadêmica e compromisso social. Sem a combinação desses objetivos institucionais, a universidade perderia sua identidade originária como instituição social estratégica para o desenvolvimento cultural, científico e tecnológico e comprometida com o projeto de uma sociedade democrática mais justa.

2. AS REFORMAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA REPÚBLICA BRASILEIRA

16. O desenvolvimento da educação superior brasileira, embora tardia, teve um forte impulso com a instauração da República. Embora tenha havido sucessivas legislações sobre a matéria, as duas principais reformas (1931 e 1968) foram elaboradas em períodos autoritários. Estes contextos históricos e as principais propostas neles contidas permitirão melhor compreender a complexidade da construção do Anteprojeto ora

apresentado, que resultou de um amplo debate com todos os segmentos representativos da comunidade universitária e da sociedade. É possível afirmar que a realização de uma reforma da educação superior *democrática* representa uma experiência inédita na história da República brasileira.

2.1 REFORMAS EM TEMPOS DE AUTORITARISMO

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

2.1.1. A Reforma de 1931

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

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

associações, por particulares, constituindo universidades federais, estaduais e livres” (Art.6º) e seus estatutos aprovados pelo Ministro da Educação e Saúde Pública.

20. Neste contexto de forte controle estatal, “as universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didática e disciplinar” nos limites do Decreto (Art. 9º), admitindo-se “ampliar pela incorporação de novos Institutos, com prévia aprovação do Conselho Universitário” (Art. 11). Com relação às instâncias decisórias, as universidades seriam administradas: “por um Reitor e por um Conselho Universitário, sendo que Reitor, nas universidades federais e estaduais, será de nomeação dos respectivos governos, devendo a escolha recair em nome de listas tríplices, votadas pelos respectivos Conselhos Universitários” (art. 17). Foi prevista uma Assembléia Universitária “constituída pelo conjunto dos professores de todos os Institutos Universitários” (art. 24). Também a “vida social universitária” foi organizada prevendo associações de docentes (“Sociedade de Professores Universitários”) e discentes (“Diretório Central dos Estudantes”), cujos estatutos seriam aprovados pelo Conselho Universitário.

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

2.1.2. A Reforma de 1968

22. O ideário da Reforma Universitária de Córdoba (1918) chegou no Brasil tardiamente, através da União Nacional dos Estudantes - UNE, no início dos anos 1960. A mobilização em torno da reforma universitária, associada às “reformas de base”, politizou o movimento estudantil. Esse processo foi interrompido pelo golpe de 1964. Encerrada a primeira fase

das medidas repressivas nas universidades, o governo militar proporia uma reforma modernizadora inspirada no modelo das universidades americanas.

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

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

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

26. A Lei de 1968 foi acompanhada de uma série de anteprojetos: Estatuto de Magistério Superior Federal; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; incentivos fiscais e adicional do Imposto de Renda para o financiamento de pesquisas relevantes para a tecnologia nacional entre outros. Se a nova Lei, por um m lado, modernizou e profissionalizou

as universidades públicas, acoplando-as a um sistema de pós-graduação e de financiamento da pesquisa, por outro, permitiu que a forte demanda por educação superior se fizesse pela expansão desordenada do setor privado.

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

2.2. A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM TEMPOS DE DEMOCRACIA

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

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

30. Os diagnósticos e as propostas construídas coletivamente mediante debate público e crítico, responderam em grande medida aos compro-

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

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

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

33. O fenômeno mais saliente é a rápida expansão das instituições privadas nas últimas décadas, que colocou o Brasil na liderança na América Latina em número de instituições e de alunos matriculados em estabelecimentos privados. Na última década, em termos percentuais, estes cresceram de 74,4% para 88,9%, entre 1994 e 2003, enquanto o setor público, já minoritário (25,6%), ficou reduzido a 11,1%.

Tabela 1 - Evolução da Distribuição das Instituições Públicas e Privadas (1994-2003)

Instituições (em %)	1994	1998	2002	2003
Públicas	25,6	21,5	11,9	11,1
Privadas	74,4	78,5	88,5	88,9

Fonte: Censo da Educação Superior (2003).

Tabela 2 - Distribuição das Instituições segundo o perfil institucional

Instituições	Número	%
Universidades	163	8,7
Centros universitários	81	4,3
Faculdades Integradas	119	6,5
Faculdades Isoladas, Escolas e Institutos	1.403	75,5
Centros de Educação Tecnológica	93	5,0
Total	1.859	100

Fonte: Censo da Educação Superior (2003).

34. Os dados da distribuição da matrícula confirmam a hegemonia incontestada do setor privado: para um total de 1.661.034 de alunos em 1994, havia 41,6% no setor público e 58,4 % nas instituições privadas. A evolução da matrícula entre 1994 e 2003 mostrou um crescimento exponencial da participação das instituições privadas. De acordo com o Censo da Educação Superior, as instituições privadas concentram 70,8% dos 3.887.771 alunos matriculados, cabendo ao setor público uma modesta participação de 29,2%.

Tabela 3 - Matrículas nos Cursos de Graduação

Ano	Total	Público	%	Privado	%
1994	1.661.034	690.450	(41,6)	970.584	(58,4)
1998	2.125.958	804.729	(37,9)	1.321.229	(62,1)
2002	3.482.069	1.053.811	(30,3)	2.428.258	(69,7)
2003	3.887.771	1.137.119	(29,2)	2.750.652	(70,8)

Fonte: Censo da Educação Superior (2003).

35. Nesta perspectiva analítica, é importante ressaltar que os estudantes brasileiros do ensino superior, além de estarem em sua grande maioria em instituições privadas, freqüentam cursos noturnos, segmento no qual o domínio destas é ainda mais marcante, representando 82,1% das matrículas.

Tabela 4 - Matrículas de Graduação por Turno

Turno	Brasil	Público	%	Privado	%
Diurno	1.617.118	729.675	(45,1)	887.443	(54,9)
Noturno	2.270.653	407.444	(17,9)	1.863.209	(82,1)
Total	3.887.771	1.137.119	(29,2)	2.750.652	(70,8)

Fonte: Censo da Educação Superior (2003).

36. Os dados acima são reveladores da urgência nacional de uma reforma da educação superior que, respeitando a legitimidade, a diversidade e a identidade das instituições públicas e privadas, aponte para sua necessária reestruturação e estabeleça as bases de um sistema de educação superior.

2.3 OBJETIVOS DA REFORMA

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

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

38. Se houver uma revalorização do papel do sistema de educação superior no cumprimento de sua própria missão acadêmica e social, formando profissionais competentes, cientistas, humanistas e artistas, também como cidadãos, este estará igualmente contribuindo para o aprofundamento da democracia e a construção de um projeto de nação. Nesse sentido, a democratização do acesso à educação superior nas IFES e do conjunto do sistema precisa ampliar-se em todas as direções

sob o estímulo, a indução e a supervisão do Poder Público. Daí a importância da expansão de vagas, sobretudo no setor público, com políticas de inclusão social, aumento da oferta de cursos noturnos, e promoção de políticas afirmativas que estabeleçam bases mais justas para o ingresso de estudantes oriundos das escolas públicas e os afrodescendentes e indígenas. Essas políticas devem estimular as instituições a adotá-las dentro de certos parâmetros de referência, respeitada a sua autonomia acadêmica e as diferentes realidades regionais.

39. O Anteprojeto abrange toda a educação superior institucionalizada, oferecida pelo Estado ou por instituições privadas, enfrentando vários temas centrais, entre os quais merecem destaque: a missão pública da educação superior, a autonomia das universidades, a supervisão do Poder Público, os resultados da avaliação da qualidade e seus posteriores efeitos regulatórios, a diferença entre os tipos de instituições e suas especificidades. A proposta cobre ainda outras importantes questões, tais como o financiamento, a organização das carreiras docente e administrativa, a organização interna e a escolha dos dirigentes, entre outras.

40. O Anteprojeto materializa, assim, preocupações latentes do Ministério da Educação, reiteradamente explicitadas. Três temas complexos e urgentes são centrais ao projeto de Reforma da Educação Superior brasileira: as relações entre Estado e a tensão permanente no tema “autonomia universitária”; o financiamento das instituições públicas federais, concebido como “investimento social de longo prazo”, e as complexas relações entre o poder público e o setor privado, requerendo regulação estatal.

41. O principal impasse histórico no que diz respeito à educação foi o não enfrentamento da trinômia avaliação/autonomia/financiamento, tendo transformado a autonomia universitária em uma estratégia para reduzir o financiamento público. Vencer as desconfianças criadas entre os diferentes segmentos da comunidade acadêmica foi o primeiro desafio que enfrentamos ao abrir o debate sobre a reforma. Setores minoritários tentaram, sem sucesso, interditar o debate, apelando para um discurso antidemocrático e antagônico ao próprio *ethos* acadêmico.

42. Autonomia sem avaliação coloca a universidade num isolacionismo contraditório com sua vocação regional ou nacional, apartando-a de seu entorno social. Daí a importância de um sistema de avaliação nacional

que permita, periodicamente, constatar se as instituições de ensino superior, sobretudo as universidades, estão cumprindo, com qualidade, sua missão acadêmica e social, o que justifica o financiamento público ou sua autorização privada nos termos da lei.

43. Além disso, a avaliação da educação superior evita que a formação oferecida neste nível de ensino torne-se um bem privatizável e comercializável indistintamente. Assim, também internamente, qualquer instituição de educação superior deve assegurar a autonomia da comunidade em face dos seus mantenedores públicos ou privados, sendo a democratização do acesso o elo que se estabelece entre ela e a sociedade que a mantém, por meio de impostos ou pagamento de mensalidades. A avaliação contribui, assim, para a legitimação das instituições perante a comunidade interna e externa.

44. Nesse sentido, a concepção de educação superior como um bem público que cumpre a sua função social por meio do ensino, da pesquisa e da extensão tem referência republicana e nacional. Essa é a alternativa ao conceito de “bem público global” (Banco Mundial), o qual conflita com um projeto de educação superior de inserção nacional soberana no processo de mundialização, diluindo-o na confluência entre a governança e as estratégias de expansão dos provedores educacionais transnacionais.

45. Da mesma forma, a visão de educação como uma “mercadoria” sujeita às mesmas regras que regulam trocas comerciais, tal como defendida pela Organização Mundial do Comércio, restringe a viabilidade das imprescindíveis e estratégicas políticas nacionais autônomas no campo da educação superior. O teor do Anteprojeto, atento a essas questões candentes, contemplando e incentivando as importantes interações acadêmicas internacionais do mundo contemporâneo, sem deixar de preservar a autonomia do país no delineamento de sua educação superior, estabelece as formas possíveis de associação com investimentos estrangeiros.

46. Em síntese, nesse início do século XXI, o Brasil precisa construir urgentemente uma instituição de educação superior, particularmente, uma universidade, que seja a expressão de uma sociedade democrática, multiétnica e pluricultural, inspirada nos ideais de liberdade, de respeito pela diferença e de solidariedade. Enfim, uma instituição que se constitua numa instância de consciência crítica em que a coletividade encontre

seu espaço para repensar suas formas de vida e suas organizações sociais, econômicas e políticas.

3. PRESSUPOSTOS POLÍTICOS E ACADÊMICOS

3.1. A EDUCAÇÃO COMO DIREITO E BEM PÚBLICO

47. Uma nova política de educação superior precisa apoiar-se em pressupostos epistemológicos, acadêmicos e políticos que indiquem claramente sua fundamentação. O enfoque adotado pelo Anteprojeto direciona-se a uma nova política capaz de refundar a missão pública do sistema de educação superior, respeitando sua diversidade, mas tornando-o compatível com as exigências de qualidade, relevância social e autonomia universitária e acadêmica.

48. No Brasil, a educação foi definida constitucionalmente como “direito de todos e dever do Estado” há mais de quatro décadas. Esse direito social e humano é fundamental num país que ainda enfrenta o desafio do analfabetismo e onde o sistema educacional ainda reflete e reproduz as hierarquias e divisões sociais. Como patrimônio cultural, a educação em todos os seus níveis é, por excelência, um instrumento poderoso de formação de cidadãos e de profissionais voltados para a construção e consolidação desse patrimônio. A educação superior é igualmente portadora de referência à identidade, à ação, à memória dos grupos formadores da nação, incluídas todas as formas de expressão, as criações artísticas, científicas, tecnológicas, assim como as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, entre outros.

49. Vista da esfera pública, a educação superior tem compromisso, pois, com a criação, conservação e comunicação dos saberes com o sentido de fecundar a cultura e dotar a sociedade brasileira de bens culturais relevantes para o seu desenvolvimento.

3.2. RAZÕES DE ESTADO

50. Em sentido amplo, a educação é dever do Estado e da família (art. 205 da Constituição Federal) mediante o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de

cada um” (art. 208). Reza a Carta Magna que: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (art. 215). “Constituem patrimônio cultural brasileiro [...] as criações científicas, artísticas e tecnológicas” (art. 216, III). “A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional” (§ 2º do art. 218).

51. Sendo assim, o Estado deve propiciar, ele próprio, a educação superior como um de seus atributos não apenas em benefício dos que a recebem diretamente das instituições públicas de educação superior, mas também em favor do conjunto da sociedade pelos serviços que lhes prestarão os profissionais por elas formados, pelo conhecimento que geram e comunicam à sociedade, aí incluído o desenvolvimento e aperfeiçoamento de técnicas produtivas com repercussão econômica direta.

52. É notável o esforço do Estado brasileiro em propiciar a educação superior. Todos os Estados da Federação e o Distrito Federal são dotados de pelo menos uma universidade federal, cujo desenvolvimento se fez em período relativamente curto, equiparando-se em qualidade a universidades de bom nível no mundo desenvolvido. Entretanto, é ainda escassa a presença da universidade pública no interior do país, onde quase não há fontes laicas de geração de cultura, salvo quando iniciativas estaduais e municipais tentam atender a demandas de formação superior. A tendência de interiorização da educação superior tem sido, em grande medida, comandada pelo setor privado.

53. A Reforma da Educação Superior visa, nesse sentido, a ampliação da rede pública de educação superior e a oferta de melhores condições acadêmicas nas instituições existentes para que elas cumpram suas finalidades, conforme o previsto no § 3º do art. 218 da Constituição. Refere-se ao papel do Estado como provedor da educação superior pública e como supervisor da educação superior privada realizada legitimamente, conforme art. 209 da Carta Maior. Entretanto, a educação privada não se exime das finalidades da educação superior a que se submete a educação superior pública.

3.3. RAZÕES DA SOCIEDADE

54. Se as razões do Estado em promover políticas de autorização, avaliação, e supervisão de instituições de ensino superior são legítimas e pertinentes, atendendo ao interesse público é preciso considerar também a importância das razões da sociedade, que se beneficia diretamente da boa educação superior ou sofre os efeitos do ensino de má qualidade.

55. Em outros termos, é em relação à formação adequada dos profissionais que servem à sociedade que se torna importante a supervisão do Estado sobre a educação superior, tanto pública como privada. Essa aceção dá base de legitimação para o sistema nacional de avaliação da educação superior e sustenta os requisitos previstos no Anteprojeto para autorização, credenciamento, renovação de credenciamento e descredenciamento de instituições ou cursos.

56. Cabe ao Estado proteger a sociedade da ação perniciosa de instituições de educação superior que não formam bons egressos. Os serviços prestados por graduados de nível superior, quando de má qualidade, causa riscos à sociedade e prejuízos aos cidadãos. Então, o sistema de avaliação da qualidade e os efeitos regulatórios dela decorrentes a serem exercidos pelo Estado é uma ação preventiva em benefício da coletividade. Por sua vez, ao exercer a regulação e a supervisão à luz dos resultados da avaliação, instituída pela Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, o Estado atua em defesa do interesse público.

57. Cabe ao Poder Público assegurar que as instituições, públicas e privadas, cumpram sua função acadêmica e social.

58. Nessa perspectiva, é de grande importância que as políticas de Estado dimensionem adequadamente a expansão de ensino superior público no interior do país para dar uma resposta justa e legítima para os jovens nelas nascidos e que, pelo menos, com a sua formação possam contribuir para o seu desenvolvimento social e cultural, buscando novas inserções no mercado do trabalho. As associações entre o poder público, no plano local, e a iniciativa privada, sob supervisão do Estado, poderão orientar em quais áreas de conhecimento prioritárias esse investimento poderia ocorrer de forma a expandir e a atender melhor às demandas dos estudantes por educação superior.

4. TENDÊNCIAS ATUAIS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

59. A análise da evolução da universidade e da educação superior em perspectiva histórica, com ênfase na vocação da universidade latino-americana; a incursão nas reformas da educação superior ao longo do período republicano brasileiro; e, por fim, o exame criterioso das tendências atuais da educação superior no contexto internacional constituem-se as principais referências para a definição dos pressupostos acadêmicos e políticos do presente Anteprojeto.

4.1. OS DESAFIOS DA UNIVERSIDADE CONTEMPORÂNEA

60. Hoje a universidade está seriamente ameaçada de perder seu papel central na sociedade como lugar de produção de cultura e conhecimento científico avançado, diante da emergência da cultura de massas e de outras formas de formação e de pesquisa fora dela, com os avanços das tecnologias de informação. Para enfrentar essa crise de legitimidade, a universidade contemporânea precisa recuperar sua centralidade acadêmica, enfrentando as tensões entre cultura universitária e cultura popular, educação profissional e mundo do trabalho, pesquisa fundamental e pesquisa aplicada.

61. No século que se inicia, as complexas questões a serem enfrentadas na sociedade do conhecimento, sob a pressão da globalização, impõem novos desafios. Não basta assegurar o direito à educação como um direito de todos a ser garantido sob a coordenação do Estado; novas exigências se colocam para a educação superior cumprir seu papel estratégico no processo de integração soberana ao mundo globalizado.

62. Essa nova realidade – a exacerbação da desigualdade diante do conhecimento – colocou os países desenvolvidos em posição privilegiada face ao hemisfério sul. Enfrentar essa nova forma de dominação é o mais importante desafio para países, como o Brasil, que não queiram aceitar a divisão entre nações produtoras e consumidoras de conhecimento e tecnologia.

4.2. MASSIFICAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

63. A evolução do ensino superior na América Latina, a partir da segunda metade do século XX, foi marcada por um duplo processo: a massificação e a privatização. A massificação se traduziu pelo rápido crescimento das matrículas do ensino superior, que passou de um acesso fortemente elitizado, até 1950, para um contingente cinco vezes maior, em 1960 (1.640.000 estudantes). O salto mais importante ocorreu entre 1980 e 1990, quando o número de matrículas no ensino superior atinge 6.447.000 mil estudantes. Essa massificação não ocorreu no Brasil com a mesma intensidade. Enquanto em alguns países a taxa de matrícula de 18 a 24 anos é superior a 20% da faixa etária (Argentina, Equador, Costa Rica e Venezuela); noutros fica entre 15% e 20% (Peru, Uruguai e Chile); e no Brasil a taxa é de 11% (abaixo da Bolívia, Colômbia e México).

64. O processo de expansão das instituições privadas começou na América Latina entre 1950 e 1960, quando 25 instituições privadas foram fundadas, mas no decênio seguinte esse número dobra para 50. Até 1980, mantém-se relativo equilíbrio entre os setores público e privado: 152 e 134 instituições, respectivamente. A grande explosão das instituições privadas terá lugar a partir da década de 1980, coincidindo com a crise da dívida externa que se abateu sobre a região. O número de instituições privadas fundadas é quatro vezes superior ao das públicas: 232 instituições privadas para somente 51 públicas. Nessa expansão, houve um salto de 164 instituições, em 1960, para um número superior a mais de 6.500 em trinta anos.

65. Mais uma vez, o Brasil é o caso extremo porque a matrícula global das instituições privadas, que representava 40% em 1960, atinge, hoje, 70%, sendo o sétimo país num ranking mundial onde os Estados Unidos são o vigésimo. A expansão das instituições privadas, embora existentes desde o início da República, teve dois surtos principais: o primeiro, no início dos anos 70, e o segundo, a partir de 1995.

4.3. A MISSÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

66. Na sociedade contemporânea, conhecimento e poder se interpenetram em todos níveis, da esfera pública ao mercado, redefinindo o

significado de espaço público. Essa problemática, além de interferir na lógica da produção do conhecimento e suas formas de aplicação em benefício da sociedade coloca também, uma questão central de natureza ética: uma instituição pública não pode se deixar dominar pela lógica do mercado ou do poder.

67. Essa é uma questão que está, hoje, no centro da disputa entre as concepções de autonomia universitária. Todos esses fatores estão alterando a identidade própria da educação superior e sua especificidade de instituição social, atingindo sua autonomia acadêmica pela erosão do espaço público e pela privatização do *ethos* acadêmico.

68. A resposta a esse processo tem de vir no âmbito de uma reforma da educação superior profunda que tenha capacidade de articular os anseios da comunidade acadêmica por uma reformulação desse nível de ensino com as demandas legítimas das instâncias representativas da sociedade, por meio de uma política de Estado que preserve e valorize a missão pública do sistema de educação superior do país.

69. Nesse projeto, a universidade pública tem uma importância fundamental, pela sua posição de liderança na pesquisa acadêmica e na formação de quadros qualificados na pós-graduação no país e no exterior. A universidade pública é a principal produtora de conhecimento e de tecnologia. Portanto, fortalecer o sistema público, por meio de uma rede de instituições de referência implantadas em todo o território brasileiro é absolutamente essencial para o êxito da reforma. Da mesma forma, as instituições comunitárias e particulares, reconhecidas pela Constituição e autorizadas pelo Poder Público, devem legitimamente compartilhar, com qualidade acadêmica, o compromisso social atribuído como missão ao conjunto das instituições de ensino superior.

5. DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

70. A partir dos pressupostos acadêmicos e políticos adotados à luz das principais tendências atuais da educação superior latino-americana, cabe esboçar um diagnóstico do sistema de educação superior brasileiro, público e privado.

5.1. O ESGOTAMENTO DA LEI UNIVERSITÁRIA DE 1968

71. Conforme já foi dito, a lei universitária n. 5.540, de 1968, implantada pelo regime militar, teve aspectos positivos e negativos. A seu favor pode-se creditar um processo de modernização universitária que associou, no sistema público o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa em escala nacional, com processos de financiamento estáveis, profissionalizando e qualificando o corpo docente. No plano acadêmico-institucional, porém, dissociou a pós-graduação e a pesquisa do ensino de graduação, reestruturou a gestão acadêmica e as instâncias decisórias, transformando as instituições universitárias, sobretudo as públicas, em pesadas burocracias.

72. Globalmente, o modelo foi se esgotando ao longo do tempo pela inércia do sistema e pela dissociação entre centralização administrativa e descentralização acadêmica. Uma das conseqüências desse processo foi o afastamento da universidade de seu perfil de instituição social dentro da tradição latino-americana. A estrutura das instituições públicas foi enrijecida pelo excesso de burocracia e as privadas pela lógica empresarial, o que se traduziu em mecanismos corporativos ou estratégias mercadológicas.

73. Embora se credite à Lei de 1968 a modernização das universidades federais, sobretudo com a implantação do tempo integral para docentes e estímulo para a sua titulação pós-graduada no país e no exterior, com amplo financiamento para a pesquisa e a pós-graduação, houve, de fato, uma divisão do trabalho entre o setor público e o privado. Coube a este último, através de forte expansão, atender à demanda por educação superior de setores estudantis excluídos da forte seletividade das universidades federais. Esta elitização no recrutamento das instituições acabou por aumentar a hegemonia crescente do setor privado através de uma expansão comandada pela demanda sem qualquer política que definisse regras capazes de orientar esse processo. Esta tendência acentuou-se na segunda metade da década de 90, como resultado combinado do desinvestimento público e do relaxamento dos mecanismos de regulação do setor privado.

5.2 - DIVERSIDADE INSTITUCIONAL E PROGRAMÁTICA

74. Coexistem no sistema de educação superior vários modelos institucionais: um pequeno número de universidades e de centros universitários sob a hegemonia numérica de um grande número de pequenas faculdades isoladas. Decorridas quase quatro décadas da Lei Universitária de 1968 e dezessete anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, esse é o modelo que se configurou. Articular de forma estruturada as 1.859 instituições que compõem o sistema federal de educação superior, respeitadas a identidade e vocação regionais, é uma tarefa inadiável para que a educação superior brasileira alcance um outro patamar de qualidade acadêmica e compromisso social.

75. De outra parte, a diversidade programática da educação superior também merece ser atentamente considerada, por revelar mais uma face de restrições nas oportunidades e condições de formação profissional ou científico-cultural. Dentre os inúmeros indicadores, os mais acessíveis à análise são relativos aos cursos e programas de graduação, havendo acentuada concentração de cursos de graduação nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas (Administração, Direito, Comunicação Social, entre outros) e Ciências Humanas (Pedagogia, História, Filosofia, entre outros). Estes cursos estão presentes na oferta de todas as instituições, mas são proporcionalmente mais oferecidos pelas instituições privadas certamente por não demandarem maiores investimentos.

76. Por outro lado, é importante reconhecer que a problemática diversidade institucional na educação superior, considerada a diversidade da identidade institucional, permite estabelecer políticas favoráveis à ampliação do acesso que correspondam aos interesses do alunado e de novos candidatos à educação superior, satisfazendo às demandas de formação de pessoal qualificado e de produção científico-tecnológica de interesse social e econômico. O presente Anteprojeto de Reforma respeita a diversidade institucional, elevando o patamar de requisitos para que uma instituição possa ser credenciada como universidade e definindo critérios diferenciados de regulação para cada tipo de instituição.

5.3. EXPANSÃO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS E PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO

77. A implantação da educação superior privada no Brasil precisa ser melhor analisada para se compreender sua dinâmica desde o início da República e sua aceleração, com ritmos e perfis diferenciados, pós a Segunda Guerra, na ditadura militar e nos governos que se sucederam desde a redemocratização do país.

78. No início da República, as instituições privadas foram legitimadas pela legislação dos positivistas críticos ao privilégio dos diplomas universitários. No pós-1945, a fundação de universidades confessionais se apoiava em modelos estrangeiros, sobretudo europeus e americanos. Com o golpe militar reorientaram-se as políticas educacionais que, para responder às pressões do movimento estudantil (Relatório Meira Mattos), propunham que as instituições fossem um 'instrumento de aceleração do desenvolvimento' por meio do 'máximo desenvolvimento com a menor inversão'. Estavam, assim, estabelecidas as bases para a expansão do novo setor privado de tipo empresarial a partir de 1970 e que atinge o seu ápice nos últimos governos da Nova República.

79. A segunda forma é a 'privatização do espaço público', que se deu pela introdução de práticas que nem sempre são compatíveis com a natureza pública da instituição. Esse processo de privatização interno se faz muitas vezes via fundações de direito privado que nem sempre se submetem aos controles das instâncias superiores de deliberação acadêmica. Esse processo, embora contraditório como espaço público, avançou também nas instituições federais de ensino superior em consequência das políticas restritivas de financiamento da pesquisa, do engessamento da administração pública e da redução dos salários dos docentes.

5.4. A BANALIZAÇÃO DO CONCEITO DE UNIVERSIDADE

80. A expansão da educação superior pública e, sobretudo, privada, adotou modelos institucionais diferenciados nos quais, freqüentemente, esteve ausente a preocupação com a coerência conceitual nas exigências de padrões institucionais mínimos de referência. Tal processo teve como

consequência o uso abusivo do conceito de universidade, aplicado de forma cartorial pelo então órgão supervisor (Conselho Federal de Educação), embora o seu sucedâneo (Conselho Nacional de Educação) busque, atualmente, estabelecer critérios mais abrangentes dentro de sua competência.

81. Esse processo intensificou-se também com a ascensão da concepção produtivista da educação superior, inspiradas nas políticas conservadoras adotadas pelas universidades inglesas no período “thatcheriano”. A doutrina dominante considerava que as universidades eram pouco eficientes e ineficazes e, no caso brasileiro, redundou na transferência da expansão das instituições para o setor privado, percebido como capaz de competir na oferta de um tipo de formação superior em massa.

82. No Brasil, a educação superior que se expandia passou a ser confundida crescentemente com ensino, sem, no entanto, preocupar-se com a pesquisa e a geração de novos conhecimentos. O conceito de universidade banalizou-se de tal forma pela ausência de um perfil institucional e pela elasticidade de sua aplicação que se tornou difícil ter critérios claros para definir o que seria uma universidade.

5.5. AUSÊNCIA DE AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

83. Além da banalização do conceito de universidade, o sistema federal de universidades públicas não goza de autonomia universitária, entendida não somente como autonomia didático-científica, mas também de gestão financeira e patrimonial. A autonomia não é apenas um atributo secundário da universidade, mas elemento essencial à própria idéia de universidade. Conforme afirmam os signatários da Magna Carta de Bologna: “A universidade é a instituição autônoma que, de forma crítica, produz e transmite cultura através da pesquisa e do ensino”.

84. No Brasil, nem a lei orgânica de 1931, que regulou a organização das universidades, nem a lei universitária de 1968 foram capazes de conceber um sistema de autonomia que liberasse as universidades das amarras burocráticas do Estado. Nos anos de 1980, as universidades estaduais paulistas obtiveram a autonomia associada à gestão plena de um orçamento regular do governo do Estado. Por sua vez, a Constituição

de 1988 adotou um conceito amplo de autonomia universitária (art.207), que não foi até hoje regulamentado e efetivado.

85. Todas as tentativas de implementação da autonomia universitária fracassaram porque, até o momento, seu objetivo foi buscar subordiná-la a uma lógica de restrições de financiamento contraditória com o próprio conceito de autonomia. Impõe-se que o dispositivo constitucional (art.207 da Constituição de 1988), por meio de lei, assegure a autonomia às universidades públicas e privadas em todas as suas dimensões (didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial). Ressalte-se que, no caso das instituições privadas, essa autonomia refere-se às instituições mantidas. As instituições não universitárias, por sua vez, poderão gozar de várias prerrogativas reconhecidas em lei, mas que não se confundem com o conceito de autonomia universitária.

5.6. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

86. A redução dos recursos financeiros para as instituições federais de ensino superior tem sido uma constante, podendo ser verificada quando se examinam os recursos que foram aplicados no período pós-Constituição de 1988. Observando-se os recursos aplicados, em relação ao PIB, verifica-se que eles caíram de 0,95%, em 1989, para 0,63%, em 2000, significando, em relação ao PIB de 2000, uma perda de R\$ 3.667 milhões. O ano de 1992 significou o “fundo do poço” para os recursos destinados às instituições federais. Em relação ao PIB, verifica-se igualmente a lenta queda nos valores percentuais desde 1995, que recuaram progressivamente. Em relação ao Fundo Público Federal, o valor de 2000 (2,77%) já é mais baixo que o de 1992, que foi de 3,09%. Em relação ao PIB, o ano de 1992 apresentou um percentual de 0,5% e o ano de 2000 já mostra um percentual de 0,63%.

87. Para que o País possa atingir, em uma década, a meta de 40% de matrículas na educação superior, (no grupo etário de 18 a 24 anos), como prevê o Plano Nacional de Educação, torna-se necessário reverter essa tendência regressiva no financiamento, aumentando os recursos públicos, e estabelecer um vigoroso programa de bolsas para apoiar o acesso às instituições para os estudantes que não conseguem pagar mensalidades do setor privado.

88. Um dos aspectos certamente mais avançados da minuta de Projeto de Lei que ora se encaminha a Vossa Excelência diz respeito ao financiamento das instituições federais de educação superior.

89. Com efeito, a autonomia universitária propugnada no art. 207 da Constituição Federal – “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” – fica reduzida à letra morta quando não se constitui legalmente um sistema de financiamento adequado à missão constitucional das universidades. Afinal, o que poderia significar autonomia se as universidades federais não podem contar com um orçamento sobre o qual pairam como autoridades únicas? Essa é a proposta presente nos arts. 49, 50 e 51 da Lei de Reforma Universitária.

90. Na presente proposta, são três os principais aspectos do financiamento. De um lado, quanto à União, o art. 49 determina a aplicação de nunca menos de 75% (setenta e cinco por cento) da receita constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal) na educação superior. Ou seja, dessa vinculação constitucional (18% da receita resultante de impostos, inclusive transferências), três quartos, no mínimo, suportarão o sistema federal público de ensino superior.

91. De outro lado, o art. 50 assevera que cada universidade federal gozará de um orçamento global próprio: isso significa que a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual deverão prever uma rubrica própria para cada instituição – o manejo dos recursos, dentro dessa rubrica, está na alçada única e exclusiva da universidade federal. Com tal orçamentação global, será possível identificar perfeitamente o investimento na educação superior federal e flexibilizar a utilização dos recursos disponíveis. Trata-se, nada mais, nada menos, de concretizar o art. 207 da Constituição.

92. Por fim, o art. 51 prevê uma regra de incremento do investimento federal nas instituições públicas de ensino superior: a expansão, a interiorização e a qualificação da educação superior pública federal serão custeadas pela montante resultante da diferença entre a regra prevista no art. 49 (75% da vinculação constitucional para manutenção e desenvolvimento do ensino) e o atual custo de cada universidade federal, conforme o art. 50. Somente assim será possível viabilizar o desenvolvimento do parque universitário federal, projeto inclusive já anunciado por Vossa Excelência.

93. Há que se considerar, contudo, que nem todos os recursos alocados às universidades federais são oriundos do Tesouro Nacional, da mesma forma como nem todos os seus gastos podem ser *a priori* vistos como manutenção e desenvolvimento do ensino, por exemplo. Portanto, para que a orçamentação global seja precisa, o art. 49 da anexa minuta de Projeto de Lei determina exclusões para o cálculo da aplicação de 75% da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, quais sejam: “I – os recursos alocados às instituições federais de educação superior pelas entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica e por suas congêneres privadas; II – os recursos alocados às instituições federais de educação superior, por força de convênios, contratos, programas e projetos de cooperação, por órgãos e entidades públicos federais não participantes do sistema federal de educação superior, por outros órgãos e entidades públicas, federais ou não, bem como por organizações internacionais; III – as receitas próprias das instituições federais de educação superior, geradas por suas atividades e serviços; IV – as despesas que não se caracterizem como de manutenção e desenvolvimento do ensino; V – as despesas com inativos e pensionistas das instituições federais de educação superior, sem prejuízo de seus direitos específicos; VI – as despesas referentes a ações e serviços de saúde promovidos pelos hospitais vinculados às instituições federais de ensino, contabilizadas para efeito do cumprimento do disposto no art. 198, § 2º da Constituição Federal e art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e VII – as despesas com pagamentos de débitos judiciais que tenham origem em legislação do período anterior à promulgação desta Lei, ou resultem de atos posteriores que não tenham decorrido de decisão emanada das instituições federais”.

94. Vale passar em revista o caso previsto no inciso VI do art. 49. Os hospitais universitários são, em apertada síntese, unidades pedagógico-assistenciais que executam ações e prestam serviços de saúde, a par de serem, por evidência, entidades de ensino coligadas às universidades federais. Essa ambivalência nítida constitui sua virtude no atendimento à população, feito exclusivamente através do Sistema Único de Saúde - SUS, sem qualquer financiamento oriundo de planos privados de assistência à saúde. Mas vejamos o caso em maior detalhe.

95. Praticamente todas as despesas dos hospitais universitários são custeadas pelo SUS, à exceção de duas delas: a folha de docentes e

residentes, de um lado, e a folha do corpo clínico e de pessoal técnico-administrativo, de outro lado. O problema é que, atualmente, ambas as despesas são suportadas fundamentalmente pela vinculação constitucional para manutenção e desenvolvimento do ensino. Isso explica tanto o entrave à expansão do sistema federal público de educação superior quanto a situação crítica no custeio dos hospitais universitários.

96. Vejamos o que ensejou essa situação. A educação, considerada na Constituição Federal de 1988 como direito de todos e dever do Estado e da família, teve estipulada no art. 212, desde a sua redação original, a vinculação das receitas estatais. Essa vinculação constitucional tem sua especificação legal inscrita nos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de forma bastante clara e abrangente.

97. De outro lado, a vinculação constitucional para a saúde não conta com dispositivo legal que conceitue, substancialmente, ações e serviços públicos de saúde. Desde a Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000, previu-se a obrigatoriedade da aplicação de percentuais mínimos que seriam previstos em lei complementar, norma até hoje não editada.

98. Não obstante a lacuna legislativa, o orçamento tem de especificar os gastos em saúde. Para tanto, o § 2º do art. 59 da Lei n. 10.934, de 11 de agosto de 2004, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2005, alterada pela Lei n. 11.086, de 31 de dezembro de 2004, assim dispôs: Art. 59. O orçamento da União incluirá os recursos necessários ao atendimento: [...] II – da aplicação mínimo em ações e serviços públicos de saúde, em cumprimento ao disposto na Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000. [...] § 2º Para os efeitos do inciso II do caput, considera-se como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de combate e Erradicação da Pobreza, ressalvada a disposição em contrário que vier a ser estabelecida pela lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, da Constituição.

99. A ausência da Lei Complementar a que se refere o art. 198 da Constituição, combinada com a solução encontrada pela LDO/2005, compromete a vinculação constitucional para a educação. Note-se o paradoxo: enquanto os repasses da União ao pagamento de atendimentos

ambulatoriais e internações realizados pelo SUS são contabilizados como gastos em saúde, a folha dos hospitais universitários, que também consome recursos da União, é contabilizada como educação.

100. Não se trata de uma disputa orçamentária entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação, muito pelo contrário. O fato é que os repasses via SUS a hospitais privados podem ser por eles utilizados para custeio, inclusive de sua folha de salários; mas, de outro lado, a folha do corpo clínico e de pessoal técnico-administrativo dos hospitais universitários (i.e., hospitais federais) não pode ser computada como recursos da saúde – e sim da educação. A União gasta nos dois casos: com os hospitais privados, como verba da saúde; e com os hospitais universitários, como verba da educação. Mas gasta inadequadamente, pois priva a manutenção e desenvolvimento do ensino de parte considerável de seus recursos constitucionalmente assegurados.

101. Com isso, inúmeras despesas que conceitualmente não se classificam como manutenção e desenvolvimento do ensino são suportadas pela vinculação constitucional presente no art. 212 da Carta Maior. Os problemas advindos dessa circunstância são bastante sensíveis: além do comprometimento da vinculação constitucional para a educação, redundam um engessamento da estrutura de pessoal dos hospitais universitários, pois é impossível que o Ministério da Educação se dedique a construir uma carreira para essa parcela do funcionalismo público, em detrimento da expansão do parque universitário federal público.

102. Toda essa digressão se justifica para explicar o inciso VI do art. 49 da anexa minuta de Projeto de Lei, na lógica de financiamento da educação superior federal pública que ora se propõe. Poder-se-ia objetar que os arts. 49, 50 e 51 do anteprojeto não teriam respaldo orçamentário. O inciso VI do art. 49 demonstra o contrário.

103. Com efeito, excluídas as despesas referentes a ações e serviços públicos de saúde do cálculo da aplicação, pela União, da vinculação constitucional para manutenção e desenvolvimento do ensino, abre-se um importante espaço orçamentário. Os hospitais universitários consomem, sozinhos, parte substancial dos recursos de impostos constitucionalmente vinculados à educação.

104. Há que se mencionar, por fim, a estrita observância aos arts. 16 e 17 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de

Responsabilidade Fiscal. A proposta de Lei de Reforma Universitária não cria novas despesas, já que traz apenas uma regularização de aspectos contábeis. Com efeito, os recursos transferidos para os hospitais universitários serão, em qualquer caso, recursos da União – quer estejam eles alocados em vinculação orçamentária do Ministério da Saúde, quer estejam eles alocados em vinculação orçamentária do Ministério da Educação. O mérito da proposta de financiamento das instituições federais de educação superior é abrir espaço orçamentário suficiente, dentro das vinculações constitucionalmente asseguradas, para comportar a expansão, a qualificação e a interiorização das universidades federais, concretizando a Constituição e cumprindo mais um ponto do Programa de Governo.

5.7. A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

105. Se a crise atual da educação superior caracterizou-se, num determinado momento, como uma crise de expansão, hoje ela é acima de tudo uma crise de qualidade. Daí ser prioridade implantar uma verdadeira e sólida cultura avaliativa que traga como resultado a melhoria da qualidade da educação superior.

106. O novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em plena implementação sob a coordenação da CONAES e a execução operacional do INEP, tornou-se um instrumento necessário para promover a vinculação entre qualidade acadêmica e responsabilidade social. A avaliação deve decorrer de um processo abrangente por meio da integração de três instrumentos: a avaliação das instituições (interna e externa); o exame nacional dos estudantes (ENADE) e a avaliação dos cursos de graduação.

107. Cabe ao Poder Público federal assegurar que seja preservada a vocação pública das instituições federais de ensino superior e das instituições privadas a ele vinculadas, de modo que cumpram suas missões a serviço da sociedade brasileira nos níveis regional e nacional. Em ambos os casos, são urgentes políticas que assegurem a melhoria da qualidade acadêmica da educação superior, enfatizando sua responsabilidade social no campo da educação superior, propiciando aos estudantes formação adequada para que, exercendo sua cidadania, possam contribuir, através das atividades de pesquisa e extensão, no atendimento das demandas da

sociedade por profissionais competentes e para avanço nos conhecimentos científicos, tecnológicos e humanísticos.

5.8. INTERAÇÃO EDUCAÇÃO SUPERIOR E SOCIEDADE

108. Se as instituições de ensino superior têm que buscar de forma permanente a qualidade acadêmica, a outra dimensão crítica de sua missão é construir políticas que visem à interação com a sociedade da qual elas fazem parte e dependem para sua sobrevivência. A principal dificuldade é construir um equilíbrio dinâmico entre a expansão da qualidade acadêmico-científica e o compromisso com a sociedade, que são indissociáveis. Nessa perspectiva, a educação superior precisa urgentemente ampliar e diversificar suas relações com a sociedade, por meio de suas instituições abertas e sem fronteiras em suas dimensões regional, nacional e internacional.

109. A qualidade acadêmica com relevância social rompe os muros da torre de marfim da universidade prisioneira de si mesma por meio de um atributo essencial: a equidade, ou seja, a capacidade de transferir, efetivamente, aos setores mais amplos da sociedade, os frutos da atividade acadêmica. Esse equilíbrio dinâmico entre qualidade, relevância social e equidade implica que o sistema de educação superior tenha como referência o padrão das melhores instituições do sistema público de educação superior.

110. Embora o anteprojeto de reforma reconheça a diversidade institucional das instituições de ensino superior, o tipo ideal de referência está associado à importância atribuída à universidade para articular uma ampla e diversificada relação orgânica com a sociedade. Esta articulação com a sociedade civil também se explicitará num diálogo permanente e transparente com todas as forças representativas da sociedade, inclusive criando novos órgãos capazes de institucionalizar esse diálogo. Daí a importância dos conselhos de interação universidade-sociedade. Esse espaço tem que se constituir num canal de expressão e articulação das demandas da sociedade, um foro de discussão de projetos em parceria e de avaliação do projeto acadêmico, científico e tecnológico da universidade.

6. MÉTODO E DIRETRIZES DO ANTEPROJETO

111. Uma vez definidas a importância estratégica do tema educação superior no Brasil e a pertinência e legitimidade de se discutir a reestruturação de suas bases, o processo e o método adotados permitem, por meio da discussão aprofundada e sistematizada, definir o que precisa e o que pode ser feito.

112. Em mais de um ano de intensos debates, cerca de 200 instituições foram consultadas para a construção deste anteprojeto da Lei da Educação Superior. Inequivocamente, o tema da Reforma da Educação Superior tem, em geral, motivado positivamente os espaços de discussões das instituições no país. A discussão e as definições construídas coletivamente podem ser apresentadas em dez pontos (o método e as nove diretrizes) e traduzem, no seu conjunto, a perspectiva da necessária expansão da educação superior, garantindo e consolidando a qualidade acadêmica e promovendo inclusão social por intermédio da educação.

6.1. MÉTODO E PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA PROPOSTA

113. A estratégia de discussão adotada baseou-se na concepção de que tão importante quanto os resultados finais era o processo amplo e democrático de discussão da proposta de reforma. Considerando em seu conjunto, o Ministério da Educação participou, entre janeiro de 2004 e julho de 2005, de cerca de quatrocentos eventos (seminários, colóquios, mesas redondas, painéis e outros) debatendo o tema da Reforma da Educação Superior.

114. Este é um fato inédito na história republicana brasileira. Pela primeira vez um Anteprojeto de Lei de Reforma da Educação Superior resulta de tão amplo debate, respeitoso da pluralidade de opiniões, que se traduziu no aperfeiçoamento do conteúdo de suas diferentes versões.

115. Os documentos produzidos desde os debates iniciais podem ser sintetizados em três versões. O primeiro define diretrizes e princípios; o segundo afirma e consolida as diretrizes e princípios; o terceiro constitui-se na versão preliminar do anteprojeto de lei e estabelece as normas gerais e a regulação do sistema federal de educação superior.

116. Em que pesem o acompanhamento e a contribuição permanente de todas as entidades, sempre ficou claro, e foi cumprido à risca, que o governo se responsabilizaria pelo teor dos enunciados, tal como apresentado nos três documentos. Eventuais méritos da proposta poderiam e deveriam ser compartilhados pelos atores que ofereceram contribuições ao longo do processo. Da mesma forma, os possíveis e inevitáveis equívocos seriam sempre assumidos como de responsabilidade direta da Comissão Executiva da Reforma da Educação Superior do Ministério e, por extensão, do governo. Ficariam isentas, portanto, as entidades e instituições que têm sido solidárias ao longo do processo.

6.2. COMPROMISSO COM AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

117. A primeira diretriz é a reafirmação do compromisso com a recuperação das instituições federais de educação superior. Assim, seria fundamental, em conexão com as propostas de efetiva autonomia e financiamento apropriado no futuro, assegurar avanços no presente até como forma de conquistar a confiança dos diferentes segmentos da comunidade universitária.

118. Os avanços no financiamento de custeio já estão produzindo resultados positivos nas instituições federais. Todas tiveram, em 2005, um aumento orçamentário mínimo de 34% em comparação ao ano anterior, revertendo uma tendência que já perdurava há mais de dez anos, período em que o montante de custeio foi gradativamente rebaixado. Paralelamente, foi autorizada a abertura de aproximadamente nove mil vagas para docentes a serem preenchidas por concurso até 2006. Reajustes salariais de docentes e servidores técnico-administrativos, ainda que modestos, são maiores do que o somatório de vários anos anteriores. Foi efetivado novo plano de cargos e salários de servidores técnico-administrativos, o que representa uma conquista de quase uma década de espera. A CAPES reajustou em 18% os valores das bolsas de pós-graduação, após quase uma década congelados. A expansão efetiva do setor público, com a criação de novas universidades federais e novos *campi*, é indício forte da vontade política de alterar para melhor o quadro das universidades federais.

119. Esses elementos, somados, são manifestações prévias do compromisso, expresso na versão preliminar do projeto, de garantir às IFES

financiamento compatível com o exercício da autonomia, complementado pelo necessário modelo de orçamento global, com repasses regulares, via duodécimos.

120. Está previsto um processo de subvinculação (mínima de 75% dos 18% obrigatórios dos impostos da União) para efetivação de um fundo que permita, por um lado, assegurar recursos de manutenção das atividades de rotina e, por outro, permitir, por meio de análise rigorosa de mérito das proposições dos projetos de expansão e qualificação da oferta de vagas, especialmente para estudantes em cursos noturnos.

6.3. AVALIAÇÃO E SUPERVISÃO DO PODER PÚBLICO

121. A segunda diretriz refere-se à necessária e urgente recuperação da capacidade do Poder Público de regular, avaliar e supervisionar adequadamente as instituições, sejam elas privadas ou públicas. Sem isso, é impossível propor a melhoria da qualidade e definir o estabelecimento de marcos regulatórios compatíveis com as metas de fazer da educação, em especial no nível superior, um elemento essencial no enfrentamento das desigualdades sociais e regionais, na construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável.

122. O SINAES constitui-se em instrumento fundamental no processo avaliativo, exercido agora de forma transparente, objetiva, completa e apropriada à complexidade da educação superior. Com esse sistema avaliativo, é possível promover uma efetiva regulação. Hoje, o Brasil é um dos países com uma das maiores redes de educação superior em termos mundiais: a maior da América do Sul e a sétima no mundo, enquanto que os Estados Unidos são a vigésima.

123. O sistema privado é extremamente complexo e diversificado. Denominam-se privadas, genericamente, desde instituições comunitárias e confessionais, nas quais lucro não é considerado um fim, até empresas educacionais com finalidade eminentemente lucrativa. Paradoxalmente, nesta última década, surgiram ou se expandiram instituições privadas de qualquer natureza que têm na qualidade do ensino o principal referencial de suas ações, mas também cresceram desordenadamente empresas cujos objetivos, associados ao lucro, deixam em segundo plano os princípios didático-científicos que devem orientar as instituições.

124. A Constituição estabelece que o ensino é livre à iniciativa privada. Sabiamente, porém, esse dispositivo é complementado com a ressalva: “De acordo com o cumprimento de normas gerais da educação nacional e processos de autorização e avaliação estabelecidos pelo Poder Público”.

125. Quando se discute a capacidade regulatória do Estado, é compreensível, ainda que não justificável, que parcela do setor privado, acostumada à uma situação de quase ausência do Estado, manifeste-se criticamente. Certamente, as instituições privadas que têm qualidade só terão a ganhar com um marco regulatório estável, que viabilize a aplicação de regras claras de funcionamento e de avaliação. Seriam graves os equívocos resultantes da falta de entendimento da real diversidade do setor.

126. Assim, o setor privado da educação superior brasileira, respeitadas a sua identidade e complexidade, deve obter com a reforma políticas claras, reconhecimento da sua legitimidade e uma regulação justa, baseada em normas gerais estáveis, via relação com o estado respaldada nos ditames constitucionais de autorização e avaliação. O fato essencial é que há uma discussão em curso acerca da educação enquanto mercadoria ou enquanto bem público. Quem a entende como mercadoria gostaria de vê-la tratada enquanto tal no contexto da OMC. Estes procuram ler o ditame constitucional somente na sua primeira parte (“livre à iniciativa privada”) e esquecem a segunda (“estabelecer normas gerais e avaliar”).

6.4. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

127. A terceira diretriz é o estabelecimento claro de autonomia para as universidades, sejam elas públicas ou privadas. Além da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, a instituição universitária, para fazer jus à denominação “universidade”, deve observar os preceitos de liberdade acadêmica plena, constituir-se em espaço privilegiado de valorização do mérito, do livre pensamento científico, da cultura e das artes.

128. Assim, para que a universidade seja, inequivocamente, um espaço de geração de conhecimentos e solo fértil para inovadoras concepções pedagógicas, marco regulatório deve assegurar, de forma compatível, um ambiente efetivamente democrático, com estruturas colegiadas, carreira definida para docentes, valorização e aprimoramento permanente

de seus funcionários, liberdade de expressão e de livre circulação e pluralismo de idéias. Neste sentido, claramente, a autonomia universitária pertence predominantemente à instituição, à mantida, e não, como querem alguns entender, à mantenedora.

129. Para o pleno exercício de autonomia nas universidades federais, é fundamental um adequado financiamento, gerido em orçamento global e com repasses em duodécimos, via rigoroso acompanhamento pelo Poder Público. Por sua vez, para o setor privado há que ser bem estabelecido um marco regulatório das relações entre as mantidas e as mantenedoras.

130. Observe-se que essa discussão não é sobre os mantenedores em geral de qualquer instituição de educação superior, mas diz respeito, especificamente, à universidade e seu abrangente conjunto de prerrogativas.

6.5. PAPEL ESTRATÉGICO DAS UNIVERSIDADES

131. A quarta diretriz é o reconhecimento do papel estratégico das universidades no contexto nacional. A produção científica brasileira tem dado claras demonstrações de crescimento, tanto em número quanto em qualidade.

132. No entanto, lamentavelmente, tal vitalidade científica, presente em todas as áreas do conhecimento, não apresenta o mesmo ritmo na transferência de inovações tecnológicas ao setor produtivo. Embora o Brasil apresente índices de crescimento na produção científica superiores à média americana e da comunidade européia, a produção de patentes e as transferências ao setor produtivo são relativamente baixas. O segundo setor associado é a formação de professores, em particular, o reflexo em termos de qualidade do ensino de ciências e matemática na educação básica. Sistemáticamente, o país tem ocupado os últimos lugares em avaliações internacionais, o que denota que a qualidade do ensino ministrado precisa ser aprimorada. Cabe à universidade apoiar a escola pública neste esforço.

133. É um desafio gigantesco compatibilizar o demonstrado potencial de crescimento científico, ancorado na excelente e bem distribuída pós-graduação no país, com a geração de produtos capazes de competir nos

mercados externo e interno e de incorporar média e alta tecnologia nos processos produtivos. Assim agindo, pode a Nação tornar-se mais competitiva, gerar mais empregos e melhorar a qualidade de vida de toda população, fechando o ciclo virtuoso do crescimento sustentável. Um país que gera tanto conhecimento científico como o Brasil não pode ocupar, em termos de ensino de ciências e matemática na educação básica, as baixas posições atuais.

134. O papel estratégico das universidades refere-se também às proposições presentes na Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica, que supõe uma adequada compatibilização no que diz respeito à formação de recursos humanos. O Anteprojeto tem o papel de cumprir essa necessária complementação de visão a partir de uma instituição educacional. Da mesma forma, há que se abrir espaço para a formulação de uma política nacional de formação de professores, em coerência com a valorização do trabalho dos profissionais da educação.

6.6. NOVA TIPOLOGIA INSTITUCIONAL E PROGRAMÁTICA

135. A quinta diretriz diz respeito à definição e à futura implementação de uma nova tipologia, que estabeleça de forma rigorosa critérios básicos mínimos para o reconhecimento de uma instituição enquanto universidade, centro universitário e faculdade.

136. O Anteprojeto estabelece três tipos de instituições: as “instituições públicas” mantidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; as “comunitárias” que se distinguem das “particulares”, ambas mantidas por pessoas físicas e jurídicas de direito privado; e as “instituições de pesquisa científica e tecnológica” que promovam cursos de graduação e pós-graduação.

137. Com essa tipologia, associada ao processo avaliativo, será possível estabelecer um adequado conjunto de prerrogativas para cada uma dessas figuras. Enfim, uma política clara e estável de ônus e bônus, que hoje está desregulada e gera competições desleais e nomenclaturas inapropriadas.

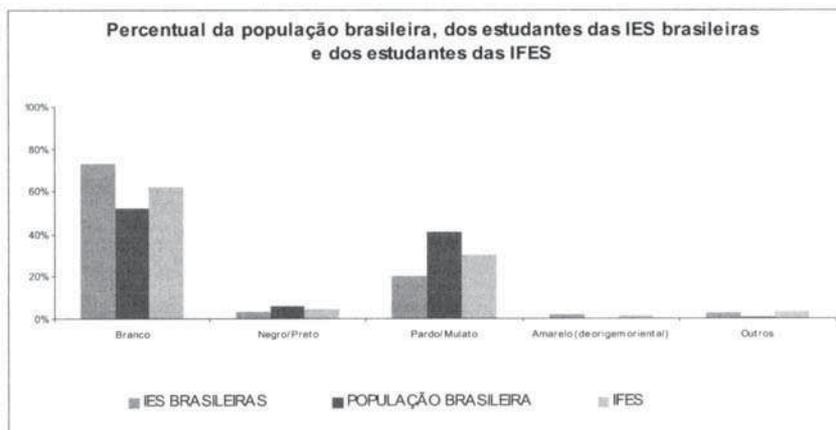
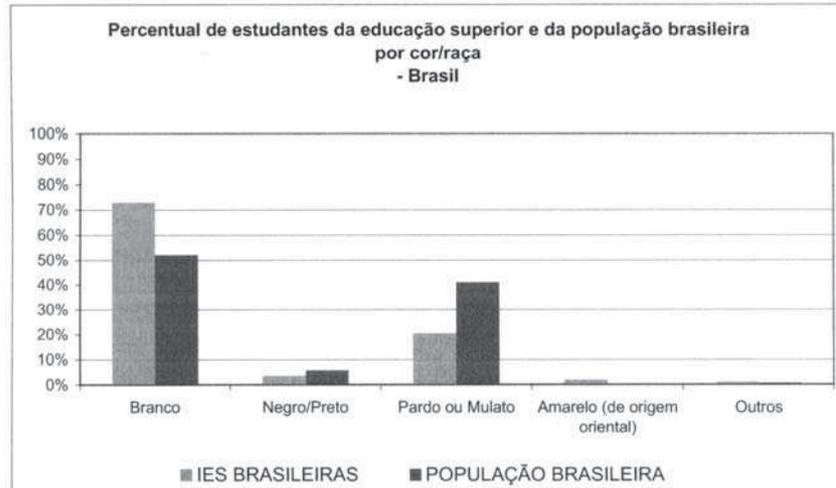
138. A partir da aprovação da lei proposta, uma universidade deve contar com, pelo menos, um programa de doutorado e três cursos de mestrado

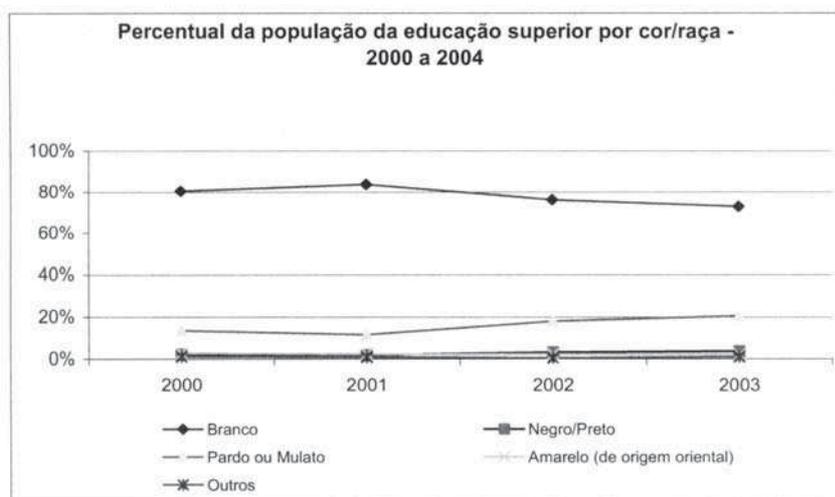
credenciados pelo Ministério da Educação, após passagem pelos rigorosos critérios de avaliação da CAPES. Da mesma forma, estabelece-se claramente a expressa vocação de excelência de ensino aos centros universitários e prevê-se, pela primeira vez, algum nível de prerrogativas para faculdades com avaliação de qualidade positiva. Define também uma hierarquia nos estabelecimentos, desde os centros universitários até as faculdades isoladas.

6.7. POLÍTICAS AFIRMATIVAS

139. A sexta diretriz é a implantação de políticas afirmativas, em particular nas instituições federais. Trata-se de desenvolver ações que modifiquem um cenário no qual somos campeões mundiais em desigualdade e desperdício de talentos. Essa indesejável caracterização leva uma pessoa nascida nos lares mais abastados a concluir um curso superior, mesmo que não tenha propensão aos estudos, não demonstre vocação específica ou talento comprovado. Ao contrário, e de forma perversa, aqueles que nascem nas camadas mais pobres, independentemente da capacidade criativa demonstrada, da clara vocação e talento para estudos, provavelmente, não chegará ao ensino superior. Muitas vezes, tem sua linha de corte muito antes do processo seletivo.

140. A partir da educação, devemos ser capazes de usar todos os dispositivos para superar esse bloqueio de natureza quase exclusivamente econômica. Para tanto, não há uma ação única que possa por si resolver esses graves problemas, mas o somatório de várias ações pode constituir um campo fértil para modificarmos a injusta estrutura social brasileira, rompendo com a barreira da exclusão discriminatória. Comparando os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP com os do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conclui-se que a cor do *campus* é diferente da cor da sociedade: os brancos na sociedade somam 52,0% e no *campus* 72,9%; os negros da sociedade somam 5,9%, no *campus* 3,6%; os pardos da sociedade somam 41%, no *campus* 20,5%, conforme podemos verificar nas tabelas:





141. Em complementação ao Projeto de Lei do Executivo n. 3.627/04, que tramita no Congresso Nacional e refere a processo seletivo como um todo nas instituições federais públicas, a presente proposta de Reforma da Educação Superior visa a estabelecer, complementarmente, políticas de ações afirmativas contemplando metas a serem atingidas em cada curso específico. Neste caso, cada instituição cumprirá a meta de atingir 50%, por curso, no prazo de dez anos, segundo suas próprias definições e acompanhamentos. Poderão aplicar o que se denominou diferencial acadêmico aceitável, segundo o qual uma diferença máxima entre as notas dos últimos ingressos, pelo sistema geral e via políticas afirmativas, é definida a cada momento, autonomamente, em cada instituição pública federal.

6.8. A PÓS-GRADUAÇÃO E A EDUCAÇÃO CONTINUADA.

142. A sétima diretriz diz respeito ao estabelecimento de cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) e seus contornos principais, assim como à expedição de diplomas. A nova proposta estabelece que, no caso dos cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* no país, todos, sem exceção, deverão passar a ser avaliados pela

instância competente da União – a CAPES. Esta proposta atende a demanda de grande parte da comunidade nacional.

143. Define também educação continuada, tanto no pós-médio como após a conclusão da graduação, os quais gerarão certificados, valorizando a formação pessoal e profissional contínua de elevada qualidade científica e técnica. Esta buscará estimular a criatividade, o espírito crítico e o rigor acadêmico-científico e a oferta permanente de oportunidades, de informação e de acesso ao conhecimento, aos bens culturais e às tecnologias. Cuidará, igualmente, da prestação de serviços especializados à comunidade e ao aprimoramento da educação e das condições culturais para a garantia dos direitos sociais e do desenvolvimento socioeconômico sustentável.

6.9. O APRIMORAMENTO DA FORMAÇÃO NA GRADUAÇÃO.

144. A oitava diretriz atesta a relevância de um repensar dos conteúdos dos cursos de graduação. Propõe-se que as universidades se organizem voluntariamente em períodos de formação inicial e profissional. Seria indesculpável que tão importante discussão não estivesse presente nos debates associados à reforma. O certo é que o debate é necessário.

145. O acompanhamento, pelo país, de tudo o que está acontecendo no mundo é fundamental para que nossas estruturas curriculares e nossas propostas pedagógicas sejam repensadas de forma profunda e com o devido tempo. Assim, os experimentos a serem realizados, na modalidade projeto-piloto, devem ser compartilhados pelas instituições. Novas experiências precisam ser socializadas, para permitir que um dia sejam adotadas de forma universal e, se for o caso, que tenhamos acumulado suficiente experiência para evitar precipitações em área tão relevante e sensível.

6.10. RELAÇÃO EDUCAÇÃO SUPERIOR E OS DEMAIS NÍVEIS DE ENSINO.

146. A nona diretriz contempla os vínculos com os demais níveis de ensino. Parte-se da premissa que as instituições de ensino superior, de modo geral, e as universidades públicas, em particular, têm uma colaboração importante no esforço que o país realiza para elevar o padrão

de qualidade da educação básica. Cabe à instituição, em primeiro lugar, a responsabilidade precípua na formação inicial e continuada de professores e demais profissionais da educação. Por isso, a política educacional do Governo Lula promove ativamente a valorização das instituições formadoras, por meio de iniciativas como a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, estimulando a integração entre as universidades e os sistemas estaduais e municipais de ensino. Ao preconizar que pelo menos a metade das vagas nas instituições federais de ensino superior deverão ser preenchidas por alunos oriundos da escola pública, o Anteprojeto de Reforma da Educação Superior cria um poderoso incentivo para que as universidades públicas cooperem de forma mais efetiva com as redes de ensino. O compromisso com a qualidade deve fazer com que as instituições de ensino superior não se preocupem apenas com critérios de seleção, mas se disponham a trabalhar com as escolas públicas, mobilizando todos os segmentos da comunidade acadêmica em prol da melhoria da educação básica.

147. Esta diretriz incorpora, ainda, uma preocupação prioritária em estabelecer o legalmente o proposto na Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – e não implementado ainda – o regime de colaboração entre os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de educação. Registre-se que no ano passado, bem como no decorrer deste ano, avanços significativos têm sido efetivados, com sucessivas reuniões entre o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE).

Brasília, 29 de julho de 2005.

TARSO GENRO

Ministro de Estado da Educação