



Ministério da Educação

REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

REAFIRMANDO PRINCÍPIOS E CONSOLIDANDO DIRETRIZES DA REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Documento II

SUMÁRIO

- 1. APRESENTAÇÃO**
- 2. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA REFORMA**
- 3. A MISSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**
- 4. AS CONDIÇÕES POLÍTICAS PARA A REFORMA**
 - 4.1 Autonomia
 - 4.2 Financiamento
 - 4.3 Avaliação
- 5. AS CONDIÇÕES ACADÊMICAS PARA A REFORMA**
 - 5.1 Relevância
 - 5.2 Equidade
 - 5.3 Qualidade
- 6. AS CONDIÇÕES ESTRUTURAIS PARA A REFORMA**
 - 6.1 Organização
 - 6.2 Gestão

1. APRESENTAÇÃO

O Governo do Presidente Lula estabeleceu, entre suas prioridades na área da Educação, fortalecer o Ensino Superior de modo que possa cumprir, com melhores condições, o papel estratégico que lhe cabe na vida brasileira.

O Ministério da Educação, desde o ano passado, vem promovendo debates e reunindo argumentos com o objetivo de firmar Princípios, definir Diretrizes e estabelecer normas para revigorar a Educação Superior no país.

Após uma série de conferências, debates, oitivas e consultas, o Senhor Ministro de Estado da Educação, Tarso Genro, apresentou no dia 07 de junho passado, um conjunto de proposições com o intuito de apontar os rumos para a implementação da Reforma da Educação Superior.

Dando continuidade ao processo de formalização dos princípios e das diretrizes, vimos apresentar este documento, fruto das contribuições feitas à proposição inicial, recolhidas nas inúmeras reuniões realizadas entre o Ministério da Educação (MEC) e as mais diversas instituições e entidades da comunidade acadêmica, em particular, e da sociedade em geral.

A ampla aceitação, em termos gerais, dos Enunciados permite reafirmar os Princípios, atualizados por novos argumentos, e aprofundar Diretrizes, modificando algumas já apresentadas e incorporando outras mais recentemente sugeridas.

Em seu conjunto, este documento expressa um grau elevado de consenso entre os participantes do debate, notadamente quanto aos temas que são mais relevantes, sem prejuízo de divergências quanto a questões pontuais, justas e necessárias quando se trata de uma questão tão importante para o destino da nação, das instituições e dos próprios indivíduos que a ela dedicam o melhor de seus esforços.

O Plano Nacional de Educação, elaborado para o decênio 2001-2010, determina que ao final do período sejam ofertadas matrículas em cursos superiores correspondentes a 30% da população de jovens entre 18 e 24 anos, consequentemente será necessário dobrar essa população nos próximos seis anos.

O sistema de ensino superior brasileiro é bastante diverso, tanto pela natureza dos vínculos administrativos das instituições quanto pelo tipo de organização de cada instituição. Do ponto de vista administrativo, há o sistema público, mantido pelos poderes Federal, Estadual e Municipal e as Instituições privadas que abrangem instituições confessionais, comunitárias e particulares.

Do ponto de vista acadêmico, o sistema de ensino superior conta com instituições de caráter universitário, que abrange Universidades, Universidades Especializadas e Centros Universitários, e também com instituições não universitárias: Centros Públicos e Privados de Educação Tecnológica, Institutos Superiores, Faculdades Integradas e Faculdades Isoladas, com seus respectivos vínculos com instâncias públicas e não-públicas.

Destaque-se que no complexo e diverso cenário das Instituições Privadas, há desde entidades comunitárias e confessionais, que se constituem, de fato, em organizações públicas não-estatais, até Instituições particulares, com finalidades lucrativas.

O MEC é, simultaneamente, mantenedor das Instituições Federais Públicas de Ensino Superior (IFES), supervisor e regulador do Sistema Federal de Ensino Superior (Público e Privado). A cada uma dessas atribuições, entendida a enorme diversidade do Sistema, correspondem ações distintas e complementares, ainda que em todos os casos a preocupação central com a qualidade presida as medidas a serem adotadas.

A diversidade – administrativa e acadêmica - do sistema não obedece, até o presente momento, a qualquer forma de planejamento, de modo que disparidades regionais, sociais e de

qualidade vêm se perpetuando com a expansão de instituições nos últimos anos, fortemente marcada pela presença do setor privado.

Para alcançar as metas propostas pelo Plano e revigorar o papel estratégico da Educação Superior no Brasil, faz-se necessário aprofundar o debate, definir princípios e diretrizes e, por fim, repactuar as normas que orientam todo o sistema.

O setor público do sistema de ensino superior no país apresenta elevado grau de qualidade, a despeito das imensas dificuldades financeiras que vem atravessando há alguns anos. Avaliações de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão têm demonstrado a média elevada que o sistema alcança e registrado a existência de unidades de excelência, comparáveis às melhores instituições do mundo. Apesar da precariedade e da irregularidade do financiamento, as instituições públicas podem ser apontadas, em linhas gerais, como o marco de qualidade acadêmica a ser tomado como referência.

No entanto, o sistema público é restrito, tanto em número de matrículas quanto na capacidade de contemplar a diversidade regional, social e étnica do país em sua dinâmica. Expandir a oferta de vagas com qualidade e inclusão social é o desafio urgente para todo o sistema de ensino superior, com especial responsabilidade dos sistemas públicos, particularmente do sistema federal.

O sistema não público teve uma expansão desordenada, o que favoreceu o fortalecimento de uma visão mercantilista da educação, em absoluta contradição com os princípios que a definem como bem público. Ainda que muitas instituições não públicas tenham demonstrado zelo pelo valor cultural e estratégico da educação, a ausência de marcos regulatórios nítidos por parte do Estado, e a falta de uma visão sistêmica promovem a dispersão de energias e a fragilização do próprio papel da Educação Superior.

Considerando que discutir Educação implica em abordar as bases de um projeto de nação e um modo específico de desenvolvimento sustentável, há claramente a necessidade da definição de marcos regulatórios distintos (Público e Privado) para o Sistema de Ensino Superior. O sistema misto integrado, regulado pelo Estado, próprio de uma sociedade democrática, plural e multicultural, deve atender a Princípios e Diretrizes bem estabelecidos a partir do interesse público.

Este documento não pretende, naturalmente, esgotar o tema nem sob o aspecto dos diagnósticos nem do ponto de vista dos conteúdos específicos de cada item. Na condição de documento preliminar, ele está aberto a críticas, sugestões, inclusões e exclusões na medida em que essas intervenções caracterizem um processo de crescente compromisso com a transformação da Educação Superior e que sejam a expressão das tensões construtivas, legítimas e necessárias, que se formulam quando se trata de tema de tal magnitude.

O Ministério da Educação, condutor do processo, em diálogo com a comunidade acadêmica e com representantes da sociedade brasileira, tem por objetivo forjar uma Lei Orgânica da Educação Superior como resultado do debate que está em curso e que tem neste documento um de seus marcos.

Bem sucedido, o processo da Reforma deve gerar marcos regulatórios para todo o sistema, recuperando o papel do Estado como normatizador e fiscalizador da Educação, recolocando a educação, em especial a Universidade, no centro de um projeto de desenvolvimento econômico e social, combatendo as desigualdades regionais, eliminando privilégios de acesso e reafirmando direitos culturais em um embate sem trégua contra a exclusão.

2. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

Os Princípios devem orientar as Diretrizes voltadas à construção de uma Lei Orgânica que regule o Sistema de Educação Superior no País, a saber:

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

- i) Gratuidade no ensino nas Instituições do Sistema Público Federal;
- j) Vínculo com os demais níveis de educação, em especial com a formação de professores do outros níveis de ensino.

As Diretrizes Gerais que permitem estabelecer um pacto de qualidade em torno de uma Reforma da Educação Superior, que garanta organicidade e regule o Sistema, podem ser expressas através dos tópicos anteriormente acordados com as entidades em fevereiro/2004: Missão da Educação Superior, Autonomia e Financiamento, Acesso e Permanência, Estrutura e Gestão, Avaliação e Conteúdos e Programas.

Esses tópicos devem ser compreendidos como um conjunto articulado que condiciona cada um de seus componentes. A questão norteadora é a missão da Educação Superior. Através da compreensão da missão podemos encontrar um ponto em que se articulam a ação da instituição acadêmica e as atribuições estabelecidas pelo mandato popular de que o Governo está investido. Em torno da missão equilibram-se a autonomia da instituição universitária e a soberania popular expressa no Programa de Governo.

Autonomia, financiamento e avaliação são aqui consideradas como condições políticas para a realização dessa missão, enquanto qualidade, eqüidade e relevância são condições acadêmicas que, articuladas por estruturas e formas de gestão adequadas, podem garantir a realização dos objetivos.

Cabe ao Estado, prioritariamente, criar as condições políticas, definindo autonomia e prerrogativas correlatas, garantindo condições de financiamento e tributação, estabelecendo processos de avaliação e regulação para o adequado funcionamento do sistema. As instituições são, prioritariamente, responsáveis pelas condições acadêmicas, apresentando e debatendo critérios de qualidade, eqüidade e relevância que atendam às exigências da sociedade. Cabe à negociação sobre as estruturas e formas de gestão estabelecer os parâmetros de funcionamento institucional que garantam o cumprimento da missão da Educação Superior.

Naturalmente todos os tópicos do conjunto importam para todos os interlocutores visto ser o processo da Reforma um processo de concertação em que o método condiciona irremediavelmente a qualidade e o compromisso dos atores com os conteúdos da decisão e com sua implementação.

3. A MISSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A missão das Instituições de Ensino Superior deve ser voltada ao desenvolvimento da nação.

A Reforma da Educação Superior deve ter a capacidade de promover uma profunda reflexão sobre a missão das Instituições de Educação Superior, de modo a reavivar vínculos e explicitar compromissos com valores caros à sociedade brasileira, essenciais à superação dos desafios que a nação estabeleceu.

A missão, construída no debate público que a Reforma estimula, deve significar um ponto de equilíbrio entre a soberania popular e a autonomia do fazer acadêmico, de tal modo que a sociedade

reconheça, na missão proposta, a expressão de um compromisso para o qual se mobilizam recursos humanos, materiais e financeiros.

Às Universidades cabe a missão de criar, desenvolver, sistematizar e difundir conhecimentos, em suas áreas de atuação, a partir da liberdade de pensamento e de opinião, tendo como meta participar e contribuir para o desenvolvimento social, econômico, cultural e científico da nação, promovendo a inclusão da diversidade étnico-cultural e a redução das desigualdades sociais e regionais do país.

As demais instituições de ensino superior, consideradas suas vocações e níveis de organização, devem igualmente assumir a responsabilidade com a atualização do conhecimento e a implementação de processos pedagógicos que valorizem a iniciativa dos estudantes, o trabalho em equipe, o espírito crítico e inovador.

Mais do que nunca, a educação estende-se como um processo ao longo de toda a vida e as Instituições de Ensino Superior devem assumir como sua missão viabilizar o acesso à aprendizagem permanente, contribuindo para a elevação dos níveis de informação de toda a sociedade.

Do mesmo modo, as instituições têm compromisso em contribuir para o desenvolvimento e melhoria da educação, em todos os níveis.

É missão de todas as Instituições de Ensino Superior garantir, na formação de seus estudantes, valores éticos diante da sociedade e do conhecimento.

Esta ampla missão da Instituição de Ensino Superior está articulada com o projeto de uma nação livre e soberana, especialmente neste momento em que forças poderosas atuam no sentido de neutralizar o papel regulador do Estado e diluir suas responsabilidades sobre o bem comum. A internacionalização, própria à esfera do conhecimento, da ciência e das artes, deve ser assumida como forma de fortalecer os compromissos com o desenvolvimento de nosso país e a promoção da justiça social. Mais do que nunca, portanto, torna-se necessário reafirmar os vínculos da Educação Superior com o destino da nação e de seu povo.

4. AS CONDIÇÕES POLÍTICAS PARA A REFORMA

A Reforma da Educação Superior no Brasil implica em viabilizar as condições políticas para sua implementação, de modo interligado com as condições acadêmicas que traduzem a natureza da Universidade e as condições estruturais que tornam possível a produção de conhecimento e a formação de cidadãos e cientistas.

Cabe às Universidades e às demais instituições de ensino superior o papel de liderança intelectual, científica, cultural e tecnológica na promoção do desenvolvimento dirigido à superação das desigualdades ainda existentes em nosso país. O debate sobre autonomia, financiamento e avaliação da Educação Superior considera a natureza estratégica dessas instituições para o projeto de nação que estamos construindo.

O Sistema de Educação Superior no Brasil é bastante complexo, quer pela natureza dos vínculos administrativos das instituições, quer pela magnitude e complexidade de cada uma delas. A dimensão e a diversidade desse sistema impõem a necessidade de regulação e de articulação de modo a garantir que a Educação seja tratada e reconhecida como um bem público relevante para toda a sociedade brasileira, desempenhando um papel fundamental na promoção da igualdade e da eqüidade de oportunidades, tanto para os indivíduos como para todas as regiões do país.

O Ministério da Educação está comprometido com a expansão do ensino superior, com qualidade e inclusão social, atribuindo às instituições públicas a função de referência para todo o sistema. Equacionar estes três elementos – autonomia, financiamento e avaliação – torna-se, portanto, uma decisão política de longo e duradouro impacto na vida brasileira.

4.1 Autonomia

O pressuposto da Educação Superior é a liberdade acadêmica, argumento central da justificativa da existência dessas instituições e valor maior que deve ser zelado e preservado por todos os integrantes do sistema. Liberdade acadêmica é o compromisso ético que sustenta os vínculos institucionais e profissionais de todos que atuam na Educação Superior. A autonomia é, para a instituição universitária, o correlato jurídico da liberdade acadêmica. Em ambos os casos, à concessão que a sociedade faz corresponde a um grau de responsabilidade com o passado, o presente e o futuro dessa sociedade.

Para exercer sua missão e cumprir seu papel, as Instituições de Ensino Superior (IES) devem contar com as condições jurídicas, administrativas, financeiras e de gestão necessárias. Devem, igualmente, comprometer-se com práticas de avaliação que tanto contribuem para o aprimoramento da própria instituição quanto apresentam à sociedade os modos pelos quais realizam a missão que lhes foi confiada, uma vez que a Educação Superior é um bem público.

A Autonomia é inerente ao conceito de Universidade e é condição indispensável ao funcionamento pleno desta Instituição. A própria figura jurídica da Universidade merece ser diferenciada pelo atributo que a Constituição, através do Art. 207, lhe confere. Portanto, a natureza de sua vinculação administrativa (pública ou privada) não deve limitar o exercício da autonomia, antes pode indicar a que tipo de ente mantenedor deve a autonomia estar garantida. É preciso que sejam criadas as condições jurídicas e administrativas para uma relação autônoma entre mantenedoras e mantidas, também no setor privado, para que o título Universidade seja justificado.

Algumas IES poderão usufruir de prerrogativas administrativas e acadêmicas atribuída pelo MEC, desde que comprovem alta qualificação para o ensino ou a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo poder público. Através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), assim como de outros instrumentos de controle público. Tal certificação de prerrogativas, renovável periodicamente, deve levar em conta a heterogeneidade e pertinência do Sistema, dentro de suas diversidades regionais e vocacionais.

4.2 Financiamento

O exercício da autonomia nas IFES demanda financiamento público estável e impõe sua garantia. As IFES enfrentaram anos de insuficiente orçamentação e, não obstante, foram capazes de superar imensos obstáculos e mantiveram sua qualidade. A autonomia e o financiamento em bases acordadas devem contribuir para liberar energias inovadoras, recuperar o valor de seus docentes e técnico-administrativos, resgatando o prestígio da Universidade Pública de modo a renovar o cenário da Educação Superior no Brasil. Essas Instituições constituem um patrimônio de fundamental importância para o País e representam um padrão de qualidade de referência nacional.

Para tanto, propõe-se a discussão sobre o estabelecimento em lei que, particularmente, a autonomia das Universidades Federais será também assegurada pela aplicação vinculada da receita resultante de impostos federais na forma do Art. 212. A lei deverá também instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior, o qual deverá ser integrado por parcela equivalente, em cada ano, a um mínimo de setenta e cinco por cento dos recursos aos quais se refere o artigo mencionado, resultantes da arrecadação de tributos da competência da União. Deverá ficar explicitado que ao Fundo criado nestes termos não se aplicam contingenciamento ou qualquer desvinculação de recursos orçamentários. Além disso, os recursos deste Fundo serão entregues às IFES em duodécimos mensais na forma da lei complementar que disporá sobre a organização do Fundo criado e os critérios de distribuição de seus recursos entre as IFES, assim como sua fiscalização e controle.

O financiamento das IFES, a ser disciplinado em lei complementar, deverá ser composto de dois itens: (a) Fundo de Manutenção das IFES, composto por parte substantiva do Fundo, para cobrir as despesas correntes com pessoal, manutenção e outros gastos essenciais à continuação de suas atividades, cujos recursos serão transferidos por meio de critérios estáveis e utilizados em regime de orçamento global e (b) Fundo de Desenvolvimento das IFES, integrado por fração do Fundo instituído especificamente para financiar a expansão, a inovação e a gestão eficaz das Instituições. A garantia da manutenção e uma adequada política de expansão deverão estar associadas a um compromisso-contrapartida de qualidade, inclusão e aumento da oferta de vagas em Instituições Públicas. Nestes termos, a meta deve ser a duplicação da oferta de vagas nas IFES, especialmente nos cursos noturnos, nos próximos quatro anos.

É preciso garantir jurídica e administrativamente que o Fundo não seja constituído como ente jurídico próprio, mas sim como uma operação de natureza contábil que execute a transferência dos recursos acordados em duodécimos.

No caso das Universidades Federais, garantida suas autonomias e diversidades combinadas com políticas de ações unificadas, estamos propondo que seus dirigentes, democraticamente escolhidos por suas comunidades, deverão apresentar, para análise junto ao Ministério da Educação, um plano de trabalho, com projeção de curto,médio e longo prazo - Plano de Desenvolvimento e Gestão- , com itens específicos relativos à manutenção e à expansão da instituição. Caberá ao Ministério da Educação a análise, aprovação e acompanhamento da execução do Plano acordado, assim como garantir o devido financiamento e oferecer instrumentos adequados para propiciar mecanismos inovadores de gestão.

Destaque-se a necessidade de instituir dispositivos regulatórios que subordinem as Fundações conveniadas com as IFES ao interesse público e às finalidades principais da Universidade Pública, explicitados nos PDG's de cada Instituição.

Com relação às Instituições Públicas Estaduais e Municipais, deve-se avaliar a possibilidade de conjugar a expansão desse Sistema de forma negociada, entre Estados e União, através de mecanismos específicos. É importante que as instituições públicas estaduais e municipais integrem um sistema público de ensino superior, capazes de formular planos articulados, otimizar infra-estrutura existente, enfrentar e superar as desigualdades regionais. Para tanto, as IES estaduais e municipais devem dispor da autonomia ou das prerrogativas correspondentes, tais como as IFES e as privadas.

No caso das Instituições Privadas de Ensino, os dispositivos pelos quais o Estado tem subvencionado o setor, no que diz respeito a financiamento, têm sido basicamente através de desoneração tributária, prevista em lei, e de financiamentos diretos aos estudantes (FIES). Entendemos estes e outros dispositivos como legítimos, desde que eles não onerem os percentuais previstos legalmente (18% dos tributos da União e 25% dos Estados e Municípios) como aplicações mínimas em Educação.

Está em discussão a constituição de um Fundo Setorial de incentivo à pesquisa nas IES privadas. Tal Fundo teria como fonte de financiamento o próprio sistema do ensino superior privado.

4.3 Avaliação e Regulação

A avaliação é peça fundamental da vida universitária e parte integrante e indissociável da Autonomia. É ela que permite cumprir adequadamente a missão social das Instituições de Ensino Superior.

A Universidade tem condições de se auto-governar, respeitada a legislação existente, na medida em que atender com os meios adequados às finalidades definidas pela sociedade que a mantém. Se a sociedade define os fins mais amplos, a Autonomia consiste em responsabilizar a Universidade pela escolha dos meios, que incluem todo o juízo sobre a qualidade científica e os procedimentos administrativos que melhor a promovam.

A exigência de avaliação vale tanto para as IES financiadas quase integralmente com recursos públicos, quanto para aquelas que são custeadas pelas mensalidades dos alunos, porque em todos os casos é a sociedade que mantém o sistema de ensino superior tendo, portanto, direito a ser informada sobre a sua qualidade.

A sociedade brasileira delega ao meio acadêmico a importante tarefa de realizar pesquisas científicas e tecnológicas, formar recursos humanos em nível profissional e aprimorá-los na pós-graduação, com a finalidade de alavancar nosso desenvolvimento social, cultural e econômico. Portanto, uma boa avaliação cumpre dois fins principais. O primeiro é o de legitimar, aos olhos da sociedade, o papel especial que é conferido à pesquisa e à formação universitárias. O segundo é, por isso mesmo, o de garantir que essa pesquisa e formação sejam da melhor qualidade possível. A

questão da excelência não é, portanto, um fim em si, nem uma imposição apenas formal, mas se entende neste quadro: como pode o mundo acadêmico servir, da melhor forma, à sociedade brasileira.

Da avaliação decorrem consequências e estas devem estar voltadas à projeção de cenários futuros para as Instituições. Sem dúvida, ela incide sobre um período recente de atividades e, além disso, leva em conta o histórico da instituição – mas o seu sentido está em conectar-se, profundamente, com o futuro. Ela atribui valores e, portanto, seus resultados devem implicar um conjunto de ações. A avaliação só tem cabimento quando prepara a ação. Por isso, ela deve ser o mais rigorosa possível. Neste sentido, a experiência histórica da CAPES, bem como as referências internacionais, mostram a necessidade de que haja, primeiro, uma auto-avaliação, que deve culminar numa avaliação efetuada por especialistas externos à instituição e que produza resultados tais como: incentivos e maior autonomia para as instituições mais bem avaliadas; acompanhamento, advertências e finalmente sanções, que podem ir até o fechamento, no caso das instituições mal avaliadas.

Dessa forma, a avaliação atende ao triplo papel de proteger a sociedade, através de medidas contra instituições que ofereçam cursos sem a devida qualidade, de promover a redução das desigualdades, estimulando as instituições que em seu plano de desenvolvimento e em sua prática se proponham a subir de um patamar regular para outro mais qualificado, e a incentivar a excelência, investindo nas instituições que estejam num nível de qualidade comparável à de suas melhores congêneres internacionais.

Para cumprir o papel que cabe ao processo de Avaliação, o Ministério da Educação já está executando o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Educação Superior, instituído pela Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, que tem por objetivo assegurar o processo nacional de avaliação institucional, de cursos e de desempenho acadêmico. Para tanto, integra três instrumentos com base em uma concepção global, ao articular avaliação e regulação, através de um processo de identificação de mérito e valor das Instituições, Públicas e Privadas, tendo como norte o cumprimento da “missão pública” da Educação Superior. A responsabilidade social da Instituição é um dos objetivos que deve ser ressaltado, bem como o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos, centrados na valoração da qualidade acadêmica.

A partir da implantação do SINAES, o Estado deve recuperar seu efetivo papel regulatório, ao estabelecer regras claras de ingresso e permanência no Sistema de Ensino Superior. Essas têm como base o rigor acadêmico da qualidade, bem como as necessidades sociais de expansão do Sistema. A avaliação é a referência básica às atividades de supervisão e regulação.

Os resultados da avaliação, portanto, constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão que deverão ser implementados visando a efetiva função reguladora do Estado. A CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior é o órgão nacional e representativo de coordenação e supervisão do SINAES, e tem o papel de integrar os resultados da avaliação possibilitando a formulação de propostas para o desenvolvimento das instituições de Educação Superior. O SINAES/CONAES são pilares fundamentais da Reforma da Educação Superior e partes integrantes e indissociáveis de outros pilares, tais como autonomia universitária e financiamento. Por exemplo, na expedição de prerrogativas especiais às figuras de faculdades, faculdades integradas e Centros Universitários, o SINAES/CONAES, em consonância com a

Secretaria de Ensino Superior do MEC (SESu) e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológico (SETEC), o Instituto Nacional de Estatística e Pesquisas (INEP) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), representarão elementos centrais nessa definição.

Nos processos de avaliação e regulação é necessário buscar – respeitado o pacto federativo – melhor interação entre os Conselhos Estaduais de Educação com o CNE – Conselho Nacional de Educação, assim como entre a SESu, a SETEC e as Secretarias Estaduais, permitindo um adequado e desejável compartilhamento dos critérios de avaliação e dos dispositivos de supervisão do Sistema Federal de Ensino Superior.

A CAPES deve ser um elemento fundamental no processo de avaliação e supervisão do Sistema, constituindo-se, além disso, em modelo pela experiência e prestígio acumulado. Como exemplo, que as comissões de avaliação designadas pela CONAES devam ser compostas por profissionais de alto nível e externos à Instituição avaliada.

5. AS CONDIÇÕES ACADÊMICAS PARA A REFORMA

A Reforma da Educação Superior no Brasil exige condições políticas e acadêmicas para sua implementação. Neste sentido, impõe que seja realizado um amplo e sistemático debate sobre as condições acadêmicas necessárias e que as instituições cumpram a missão que lhe é confiada pela sociedade brasileira. Ainda que possa haver discordância quanto a um conjunto de aspectos que qualificam uma instituição, os debates realizados sobre as propostas de Reforma reafirmaram um consenso em torno de três condições fundamentais para a Educação Superior: relevância, eqüidade e qualidade.

Por relevância, entende-se o conjunto de questões relativas à importância e ao papel das Instituições de ensino superior na sociedade, a capacidade que têm de articularem-se com as demandas locais sem prejuízo da necessária participação na formulação internacional das áreas de conhecimento que a integram. Além do ensino, cujo projeto político-pedagógico deve transcender a mera preparação para o mercado, preocupando-se em oferecer aos estudantes tanto a formação geral quanto a preparação para o aprendizado constante, também a pesquisa e a extensão têm papel importante em fortalecer a relevância das instituições de ensino superior, com especial atenção às suas articulações locais e aos saberes aí disponíveis.

Por eqüidade deve-se entender a capacidade das Instituições de ampliar o acesso e garantir a permanência de integrantes dos diversos grupos sociais e culturais que compõem a sociedade brasileira, em sua rica diversidade étnica e cultura e distribuição regional.

Por qualidade, entende-se o desenvolvimento de programas e conteúdos disciplinares que contribuam para o aprendizado de uma atitude crítica e interrogativa que deve acompanhar o formando em toda a sua futura vida profissional. A qualidade acadêmica deve estar envolvida em todos os aspectos da formação, seja no ensino, na pesquisa e na extensão, e sua preocupação contemporânea deve estar centrada na superação dos processos de isolamento que separam tanto as atividades fins como as disciplinas de diferentes áreas de conhecimento. O resultado disso inibe a criatividade e a inovação no ambiente universitário.

5.1 Relevância

A Instituição de Ensino Superior deve ser relevante em pelo menos três aspectos:

- a) Para a comunidade acadêmica que a constitui, oferecendo um processo de formação dinâmico e articulado, superando as barreiras que se estabeleceram tanto entre o ensino, a pesquisa e a extensão, como também entre as diversas áreas de conhecimento;
- b) Para a comunidade em que está situada, demonstrando capacidade de interagir com a sociedade envolvente, seus valores, necessidades, potenciais e saberes, dispondo dos saberes que mobiliza e tendo sensibilidade para integrar os valores de sua vizinhança, contribuindo para sua sistematização, crítica e difusão;
- c) Para a comunidade de conhecimento em que está integrada, por força de sua especialização e dos saberes de que dispõe; é necessário que seu enraizamento local contribua para sua articulação internacional, uma vez que o País necessita participar como sujeito da nova reorganização mundial onde o conhecimento tem papel estruturador.

A mundialização do conhecimento exige que as instituições brasileiras tenham especial atenção para o caráter dialético das relações local/global. A preocupação com os processos de internacionalização devem ser traduzidas em políticas que promovam maior aproximação com instituições estrangeiras e internacionais a partir de relações que valorizem a contribuição nacional e coloquem nossas instituições na condição de sujeitos de processos bi e multilaterais de cooperação.

5.2 Eqüidade: acesso e permanência

O acesso às IES se fará por processo seletivo que deverá constar do PDI ou PDG de cada Instituição, devendo levar em consideração, de forma parcial ou total, os resultados do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), tornado obrigatório para todos os concluintes do Ensino Médio. Pretende-se com esta obrigatoriedade que o Ensino Médio cumpra os conteúdos de suas diretrizes curriculares, de acordo com as políticas traçadas para este segmento do ensino. A melhoria progressiva da qualidade do Ensino Médio público é, por certo, a mais eficiente política de inclusão social no que diz respeito ao acesso à Educação Superior. Neste sentido, a efetivação do FUNDEB é parte integrante da Reforma da Educação Superior, conectando duas das mais importantes prioridades do MEC assim como do Governo Federal.

Aprofundar a política de cotas nas IFES, priorizando alunos provenientes do Sistema Público e, dentre eles, via cotas étnicas, em acordo com os índices regionais do IBGE. Além do mínimo de 50% por processo seletivo para alunos que cursaram integralmente o Ensino Médio em escolas públicas, é preciso que gradativamente seja aplicado o mesmo critério por Curso (por exemplo, começando em mínimo de 10%, crescendo 10% ao ano, até atingir 50%). Igualmente promover uma discussão onde possam ser abordados novos elementos, tais como um diferencial máximo entre as notas dos ingressos via cotas e os demais, evitando discrepâncias maiores e como garantia de qualidade acadêmica. Da mesma forma, tal diferencial pode ser pensado como decrescente ao longo

dos anos (por exemplo, 20% nos dois primeiros anos de aplicação, 15% nos dois anos seguintes e 10% nos demais), dado que o Ensino Médio público deverá gradativamente ser recuperado.

A nova Lei Orgânica deverá considerar a implementação nas IFES de formas de apoio material aos estudantes carentes com comprovado bom rendimento escolar, como bolsas de trabalho, implantação do Programa de Primeiro Emprego Acadêmico e a ampliação dos cursos noturnos, como ações fundamentais para permitir a presença de estudantes que não disponham dos recursos suficientes, garantindo a sua permanência pelo tempo necessário para a sua adequada formação. Nesse contexto, a Loteria Especial para Financiamento da Bolsa-permanência nas IFES deverá cumprir papel relevante.

A possibilidade de acesso deve implicar acesso ao Curso pretendido mais do que limitado aos Cursos eventualmente ofertados. O processo de expansão do Ensino Superior foi conjugado com forte concentração regional e de áreas de conhecimento.

5.3 Qualidade - Conteúdos e Programas

A flexibilização dos currículos dos cursos de graduação será estimulada de modo a permitir aos estudantes uma experiência de estudos mais rica e diversificada, com ênfase em atividades formativas. Serão valorizadas as atividades extra-curriculares e a implantação de procedimentos que favoreçam a mobilidade entre diferentes programas de formação.

Propõe-se, para ampla discussão, que as Universidades possam organizar-se de modo a oferecer um ciclo inicial de formação, com duração mínima de dois anos, após o qual o estudante receberá um título próprio - Estudos Universitários Gerais -, sem valor de habilitação, correspondente à formação básica em nível superior. A criação de um ciclo inicial de formação apresenta-se como uma reformulação capaz de contribuir para promover a formação multidisciplinar e fortalecer as capacidades de compreensão e de expressão oral e escrita, assim como de conceitos de ciências em geral, visando o pleno desenvolvimento da capacidade crítica e criativa necessária à formação de cidadãos e profissionais que participarão do projeto de futuro da nação. Um modelo, que não se pretende único à medida que seriam incentivados diversas e simultâneas experiências no país, consistiria de disciplinas de caráter geral para todos os estudantes e outras voltadas, especificamente, às grandes áreas do conhecimento (ciências da vida, ciências naturais e exatas, ciências humanas e sociais, artes e arquitetura). Tal Ciclo, se bem estruturado, permitiria aos alunos uma formação mais ampla, preparando-os melhor para os desafios do mundo atual, e evitando uma tendência à especialização prematura. A introdução de tal modalidade deverá ser conjugada com a melhoria do Ensino Médio, propiciando a entrada nos Cursos Superiores de estudantes em níveis melhores do que os atuais. Caberá a cada Universidade definir se nessa etapa também deverão simultaneamente constar disciplinas específicas de cada Curso. Importante destacar que devem ser incentivadas, dentro do contexto da autonomia, diferentes modelos que possam trocar experiências em direção à criação de um modelo original brasileiro, porém, em consonância com as transformações que ocorrem no mundo acadêmico contemporâneo. A flexibilidade curricular nos anos subsequentes, nos termos preconizados pela LDB, será fator primordial para que o estudante possa seguir sua formação em rumos que otimizem o seu aprendizado dentro dos limites de seu interesse, fator básico para a conclusão do Curso.

Debater as bases preliminares em direção a um processo de integração disciplinar, em consonância com a melhores Instituições do mundo, que promova no futuro a possibilidade de mobilidade global entre os Programas de Graduação e Pós-Graduação.

O processo de desenvolvimento pessoal no qual educadores e educandos interagem, predominantemente, por meio da utilização didática das tecnologias da informação e da comunicação – Educação a Distância – demanda um sistema peculiar de gestão e avaliação com o objetivo de acompanhar a qualidade do ensino e da aprendizagem.

6. AS CONDIÇÕES ESTRUTURAIS PARA A REFORMA

As condições estruturais da Reforma da Educação Superior sustentam e intermedian condições políticas e acadêmicas visando o cumprimento da missão das IES para o desenvolvimento do País. As condições estruturais abrangem o funcionamento das IES expressas necessariamente, em organismos de coordenação das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão. A gestão destas condições é determinada pela administração de recursos e de pessoal e dirigida à qualidade e avaliação. Como fator determinante de todo este processo está o corpo docente cuja carreira deve ser adequada à qualidade e definida por mérito.

6.1 Organização

A autonomia conferida às instituições de ensino superior deve possibilitar que estas se organizem por ramos de conhecimento, especialização e destinação do ensino, possibilitando a atualização e modernização da estrutura acadêmica em consonância com as mudanças estruturais em curso em importantes Universidades em todo o mundo. Particularmente, as Universidades Tecnológicas podem constituir-se em interessante modelo a ser melhor explorado, tendo por função ensinar e pesquisar todos os ramos da ciência e tecnologia, mas com enfoque na aplicação de conhecimentos vinculados ao processo produtivo. Os profissionais formados por esses estabelecimentos devem caracterizar-se pela amplitude da sua formação, incluindo formação humanística, com ênfase na aplicação de conhecimentos científicos e tecnológicos na implementação de soluções e inovações produtivas, tanto vinculados à indústria como através de suas próprias iniciativas empreendedoras.

Um novo modelo de instituição de ensino implica em nova estrutura organizativa que possam refletir adequadamente os avanços epistemológicos, a interdisciplinaridade, as características do projeto pedagógico dos cursos das instituições, a relação entre a missão da Universidade e os projetos locais e nacionais, controlados por sistemas avançados de gestão e um novo plano de carreira.

Entende-se que a atual estrutura departamental deve ser reavaliada e substituída conforme decisão autônoma de cada IES, respeitados os seguintes princípios:

- a) propiciar ao ensino uma maior e mais adequada conexão com a produção e a extensão do conhecimento, resultando em melhor qualidade da aprendizagem;

- b) definir melhor aproveitamento dos docentes e técnico-administrativos, levando-se em conta a transversalidade do conhecimento, do ensino de graduação e de pós-graduação, da pesquisa e da extensão;
- c) obter melhor acompanhamento e supervisão, através da simplificação burocrático-administrativa, assim como imprimir uma funcionalidade mais adequada entre as atividades docentes e técnicas, e
- d) potencializar o aproveitamento de recursos financeiros disponíveis.

Entende-se também como parte fundamental desta Reforma, a constituição de um Conselho Social ou Comunitário que articule e integre a Instituição ao seu entorno social. Esse Conselho terá a finalidade de prestar contas a todos os setores da sociedade que possuam interface com a Universidade, tais como trabalhadores, empresários, institutos de pesquisa.

6.2 Gestão

Garantida a predominância docente nos órgãos colegiados, o processo de consultas à comunidade universitária, por ocasião da eleição direta para Reitor nas IFES, deve ser definido, autonomamente em cada Universidade, permitindo explorar diferentes modelos de eleição e participação discente e de técnico-administrativos.

Entende-se, no caso específico das IFES, que a defesa do PDG pelo Reitor junto ao MEC, nos termos aqui previstos, deve constituir-se em momento especial no qual o poder executivo, representante dos interesses gerais da nação, harmoniza-se e estabelece coerência com os interesses específicos de cada Instituição.

A reeleição para Reitor deve ser revista, à luz das experiências realizadas, e a partir da discussões sobre a pertinência da manutenção deste dispositivo.

Entende-se que o Plano de Carreira para o corpo docente e corpo técnico-administrativo deve ser sustentado por sistemas de avaliação e progressão por mérito, e a estabilidade seria uma conquista desta progressão.

São consideradas anacrônicas as atuais denominações atribuídas aos cargos docentes do Plano de Carreira, porquanto remanescentes do sistema de cátedras. Neste sentido é necessário que estes cargos sejam adequados às novas estruturas das IFES, contemplado especificamente, os seguintes princípios:

- a) prever para a Carreira Docente o alargamento do nível saturado do cargo “Adjunto IV” em direção ao nível de “Professor Titular”, o qual não deverá mais corresponder necessariamente a um novo ingresso na Carreira;
- b) propiciar o ingresso no nível de “Professor Titular” que poderá ser subdividido em quatro níveis, para promoção, a qual não deverá ser automática mas sujeita à seleção ou concurso

com membros examinadores externos. Os critérios devem ser fixados a partir das prioridades e orçamentos de cada Instituição. Os atuais professores titulares seriam automaticamente incluídos ao final da Carreira, por exemplo, “Titular IV”;

- c) estabelecer uma Carreira que tenha no salário base a substância dos proventos, incluindo ao máximo as gratificações no básico de cada nível da Carreira.

No Plano de Carreira Docente das IFES é importante prever extensão do regime probatório, após a aprovação em concurso, bem como a avaliação mais rigorosa, incluindo membros externos à Instituição, ao final do período.

Na mesma perspectiva, o regime de Dedicação Exclusiva deve ser condicionado a rigoroso acompanhamento individual, com avaliações periódicas e comprovação de produtividade acadêmica.

Mesmo com a implantação de um Plano de Carreira Docente, torna-se também fundamental a simplificação dos processos de contratações, por tempo determinado, de profissionais altamente qualificados (doutores ou de notório saber, tais como detentores de experiência profissional relevante em determinadas tecnologias ou segmentos produtivos), para atuação na graduação e na pós-graduação.

Brasília, 2 de agosto de 2004.



Ministério da Educação

REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
(Documento II)

CONDIÇÕES POLÍTICAS, ACADÊMICAS E ESTRUTURAIS

