

CRENCIAMENTO E RECRENCIAMENTO DE UNIVERSIDADES: NORMAS DO CNE AGRIDEM O PRINCÍPIO DE LEGALIDADE E O BOM SENSO

Celso da Costa Frauches¹

PRINCÍPIOS DE LEGALIDADE

A existência e a autonomia das universidades estão assegurados pelo art. 207 da Constituição de 88, nos seguintes termos:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

A presença da livre iniciativa na educação é assegurada pelo art. 209 da Constituição, transcrito em seguida:

*Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.*

A “autorização” prevista no art. 209 foi transformada em credenciamento e recredenciamento, pelo art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – a LDB. Esse dispositivo prevê sanções para a iniciativa privada e mais recursos para as IES públicas, para o saneamento de deficiências. Eis a sua redação:

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em desc credenciamento.

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

O art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996, fixa os seguintes pré-requisitos para o credenciamento e o recredenciamento de universidades:

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

O art. 53 da mesma Lei, embora não haja essa exigência no art. 207 da Constituição, estabeleceu as atribuições de autonomia das universidades, como vai transcrito a seguir:

¹ Consultor sênior do Ilape e consultor educacional da Abmes.

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com o capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

II - ampliação e diminuição de vagas;

III - elaboração da programação dos cursos;

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;

V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente.

As alíneas e e f do art. 9º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 – a primeira LDB –, com a redação dada pelo art. 20 da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31/8/2001, aprovada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001², dão à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação competência para deliberar sobre normas de atos autorizativos³ e, especificamente, para o credenciamento e o credenciamento de universidades e centros universitários, nos seguintes termos:

Art. 9º As Câmaras emitirão pareceres e decidirão, privativa e automaticamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho Pleno.

§ 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior:

a) ...

e) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o credenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação; (redação dada pelo art. 20 da MP 2.216-37, de 31/8/2001, aprovada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11/9/2001)

f) deliberar sobre o credenciamento e o credenciamento periódico de universidades e centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos; (redação dada pelo art. 20 da MP 2.216-37, de 31/8/2001, aprovada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11/9/2001)

² Esses dispositivos foram alterados, anteriormente, pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, recepcionada pela Lei nº 9.394, de 1996 – a LDB vigente.

³ Credenciamento e credenciamento institucional; autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores.

NORMAS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

O Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino, com fundamento nos arts. 9º, incisos VI, VIII e IX, e 46, da Lei nº 9.394, de 1996, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei do Processo Administrativo), e na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (Lei do Sinaes).

O art. 10 do Decreto nº 5.773, de 2006, diz que o funcionamento de instituição de educação superior e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Poder Público, estabelecendo, no § 1º, as modalidades de atos autorizativos, caracterizados como “atos administrativos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como suas respectivas modificações”. Um imenso “cartório” sem qualquer conexão efetiva com a melhoria contínua da qualidade da educação superior.

A Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, que institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de atos autorizativos e de supervisão das IES do sistema federal de ensino, na realidade, estabelece um complexo ritual administrativo para esses atos e procedimentos, indo muito além do decreto e da lei. O e-mec, que a portaria instituiu, é um monstro surgido das fornalhas de gênios da tecnoburocracia e da informática, não funcionando regularmente desde a sua criação até esta data. Não existem “janelas” para diversos pleitos das IES privadas, impedindo ou dificultando ações dessas instituições com vistas à melhoria e ao desenvolvimento das funções universitárias e de planejamento e gestão. As IES federais, universidades e institutos, que também integram o sistema federal de ensino, são criadas pelo presidente da República e não estão sujeitas ao cumprimento das mesmas normas aplicadas à livre iniciativa. Essa é a realidade, embora a Constituição e a Lei não façam nenhuma distinção entre instituições públicas e privadas.

A Resolução CES/CNE nº 2, de 7 de abril de 1998, em vigor, regulamenta o disposto no inciso I, art. 52 da Lei 9.394, de 1996, estabelecendo que “a produção intelectual institucionalizada consiste na realização sistemática da investigação científica, tecnológica ou humanística, por um certo número de professores, predominantemente doutores, ao longo de um determinado período, e divulgada, principalmente, em veículos reconhecidos pela comunidade da área específica” (Art. 1º).

O art. 2º diz que a produção intelectual institucionalizada será comprovada:

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

No caso da alínea “b”, § 1º do art. 2º, a produção intelectual institucionalizada deve ser comprovada por intermédio dos seguintes indicadores:

I. participação dos docentes da instituição em congressos, exposições, reuniões científicas nacionais ou internacionais, e, especialmente, nos congressos nacionais da respectiva área com apresentação de trabalhos registrada nos respectivos anais;

II. publicação dos resultados dos trabalhos de investigação em livros ou revistas indexadas ou que tenham conselho editorial externo composto por especialistas reconhecidos na área;

III. desenvolvimento de intercâmbio institucional sistemático através da participação de seus docentes em cursos de pós-graduação, troca de professores visitantes ou envolvimento em pesquisas interinstitucionais;

IV. desenvolvimento de programas de iniciação científica, envolvendo estudantes dos cursos de graduação correspondentes às temáticas investigadas.

O § 2º prevê que, na avaliação do inciso II (“publicação dos resultados dos trabalhos de investigação em livros ou revistas indexadas ou que tenham conselho editorial externo composto por especialistas reconhecidos na área”) considerar-se-á o número de publicações e de comunicações apresentadas em congresso, devendo, nos últimos três anos, este número ser equivalente, no mínimo, a 9% do número de docentes. A avaliação aqui considerada concerne àquela desenvolvida pelo docente durante a vigência do seu contrato com a instituição (§ 3º).

A Portaria MEC Nº 300, de 30 de janeiro de 2006, ao aprovar, “em extrato”, o Instrumento de Avaliação Externa de IES⁴ que integram o Sinaes⁵. Estabelece, no art. 2º, “em observância ao disposto no § 1º do art. 3º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004”, que o Instrumento de Avaliação Institucional “deverá prever, quanto às universidades, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação *stricto sensu*, **considerando satisfatório o funcionamento de pelo menos um programa de doutorado e três programas de mestrado**, todos reconhecidos e com avaliação positiva pelas instâncias competentes”. (grifei)

O § 1º do art. 3º trata do respeito que deve ser dado, nas avaliações realizadas pelo ministério da Educação, à diversidade e às especificidades dos diferentes tipos de IES, desrespeitado sistematicamente em todos os instrumentos de avaliação aprovados pela Conaes⁶ e implementados pelo Inep⁷. Eis o texto na íntegra:

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

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

A Portaria Ministerial nº 1.264, de 17 de outubro de 2008, que aprova, também “em extrato”, o atual Instrumento de Avaliação Institucional, revoga, expressamente, a Portaria nº 300/2006, mas não altera os critérios de análise da “produção intelectual

⁴ Instituição(ões) de Educação Superior.

⁵ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, aprovado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

⁶ Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior.

⁷ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

institucionalizada” nas universidades, no que se refere aos programas de pós-graduação. Eis o critério, fixado pelo art. 2º:

*Art. 2º Em observância ao disposto no parágrafo 1º do art. 3º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o Instrumento referido no art. 1º deverá prever, quanto às universidades, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação stricto sensu, **considerando satisfatório o funcionamento de pelo menos um programa de doutorado e três programas de mestrado**, todos reconhecidos e com avaliação positiva pelas instâncias competentes.*

Ao arrepio da regulação fixada na legislação vigente (alíneas e e f do art. 9º da Lei nº 4.024, de 1961, com a redação dada pelo art. 20 da MP nº 2.216-37/2001, aprovada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001), o ministro da Educação, Fernando Haddad, assumiu, com a cumplicidade da Conaes e a complacência da Câmara de Educação Superior do CNE, a competência desta para “deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o recredenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino”, revogando, na prática, desde 2004, a Resolução CES/CNE nº 2/1998, ao introduzir a exigência de “um programa de doutorado e três programas de mestrado” para o conceito 3, satisfatório na escala de um a cinco.

O Parecer CES/CNE nº 37⁸, aprovado em 1º/2/2007, dispõe sobre o cumprimento do art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, instituindo orientações para o atendimento ao mesmo pelas universidades, tendo em vista consulta do Crub e da Sesu/MEC. O parecer, elaborado pelo então conselheiro Edson de Oliveira Nunes, foi analisado por uma comissão especial, composta pelo relator e pelos conselheiros Aldo Vannucchi e Marília Ancona-Lopez, e aprovado pela Câmara de Educação Superior do CNE, tendo como anexo projeto de resolução.

Segundo esse parecer, o art. 52 da LDB pode ser decomposto em quatro partes: *caput*, incisos I, II e III:

- **caput** – “as universidades são definidas como instituições pluridisciplinares dedicadas à formação profissional, à pesquisa, à extensão e ao domínio e cultivo do saber”;
- **inciso I** – dispõe como uma de suas características a de ter “produção intelectual institucionalizada”;
- **inciso II** – determina haver pelo menos “um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado” e
- **inciso III** – estabelece que “um terço do corpo docente esteja em regime de tempo integral”.

Com base nessa partição do art. 52 em quatro componentes, o relator infere que “o legislador buscou caracterizar as universidades conforme dois critérios: um qualitativo e outro quantitativo. A forma qualitativa de caracterização foi disposta nos termos do *caput* e do inciso I (“pesquisa intelectual institucionalizada”). A opção quantitativa manifesta-se na associação do cumprimento de suas funções de ensino, pesquisa e extensão ao atendimento a percentuais mínimos de titulação e de regime de trabalho do corpo docente. Para entender o porquê dessa caracterização ao mesmo tempo qualitativa e quantitativa, é preciso reconstituir-se o histórico da conceituação de universidade, como instituição de ensino, pesquisa e extensão”. É o que faz o prof. Edson de Oliveira Nunes, em seguida.

⁸ http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/pces121_07.pdf - acesso em 14/6/2010.

a) Produção intelectual institucionalizada e titulação docente

“A existência de programas e cursos de mestrado e doutorado, recomendados pela Capes – assinala o relator –, constitui importante critério para avaliar a existência de pesquisa institucionalizada. O Parecer CNE/CES nº 553, de 8 de outubro de 1997, buscou interpretar o inciso I do art. 52 da LDB. Deste Parecer decorreu a Resolução CES nº 2, de 7 de abril de 1998, que estabeleceu “indicadores para comprovar a produção intelectual institucionalizada, para fins de credenciamento, nos termos do art. 46, do art. 52, inciso I, da Lei 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996”. Nos termos da Resolução, a produção intelectual institucionalizada será comprovada (art. 2º): “por três cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu*, avaliados positivamente pela Capes”; e/ou “pela realização sistemática de pesquisas” que envolvam “pelo menos 15% do corpo docente; pelo menos metade dos doutores; pelo menos três grupos definidos com linhas de pesquisa explicitadas”.

O relator diz estar convencido de que “a verificação da existência do conhecimento institucionalizado é razoavelmente simples, apesar de dificuldades emergirem ao se tentar a sua quantificação numérico-aritmética. Pergunte-se a um painel seletivo de representantes da comunidade científica brasileira, por área de “expertise” quais são as casas que, em sua área, produzem conhecimento, e a resposta será fácil e imediata, dispensando exercícios quantitativos. A produção de conhecimento é produto de um “invisible college”, uma teia de pesquisadores associados entre si, por entre as tessituras institucionais formais. Sejam, portanto, sinceros: a tarefa é simples, cristalina e razoavelmente inequívoca desde o ponto de vista acadêmico, mas confusa desde o ponto de vista governamental e da supervisão, que tende a requerer uma métrica estranha ao objeto mensurado”.

A partir de uma análise da Resolução CES/CNE nº 2/1998, o relator afirma “que inexistente produção institucionalizada de conhecimento na ausência da formação de orientadores disciplinares, capitães das naus constituídas por cada uma das disciplinas. Entenda-se o doutor como um portador da continuidade de sua disciplina. Muito embora se possa criticar os programas atuais de doutoramento, principalmente o de algumas áreas como a física, no mundo todo, pela ausência progressiva desta preocupação e pela excessiva presença da solução do problema e especialidade a-histórica, tem sido esse o contexto histórico no qual os doutorados se institucionalizaram, mais fortemente na segunda metade do século vinte, nas universidades de todo o mundo. Por esta razão, pode-se abandonar, para as Casas às quais o critério for pertinente, a mensuração quantitativa do corpo docente, observando-se, ao contrário, o cumprimento da função constitutiva da Universidade, através da existência, como dissemos, de simples verificação, mas de alto custo, da formação daqueles que são os efetivos “portadores e zeladores do futuro das disciplinas”, os doutores”.

O parecer constata que, “em dezembro de 2006, o Brasil tinha 177 universidades credenciadas, das quais 86 eram privadas (incluindo as confessionais e comunitárias), 53 públicas federais, 33 públicas estaduais e 5 públicas municipais. Desse total, 129 tinham pelo menos um curso de mestrado. Das 48 instituições sem pós-graduação *stricto sensu*, 16 (a terça parte) são universidades privadas”.

Nesse sentido, o relator parte “da premissa de que uma universidade deve ter programa de mestrado e doutorado, de modo a configurar a presença de produção

intelectual institucionalizada, bem como o pleno cumprimento da integração entre ensino e pesquisa” e que, considerando os termos da Resolução CNE/CES nº 2/98, “é possível estabelecer um critério de avaliação”.

b) Função docente e regime de trabalho

Neste capítulo do parecer, o relator registra a evolução histórica do regime de trabalho docente nas universidades brasileiras, a partir da Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, que dispõe sobre a classificação de cargos do serviço civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes, e dá outras providências.

“No período imediatamente posterior à LDB – registra o relator –, o Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997, foi o primeiro ato a tentar regulamentar a questão do tempo integral. O parágrafo 4º do art. 5º dispôs que para “os fins do inciso III, do art. 52, da Lei nº 9.394, de 1996, entende-se por regime de trabalho em tempo integral aquele com obrigação de prestar **quarenta horas semanais de trabalho, na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais, destinado a estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação**” (grifo do relator).

O referido Decreto nº 2.207, de 1997, foi revogado pelo Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, mantendo a mesma redação quanto ao regime de trabalho docente nas universidades, agora pelo art. 10.

Em 9 de julho de 2001, foi editado o Decreto nº 3.860, o qual estabeleceu que a regulamentação do tempo integral referia-se ao regime de **trabalho docente**. Assim, ficou estabelecido, no art. 9º, que, para “os fins do inciso III do art. 52, da Lei nº 9.394, de 1996, **entende-se por regime de trabalho docente em tempo integral aquele que obriga a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais destinado a estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação**” (grifo do relator).

O “decreto-ponte” – Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 –, revogou o citado Decreto nº 3.860/2001, suprimindo a referência ao inciso III do art. 52 da LDB e dispondo, no parágrafo único do art. 69, que o “*regime de trabalho docente em tempo integral compreende a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais para estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação*”.

O relator trata, neste capítulo de seu parecer, de duas situações de tempo integral: nas instituições públicas (IFES) e nas universidades privadas.

O parecer, quanto às universidades privadas, diz que, “para os fins do art. 52 e 53 da LDB, sem prejuízo do exercício das atividades de ensino, pesquisa e extensão, compete à universidade, em conformidade com sua realidade organizacional e nos termos das normas legais, adequar o trabalho docente da maneira que melhor atender aos propósitos de sua missão como universidade. Nesse contexto, é necessário compatibilizar a tradição das instituições privadas, sejam elas particulares, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, de estruturarem suas atividades

acadêmicas a partir da contabilização de horas-aula, com o fato de que regime de trabalho docente congrega atividades de **ensino** em sentido amplo – não apenas em sala de aula –, **pesquisa** e **extensão**”. (grifos do relator)

O regime de trabalho é analisado, ainda, na perspectiva dos instrumentos de avaliação do MEC e da dimensão formal/legal nas universidades privadas. Sob este último enfoque, o relator faz as seguintes considerações:

- *Que o regime docente em Tempo Integral, qualificado como o cumprimento de quarenta horas semanais de trabalho, decorre de relações contratuais entre as Instituições e seus docentes, cabendo à Instituição definir, com base no seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)/missão, Planos de Cargos e Salários, de Carreira e de Capacitação Docente, que orientem a forma mediante a qual ocorrerá o exercício efetivo de suas atividades. Daí decorrem critérios para classificação de cargos, funções/atividades, com as remunerações devidas, bem como a supervisão do cumprimento desses aspectos, conforme os respectivos direitos e deveres das partes envolvidas.*
- *Que o estabelecimento de normas inflexíveis, especialmente quando estipuladas em instrumentos de avaliação, pode desfavorecer as universidades no sentido de compatibilizar diferentes, e por vezes conflitantes, determinações microrregulatórias com o que está disposto em seu PDI e em sua missão, para o desenvolvimento de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Nesse contexto, o atendimento do art. 52 da LDB deve ser feito em sentido abrangente – os três incisos se articulam – por todo o corpo docente e para toda a universidade, no exercício de suas múltiplas funções, e à luz de sua missão institucional.*
- *Que as orientações a serem estabelecidas evitem a adoção de um padrão único para atribuição de funções e tarefas docentes, recomendando-se apenas que permaneçam os requisitos normativos que impedem que as horas de trabalho sejam atribuídas apenas ao exercício de atividades em sala de aula. Ao trabalho docente em sala de aula, associam-se atividades que demandam horas adicionais do professor, como planejamento da disciplina, preparação das aulas, acompanhamento e orientação de alunos, elaboração e correção de provas, interação com secretarias e coordenações do curso. A quantidade adicional de horas configura o regime de trabalho docente, podendo representar, a cada hora em sala de aula, um valor igual, inferior ou superior a uma hora adicional de trabalho, dependendo do tipo de curso – o dispêndio é maior na pós-graduação stricto sensu, por exemplo – e mesmo das responsabilidades e atribuições devidas a cada professor. Tal realidade varia de uma IES a outra, em conformidade com os cursos que oferece. Desconsiderar esse fato e estabelecer um padrão único nacionalmente aplicável certamente trará danos ao processo de ensino e aprendizagem.*
- *Que compete às universidades classificar seus docentes, à luz de suas necessidades concretas, definindo qual é o seu corpo docente regular. Há que se considerar, ainda, que o conjunto das atividades pedagógicas desenvolvidas por todos os docentes no semestre/ano acadêmico caracteriza o cumprimento efetivo da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.*

O parecer conclui, à luz do art. 52 e incisos da LDB, combinado com o parágrafo único do art. 69, do Dec. nº 5.773, de 2006, por aprovar as seguintes orientações, como base à aplicabilidade da disposição contida nos incisos I, II e III do art. 52 da Lei nº 9.394/96.

1 Orientação fundamental, com base qualitativa, para instituições com programa de doutorado, com avaliação positiva da CAPES

A produção intelectual institucionalizada é fator distintivo das universidades. Considera-se que os requisitos ordenados ao longo dos incisos do art. 52 da LDB, não obstante garantirem o cumprimento desta condição, referem-se, como já registrado, principalmente, à caracterização da universidade como um todo, a quem se destina expressão aritmética de um terço de docentes em tempo integral. Por isso, é de se admitir, ao lado dos requisitos quantitativos descritos na orientação anterior, o cumprimento desta função essencial através da evidência plena do seu preenchimento

efetivo, caracterizado pela existência de atividade que lhe garanta conteúdo substantivo, não apenas a sua potencialidade quantitativa baseada nessa expressão aritmética.

Programas de doutoramento constituem a mais acabada comprovação da produção intelectual de conhecimento. Em verdade, este indicador qualitativo é bem mais relevante, do ponto de vista substantivo da função estimada, do que a indicação aritmética prevista nos incisos II e III do art. 52.

No caso, porém, de programas de doutoramento, que devem conviver com um número efetivo de programas de mestrado, não se imagina que a eles se apliquem a regra do um terço de qualificação e igual fração de tempo integral, não porque seja demasiada, mas exatamente, em se tratando de pós-graduação em sentido estrito, por constituir meta excessivamente modesta para este nível de ensino.

Na ausência de critérios quantitativos objetivos para estimar o número relativo de docentes necessários para o bom desempenho das obrigações, em nível de excelência, na pós-graduação, pode-se tomar, por exemplo, como patamar mínimo, mas não necessariamente suficiente, o inverso do quantitativo previsto para universidades sem programas de doutoramento, isto é, dois terços de professores em tempo integral sobre o total de docentes do conjunto de programas existentes, adaptando-se, contudo, a cláusula relativa à qualificação docente, como se verá a seguir.

Para o atendimento do art. 52, serão considerados os programas de doutoramento que tenham merecido avaliação positiva nos processos avaliativos da CAPES. A Instituição na qual esses programas existam deverá ofertar mais de cinco programas de pós-graduação stricto sensu, com pelo menos 1 (um) doutorado, todos com avaliação positiva no sistema avaliativo da CAPES.

Cumprido o requisito essencial, atente-se para o fato de que a meta de um terço de docentes com mestrado ou doutorado e de um terço de professores em tempo integral, não se aplica aos programas de doutorado e mestrado, visto constituírem, para esta finalidade, meta excessivamente tímida e inadequada.

Para os fins da recomendação contida neste item, o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do SINAES, aprovado pela Portaria MEC nº 300, de 30 de janeiro de 2006, poderá ser considerado como parâmetro qualitativo suficiente para verificar a produção intelectual institucionalizada por universidades que tenham obtido o grau máximo na escala utilizada na avaliação do indicador 2.3.1 Políticas Institucionalizadas para a Pós-Graduação Stricto Sensu. Neste indicador, uma Universidade para obter conceito 5 deverá ter em funcionamento mais do que 5 (cinco) programas de pós-graduação stricto sensu, sendo, no mínimo, um programa de doutorado, todos com avaliação positiva da CAPES/MEC. Tal critério hoje não seria cumprido por 62% do total de universidades, por 79% das privadas, 100% das municipais, 64% das estaduais e 28% das federais.

2 Orientação com base quantitativa, formal/legal para instituições sem programa de doutorado

▪ O percentual de um terço do corpo docente em regime de tempo integral aplica-se ao corpo docente regular das universidades, podendo haver a exclusão, com base em critério fundamentado, dos professores classificados como visitantes, convidados, colaboradores ou associados, nos termos dos respectivos Planos de Carreira Docente e de Cargos e Salários, observadas as seguintes peculiaridades:

- a) Os critérios para enquadramento de professores no corpo docente regular devem ser definidos nos respectivos Planos, mencionados no item acima.
- b) Para efeitos do que dispõe o inciso I, impõe-se às IFES o atendimento ao Estatuto do Magistério Superior e ao Regime Jurídico Único.
- c) No mesmo sentido, no caso das universidades privadas, os referidos Planos devem atentar para os contratos de trabalho, acordos e convenções coletivas a serem firmados pelas partes – docentes e instituição, no âmbito de sua Mantenedora, do que decorre não ser desejável a existência de um modelo único, nacionalmente aplicável.
- d) Em quaisquer dos casos acima, compete a cada Instituição, no uso de sua autonomia, com base em sua missão institucional e em face do ambiente que a abriga, definir os termos e condições de classificação e remuneração para o exercício do trabalho em tempo integral, bem como os direitos e deveres que lhe estiverem vinculados.

▪ O regime de trabalho docente em Tempo Integral, ressalvados acordos e convenções coletivas, corresponde à prestação de quarenta horas semanais de

trabalho em uma mesma Instituição, das quais pelo menos vinte horas devem estar reservadas para estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação. Devem ser consideradas neste cômputo, além das atividades de pesquisa e extensão, as atividades complementares de ensino, bem como as de preparação de aulas, planejamento de disciplinas, avaliação de rendimento escolar, acompanhamento discente, coordenação, orientação de monografias, dissertações e teses, reuniões colegiadas, dentre outras que se enquadrem no contexto das atividades extra-classe, isto é, realizadas fora do ambiente da sala de aula.

▪ As funções docentes compreendem ensino, pesquisa e extensão, as quais podem ser exercidas de forma concomitante ou não por um mesmo professor. Nesse sentido, é facultado à Instituição incluir categorias docentes por atribuição, dentre outras, as de professor-orientador, professor-tutor, professor-pesquisador, observadas as prerrogativas das universidades na contratação de professores, técnicos e cientistas estrangeiros para pesquisa científica e tecnológica, como disposto na CF/1988, art. 207 e parágrafos.

3 Orientação com base quantitativa, alternativa com base nas horas-atividades

Merece questionamento a fórmula aritmética definida na legislação – um terço do corpo docente em tempo integral – como garantia da qualidade do trabalho de uma universidade privada, seja particular, comunitária ou confessional. A diversidade de professores é necessária e em escala variável de dedicação, para atender a todas as demandas da vida e produção acadêmica de uma universidade. A fórmula é paradoxal, quanto mais pessoas se tem no quadro, maior o número de pessoas exigidas em tempo integral, e quanto mais pessoas em tempo integral, menor possibilidade de ter as mesmas pessoas, pois não haverá atividades suficientes para o mesmo grau de atribuição.

Fórmula mais adequada e justa seria aquela que se baseasse no conjunto das horas-atividade atribuídas aos docentes e deste conjunto se estabelecesse um percentual que deveria ser realizado por docentes contratados em tempo integral. Melhor dizendo, se o conjunto de horas-atividade (ensino, pesquisa e extensão) de uma universidade atinge, por exemplo, 4.800 horas semanais de trabalho, seria mais justo se a lei dissesse que um terço dessas horas devessem ser realizadas por docentes contratados em tempo integral. Isso permitiria, inclusive, comparabilidade entre uma e outra instituição, na medida em que o critério é isonômico.

Em face do exposto:

▪ Que também seja considerado como norma orientadora para o cumprimento do inciso III do art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o critério baseado no conjunto das horas-atividades atribuídas aos docentes e, deste conjunto, se estabeleça o percentual de um terço que deverá ser realizado por docentes contratados em tempo integral.

Constitui anexo ao parecer o projeto de resolução transcrito em seguida:

PROJETO DE RESOLUÇÃO ANEXO AO PARECER Nº 37/2007

Dispõe sobre o art. 52 da Lei nº 9.394/1996 e institui orientações para o seu atendimento.

O Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, tendo em vista o disposto no art. 9º, do § 2º, alínea "h", da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, com redação dada pela Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995, o art. 52 e incisos da Lei nº 9.393, de 20 de dezembro de 1996, o parágrafo único do art. 69, do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, com fulcro no Parecer CNE/CES nº 37/2007, homologado pelo Sr. Ministro de Estado da Educação, em --- de ----- de 2007, resolve:

CAPÍTULO I

DAS RECOMENDAÇÕES GERAIS

Art. 1º As Universidades para o atendimento do art. 52, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, devem tomar como parâmetro as recomendações do Parecer CNE/CES nº 37/2007 que se incorporam à presente Resolução.

§ 1º Para os fins de que dispõe o caput, o atendimento do art. 52 da LDB deve ser feito em sentido abrangente, preservada a articulação de seus incisos, pelo Corpo

Docente regular, e pela Instituição, no exercício de suas múltiplas funções e à luz de sua missão e natureza institucional.

§ 2º As Instituições de Educação Superior, em conformidade com suas peculiaridades institucionais, poderão optar por uma das orientações disciplinadas nesta Resolução.

CAPÍTULO II
DAS ORIENTAÇÕES QUALITATIVAS E QUANTITATIVAS
SEÇÃO I
PARA UNIVERSIDADES COM PROGRAMA DE DOUTORADO
SUBSEÇÃO ÚNICA
ORIENTAÇÃO QUALITATIVA

Art. 2º A existência de produção intelectual institucionalizada, observado o disposto nesta Resolução, é fator distintivo à caracterização de uma Universidade.

Parágrafo único. O Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do SINAES constitui parâmetro qualitativo para verificar a produção intelectual institucionalizada.

Art. 3º Considera-se atendido o art. 52 da Lei nº 9.394/1996 quando, nos termos do Instrumento de Avaliação do SINAES, aprovado pela Portaria MEC nº 563/2006, estiverem em funcionamento na universidade mais de 5 (cinco) Programas de Pós-Graduação stricto sensu, sendo, no mínimo, um Programa de Doutorado, todos com avaliação positiva da CAPES.

SEÇÃO II
PARA UNIVERSIDADES SEM PROGRAMA DE DOUTORADO
SUBSEÇÃO I
ORIENTAÇÃO QUANTITATIVA

Art. 4º O percentual de um terço do corpo docente em regime de tempo integral aplica-se ao corpo docente regular das Universidades.

Art. 5º Para os fins do disposto no artigo anterior, o regime de trabalho docente em Tempo Integral, ressalvados acordos e convenções coletivas, corresponde à prestação de quarenta horas semanais de trabalho em uma mesma Instituição, das quais pelo menos vinte horas devem estar reservadas para estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação.

Parágrafo único. Para o cômputo do que dispõe o caput, devem ser consideradas, além das atividades de pesquisa e extensão, as atividades complementares de ensino, bem como as de preparação de aulas, planejamento de disciplinas, avaliação de rendimento escolar, acompanhamento discente, coordenação, orientação de monografias, dissertações e teses, reuniões colegiadas, dentre outras que se enquadrem no contexto das atividades extra-classe, isto é, realizadas fora do ambiente da sala de aula.

SUBSEÇÃO II
ORIENTAÇÃO QUANTITATIVA, COM BASE NAS HORAS-ATIVIDADES

Art. 6º O critério baseado no conjunto das horas-atividades atribuídas aos docentes poderá ser considerado no cumprimento do inciso III do art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. Os docentes contratados em tempo integral deverão ser responsáveis por um terço do conjunto das horas-atividades, dedicadas ao ensino, pesquisa e extensão, aí incluídas, dentre outras, as de coordenação.

CAPÍTULO III
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 7º O prazo para que as Universidades demonstrem atendimento ao art. 52 da Lei nº 9.394/1996 e a esta Resolução será definido pelo MEC.

Art. 8º Decorridos 4 (quatro) anos da publicação desta Resolução, fica o CNE/CES obrigado a rever e avaliar as regras nela contidas, ocasião em que também será revisto e reavaliado o Parecer CNE/CES nº 37/2007, que a fundamenta.

Art. 9º As disposições desta Resolução devem ser seguidas pelos órgãos do MEC nas suas funções de avaliação, verificação e supervisão, no que for pertinente à matéria desta Resolução.

Art. 10. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Antônio Carlos Caruso Ronca
Presidente da Câmara de Educação Superior

O ministro Fernando Haddad não homologou o Parecer nº 37/2007, restituindo-o ao CNE para reexame.

O Parecer CES/CNE nº 121⁹, aprovado em 10 de maio de 2007, trata do reexame do Parecer nº 37/2007, concluindo por propor o mesmo projeto de resolução anexo ao parecer reexaminado (nº 37/2007). O Parecer nº 121/2007 foi, também, restituído pelo ministro da Educação para reexame.

Em 5 de julho de 2007, a Câmara de Educação Superior aprovou o Parecer nº 148, tendo, também, como relator o então conselheiro Edson de Oliveira Nunes. O parecer é decorrência da Indicação CNE/CES nº 5/2007, sobre a necessidade de revisão do Parecer CNE/CES nº 553, de 8 de outubro de 1997, fundamento da Resolução CNE/CES nº 2, de 1998, que estabelece indicadores para comprovar a “produção intelectual institucionalizada”, para fins de credenciamento e credenciamento de universidades, nos termos do art. 46 e do art. 52, inciso I, da LDB. A citada indicação é justificada pelo fato de que “os instrumentos em tela, editados há cerca de 10 anos, trazem conceitos e orientações superados pela natureza e peculiaridades das universidades, bem assim pelos padrões de avaliação, que em conjunto demandam uma readequação”.

Esse parecer faz uma análise exclusiva do inciso I do art. 52 da LDB, concluindo por sugerir, apenas, a revogação da Resolução nº 2/1998, tendo em vista que o Parecer nº 37/2007 era mais abrangente e ainda estava em tramitação no gabinete ministerial. Também o Parecer nº 148/2007 foi restituído para reexame.

O projeto de resolução anexo ao Parecer 107/2010

O Parecer CES/CNE nº 107, aprovado em 7 de maio de 2010, apresenta-se como reexame do Parecer nº 148/2007, que trata somente do inciso I do art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996 (“produção intelectual institucionalizada”). Os pareceres da Câmara de Educação Superior do CNE, restituídos para reexame, mais abrangentes, sobre o art. 52 e seus incisos – 37/2007 e 121/2007 –, são esquecidos. Não há, em nenhum trecho do referenciado Parecer nº 107/2010, qualquer argumento consistente contra os princípios e conclusões dos pareceres citados e não homologados.

Os Pareceres 37 e 121, de 2007¹⁰, foram elaborados por uma comissão composta pelos conselheiros Edson de Oliveira Nunes, Marília Ancona Lopez e Aldo Vanuchi, com abrangente interpretação do art. 52 da LDB, e aprovados, “por unanimidade”, pela Câmara de Educação Superior.

O Parecer nº 107/2010 foi elaborado e aprovado por uma comissão constituída pelos conselheiros Antonio Araujo Freitas Junior, Antonio Carlos Caruso Ronca, Edson de Oliveira Nunes, Mario Portugal Pederneiras e Paulo Monteiro Vieira Braga Barone. Foi, em seguida, aprovado, também “por unanimidade”, pela Câmara de Educação Superior¹¹. O mencionado parecer faz uma análise superficial dos artigos da LDB que

⁹ http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/pces121_07.pdf - acesso em 14/6/2010.

¹⁰ Os Pareceres 37 e 121, de 2007, podem ser lidos em http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/pces121_07.pdf.

¹¹ Não há publicação da ata da sessão da CES que aprovou os referidos pareceres, para a identificação dos conselheiros que participaram da votação.

tratam de universidade, sendo, na sua maior parte, integrado pela transcrição linear do projeto de resolução, que lhe vai anexo.

É impressionante como a Câmara de Educação Superior do CNE tenha aprovado, entre 2007 e 2010, “por unanimidade”, pareceres com conteúdos e conceitos tão diversos e conflitantes. Certamente, a influência ministerial conduziu a elaboração e aprovação do Parecer nº 107/2010, para atender aos desejos do ministro da Educação e/ou da secretária de Educação Superior, também membro da Câmara de Educação. Fica claro que o Conselho Nacional de Educação não é mais um órgão de Estado, mas de governo.

O Parecer nº 107/2010 pretende estabelecer diretrizes gerais para ingresso e permanência de universidade no sistema federal de ensino, discriminando as normas e procedimentos para os processos de credenciamento e reconhecimentos. Regulamenta os artigos 46, 52, 53 e 54 da Lei nº 9.394, de 1996, indo além da mesma e do Decreto nº 5.773, de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

A Súmula do Parecer nº 107/2010 foi publicada, em 1º de junho de 2010, no DOU, Seção 1, p. 33, conforme a seguir. O prazo para recurso é de trinta dias, a contar da data da publicação.

CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Processo: 23001.000028/2008-06 **Parecer:** CNE/CES 107/2010 **Comissão:** Antonio Araujo Freitas Junior, Antonio Carlos Caruso Ronca, Edson de Oliveira Nunes, Mario Portugal Pederneiras e Paulo Monteiro Vieira Braga Barone **Interessadas:** Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação e Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação – Brasília/DF **Assunto:** Diretrizes gerais para ingresso e permanência das universidades no Sistema Federal de Ensino **Voto da Comissão:** Votamos no sentido de aprovar as diretrizes, normas e procedimentos apresentados neste Parecer e no Projeto de Resolução anexo, com vistas à regulamentação do art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996, e à disposição de normas e procedimentos para credenciamento e reconhecimentos de universidades do Sistema Federal de Ensino **Decisão da Câmara:** APROVADO por unanimidade. PUBLIQUE-SE. Brasília, 31 de maio de 2010.

Eis, na íntegra, o projeto de resolução anexado ao Parecer nº 107/2010. Em destaque, as anotações e os comentários preliminares para uma posterior análise mais aprofundada dessa incoerente proposta.

PROJETO DE RESOLUÇÃO ANEXO AO PARECER CES/CNE Nº 107/2010

Regulamenta o art. 52, inciso I da Lei 9.394, de 1996, e dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e reconhecimentos de universidades do Sistema Federal de Ensino.

O Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o disposto no art. 9º, § 2º, alíneas “e” e “f” da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, com a redação dada pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 pela MP nº 2216-37, de 2001; art. 9º, inciso IX, § 1º e arts.46, 52, 53 e 54, da Lei nº 9.394, de dezembro de 1996; art.2º, Parágrafo Único, e 10, da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; art. 4º da Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004, e arts. 6º, 10, 12, 13, 20, 21,

22, 23, 59, inciso I, e 63, do Decreto nº 5.773, de 9 maio de maio de 2006, alterado pelo Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007, e com fundamento no Parecer CNE/CES nº 107/2010, homologado por Despacho do Senhor Ministro de Estado da Educação, publicado no DOU de ___/___/___, resolve:

Art. 1º Os processos de credenciamento e reconhecimentos de Universidades observarão as diretrizes fixadas nesta Resolução.

Do Credenciamento de Universidades

Art. 2º A criação de universidades será feita por credenciamento de centros universitários reconhecidos, em funcionamento regular nessa categoria institucional há, no mínimo, 9 (nove) anos.

Nove anos deve ser um número esotérico. Os centros universitários são credenciados por três anos, o mesmo prazo é dado no reconhecimentos. Ora, se o CNE/MEC entende que três anos é suficiente para avaliar a implantação e consolidação de um centro universitário, este poderia ser o prazo mínimo para a transposição de centro para universidade.

Parágrafo único. As faculdades em funcionamento regular há no mínimo 12 (doze) anos e que apresentem trajetória diferenciada, com excelente padrão de qualidade, além de preencherem as condições fixadas nesta Resolução, poderão, em caráter excepcional, requerer credenciamento como universidade.

Novamente um número esotérico. Também três anos é o prazo de credenciamento e reconhecimentos de uma faculdade. Três deveria ser o prazo mínimo para a transposição para universidade. O que importa, no caso, não é o tempo, mas a excelência didático-científica comprovada pela IES.

Art. 3º São condições prévias indispensáveis para o requerimento de credenciamento como universidade:

I - um terço do corpo docente, com titulação de Mestrado ou Doutorado, conforme o inciso I do art. 52, da Lei nº 9.394/1996 e respectivas regulamentações;

II - um terço do corpo docente em regime de tempo integral, conforme o inciso II do art. 52, da Lei nº 9.396/1994 e parágrafo único do art. 69, do Decreto nº 5.773/2006;

Decreto nº 5.773, de 2006

Art. 69.

Parágrafo único. O regime de trabalho docente em tempo integral compreende a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais para estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação.

III - conceito institucional (CI) igual ou superior a 4 (quatro) na última Avaliação Institucional Externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES);

A avaliação institucional resulta na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala de cinco níveis, segundo determina o § 3º do art. 3º da Lei nº 10.861, de 2004 – a Lei do Sinaes. A Portaria nº 1.264/2008 estabelece como satisfatório, para os atos autorizativos, o conceito três. A exigência de conceito quatro para o credenciamento extrapola o previsto na Lei do Sinaes e na própria portaria que aprova o instrumento de avaliação institucional. Em uma escala de conceitos de um a cinco, os conceitos um e dois são negativos e os conceitos iguais ou

superiores a três são positivos. Por que não seguir essa regra? Não se trata de identificar ensino de excelência, mas, sim de qualificar uma instituição para uma etapa de sua classificação organizacional. Ao longo de sua trajetória a IES deve ficar entre os conceitos três e cinco, abaixo ela poderá ser descredenciada. Essa deve ser a regra do jogo.

IV - Índice Geral de Cursos (IGC) igual ou superior a 4 (quatro) na última divulgação oficial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP);

Infelizmente, o CNE está atrelado às decisões ideológicas, discriminatórias e ilegais da Sesu e do ministro da Educação. O Índice Geral de Cursos (IGC) não é um indicador criado por lei. É, portanto, ilegal. E, muito menos, indicador de qualidade institucional. Por outro lado, mesmo que tomado como referencial de qualidade, não se trata de uma avaliação institucional, mas de um processo confuso de apropriação de outros indicadores marginais, como o IDD e o CPC. O IGC foi criado mediante portaria, sem atender aos “princípios de legalidade” (Portaria nº 12/2008), sendo classificado como um índice “que **consolida informações relativas aos cursos superiores** constantes dos cadastros, censo e avaliações oficiais disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)” (grifei). Um índice que “consolida informações relativas aos cursos superiores”. Tomar esse índice para avaliar a qualidade e a densidade educacional e científica de uma IES é, no mínimo, uma irresponsabilidade gerencial. O disposto no art. 2º da Lei nº 10.861, de 2004, transcrito a seguir, na íntegra, é cristalino quanto ao processo de avaliação institucional externa.

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I - avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II - o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III - o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV - a participação do corpo discente, docente e técnico administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

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

V - oferta regular de, no mínimo, 60% dos cursos de graduação reconhecidos ou em processo de reconhecimento devidamente protocolado, no prazo regular;

VI - oferta regular de pelo menos 4 (quatro) cursos de Mestrado e 2 (dois) de Doutorado, reconhecidos pelo MEC;

Parece numerologia. O parecer do ex-conselheiro Edson Nunes (121/2007) deixa essa questão de quantidade e qualidade, para qualificar a “produção intelectual institucionalizada”, exigida pelo inciso I ao art. 52 da LDB, bastante clara. Não é a quantidade de mestrados e doutorados que vai qualificar uma IES para receber o título de universidade, mas a comprovação de sua densidade educacional e científica, que exige competência e capacidade na condução de um processo avaliativo sério e isento. Avaliar quantidades, qualquer programa de um sistema de informações confiável pode fazer; avaliar qualidade envolve competência profissional e acadêmica dos avaliadores e indicadores e critérios de avaliação

coerentes, que respeitem a identidade e a diversidade de instituições e cursos e a região em que a IES esteja inserida. E mais: respeito à lei.

VII - compatibilidade do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e do Estatuto com a categoria de Universidade;

O PDI é exigido para um período quinquenal, mas os prazos de credenciamento tem sido para um triênio. Não há coerência. Caso permaneça a decisão de se manter prazo de credenciamento e reconhecimentos, que este seja de, no mínimo, cinco anos.

VIII - não ter sofrido, nos últimos 5 (cinco) anos, relativamente à própria instituição ou a qualquer de seus cursos, as penalidades de que trata o § 1º do art. 46 da Lei nº 9.394/1996, regulamentado pelo art. 52 do Decreto nº 5.773/2006.

Na análise desse dispositivo, convém fazer uma analogia, para que a incongruência do mesmo fique bastante nítida: é como se fosse o caso de político que tenha os seus direitos políticos cassados por cinco anos e, terminado o prazo da punição, continuasse não podendo ser candidato a nada. “Não ter sofrido” é uma coisa; “não ter cumprido” o compromisso ajustado com o MEC mediante protocolo é outra. E pior: “por qualquer de seus cursos”. Significa que uma IES que oferta, por exemplo, trinta cursos de graduação, tendo firmado termo de saneamento para um só deles ficará impedida de ser universidade. Esse inciso VIII pune a IES, também, no processo de reconhecimentos. Trata-se de uma das piores aberrações já inseridas na enxurrada ou pororoca de normas editadas nos últimos cinco anos pelos diversos órgãos do ministério da Educação.

Parágrafo único. Ocorrendo a situação prevista no inciso VIII durante qualquer fase da tramitação do processo, este será arquivado.

O processo será arquivado sumariamente, antes de a IES comprovar – ou não – a sua regularidade de funcionamento ou de algum curso ofertado. O processo poderia, no máximo, ter a sua tramitação sustada, durante a apuração dos fatos ou saneamento de deficiências. Tudo corrigido e avaliado positivamente, não haveria justificativa legal ou moral para o arquivamento do pleito, neste caso.

Art.4º Satisfeitas as condições estabelecidas nesta Resolução, caberá ao MEC verificar a qualidade do projeto institucional apresentado para credenciamento como universidade e as efetivas condições de sua implantação, e após avaliação *in loco* pelo INEP emitir parecer analítico para exame e deliberação da CES/CNE.

§ 1º Para os fins do *caput*, o pedido deverá ser instruído com os documentos referidos nos **arts. 14 a 19 do Decreto nº 5.773 de 2006**, além da comprovação dos requisitos previstos nesta Resolução. (grifei)

Os documentos estão listados nos artigos 15 e 16; os demais dispositivos citados tratam da tramitação e das fases do processo.

Decreto nº 5.773, de 2006¹²

Art. 14. São fases do processo de credenciamento:

I – protocolo do pedido junto à Secretaria competente, instruído conforme disposto nos arts. 15 e 16;

II – análise documental pela Secretaria competente;

III – avaliação in loco pelo INEP;

IV – parecer da Secretaria competente;

V – deliberação pelo CNE; e

VI – homologação do parecer do CNE pelo Ministro de Estado da Educação.

Art. 15. O pedido de credenciamento deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I – da mantenedora:

a) atos constitutivos, devidamente registrados no órgão competente, que atestem sua existência e capacidade jurídica, na forma da legislação civil;

b) comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda – CNPJ/MF;

c) comprovante de inscrição nos cadastros de contribuintes estadual e municipal, quando for o caso;

d) certidões de regularidade fiscal perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal;

e) certidões de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;

f) demonstração de patrimônio para manter a instituição;

g) para as entidades sem fins lucrativos, demonstração de aplicação dos seus excedentes financeiros para os fins da instituição mantida; não remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros, ou equivalentes e, em caso de encerramento de suas atividades, destinação de seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, promovendo, se necessário, a alteração estatutária correspondente; e

h) para as entidades com fins lucrativos, apresentação de demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes;

II – da instituição de educação superior:

a) comprovante de recolhimento da taxa de avaliação in loco, prevista na Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004;

b) plano de desenvolvimento institucional;

c) regimento ou estatuto; e

d) identificação dos integrantes do corpo dirigente, destacando a experiência acadêmica e administrativa de cada um.

Art. 16. O plano de desenvolvimento institucional deverá conter, pelo menos, os seguintes elementos:

I – missão, objetivos e metas da instituição, em sua área de atuação, bem como seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso;

II – projeto pedagógico da instituição;

III – cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, especificando-se a programação de abertura de cursos, aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;

IV – organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto a flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos;

V – perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior e experiência profissional não-acadêmica, bem como os critérios de seleção e contratação, a existência de plano de carreira, o regime de trabalho e os procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro;

VI – organização administrativa da instituição, identificando as formas de participação dos professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos e os procedimentos de auto-avaliação institucional e de atendimento aos alunos;

VII – infra-estrutura física e instalações acadêmicas, especificando:

¹² Com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007.

a) com relação à biblioteca: acervo de livros, periódicos acadêmicos e científicos e assinaturas de revistas e jornais, obras clássicas, dicionários e enciclopédias, formas de atualização e expansão, identificado sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos; vídeos, DVD, CD, CD-ROMS e assinaturas eletrônicas; espaço físico para estudos e horário de funcionamento, pessoal técnico administrativo e serviços oferecidos;

b) com relação aos laboratórios: instalações e equipamentos existentes e a serem adquiridos, identificando sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos, os recursos de informática disponíveis, informações concernentes à relação equipamento/aluno; e descrição de inovações tecnológicas consideradas significativas;

c) plano de promoção de acessibilidade e de atendimento prioritário, imediato e diferenciado às pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais ou com mobilidade reduzida, para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte; dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, serviços de tradutor e intérprete da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS;

VIII – oferta de educação a distância, sua abrangência e pólos de apoio presencial;

IX – oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e

X – demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras.

Art. 17. A Secretaria de Educação Superior ou a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, conforme o caso, receberá os documentos protocolados e dará impulso ao processo.

§ 1º A Secretaria competente procederá à análise dos documentos sob os aspectos da regularidade formal e do mérito do pedido.

§ 2º A Secretaria, após análise documental, encaminhará o processo ao INEP para avaliação *in loco*.

§ 3º A Secretaria poderá realizar as diligências necessárias à completa instrução do processo, visando subsidiar a deliberação final das autoridades competentes.

~~§ 4º A Secretaria solicitará parecer da Secretaria de Educação a Distância, quando for o caso, e, ao final, tendo como referencial básico o relatório de avaliação do INEP, emitirá parecer.~~

§ 4º A Secretaria competente emitirá parecer, ao final da instrução, tendo como referencial básico o relatório de avaliação do INEP e considerando o conjunto de elementos que compõem o processo. **(redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)**

Art. 18. O processo será encaminhado ao CNE, para deliberação, em ato único, motivadamente, sobre a conformidade do estatuto ou do regimento com a legislação aplicável, a regularidade da instrução e o mérito do pedido.

Parágrafo único. Da decisão do CNE caberá recurso administrativo, na forma de seu regimento interno.

~~Art. 19. O processo será restituído à Secretaria competente, que o encaminhará ao Ministro do Estado da Educação para homologação do parecer do CNE.~~

Art. 19. O processo será restituído ao Ministro do Estado da Educação para homologação do parecer do CNE. **(redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)**

§ 2º O requerimento informará a trajetória da Instituição.

§ 3º O processo será instruído pela Secretaria competente, com base nos documentos apresentados e nos dados constantes dos sistemas do MEC, e essa se manifestará sobre o atendimento das condições para o exercício da nova categoria institucional.

Art. 5º Recebido no CNE, o processo será analisado pela CES em consonância com o art. 52 da Lei nº 9394/1996, considerando os seguintes parâmetros:

I - trajetória institucional, observando-se as condições originais e sua evolução nas atividades de ensino, pesquisa e extensão;

II - atividades acadêmicas desenvolvidas em função do contexto regional;

III - produção sistemática e contínua do conhecimento, devidamente institucionalizada;

IV - programas de extensão institucionalizados;

V - programas institucionais para o aprimoramento da graduação, considerando fragilidades identificadas pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) e pelas avaliações do MEC, explicitando ações que visem à sua superação;

VI - programas institucionais para o aprimoramento da pós-graduação *stricto sensu*, considerando fragilidades identificadas pela comissão própria de avaliação (CPA) e pela CAPES explicitando ações que visem à sua superação;

VII - programas de iniciação científica, profissional, tecnológica ou à docência orientados por professores doutores ou mestres do quadro permanente da Instituição;

VIII - ações institucionalizadas que demonstrem a integração da formação de graduação e pós-graduação;

IX - ações institucionalizadas de estudo e debate sistemático de temas e problemas relevantes;

X - atividades culturais, populares e eruditas;

XI - integração efetiva da biblioteca na vida acadêmica da Instituição, atendendo às exigências dos cursos em funcionamento, com planos fundamentados de atualização;

XII - planos de carreira do quadro funcional, docente e técnicoadministrativo, e política de aperfeiçoamento profissional;

XIII - cooperação nacional e internacional, por meio de programas institucionalizados;

XIV - qualificação acadêmica dos dirigentes em todos os níveis da instituição

XV - histórico de medidas de supervisão, considerando termos de saneamento e despachos, bem como protocolos de compromisso firmados, relativamente à própria instituição ou a seus cursos, que, nesse caso, não devem ultrapassar 20% (vinte por cento) do total de cursos, ou incidir sobre cursos que concentrem mais de 30% de seus alunos, com ênfase nos últimos 3 (três) anos;

Aplicam-se a este inciso os mesmos comentários ao inciso V do art. 3º. Os percentuais aqui referenciados não alteram, em nada, a penalidade desproporcional e absurda que se pretende aplicar às IES nessa situação.

XVI - regularidade com o determinado pela legislação trabalhista.

Este dispositivo transforma o MEC em fiscal do ministério do Trabalho e Emprego. É possível que, em breve, fiscais do ministério do Trabalho e Emprego estejam, também, “fiscalizando” as IES nas funções de ensino, pesquisa e extensão. Observa-se, aqui, o viés sindicalista adotado pela atual administração do MEC.

§1º A CES fixará o prazo máximo do credenciamento, nos termos da Lei, podendo, em adição, estabelecer metas a serem alcançadas até o ciclo avaliativo seguinte, visando ao aprimoramento das condições institucionais.

A Lei é a de nº 10.870, de 19 de maio de 2004, que, no art. 4º, trata dessa questão, nos seguintes termos:

Art. 4º O credenciamento ou a renovação de credenciamento das instituições de educação superior e o reconhecimento ou a renovação de reconhecimento de cursos de graduação terão prazo de validade de até 5 (cinco) anos, exceção feita às universidades, para as quais esse prazo será de até 10 (dez) anos.

Parágrafo único. Os prazos de que trata este artigo serão fixados mediante critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação e de acordo com os resultados da avaliação, podendo ser por ele prorrogados.

O MEC tem fixado, sistematicamente, o prazo de três anos, no credenciamento e no credenciamento institucional. Três anos são insuficientes até para consolidar uma creche ou escola de educação infantil. Mas o ministério da Educação considera suficiente para consolidar uma IES, não importando o seu porte institucional e a complexidade de suas funções universitárias. O credenciamento ou credenciamento deveria ser por prazo indeterminado. Identificadas pela avaliação, realizada nos ciclos do Sinaes, quaisquer deficiências no desenvolvimento das funções de ensino, pesquisa e extensão, a IES seria convocada a firmar o protocolo de saneamento, nos termos do § 1º do art. 46 da LDB, com prazo para as correções necessárias. Findo esse prazo, haveria nova avaliação, “que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento”. Caso prevaleça a manutenção de prazos, cinco anos poderia ser o prazo mínimo, sendo dez o ideal. Três anos é um período demasiado curto para um processo avaliativo sério, consistente, que busque a melhoria de qualidade institucional e de cursos. É, ainda, curto demais para a estrutura administrativa do MEC viabilizar os processos de avaliação *in loco*, que podem chegar a mais quarenta mil, em cada triênio. Um ciclo avaliativo de cinco anos, talvez, seja o mais confortável para o ministério da Educação e realístico para as IES.

§2º O inciso XV deste artigo deverá ser objeto de consideração circunstanciada no parecer emitido pela CES.

XV - histórico de medidas de supervisão, considerando termos de saneamento e despachos, bem como protocolos de compromisso firmados, relativamente à própria instituição ou a seus cursos, que, nesse caso, não devem ultrapassar 20% (vinte por cento) do total de cursos, ou incidir sobre cursos que concentrem mais de 30% de seus alunos, com ênfase nos últimos 3 (três) anos;

Do Credenciamento das Universidades Federais

Art. 6º O credenciamento das universidades federais, criadas por Lei, nos termos do art. 46, § 1º, da Lei no. 9.394, de 1996, terá rito próprio, caracterizado pelas seguintes exigências e prazos:

I - em até 60 (sessenta) dias após a sanção de sua lei de criação, as universidades federais deverão inscrever-se no cadastro eletrônico do MEC, com suas informações gerais e cursos iniciais, observando, no que couber, a regra do art. 28 do Decreto nº 5.773, de 2006;

II - até 180 (cento e oitenta) dias após a posse do primeiro Reitor, as universidades federais deverão inserir em formulário eletrônico próprio o Estatuto e o PDI da Instituição, em conformidade com o art. 15 do Decreto 5773/2006;

III - após a análise documental dos elementos referidos no inciso anterior, a Secretaria competente emitirá parecer, encaminhando-o à apreciação da CES.

Parágrafo único. A deliberação favorável da CES, homologada pelo Ministro da Educação, finalizará o processo de credenciamento.

Este capítulo consagra, em uma norma que não atende aos “princípios de legalidade”, o que, de fato, vem sendo praticado pelo ministério da Educação. Registre-se que o art. 207 da Constituição, a Lei nº 9.394, de 1996 – a LDB –, e a Lei nº 10.861, de 2004 – a Lei do Sinaes –, em nenhum momento, asseguram tratamento diferenciado nos processos de credenciamento e credenciamento de universidades privadas ou públicas. Trata-se de uma artimanha normativa para evitar o desconforto porque vem passando o CNE, quando não é chamado a emitir

parecer na criação de universidades federais, em desrespeito à alínea f, §2º, art. 9º da Lei nº 4.024, de 1961, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001, aprovada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001. As recentes universidades federais nasceram do nada, do zero – o que não é permitido à livre iniciativa –, já com reitores empossados, sem estudantes e professores, sem cursos de graduação e programas de mestrado e doutorado. Algumas sem instalações físicas, outras com instalações impróprias. Uma, com câmpus em três estados diversos – multicampus e multiestadual...

Do Recredenciamento de Universidades

Art. 7º O requerimento de credenciamento de universidade deverá ser protocolado em data anterior ao prazo final estabelecido no ato de credenciamento no decorrer de cada ciclo avaliativo do SINAES, observada a legislação vigente.

Art. 8º Aplicam-se ao credenciamento das Universidades as disposições constantes nos incisos I, II, V, VI e VII do art. 3º da presente Resolução, observadas as seguintes condições:

Vale transcrever os incisos citados, com as respectivas anotações:

I – um terço do corpo docente, com titulação de Mestrado ou Doutorado, conforme o inciso I do art. 52, da Lei nº 9.394/1996 e respectivas regulamentações;

II – um terço do corpo docente em regime de tempo integral, conforme o inciso II do art. 52, da Lei nº 9.396/1994 e parágrafo único do art. 69, do Decreto nº 5.773/2006;

V – oferta regular de, no mínimo, 60% dos cursos de graduação reconhecidos ou em processo de reconhecimento devidamente protocolado, no prazo regular;

VI – oferta regular de pelo menos 4 (quatro) cursos de Mestrado e 2 (dois) de Doutorado, reconhecidos pelo MEC;

Ainda a numerologia. O parecer do ex-conselheiro Edson Nunes (121/2007) deixa essa questão de quantidade e qualidade, para qualificar a “produção intelectual institucionalizada”, exigida pelo inciso I ao art. 52 da LDB, bastante clara. Não é a quantidade de mestrados e doutorados que vai qualificar uma IES para receber o título de universidade, mas a comprovação de sua densidade educacional e científica, que exige competência e capacidade na condução de um processo avaliativo sério e isento. Avaliar quantidades, qualquer programa de um sistema de informações confiável pode fazer; avaliar qualidade envolve competência profissional e acadêmica dos avaliadores e indicadores e critérios de avaliação coerentes, que respeitem a identidade e a diversidade de instituições e cursos e a região em que a IES esteja inserida.

VII – compatibilidade do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e do Estatuto com a categoria de Universidade;

I - conceito satisfatório, igual ou superior a 3 (três), na última Avaliação Institucional Externa como universidade, referente ao ciclo avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES);

Este dispositivo é coerente com a Lei do Sinaes. O mesmo critério deveria ser adotado no credenciamento.

II - conceito satisfatório, igual ou superior a 3 (três), no Índice Geral de Cursos (IGC) de universidade, referente ao último resultado divulgado oficialmente pelo INEP/MEC.

O famigerado IGC é invocado novamente. O Índice Geral de Cursos não é um indicador criado por lei. É, portanto, ilegal. E, muito menos, indicador de qualidade

institucional. Por outro lado, mesmo que tomado como referencial de qualidade, não se trata de uma avaliação institucional, mas de um processo confuso de apropriação de outros indicadores marginais, como o IDD e o CPC. O IGC foi criado mediante portaria, sem atender aos “princípios de legalidade” (Portaria nº 12/2008), sendo classificado como um índice “que **consolida informações relativas aos cursos superiores** constantes dos cadastros, censo e avaliações oficiais disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)” (grifei). Um índice que “consolida informações relativas aos cursos superiores”. Tomar esse índice para avaliar a qualidade e a densidade educacional e científica de uma IES é, no mínimo, uma irresponsabilidade gerencial. O disposto no art. 2º da Lei nº 10.861, de 2004, transcrito a seguir, na íntegra, é cristalino quanto ao processo da avaliação institucional externa.

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I - avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II - o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III - o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV - a participação do corpo discente, docente e técnico administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

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

Parágrafo único. No credenciamento das universidades federais que apresentarem resultados insatisfatórios na avaliação do SINAES, deverão ser aplicadas as disposições do art. 46, § 2º, da Lei nº 9.394, de 1996, e o art. 10, § 2º, III, da Lei nº 10.861, de 2004.

O § 2º, art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996, dá, realmente, tratamento diferenciado às IES públicas. Transcrevo a seguir o art. 46 na íntegra:

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

Este parágrafo único está de acordo com a normal legal. O legislador não cuidou de desenvolver um processo de saneamento de deficiências nos casos de IES pública, mediante a assinatura de um protocolo de compromisso entre o gestor da mesma e o do sistema de ensino. Partiu da apressada conclusão de que as deficiências identificadas nos processos avaliativos são causadas por falta de recursos (materiais, humanos). Parte logo para fornecer “recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências”. A boa ou má gestão desses recursos é que deveria ser avaliada num democrático processo de saneamento de deficiências, mediante protocolo de compromisso.

Art. 9º Os processos de credenciamento de Universidades serão analisados pela CES, observado o art. 5º da presente Resolução.

Parágrafo único. Nos casos em que a Universidade tiver sofrido penalidades de que trata o § 1º do art. 46 da Lei nº 9.394/1996, regulamentado pelo art. 52 do Decreto nº 5.773/2006, nos últimos 5 (cinco) anos, relativamente à própria instituição ou a qualquer de seus cursos, estas deverão ser objeto de consideração circunstanciada no Parecer emitido pela CES.

Espera-se que, pelo menos, nos processos de credenciamento, a Câmara de Educação Superior do CNE tenha o bom senso de somente aplicar esse parágrafo único quando a IES não tenha cumprido o protocolo de saneamento de deficiências.

Art.10. A CES se manifestará a respeito da solicitação de credenciamento, da seguinte forma:

I - favoravelmente, estabelecendo diretrizes a serem alcançadas até o próximo ciclo avaliativo;

Os ciclos avaliativos do Sinaes não estão sendo cumpridos pelo MEC. Atrelar decisões em processos de credenciamento ou credenciamento de IES, assim como de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, a esses ciclos é, no mínimo, desconhecer o que se passa no MEC em relação ao cumprimento do Sinaes. Exceto se o ciclo avaliativo passar para períodos de cinco ou mais anos.

II - suspendendo o fluxo do processo, nos termos do art. 61, § 1º do Decreto no. 5.773, de 2006, para a celebração de protocolo de compromisso, pelo prazo máximo de um ano, visando sanar as deficiências apontadas nos relatórios de avaliação e demais elementos do processo.

Decreto nº 5.773, de 2006

Art. 61. ...

§ 1º A celebração de protocolo de compromisso suspende o fluxo do processo regulatório, até a realização da avaliação que ateste o cumprimento das exigências contidas no protocolo. (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007)

III - indeferindo o pedido, considerando o grau das deficiências institucionais em função dos critérios fixados nesta Resolução, podendo deliberar pelo credenciamento da Instituição em outra categoria, ajustada às condições institucionais.

É sempre bom lembrar que os agentes públicos que atuam no MEC, do ministro ao amanuense, devem, como qualquer agente público, cumprir a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Destaco os seguintes dispositivos, alguns deles sistematicamente ignorados pelos agentes públicos do ministério da Educação:

.....
Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS DOS ADMINISTRADOS

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito. (grifei)

Parágrafo único. Na hipótese do inciso II, ao final do prazo, deverá ser realizada reavaliação, que subsidiará a decisão final da CES, nos termos do inciso I ou III deste artigo.

Disposições Gerais e Transitórias

Art. 11. As atuais universidades que não satisfaçam a exigência do inciso VI do art. 3º poderão ser reconhecidas, em caráter excepcional, condicionado à oferta regular de pelo menos 3 cursos de Mestrado e 1 de Doutorado até o ano de 2013 e 4 Mestrados e 2 Doutorados até o ano de 2016, reconhecidos pelo MEC.

Art. 3º. ...

I - ...

.....
V - oferta regular de, no mínimo, 60% dos cursos de graduação reconhecidos ou em processo de reconhecimento devidamente protocolado, no prazo regular;

§ 1º Na análise dos processos de credenciamento protocolados nos termos da Portaria Normativa nº 1, de 2007, a aplicação do disposto no art. 5º, XV, poderá considerar limite ampliado, de até 30% (trinta por cento) dos cursos, a juízo da CES, em parecer devidamente motivado.

O art. 11 e seu § 1º repetem o equívoco fixado para o credenciamento de universidades, estabelecendo, para o credenciamento das “atuais universidades”, critérios de quantidade, em vez de um processo de avaliação qualitativo. Para as universidades “reconhecidas” na vigência e nos termos da Lei nº 5.540, de 1968, existem, ainda, dúvidas quanto à validade do processo de “recredenciamento”, criado por lei posterior, a Lei nº 9.394, de 1996. Essas universidades, mantidas pela livre iniciativa, estão sujeitas ao cumprimento do art. 209 da Constituição, que exige “autorização” e “avaliação de qualidade” para as IES privadas. A “autorização” pode ser traduzida pelo “reconhecimento” à luz da legislação vigente à época (Lei nº 5.540/68); a “avaliação”, aos processos estabelecidos pelo Sinaes. As “atuais universidades” estariam, portanto, sujeitas, somente, à avaliação pelo Sinaes e aos rigores da supervisão ministerial, por conta do §1º do art. 46 da LDB.

§ 2º No caso de não atendimento do prazo fixado no *caput* deste artigo, aplica-se o disposto no inciso III do art. 10.

Art. 10. ...

I - ...

.....
III - indeferindo o pedido, considerando o grau das deficiências institucionais em função dos critérios fixados nesta Resolução, podendo deliberar pelo credenciamento da Instituição em outra categoria, ajustada às condições institucionais.

§ 3º Nos processos de credenciamento de Universidades em fase de análise pela CES, com Termo de Responsabilidade Institucional (TRI), já firmado pela Instituição e a CES à época da edição desta Resolução, serão observados os procedimentos e diretrizes já estipulados pela CES.

Aqui a Lei de Processo Administrativo é respeitada, no que se refere à aplicação retroativa de nova interpretação da lei ou das normas regulamentares.

Art. 12. O credenciamento de universidades para oferta de cursos superiores na modalidade a distância observará as disposições gerais pertinentes.

Parágrafo único. O credenciamento nesta modalidade se processará em conjunto com o credenciamento da Instituição, com base no calendário do ciclo avaliativo do SINAES.

Art. 13. Ficam revogadas a Resolução CNE/CES nº 2, de 1998, e as demais disposições em contrário.

A Resolução CES/CNE nº 2, de 1998, já está revogada na prática e implicitamente pela Portaria Ministerial nº 1.264/2008.

Art. 14. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

CONCLUSÃO

O projeto de resolução, anexo ao Parecer CES/CNE nº 107/2010, que pretende regulamentar os processos de credenciamento e de credenciamento de universidades, está, portanto, eivado de ilegalidades e incongruências, desprezando os “princípios de legalidade”. Merece ser impugnado, administrativamente, e, se for o caso, judicialmente.

▲