

MEMORIAL AO MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Excelentíssimo Senhor
FERNANDO HADDAD
Ministro de Estado da Educação
BRASÍLIA - DF

Senhor Ministro,

I INTRODUÇÃO

O Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação, convencido de que o Anteprojeto de Decreto que *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* apresenta questões que exigem uma reflexão mais apurada e menos apressada, pelas repercussões legais, pedagógicas e operacionais que atingirão o sistema.

Essa contribuição compõe-se: (a) do presente memorial, contendo observações gerais sobre texto do Anteprojeto; (b) de uma análise crítica dos diversos artigos que compõem o texto divulgado e, finalmente, (c) de sugestões de dispositivos que precisam ser incorporados ao texto e (d) uma cópia do documento chamado Agenda Positiva onde são colocadas questões que até hje não foram atendidas.

O Anteprojeto, embora isso não seja mencionado na *ementa*, por seus dizeres deixa transparente que se destina à regulação, supervisão e avaliação pela burocracia da vida das instituições privadas. Por isso, apresenta-se conveniente que nele seja aberto um capítulo para tratar das instituições públicas mantidas pelo sistema federal de ensino.

É importante lembrar, Senhor Ministro, que até agora o Ministério da Educação (MEC) não se manifestou sobre a quase totalidade dos pontos constantes da *Agenda Positiva*, encaminhada com a intermediação de Vossa Excelência, sendo certo que a minuta de decreto que ora analisamos contempla apenas algumas delas, parcialmente.

II ESTRUTURA DO ANTEPROJETO

A estrutura dada ao Anteprojeto firma a convicção de que, por decreto, se pretende controlar a atuação da iniciativa privada no ensino superior brasileiro, logo ela que é a responsável pela mais expressiva parcela de atendimento à população. Há um espantoso desequilíbrio na concepção dos capítulos e na divisão dos assuntos a serem tratados em cada um deles. Vejamos.



O Capítulo I trata “DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO”, mais precisamente das atribuições de órgãos do MEC, compreendendo os arts. 1º a 8º. Esses oito artigos contêm insuficiências de ordem redacional.

O Capítulo II trata da “REGULAÇÃO” e todo ele está voltado para a atuação da iniciativa privada, conforme revela o art. 9º que inicia a série de artigos que vai até o art. 44 (ao todo, são 31 artigos).

O Capítulo III trata da “SUPERVISÃO”, que compreende os arts. 45 a 57 (13 artigos, ao todo), é repetitivo e mais se parece com um conjunto destinado ao estabelecimento de procedimentos para a definição de sanções, a maioria delas, por inaplicáveis às instituições públicas federais, mais uma vez reforça e confirma a convicção de que se trata de um Anteprojeto voltado exclusivamente para constranger a iniciativa privada.

O Capítulo IV trata da “AVALIAÇÃO”, que compreende os arts. 58 a 66 (9 artigos ao todo), mas pouco diz, tudo remetendo ao que estabelecerem órgãos da estrutura do MEC, sem distinguir a avaliação aplicável às instituições federais da avaliação daquela aplicável às instituições privadas. Em outras palavras: o Anteprojeto de decreto, na qualidade de regulamento, não oferece balizas seja para a atuação dos órgãos do MEC ou para o planejamento e a avaliação de instituições privadas de ensino superior, funcionando apenas como uma delegação de competências para o controle sobre o setor privado.

O Capítulo V é destinado às DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS, e compreende os arts. 67 a 80 (são ao todo 19 artigos).

Ora, quando um anteprojeto de ato normativo com função regulamentadora, atribuição constitucional privativa do Presidente da República, apresenta tamanho desequilíbrio entre os capítulos que o compõem — uns pecando pelo excesso, outros pela omissão, — aflora a convicção de que ainda não se chegou a uma concepção mais adequada daquilo que efetivamente precisa ser regulamentado. Mas não é só esse desequilíbrio na concepção da montagem dos capítulos que impõe as ponderações ora expostas pelo Fórum.

III A QUESTÃO DOS PRAZOS

O Anteprojeto não aborda tema essencial, qual seja o de que para a manifestação dos agentes Poder Público, no caso os agentes dos órgãos ou entidades vinculadas ao MEC, precisam ser fixados prazos razoáveis para decidir os pleitos das entidades privadas. Disso o anteprojeto não dá conta, daí a necessidade de serem também estabelecidos prazos para a manifestação das autoridades administrativas, cumprindo-se o que dispõe da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que precisa ser interpretada com a devida inteligência.

Contrastando com essa omissão, o Anteprojeto fixa prazos exageradamente curtos para que o empreendedor privado possa contraditar decisões proferidas no âmbito do MEC, havendo situações em que o contraditório não é sequer admitido. Ora o maior interessado nos processos sobre ensino superior é o empreendedor privado que provoca a manifestação do MEC, não se compreendendo por isso o motivo pelo qual em todas as fases processuais o prazo para a manifestação da instituição privada não é fixado em 30 (trinta dias). Cumprirá a ele abreviar o tempo necessário à sua manifestação no processo, o que sem dúvida será feito, quando possível.

Quando se trata de processo que impõe sanções específicas, como, por exemplo, o de afastamento de um dirigente de instituição federal das funções do cargo, os prazos definidos em lei têm que ser observados.



REGULAÇÃO E LIVRE INICIATIVA

O Capítulo II do Anteprojeto está todo ele voltado para atuação da iniciativa privada, contendo passagens que não guardam conformidade com os princípios constitucionais e as normas gerais da educação nacional. Faz exigências descabidas das mantenedoras, tais como:

Exigência de certidão negativa de tributos para o credenciamento e o recredenciamento de IES

Essa exigência não encontra fundamento na Constituição ou em lei, com a agravante de gerar ônus que emperram as atividades dos empreendedores privados e são incompatíveis com o bom desenrolar das atividades de ensino, sempre voltadas para o aluno.

A Constituição Federal somente no art. 195, § 3º, faz referência à exigência de certidão negativa, e ainda assim para dizer que “a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios”.

De outra parte, o Código Tributário Nacional, que é a lei complementar competente para estabelecer normas gerais de direito tributário, arrola exaustivamente as situações em que a certidão negativa deve ser apresentada, a saber:

- a) extinção das obrigações do falido (art. 191);
- b) concessão de recuperação judicial (art. 191-A);
- c) proferimento de sentença judicial de julgamento de partilha ou adjudicação quanto aos tributos relativos aos bens do espólio ou às suas rendas (art. 192);
- d) celebração de contrato ou aceitação de proposta em concorrência pública, relativos à atividade em cujo exercício o agente privado contrata ou concorre (art. 193).

Prévia autorização do MEC para o que o Anteprojeto denomina “transferência de manutença”

Trata-se de interferência governamental indevida na forma de atuar da iniciativa privada, regulada pelo Código Civil.

Observe-se que as entidades mantenedoras de ensino superior surgem de acordo com as regras do Código Civil e transformam-se segundo as regras do Código Civil, isto é, antes de qualquer manifestação governamental. Assim:

- a) ou há mudança dos controladores da sociedade;
- b) ou há **incorporação**, situação em que uma ou várias sociedades são absorvidas por outra, que lhes sucede em todos os direitos e obrigações; aprovados os atos da incorporação, a incorporadora declarará extinta a incorporada, e promoverá a respectiva averbação no registro próprio. (Código Civil, arts. 1.116 e 1.118).
- c) ou há **fusão**, que consiste na união de sociedades e será decidida, na forma estabelecida para os respectivos tipos, pelas sociedades que pretendam unir-se; constituída a nova sociedade, aos administradores incumbe fazer inscrever, no registro próprio da sede, os atos relativos à fusão (Código Civil, art. 1.120).



Em todas essas situações as instituições mantidas permanecem as mesmas, motivo pelo qual a única providência a ser tomada pela mantenedora deve ser a de comunicar ao MEC as mudanças havidas na sociedade, ou seja, promover a atualização de seu cadastro.

V

TIPOLOGIA E PRERROGATIVAS ACADÊMICAS DAS IES

O Anteprojeto reduz a três as categorias de instituições de ensino superior, sem fazer qualquer referência ao fato de que dentro de cada uma delas ocorrem conformações diferentes. No complexo educacional brasileiro, há “faculdades e faculdades”, “centros universitários e centros universitários”, “universidades e universidades”, quer sejam públicos, quer sejam privados. Somente uma avaliação competente poderá discernir, dentro de cada classe de instituições, situações peculiares merecedoras de registro.

Por outro lado, e mais grave, o Anteprojeto não explicita o que o Poder Executivo entende por “prerrogativas acadêmicas” das faculdades e dos centros universitários privados, já que sobre as das universidades a rigor não há o que regulamentar no disposto nos arts. 52, 53 e 54 da LDB.

VI

CATÁLOGO PARA CURSOS TECNOLÓGICOS

O Anteprojeto introduz nova intromissão indevida na autonomia das universidades, qual seja a do “Catálogo dos Cursos Tecnológicos”, inovação despropositada.

Além de se tratar de uma proposta inaceitável, por não ser condizente com a realidade econômica e social local e regional sobre a qual atuam as instituições que oferecem os cursos tecnológicos — que são cursos de duração mais curta, concebidos muitas vezes para satisfazer a nichos de demanda específica, e por isso mesmo de permanência frequentemente temporária —, o Anteprojeto abre o precedente para que, se aceita a impropriedade, outros decretos venham a instituir catálogos para os cursos de graduação tradicionais e aos de pós-graduação, ou, ainda, para os cursos sequenciais e os de extensão, o que representaria engessamento de todo o sistema de ensino superior.

Admitir isso será impedir a criatividade e a inovação que levam ao sucesso da escola e ao desenvolvimento do meio em que atuam. São desconhecidas eventuais dificuldades enfrentadas pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC para que tal proposição possa ser feita. Mas se essas dificuldades existem, elas devem ser superadas sem afronta aos princípios da autonomia didático-científica das instituições de ensino e à liberdade de concepções pedagógicas, o que pode ser alcançado com a substituição da idéia de “catálogo” pela de um “cadastro de cursos tecnológicos”, com base nos dados encaminhados pelas IES ou por elas diretamente atualizado.

VII

DIRETRIZES CURRICULARES E CURSOS EXPERIMENTAIS

O Anteprojeto considera “experimentais” os cursos de graduação que não tenham diretrizes curriculares pré-definidas. Ora, a Constituição e as leis não impõem essa restrição às universidades. O



que a LDB diz, explicitando a Constituição, é que “se existirem diretrizes gerais” (denominação dada às “diretrizes curriculares” previstas na lei criadora do Conselho Nacional de Educação) elas precisarão ser observadas pelas instituições de ensino. Nada mais.

Logo, se “diretrizes curriculares” não forem colocadas pelas autoridades educacionais — proposta do MEC e deliberação do CNE — é porque elas ainda não precisam existir. É preciso respeitar a autonomia didático-científica das universidades, pois, se o reconhecimento de um curso depender da existência de diretrizes curriculares pré-estabelecidas, a autonomia universitária estará sendo bastante violentada.

VIII PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

O anteprojeto confunde o que deva ser Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, no que ele deve ser em relação ao “planejamento para o desenvolvimento – isto é, instrumento de suporte a ações de expansão e melhoria –”, com as demais “dimensões” a serem objeto de consideração nos processos de avaliação realizados no âmbito do SINAES.

Essa é matéria que exige regulamentação clara, pois é preciso primeiro distinguir o PDI da instituição pública (em que a expansão está condicionada ao orçamento federal) daquele proposto pela instituição privada (em que a expansão e a melhoria estão atreladas à capacidade de investimento do agente privado) e, segundo, especificar bem o elenco de informações que devem conter, evitando-se que ele se transforme em discurso de vãs promessas, incomparáveis para fins de análise e impraticáveis como instrumento de acompanhamento e avaliação.

De outra parte, é preciso que sejam previamente anunciados quais serão os requisitos mínimos de desempenho e de qualidade que devem ser considerados pelas faculdades, centros universitários e universidades do setor privado, para fins de planejamento e avaliação, sem os quais ninguém saberá como agir e com que parâmetros os programas e instituições serão avaliados e deverão se auto-avaliar.

IX – AVALIAÇÃO

O Anteprojeto impõe, explícita e implicitamente, uma avaliação às avessas: submete as instituições privadas a tudo o que preconiza o SINAES para fins de autorização de cursos e credenciamento institucional – procedimentos próprios às instituições privadas – omitindo, no entanto, duas questões essenciais e de fundo: os padrões de qualidade a serem considerados para tais fins e os valores que eles deverão assumir como medidas de acompanhamento e avaliação da execução dos PDI’s.

Essa omissão, de meridiana clareza, tem a ver com a recusa não-declarada, mas reconhecida por todos, de enfrentar o poder público federal o desafio de avaliar as suas próprias instituições para, a partir delas, estabelecer os parâmetros de qualidade com que terá curso o planejamento e a avaliação das instituições privadas de ensino superior. Claro que um conjunto-modelo referencial de qualidade pode ser mais amplo, abrangendo instituições não-federais reconhecidas como de qualidade.

É importante destacar aqui que só haverá avaliação em sentido estrito e denso quando o Ministério da Educação for capaz de anunciar como operam as instituições de ensino superior que constituem o conjunto-modelo referencial de qualidade que deve servir como base para que o poder público aja no sentido de assegurar o cumprimento do princípio constitucional de “garantia de padrão de qualidade” (art. 206, VII). A necessidade desse anúncio tem uma única razão: não há outra justificativa para que o



contribuinte aceite que o governo destine recursos tributários para manter instituições de ensino senão a de que elas operarão com o padrão máximo de qualidade que a sociedade é capaz de manter.

X TEMPO INTEGRAL

O Anteprojeto reproduz o art. 9º do Decreto 3.860, de 2001, quando define o que será considerado “docente em regime tempo integral” nas universidades para fins de avaliação: *“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.”*

A definição é inaplicável às instituições privadas, cujo regime de trabalho dos docentes segue as regras da CLT, que não podem ser modificadas por decreto. Nessa hipótese, melhor seria tratar da questão em termos de “regime de dedicação” ou, então, de “professor equivalente tempo integral” – duas formas que abrigariam no mesmo contexto de avaliação, os regimes observados nas instituições públicas e nas particulares.

XI CURSOS FORA DA SEDE

Uma das características da evolução do ensino superior brasileiro consiste em as universidades poderem atuar, no sentido de que a elas é facultada a criação de estabelecimentos em diferentes locais do Município de sua sede.

Todavia, as exigências feitas pelo desenvolvimento do país fizeram com que as instituições públicas tivessem que atuar fora do Município-sede, o que vem sendo estimulado tanto pelo governo federal quanto pelos governos estaduais, segundo os objetivos e metas em favor do ensino gratuito. Tudo é feito dentro da lei e não há como contestar essas iniciativas do poder público.

Por óbvio, as instituições privadas, mais ágeis, copiaram o modelo público. Por isso, eventuais restrições que possa fazer o MEC às universidades privadas *multicampi* não o autorizam a falar em campus autônomo e em campus não-autônomo, pois a instituição ou é universidade ou não é. Distinta é a situação em que uma entidade mantém mais de uma instituição de ensino superior.

Entende-se que deve ficar estabelecido que o campus fora da sede de uma universidade precisa preencher todos os requisitos exigidos para o credenciamento do campus-sede. Da mesma forma, deve ser permitida a existência de centros universitários e faculdades integradas com unidades fora da sede e com os respectivos graus de autonomia.

XII CORPORAÇÕES PROSSIONAIS

O Anteprojeto submete o Ministério da Educação às corporações fiscalizadoras do exercício de profissões liberais, ou seja, permite que as instituições de ensino fiquem, assim como o próprio MEC, subordinadas a interesses outros que não os do ensino propriamente dito. O MEC tem vencido todas as causas judiciais em que as corporações de ofício revelam a pretensão de se imiscuir em questões de ensino, exceto naqueles casos, previsto em lei, em que a Ordem dos Advogados do Brasil tem o direito de emitir manifestação prévia, mas ainda assim de caráter opinativo. O artigo afasta-se da jurisprudência judicial para consagrar uma intervenção indevida e indesejada, que agride a autonomia universitária e delimita a ação do Ministério em prover a educação como dever do Estado e direito de todos.

XIII CONCLUSÃO

Com as observações e as demais contribuições constantes dos documentos anexados ao presente memorial, Senhor Ministro, o Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação confia em que Vossa Excelência haverá de tomar as providências adequadas para que tenhamos um regulamento à altura da sua gestão à frente do Ministério e do significado econômico e social das instituições privadas que integram o sistema federal de ensino superior, com o devido respeito a todas as instituições criadas por lei ou autorizadas a funcionar pelo poder público.

Brasília, 15 de março de 2006

Gabriel Mario Rodrigues
Presidente da ABMES