PARECER HOMOLOGADO(*)
(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 27/1/2000

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

MANTENEDORA/INTERESSADO: Conselho Nacional de Educação		**UF**: DF
ASSUNTO: Critérios para autorização e reconhecimento de cursos de Instituições de Ensino Superior		
RELATORES(a) CONSELHEIROS(a): Eunice Ribeiro Durham, Lauro Ribas Zimmer, Arthur Roquete de Macedo e Yugo Okida		
PROCESSO Nº: 23001.000406/99-64		
PARECER Nº: CES 1.070/99	**CÂMARA OU COMISSÃO:** CES	**APROVADO EM**: 23.11.99

I - RELATÓRIO

A Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação manifesta-se junto à SESu/MEC no sentido de externar sua preocupação em relação aos critérios que vêm sendo utilizados pelas Comissões de Especialistas e de Verificação por ocasião da análise dos processos de autorização e de reconhecimento de cursos.

Os critérios utilizados pelas diferentes Comissões de Especialistas para autorização e reconhecimento de cursos são extremamente heterogêneos, o que dificulta enormemente, tanto o encaminhamento de solicitações neste sentido pelas instituições de Ensino Superior, como a avaliação das propostas pela CES/CNE. Embora alguma heterogeneidade de critérios seja natural, considerando a diversidade e as especificidades das diferentes áreas de conhecimento, a CES julga que deve haver alguma uniformidade e concordância em termos das exigências básicas comuns às diferentes comissões. Além do mais, a análise dos processos, que é feita pela CES, tem revelado um excesso de rigor por parte de certas comissões, que não encontra amparo legal nem é necessária para assegurar a qualidade desejável para os cursos de uma determinada área.

Com o intuito de promover um entendimento maior nas avaliações tanto para autorização como para reconhecimento de cursos, fazemos as seguintes observações:

1 – Mantenedoras e Instituições de Ensino

Seria necessário que se distinguissem claramente as exigências referentes à mantenedora e aquelas que dizem respeito ao curso. A regularidade fiscal e para-fiscal da mantenedora, assim como a idoneidade de seus dirigentes deve ser verificada pela SESu e ser considerada apenas como pré-condição para o acolhimento do processo, não interferindo na sua tramitação ulterior.

2 – Diferenciação de critérios conforme o tipo de instituição

A distinção entre tipos de instituição – Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas e Faculdades ou Escolas isoladas – é parte da política do MEC no sentido de diversificar o sistema de ensino superior brasileiro.

Esta política admite que instituições que associam ensino e pesquisa constituem um segmento importante do sistema, mas não podem ser consideradas nem como modelo nem como paradigma das demais instituições de ensino, as quais também são necessárias como ocorre nos países desenvolvidos e não devem ser avaliadas pelos mesmos critérios que se aplicam a universidades. É perfeitamente possível a existência de bons cursos de graduação, especialmente na área de formação profissional, que não desenvolvam pesquisa (a não ser como atividade prática dos alunos) e que não incluam no corpo docente elevado percentual de mestre e doutores.

Entretanto, os critérios de avaliação utilizados pelas comissões não levam em consideração esta diferenciação entre tipos de estabelecimentos. Os critérios são uniformes e só são classificados como A e B cursos que se enquadrem nas exigências próprias para universidades. Isto faz com que as instituições de ensino sejam levadas a valorizar excessivamente a titulação, em detrimento mesmo da experiência didática e profissional do quadro docente. Em áreas nas quais o número de doutores é reduzido e nos estabelecimentos situados no interior dos Estados, as exigências são freqüentemente inviáveis. Desta forma, pequenas instituições integradas na sociedade local, com bom projeto pedagógico, são prejudicadas e não podem competir com filiais de grande empresas de ensino, cujo corpo docente inclui doutores que sequer residem no município e cuja colaboração no curso é mínima.

Constitui tarefa urgente uma revisão dos critérios atualmente adotados, diferenciando-os em termos de missões institucionais diversas, próprias de cada tipo de estabelecimento.

3 – Cursos e instituições

É importante também que se distingam exigências a serem feitas à instituição de ensino no seu conjunto, necessárias ao seu credenciamento e recredenciamento e aquelas que dizem respeito ao curso sob consideração.

3.1 – Titulação e regime de trabalho.

As exigências referentes ao percentual de mestres e doutores e de docentes em regime de tempo integral aplicam-se, por analogia com as determinações da LDB, apenas à instituição no seu conjunto e não a um curso em particular. Além do mais, a LDB estabelece exigências relativas à titulação do corpo docente, ao regime de trabalho e à produção científica para as universidades, não podendo o critério ser estendido automaticamente para outros tipos de instituição. O que a lei exige é que os docentes nas instituições de nível superior sejam formados em cursos de pós-graduação *stricto sensu* ou *lato sensu.* A presença de docentes sem especialização pode ser aceita excepcionalmente, mediante compromisso da instituição no sentido de, em prazo pré-determinado, assegurarem que os docentes adquiram a qualificação mínima. Dentro destes parâmetros legais, é permissível a exigência de titulação e tempo integral para os coordenadores de curso, uma vez que essas são condições necessárias para a qualidade do ensino.

É também essencial que, na avaliação do corpo docente, reconheça-se que experiência profissional pode ser tão ou mais importante que titulação acadêmica, especialmente em cursos de cunho profissionalizante. Assim, por exemplo, no curso de Direito, a experiência na magistratura ou no exercício da advocacia ou aprovações em concursos públicos, podem compensar, com vantagens, a ausência de mestres e doutores, ou um número reduzido deles. Cursos de Propaganda e Marketing; de Jornalismo, Cinema, Rádio e TV; de Engenharia e Arquitetura; de Música; de Administração; de Medicina e tantos outros precisam se beneficiar de um corpo docente que inclua profissionais competentes e experientes.

Do mesmo modo, a exigência de que o corpo docente não seja constituído exclusivamente de horistas pode ser considerada uma condição para garantir um mínimo de qualidade ao curso, uma vez que é indispensável que se assegure uma assistência adequada aos estudantes fora do horário de aula. Pode-se também considerar condição necessária para a boa qualidade do curso que os contratos de trabalho dos professores prevejam tempo remunerado para a correção de trabalho, preparação das aulas e participação em reuniões de coordenação das disciplinas e programas e atendimento de alunos.

Finalmente, é preciso considerar que planos de qualificação docente se aplicam propriamente à instituição e não ao curso. As comissões que avaliam os pedidos de autorização e reconhecimento podem verificar a existência de planos de qualificação docente na instituição, e sua aplicação ao curso considerado, mas é necessário evitar que diferentes comissões, que avaliam diferentes cursos de uma mesma instituição, façam julgamentos divergentes quanto à adequação desse plano.

3.2 - Processos de avaliação dos cursos.

Observações semelhantes podem ser feitas em relação a exigência de processos de avaliação. Também neste caso, a avaliação dos cursos deve constituir um projeto institucional coerente. Nos relatórios das comissões, algumas exigem avaliação do curso e outras não. Além do mais o tipo de avaliação recomendado varia

conforme a comissão. Do ponto de vista institucional, isto cria expectativas e necessidades de planejamento diferencial para cada curso, o que dificulta ou mesmo impede uma ação institucional integrada em termos de avaliação. O que caberia as comissões é a verificação de projeto de avaliação de cursos compatíveis com o projeto da instituição.

3.3 – Pesquisa e iniciação científica.

É preciso ter em conta que, de acordo com a legislação existente, a exigência de pesquisa acadêmica e a de produção científica restringe-se às universidades, para as quais a indissociabilidade entre ensino e pesquisa é determinada constitucionalmente e regulada pela LDB.

Mesmo neste caso, a exigência de pesquisa comprovada é feita em relação à instituição e não especificamente a cada curso individualmente. A extensão da exigência aos cursos deve ser feita com prudência. Claramente , não pode ser pré-condição para autorização de cursos novos, uma vez que o estabelecimento de núcleos de pesquisa é uma tarefa a médio prazo, que não pode ser improvisada. A pesquisa pode, quando muito, ser estabelecida como condição para o reconhecimento do curso e, assim mesmo, não pode esperar mais do que uma atividade incipiente. O que se pode e se deve colocar como condição para o reconhecimento do curso é o desenvolvimento de práticas investigativas, associadas ou não à extensão universitária, que façam parte integrante da formação dos alunos de graduação. Práticas investigativas como pesquisa bibliográfica, estudos de caso, pequenos trabalhos de campo sob a orientação dos docentes, o trabalho em escritórios de advocacia associados aos cursos de Direito, trabalhos individuais ou coletivos de experiências nos laboratórios constituem procedimentos pedagógicos essenciais para ensino de qualidade e para a formação adequada de futuros profissionais e devem ser estimulados, tanto nas universidades quanto em outras instituições de ensino.

Bolsas ou processo institucionalizados de iniciação científica, por outro lado, são diferentes pois estão dirigidos para a formação de pesquisadores, o que não é o objetivo da mesma maioria dos cursos de graduação. A existência de bolsas de iniciação científica pode contribuir para avaliar cursos de universidades, mas não deve ser estabelecida como exigência para o reconhecimento dos cursos de qualquer instituição.

4 – Autorização de cursos simultânea ao credenciamento da instituição

No caso de autorização de cursos para instituições novas, é preciso que se considerem , na mesma ocasião, mas observando critérios próprios, as condições para o credenciamento das instituições. Os documentos referentes ao credenciamento devem incluir:

- a previsão de recursos;

- a idoneidade dos dirigentes;
- a previsão de instalações e infra-estrutura para o conjunto da instituição;
- a definição dos objetivos da instituição e do tipo de formação que pretende oferecer;
- a existência de processos de avaliação;
- plano de desenvolvimento institucional;
- plano de capacitação docente, perfil desejado para os docentes, plano de carreira e regime de trabalho;
- o projeto pedagógico, com precisão de reuniões dos docentes para integração das atividades de ensino e planejamento do curso.

Quando a instituição nova propõe um conjunto de cursos, é necessário que estes diferentes pedidos de autorização sejam examinados de forma integrada tanto pelas comissões como pela CES, juntamente com o pedido de credenciamento. Sugere-se que as Comissões de Verificação trabalhem em conjunto e que os presidentes dessas comissões discutam e integrem os relatórios referente ao conjunto dos cursos e ao credenciamento da instituição. Sugere-se também que, na CES, o conjunto de autorizações e o credenciamento sejam examinados por um único relator ou por um a comissão.

5 – Exigências diferenciais para autorização e reconhecimento

Há que se distinguir exigências para autorização e para reconhecimento de cursos. No que diz respeito ao processo de autorização, não se pode esperar que a instituição realize, previamente à própria autorização, todos os investimentos necessários em termos de salas de aula, laboratórios, informatização e acervo da biblioteca, necessários para o conjunto do curso. O que cabe, neste caso, é exigir que o projeto de instalação do curso detalhe as condições físicas que serão providenciadas, os livros que serão comprados, os equipamentos que serão instalados nos laboratórios. É indispensável que a instituição assuma o compromisso de satisfazer as condições básicas antes da instalação do curso e apresente um cronograma de investimento que assegure que todas as condições indispensáveis para o ensino sejam preenchidas antes do pedido de reconhecimento. Assim as condições necessárias para que se autorize o início do curso não precisam abranger as instalações, equipamentos, laboratórios e acervos bibliográficos que só serão utilizados em anos posteriores, embora devam estar presentes as condições necessárias para o funcionamento do primeiro ano.

É indispensável entretanto que, para a autorização, a instituição apresente o projeto pedagógico do curso, sua estrutura curricular e as ementas das disciplinas a serem oferecidas, assim como a bibliografia a ser utilizada e adquirida. Nesta

perspectiva, o plano de investimento e a viabilidade financeira da instituição para cumprir o cronograma acordado devem ser cuidadosamente examinados.

6 – Exigências quanto à estrutura curricular

A questão da análise da estrutura curricular é particularmente delicada neste momento em que os antigos currículos mínimos não estão em vigência como também as novas diretrizes curriculares. Neste caso, cabem duas recomendações gerais: nem devem as comissões exigir a rígida obediência nem aos antigos currículos mínimos nem as diretrizes provisórias que vêm sendo publicadas pelas comissões.

7 – Observações específicas

7.1 – No que diz respeito à biblioteca, é preciso maior comedimento na exigência de múltiplos exemplares dos livros indicados na bibliografia. A bibliografia básica dos cursos é freqüentemente alterada porque dever ser atualizada constantemente e a multiplicação de textos desatualizados no acervo constitui um investimento pouco produtivo. Além do mais, é preciso que a atualização e a relevância das obras do acervo recebam consideração maior que o número de livros existentes.

Tanto no caso das bibliotecas como na infra-estrutura de informática o melhor é exigir a previsão de recursos permanentes para melhoria, atualização e ampliação do acervo e dos equipamentos.

7.2 – Outra observação que precisa ser vista diz respeito às exigências feitas por algumas Comissões e não por outras, as quais mesmo que sejam consideradas desejáveis por alguns especialistas, não podem ser impostas aos cursos, sem desrespeitar a flexibilidade e pluralidade de orientações pedagógicas que a LDB permite.

Uma delas é a exigência de monografias de final de curso. Não há nenhuma base legal para esta exigência, nem ela obedece a um princípio pedagógico de aceitação universal. Pode-se argumentar em contrário, que a exigência desta monografia constitui uma carga excessiva tanto para os alunos como para os docentes. Para os alunos, pode dificultar a conclusão dos cursos, especialmente quando as exigências relativas à monografia a aproximam as de uma dissertação de Mestrado. Para os professores constitui uma sobrecarga didática excessiva por exigir uma orientação que também é quase equivalente ao trabalho de orientar um mestrado.

É perfeitamente aceitável que esse tipo de trabalho seja exigido apenas nos cursos de especialização e mestrado.

7.3 – Algumas comissões solicitam dados referentes aos egressos. O acompanhamento de egressos é muito difícil de ser feito e exige um considerável esforço administrativo; mesmo as melhores universidades têm encontrado dificuldades em institucionalizar este tipo de procedimento. Ainda que se considere essencial este acompanhamento, a exigência, mais um vez, se aplicaria à instituição do seu conjunto e não a um outro curso especificamente.

Tanto em um caso como em outro, é importante, portanto, que a exigência não se restrinja a um ou outro curso, dependendo da concepção de diferentes especialistas, mais precisa ser uniformizada para o conjunto.

7.4 – Particular atenção precisa ser dedicada ao número total de alunos e ao números de aluno por turma. Dificilmente se deve autorizar um curso novo com número exagerado de vagas, pois a instituição não conta com a experiência pedagógica suficiente para oferecer atendimento satisfatório ao número muito grande de alunos. Além do mais, também não é fácil contratar o número suficiente de professores experientes para um alunado excessivamente numeroso. A questão do número de alunos por turma é igualmente relevante. O número excessivo de alunos em sala de aula sobrecarrega o professor e prejudica um trabalho satisfatório de acompanhamento, avaliação e motivação dos estudantes; impede um ensino participativo que estimule o trabalho individual e coletivo dos estudantes. Isto é particularmente verdadeiro nas séries iniciais, nas quais turmas muito numerosas promovem o insucesso escolar e a evasão.

7.5 – Atenção particular também dever ser dada a existência de instalações para a permanência e o trabalho dos docentes na instituição, inclusive acesso a equipamento de informática.

8 – Prazo de validade dos reconhecimentos

Finalmente, é necessário rever e uniformizar o prazo de validade atribuído aos reconhecimentos. Consideramos que, para um primeiro reconhecimento o prazo de 4 (quatro) anos é satisfatório, a não ser quando há uma série de recomendações que precisam ser cumpridas pelos cursos. Nestes casos, o reconhecimento seria condicional, estando sujeito, após 2 (dois) anos, ou 3 (três) anos a visita de comissão de verificação para avaliar o cumprimento das recomendações pela própria SESu. O segundo reconhecimento, quando a avaliação for positiva, poderia ser feito pelo prazo mínimo de 6 (seis) anos e, nos cursos consolidados, por 8 (oito) anos.

Recomendamos também que todos os cursos com conceito A ou B obtidos na prova do Exame Nacional de Cursos imediatamente anterior à renovação do reconhecimento tenham automaticamente o reconhecimento renovado por um período de 5 (cinco) anos.

II – VOTO DOS RELATORES

Tendo em vista estas considerações, solicitamos à SESu/MEC que se pronuncie face a esta questão e indique os procedimentos que poderá adotar no sentido de estabelecer critérios gerais para a atuação das comissões.

Brasília-DF, 23 de novembro de 1999.

Conselheira Eunice Ribeiro Durham – Relatora

Conselheiro Arthur Roquete de Macedo – Relator

Conselheiro Yugo Okida – Relator

Conselheiro Lauro Ribas Zimmer – Presidente

III - DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior acompanha o voto da Relatora.

Sala das Sessões, em 23 de novembro de 1999.

Conselheiros Roberto Cláudio Frota Bezerra - Presidente

Arthur Roquete de Macedo - Vice-Presidente