Conselho Federal de Educação

Parecer n.º 3.491/77.

Relator: Conselheiro *Newton Lins Buarque Sucupira*

Conceito de necessidades sociais e critérios de sua aplicação

1. Relatório

O Conselho Federal de Educação, ao aprovar a nova sistemática de autorização de escolas e cursos de nível superior, partiu do pressuposto de que a expansão do ensino superior deve obedecer a planejamento em função das necessidades sociais, com fundamento no artigo 2.º do Decreto-lei n.º 464, de 11.2.69. Mas, para que este princípio se torne operacionalmente aplicável, importa, antes de tudo, determinar o conceito de necessidades sociais e fixar os critérios de sua aplicação prática, no quadro do planejamento adotado. Assim sendo, e para atender a estes objetivos, o presente parecer constará de três partes. Primeiramente, definiremos, em suas linhas gerais, o princípio de planejamento que disciplinará a expansão do ensino superior; em segundo lugar, proporemos a conceituação de necessidades sociais; finalmente, na conclusão, serão estabelecidos a metodologia e os critérios de sua aplicação.

I

O ensino superior não corresponde apenas a um possível direito ou a uma aspiração pessoal, mas constitui também, e fundamentalmente, uma exigência das modernas sociedades industriais em matéria de quadros técnicos e profissionais altamente qualificados. Mas nem sempre essas duas orientações coincidem em toda linha

e o primado dos objetivos econômicos tende, por vezes, a se afirmar em detrimento das aspirações culturais. Por isso mesmo, uma das dificuldades de toda política de ensino superior está precisamente em planejar a expansão conciliando as escolhas individuais com as necessidades do desenvolvimento socieconômico. Dificuldade de tanto maior quando as limitações de recursos impõem restrições à expansão do sistema de ensino.

Três soluções principais se apresentam ao problema: a teoria da auto-regulação ou ajustamento automático; o princípio do planejamento integral; a combinação do planejamento flexível com os processos de ajustamento.

A primeira solução é peculiar aos regimes próximos ao liberalismo clássico, e se apóia nas seguintes constatações: 1. interação da oferta e da procura no que concerne às possibilidades de estudo; 2. interação das motivações e das necessidades econômicas; 3. interação do crescimento simultâneo das rendas, das necessidades técnicas e da possibilidade de serem satisfeitas.

A experiência nos mostra que estas interações não absorvem os desequilíbrios que tendem a ser graves. Nas sociedades do passado, de caráter mais estático, e nas quais o ensino superior era o privilégio de camadas sociais restritas, e, em razão disso, atuavam mecanismos graças aos quais o jogo natural dos fatores já mencionados se ajustavam de tal maneira que a livre interação das motivações individuais permitia regular o fluxo de entrada na universidade e sua repartição pelas várias profissões. Mas nas modernas sociedades industriais, densas, dinâmicas e extremamente complexas, o ajustamento espontâneo tornou-se insuficiente e ineficaz em conseqüência da rápida evolução das técnicas, da organização dos processos econômicos, da intensa mobilidade e da crescente demanda social. O problema se agrava ainda mais nas sociedades em desenvolvimento que se vêem forçadas a planejar a formação do pessoal de nível superior em função de suas necessidades técnicas.

Por todos esses motivos, impõe-se na maior parte dos países a formulação de uma política de ensino superior que se traduza em alguma forma de planejamento de expansão das vagas, determinado em maior ou menor medida pelas necessidades da economia.

Nos países de sistema econômico rigorosamente planificado a solução adotada é o planejamento integral do ensino superior. As possibilidades do desenvolvimento econômico dando lugar a opções políticas, o plano deve mobilizar e integrar os recursos humanos e materiais para atingir as metas fixadas. Calculados os tipos e o número dos diplomas exigidos pelos diferentes setores da economia, ao longo de um período determinado, poderá ampliar-se ou não a oferta de vagas nos diversos cursos. O processo de seleção visa escolher aqueles que serão formados em cada escalão segundo os fins definidos pelo plano.

O regime de planejamento estrito leva a conceber o sistema universitário como indústria produtora de qualificações profissionalmente úteis e tende a esquecer as funções culturais do ensino superior e a diversidade das aspirações dos jovens. Entende-se nesta perspectiva utilitária e tecnocrática que a racionalidade do sistema de educação superior seria inflexivelmente determinada por sua adequação aos únicos tipos de necessidades que sejam mensuráveis e previsíveis, a saber, as necessidades de economia.

Além das objeções de caráter humanista que se podem levantar contra esta concepção, cabe acentuar que o princípio do planejamento integral encontra sérios obstáculos em sua rigorosa aplicação prática, seja pelas dificuldades intrínsecas da previsão das necessidades de pessoal de nível superior, seja em face da pressão crescente da demanda social, mesmo nos países de economia inteiramente planificada, conforme logo adiante mostraremos.

Em face de tais limitações e dificuldades, a solução mais difundida nos países de economia de mercado, mesmo sujeita a certo controle estatal, é a combinação do planejamento flexível com os processos de ajustamento.

Este tipo de planejamento parte do fato incontestável das duas modalidades de demanda: a social e a técnica ou econômica. Demandas que uma política de ensino superior orientada para a satisfação das necessidades sociais não pode ignorar. A demanda técnica se configura pelas exigências de qualificação utilizáveis, decorrentes do mercado de trabalho, ou, noutros termos, pela estimação das necessidades da economia em matéria de qualificações.

A demanda social comumente definida por oposição à demanda econômica se reveste de certa ambigüidade. Com efeito a demanda social pode ser encarada de dois pontos de vista. Primeiramente, como a agregação das aspirações individuais na diversidade das aptidões e dos interesses, em seguida, como avaliação global dos recursos que uma sociedade deseja consagrar à consecução de objetivos puramente sociais ligados à satisfação de necessidades coletivas que transcendem o plano puramente econômico. Este segundo ponto de vista supõe uma interpretação das aspirações individuais que corre o risco de ser, por vezes, distorcida, notadamente pela multiplicidade dos centros de decisão e sobretudo nos países de estrutura descentralizada ou naqueles onde o setor privado é muito desenvolvido e por interesses divergentes. Além disso, as aspirações dos estudantes e de suas famílias são difíceis de se distinguir de seu comportamento real, largamente determinado pelo sistema que só deixa a possibilidade de adesão ou de recusa. Na verdade, a demanda social tem de se exercer dentro dos limites da oferta de cursos impostos pelo sistema de ensino superior.

Há quem pense, no entanto, que a demanda social é um objetivo puramente passivo, e fundar uma política de ensino sobre a satisfação deste tipo de demanda significa recusar-se a explorar a fundo as possibilidades que oferece o sistema para a democratização da sociedade. Decerto ninguém pensaria programar a expansão do ensino superior tendo em vista atender somente à demanda social. Considerando que a interdependência entre a formação de mão-de-obra qualificada e a taxa de crescimento econômico é por todos reconhecida, e que uma das funções importantes da universidade é a de suprir a economia das qualificações necessárias, torna-se óbvio que o ensino superior deve adequar-se às necessidades técnicas do desenvolvimento e à demanda do mercado de trabalho.

A dificuldade de uma tal adequação reside nas limitações inerentes aos métodos de projeção da demanda futura de mão-de-obra qualificada. Os próprios especialistas questionam a validade dos supostos que servem de base a tais previsões e chamam a atenção para as suas debilidades metodológicas. Continua a ser difícil, ainda, calcular com precisão rigorosa a demanda técnica do mercado de trabalho, sempre sujeita aos imprevistos do desenvolvi-

mento e das inovações tecnológicas. Destas insuficiências metodológicas não se infere, contudo, que uma política de ensino superior realista possa ignorar o mercado de trabalho e as necessidades da economia. E se é criticável a atitude tecnocrática para a qual planejar o ensino superior consistiria simplesmente em deduzir do crescimento previsível da produção os tipos e os graus de formação de que precisa a economia em determinado prazo, por outro lado, seria prejudicial à sociedade e, em última análise, aos próprios jovens deixar crescer o ensino superior ao sabor dos caprichos da demanda social. O planejamento intervém justamente para estabelecer o equilíbrio das duas demandas, conciliando os objetivos do desenvolvimento econômico com as aspirações individuais.

A legislação da Reforma Universitária adotou o princípio do planejamento flexível prevendo certa adequação do ensino superior ao sistema econômico. Neste sentido, o Decreto-lei n.º 464, de 11.2.69, dispõe em seu artigo 2.º que "será negada a autorização para funcionamento de universidade instituída diretamente ou estabelecimento isolado de ensino superior quando, satisfeitos embora os mínimos requisitos prefixados, a sua criação não corresponde às exigências do mercado de trabalho em confronto com as necessidades do desenvolvimento nacional ou regional". Mas a lei se abstém de subordinar o planejamento do ensino superior exclusivamente ao mercado de trabalho. Assim, o § 1.º do mesmo artigo determina que "não se aplica a disposição deste artigo aos casos em que a iniciativa apresente um alto padrão, capaz de contribuir efetivamente para o aperfeiçoamento do ensino e da pesquisa nos setores abrangidos".

Para o adequado entendimento do *caput* do artigo 2.º deve notar-se que o mercado de trabalho não é critério absoluto, mas está referido ao desenvolvimento nacional ou regional. Ora, o desenvolvimento há de ser concebido como categoria de totalidade que, embora tenha por suposto o crescimento econômico, visa à promoção do homem em suas múltiplas dimensões. Há de ser, portanto, desenvolvimento social, cultural, espiritual. Desta forma, as necessidades do desenvolvimento correspondem, em última análise, às necessidades sociais de cuja satisfação depende a realização da própria pessoa, sujeito último do desenvolvimento.

Nesta perspectiva, o conceito de necessidades sociais, em conexão com o projeto de desenvolvimento global, torna-se uma das idéias diretoras da política de expansão do ensino superior na medida em que permite ultrapassar as estreitezas da demanda técnico-econômica e a ambigüidade da noção de demanda social.

II

Se no plano dos princípios o conceito de necessidades sociais é fundamental para a formulação de uma política de ensino superior, não é fácil de estabelecer critérios precisos e rigorosos no campo da aplicação prática. A própria utilização do conceito suscita algumas questões preliminares sobre as quais não há consenso geral, tais como: qual a natureza das necessidades sociais e sua relação com as necessidades e aspirações individuais? Que precedência se deve atribuir às necessidades sociais? Como determinar tais necessidades em matéria de qualificação de nível superior e quais os critérios de prioridade no seu atendimento? Sem pretender aprofundar tais questões, importa, desde logo, determinar o conceito de necessidades sociais e sua relação com as necessidades individuais.

O conceito de necessidade é largamente utilizado em psicologia para designar o dinamismo fundamental da motivação humana, tanto no plano individual como social. Na origem das atividades humanas sempre se encontra uma necessidade que é a expressão de uma carência acompanhada da tendência correlata a satisfazê-la. Trata-se de carências comuns aos seres animados em geral. No mundo humano as necessidades raramente são atendidas de forma direta, mas são mediatizadas pela linguagem, pelo conjunto de meios técnicos que asseguram sua satisfação, sempre por intermédio de formas sancionadas pelas normas sociais.

O número das necessidades humanas é indefinido. Os psicólogos em geral admitem a existência de necessidades básicas, embora não exista acordo generalizado quanto à sua natureza e ao seu repertório. Mas a própria cultura ao promover os meios de satisfação das necessidades básicas gera a multiplicação de necessidades derivadas, de que é exemplo a nossa sociedade de consumo. Contrariamente a certos setores da psicologia científica que pretendem explicar a ação humana a partir de um reduzido número de neces-

sidades puramente biológicas (nutrição, abrigo, saúde, sexo, etc.), muitos psicólogos atualmente julgam indispensável atribuir papel decisivo às necessidades ditas de ordem superior, também consideradas básicas. Assim, o homem tem necessidade de segurança, de amor, de estima de si, de informação, de um sistema de valores, enfim, de auto-realização.

A existência destas necessidades e de seu caráter fundamental evidencia-se pelo fato de que sua não-satisfação acarreta desequilíbrios e perturbações. Outros impulsos humanos tais como agressão, perversões, etc., muitas vezes tidos por instintivos, em realidade seriam reações secundárias à frustração das necessidades básicas primárias ou superiores. Estas necessidades superiores aparecem mais tardiamente do que as necessidades fisiológicas na vida do indivíduo e da espécie. São menos urgentes a satisfazer, mais frágeis, mais dependentes de condições complexas, internas e externas. Mas, nem por isso deixam de ser essenciais à realização da vida humana, enquanto humana. Sem dúvida seu atendimento pressupõe o mínimo necessário à satisfação das necessidades biológicas, corroborando o que os antigos já tinham observado com o famoso adágio *primum vivere deinde philosophari.* Ocorre, no entanto, que o *vivere* humano não se esgota no plano puramente biológico, de modo que a cultura, mesmo em seus graus mais elementares, está sempre impulsionada pelas necessidades superiores do homem. E que estas formas da cultura não são, apenas, luxo ou ornamento. Elas são mister imprescindível de toda vida, dimensão constitutiva da existência humana. Atualmente, estes elementos culturais, espirituais do viver humano são particularmente expressos no que se convencionou chamar de *qualidade de vida.* Ou seja, o bem-estar humano não depende somente da organização material da existência. Disso resulta que o desenvolvimento é multidimensional e não se mede apenas em termos quantitativos, como, por exemplo, Produto Interno Bruto. Implica não somente as potencialidades e as ações econômicas de uma comunidade, mas igualmente sua coesão social e seus valores culturais. Concebido em sentido mais amplo, o desenvolvimento deve constituir a encarnação, no plano da prática social, pela ação ou pelo signo, de uma interpretação do universo e da situação do homem neste conjunto.

O dinamismo das necessidades humanas se exerce no âmbito da existência social. E porque a sociedade representa um todo orgânico do qual os homens fazem parte, não sendo uma simples justaposição material de seus membros, podemos falar de necessidades sociais. Mas quando se fala da existência do todo social e das necessidades sociais, não se pretende hipostasiar a sociedade como se fosse um ente *per se,* separado dos indivíduos que a compõem e absolutamente superior a eles. Não se trata de um Leviatã com suas necessidades próprias que se contrapõem inexoravelmente às necessidades individuais e em detrimento delas. A sociedade não é um ser supra-individual, uma realidade substancial e indivisa na qual os indivíduos desapareceriam para dar lugar ao ser social no qual seriam absorvidos como o órgão no organismo. Se falamos de organismo social é por analogia. Isso não impede, contudo, que a sociedade civil constitua um todo, que possua uma unidade, embora uma unidade de ordem. Unidade de ordem que reúne, integra e organiza as múltiplas energias individuais, sempre diversas e por vezes conflitantes, engendrando uma nova energia que se superpõe às energias individuais, as contém, as estimula e as coordena e, assim, se distingue delas. Esta energia unificante e operante é sem dúvida uma realidade. Mas não há unidade de ordem sem um princípio superior de ordenamento e este princípio será, na sociedade, o bem comum. Este, em última análise, não é outra coisa que o conjunto das condições materiais, sociais e culturais que tornam possível ao homem, dentro da sociedade, realizar seu destino natural e espiritual. O bem comum não se confunde simplesmente com a soma dos bens individuais, mas possui uma realidade própria e tem certo primado sobre os bens individuais. Santo Tomás de Aquino chegava a dizer que o bem comum, na sua ordem própria, é melhor e mais divino (*melius et divinius*) que os bens particulares.

Existe para a sociedade civil um duplo bem comum: extrínseco ou transcendente e intrínseco ou imanente. O primeiro está fora da sociedade como um fim para o qual ela tende, bem superior ao qual a sociedade deve servir. O bem comum imanente ou fim intrínseco reside no íntimo da sociedade, sua forma constitutiva, termo final da evolução que se fez plenamente sociedade enquanto tal. O bem comum participa da natureza da sociedade e, ao mesmo tempo, transcendente e imanente ao bem humano de cada

indivíduo. Ele se apresenta aos indivíduos, ora enquanto meio, ora como fim, não último, certamente, mas intermediário. Cada indivíduo tem o direito de se servir dele, mas com o dever correspondente de o servir, pois que é o bem de todos e obriga, por esta razão, àqueles que se beneficiam da sociedade a lhe retribuir o que é devido.

Na medida em que a sociedade constitui um todo supra-ordenado que unifica os homens numa verdadeira participação funcional é lícito falar de necessidades sociais com relativa autonomia. Assim como o bem comum não é a simples soma dos bens particulares, as necessidades sociais não são apenas a resultante das necessidades individuais. A satisfação das necessidades sociais precede, de certo modo, as necessidades individuais tomadas isoladamente, uma vez que a satisfação daquelas é condição de satisfação destas, do mesmo modo que o fim próprio da sociedade é a realização subjetiva de todos os seus membros.

As necessidades sociais têm seu fundamento nas próprias necessidades humanas individuais e, por ser assim, estão relacionadas com os diferentes planos e dimensões da vida humana — biológica, psicossocial, cultural, espiritual. Daí se segue que as necessidades sociais não são apenas de ordem técnica e econômica, mas também de natureza cultural e espiritual. É que o conceito de bem comum não se esgota nos bens materiais, tampouco nas condições econômicas. O bem comum é mais profundo porque corresponde às necessidades fundamentais do homem que, segundo vimos, não são apenas biológicas. Nem sequer o bem comum econômico, o chamado bem-estar físico, pode resumir-se na aquisição mais abundante possível de bens de utilidade material. O bem comum, inclusive o econômico, alcança seu último terno no próprio homem.

A educação constitui de todos os tempos uma necessidade social básica na medida em que contribui para assegurar a continuidade da cultura e os meios de sua renovação, bem como a coesão social. Certamente toda sociedade necessita dos saberes e qualificações de seus membros para alcançar os seus fins e possibilitar a realização dos fins individuais. Em nossa era tecnológica, a educação tornou-se uma necessidade presente. As sociedades industrializadas, ou em via de industrialização, não se contentam

apenas com a educação fundamental de todos os seus membros. Carecem cada vez mais de quadros técnicos e profissionais altamente qualificados para executar as complexas tarefas do desenvolvimento. Isto significa que a educação superior não corresponde somente a uma aspiração individual, mas representa também uma exigência das sociedades modernas. Importa, contudo, acentuar que a sociedade não necessita apenas de técnicos para a expansão de sua economia. Se o desenvolvimento é multidimensional, como afirmamos, não poderíamos aceitar uma concepção puramente instrumental do ensino superior. É imprescindível à sociedade elevar o nível de sua cultura; carece de homens cultos capazes de refletir criticamente sobre as condições e sentido do desenvolvimento e do projeto de sua existência histórica.

Sem pretender a uma classificação exaustiva, poderíamos distinguir três grandes categorias de necessidades sociais em matéria de ensino superior:

1. necessidades técnicas, expressas em mão-de-obra altamente qualificada, requeridas pelo desenvolvimento da economia e relacionadas com a produção de bens e serviços;

2. necessidades correspondentes aos serviços sociais, tais como, saúde, educação, assistência social, previdência, etc.

3. necessidades puramente culturais, científicas, artísticas, etc.

O atendimento destas necessidades certamente deve obedecer a prioridades impostas pelas urgências vitais do processo social. Mas isto não significa excluir as necessidades culturais do número das necessidades fundamentais de uma sociedade em desenvolvimento. Se o ensino superior deve corresponder às necessidades de produção de bens e serviços, não pode deixar de atender, também, às necessidades profundas do homem que são de ordem cultural e espiritual.

Admitido o princípio das necessidades sociais, torna-se legítimo deter o relativo excesso de ensino superior em certas regiões e em determinados setores, redistribuindo os recursos por outros de maior prioridade nacional, embora sem desprezar as aspirações

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

individuais. Trata-se, na verdade, de obter uma conciliação entre o ponto de vista da sociedade e o do indivíduo, certo de que uma adequação rigorosa entre as exigências pessoais e as necessidades sociais é praticamente inatingível. No entanto, assegurar uma compatibilidade tão boa quanto possível entre os dois lados é, de fato, contribuir para o desenvolvimento do indivíduo porque este, fundamentalmente, se realiza na medida de sua participação social.

A aplicação do critério de necessidades sociais para regular a expansão do ensino superior não conduz necessariamente a ignorar a demanda social ou a ferir direitos individuais. Mesmo se reconhecermos o direito de todo aquele que conclui a escola de segundo grau a prosseguir estudos pós-secundários, daí não se segue um direito a fazer certo e determinado curso. Não se pode falar de um direito a estudar medicina, engenharia ou outro curso independente de quaisquer condições. O possível direito à educação pós-secundária é suscetível de sofrer restrições por determinadas razões, entre as quais têm primazia as medidas determinadas pelo bem comum. Assim, nos países em desenvolvimento o imperativo de universalização da escola fundamental impõe inevitavelmente limites à expansão do ensino superior. A carência de recursos humanos e materiais obriga a reduzir a capacidade de absorção dos estabelecimentos em benefício da própria qualidade de ensino. Por outro lado, quando se trata de regular o fluxo da oferta de mão-de-obra de nível superior, nem sempre os mecanismos naturais do mercado funcionam satisfatoriamente, ou pelo menos nem sempre atendem aos objetivos sociais prioritários, o que impõe a necessidade de uma regulamentação mais rigorosa na criação dos cursos correspondentes. De não ser assim, poderíamos ter excesso da oferta de profissionais com reflexos perturbadores para a sociedade e frustração dos próprios diplomados. Há, portanto, limitações da capacidade de absorção, seja do próprio sistema em acolher todos os candidatos ou sua grande maioria, seja da sociedade em aproveitar todos os diplomados, o que impõe o controle racional do ensino superior em função das necessidades sociais.

O conceito de necessidades sociais, tal como foi definido, situa-se na linha de nossa política geral de educação na qual o homem não é concebido apenas como agente de crescimento econômico na forma de recursos humanos, mas em sua condição de sujeito e fim

do desenvolvimento total. Neste sentido, já o relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária distinguia na universidade uma racionalidade instrumental e uma racionalidade crítica e criadora, acentuando que a reforma não poderia referir-se tão-somente à adequação técnica do ensino superior às necessidades econômicas. Mais recentemente, em 1975, o documento do Ministério da Educação e Cultura que estabelece fundamentos, diretrizes e roteiro da política nacional integrada da educação consagrou o conceito de necessidades sociais como princípio básico do planejamento educacional, caracterizando sua polivalência em termos que correspondem plenamente à classificação tripartida das necessidades sociais adotada neste parecer.

Certamente a aplicação do princípio das necessidades sociais depende, em última análise, do projeto de sociedade que se pretende organizar e deve estar fundada na mais estrita justiça social, a fim de que o controle da expansão não resulte em drástica e injustificada redução das oportunidades fazendo com que o acesso ao ensino superior deixe de ser um direito em razão das aptidões individuais, para tornar-se privilégio decorrente das situações socioeconômicas, o que nossa política de educação se propõe evitar.

III

Conclusão e voto do relator

Definido o conceito de necessidades sociais, importa determinar os critérios de sua aplicação prática na autorização de novas escolas ou novos cursos. Todos reconhecem as dificuldades de se estabelecer uma relação entre o ensino superior e o emprego bem como as limitações metodológicas na previsão da mão-de-obra qualificada, embora estas previsões tenham sido tentadas, sem maiores êxitos, em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Uma das maiores dificuldades consiste em obter informações adequadas e dados estatísticos precisos sobre o *stock* atual de profissionais qualificados e sua utilização. Alguns dos problemas são mais fundamentais e refletem as ignorâncias e incertezas quanto ao comportamento do mercado de trabalho a longo prazo e os fatores que governam a procura de profissionais qualificados. Isto não significa, como os técnicos no assunto fazem questão de ressaltar,

que as previsões e as análises de mercado de trabalho sejam sem valor ou que a política de ensino superior se faça sem atender às necessidades da mão-de-obra qualificada, mas que o presente estado de nosso conhecimento não é suficiente para formular previsões rigorosas, a médio e longo prazos. No entanto, os especialistas entendem que a análise da oferta e da procura, "se convenientemente utilizada, é uma técnica veraz que reflete os mecanismos de equilíbrio entre oferta e procura, tal como eles são e não como gostaríamos que fossem". Mas reconhecem que, sendo o seu horizonte de tempo restrito no máximo a alguns anos, essa estreiteza de horizontes constitui uma limitação séria. Levando em conta todas essas dificuldades, limitamo-nos a fixar alguns indicadores que deverão, para o futuro, ser objeto de determinações mais acuradas.

Inicialmente, importa acentuar que as necessidades sociais devem ser consideradas dentre de marcos referenciais de ordem geográfica e política. Falar de necessidade técnica, por exemplo, sem demarcar onde, quando e sob que condições (econômicas, sociais, políticas) se manifesta, não configura uma realidade concreta na qual se quer atuar. Desta forma, impõe-se situar a classificação anterior em dois planos: o regional e o nacional, como de resto a própria lei prevê (Decreto-lei n.º 464/69, art. 2.º).

A razão para tal procedimento é simples. O Brasil pode ser visto como um sistema, onde há uma lógica interna que comanda a consecução de objetivos predeterminados. Assim, o sistema educacional, e em particular a educação superior, nada mais é do que um subsistema com objetivos parciais mas deve submeter-se aos grandes objetivos nacionais.

Por outro lado, as iterações do sistema educacional ocorrem também a nível regional, com objetivos intermediários e próprios das regiões consideradas.

Esta visão reforça o grau de conexidade que deve existir entre os objetivos educacionais de um lado e os grandes objetivos nacionais e regionais de outro, vinculando os primeiros aos segundos.

Estas duas grandes categorias, o desenvolvimento relativo de uma região e o desenvolvimento absoluto do país, são os marcos que,

racionalmente, devem criar condições propícias para a floração do ensino superior.

A ordenação metodológica que se propõe, pois, é que a necessidade social por educação superior seja aferida em função do desenvolvimento nacional, de acordo com o que a própria lei estabelece.

Assim, propõe-se a seguinte classificação mista, que engloba as preocupações anteriormente apontadas:

Condições regionais

- necessidades técnicas
- necessidades sociais *stricto sensu*
- necessidades culturais

Condições nacionais

- necessidades técnicas
- necessidades sociais *stricto sensu*
- necessidades culturais

Sem a intenção de separar condições regionais e nacionais em seus subgrupos, são analisadas a seguir algumas variáveis consideradas relevantes. A separação em necessidades técnicas, sociais *stricto sensu* e culturais é feita em momento posterior.

Quanto às condições regionais, um arrolamento preliminar é apresentado a seguir, sem a preocupação de se caracterizar uma condição como mais importante que as demais.

Parecem ser elas as seguintes:

a) um mínimo de população, com certas qualificações básicas;

b) uma estruturação social e cultural razoavelmente desenvolvidas;

c) um conjunto de atividades econômicas com certo grau de evolução;

d) um sistema educacional formal de 1.º e 2.º graus ajustado à composição etária da região;

e) um conjunto de escolas e cursos de nível superior, caso exista, que demonstre carecer de outros ramos como complemento ou suplemento de suas atividades;

f) uma estrutura socioeconômica equilibrada, que reflita o grau de atendimento das necessidades básicas do ser humano (saúde pública, saneamento, habitação, educação básica, etc.).

A estas condições regionais devem ser acrescentadas outras, de caráter nacional, que reflitam o desenvolvimento brasileiro.

Entre outras, as seguintes condições parecem importantes:

a) o conhecimento da evolução da economia nacional; em particular dos grandes planos nacionais de desenvolvimento;

b) o conhecimento da estrutura educacional brasileira de nível superior, particularmente em seus aspectos quantitativos;

c) a prospecção do que possa vir a ser uma estrutura educacional a nível superior desejável para o país;

d) a determinação da importância da educação superior em uma estratégia nacional de redução das desigualdades regionais.

1. *Caracterização das condições regionais*

A partir das observações anteriores, explicita-se um conjunto de variáveis que exprimem as condições tidas como importantes para caracterizar a existência da necessidade social. Estas variáveis foram agrupadas de forma a constituírem um roteiro básico de diagnóstico da região em análise, a ser observado pela interessada.

Fica entendido, todavia, que as informações discriminadas abaixo, a título de indicadores, integrarão um documento coerente de análise, respeitada a flexibilidade imposta pelas situações concretas.

Fica também definido, para os fins a que se destina o presente estudo, que o termo *região* deve ser compreendido como o espaço

geoeducacional na forma definida pela resolução que estabelece normas de autorização de cursos.

São relacionados separadamente os indicadores básicos previstos para cada um dos três grupos de necessidades sociais a que se refere este Parecer, devendo os interessados dar ênfase a cada um desses grupos, conforme a natureza do curso pretendido.

1.1 *Necessidades técnicas*

a) Estrutura e dinâmica da população total

- número total de habitantes
- estrutura etária
- sexo
- grau de urbanização;

b) Estrutura atual do ensino de 1.º e 2.º graus

- taxa de escolarização da população
- evolução da matrícula e dos concluintes dos cursos;

c) Estrutura atual do ensino superior

- cursos existentes
- matrículas por instituições e cursos
- candidatos, vagas oferecidas e preenchidas, por cursos, instituição de ensino
- número de concluintes, por instituição e curso;

d) Mercado de trabalho regional (expresso, sempre que possível, pelos indicadores abaixo, ou outros pertinentes)

- força de trabalho — quantidade
- taxa de crescimento do emprego
- estratificação do emprego
- estrutura e níveis salariais
- estoque de mão-de-obra de nível superior;

b) Caracterização da atividade econômica

- principais atividades econômicas, por setor e ramo
- produção por setor e ramo.

1.2 Necessidades sociais *stricto sensu*

a) Estrutura e dinâmica da população total

- número total de habitantes
- estrutura etária
- sexo
- grau de urbanização;

b) Estrutura atual do ensino de 1.º e 2.º graus

- taxa de escolarização da população
- evolução da matrícula e dos concluintes dos cursos;

c) Estrutura atual do ensino superior

- cursos existentes
- matrículas por instituições e cursos
- candidatos, vagas oferecidas e preenchidas, por cursos, instituição de ensino
- número de concluintes, por instituição e cursos;

d) Capital social básico, itens tais como

- grau de atendimento de serviços de energia elétrica e saneamento básico
- grau de atendimento médico-hospitalar.

1.3 Necessidades culturais

a) Estrutura e dinâmica da população total

- número total de habitantes
- estrutura etária
- sexo
- grau de urbanização;

b) Estrutura atual do ensino de 1.º e 2.º graus

- taxa de escolarização da população
- evolução da matrícula e dos concluintes dos cursos;

c) estrutura atual do ensino superior

- cursos existentes
- matrículas por instituições e cursos
- candidatos, vagas oferecidas e preenchidas, por cursos, instituição de ensino
- número de concluintes, por instituição e cursos;

d) ambiente cultural

- instituições culturais existentes e respectiva programação básica anual
- tradições regionais e manifestações folclóricas.

2. *Caracterização das condições nacionais*

Além do diagnóstico regional, compete ao Conselho Federal de Educação considerar também, juntamente com outros elementos, os grandes agregados nacionais e regionais na formulação de sua decisão final. À guisa de exemplo, segue um roteiro preliminar de informações que o CFE levará em conta para obtenção de um quadro de referências nacionais.

2.1 Necessidades técnicas

a) Grandes tendências da economia brasileira

- evolução da composição da atividade econômica, por setor, ramo e grandes regiões
- evolução do emprego por grandes agregados;

b) A região no contexto estadual e nacional

- grau de participação no desempenho e em programas de desenvolvimento dos governos federal e estaduais;

c) Estrutura educacional atual

- análise dos grandes agregados a nível estadual e nacional.

2.2 Necessidades sociais, *stricto sensu*

- grau de importância da região na estratégia nacional e estadual de redução das desigualdades.

2.3 Necessidades culturais

- explicitação sucinta dos grandes padrões culturais brasileiros.

3. *Parecer e voto da comissão especial*

A comissão especial manifesta-se de acordo com os termos da conclusão e voto do relator.

Sala das sessões, em Brasília, 13 de dezembro de 1977.

Anteprojeto de resolução n.º 14/77

O Conselho Federal de Educação, no uso das atribuições que lhe são conferidas em lei,

Resolve:

Art. 1.º Para que seus certificados tenham validade, como instrumento de qualificação na carreira de Magistério Superior, junto ao Sistema Federal de Ensino, os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização deverão observar o disposto nesta Resolução.

Art. 2.º Os cursos de aperfeiçoamento e especialização destinam-se a graduados e serão ministrados por instituições de ensino superior que ofereçam curso de graduação reconhecido ou curso de pós-graduação credenciado cujas estruturas curriculares abranjam a área de estudos específicos, ou com ela estejam diretamente relacionadas.

Parágrafo único. As instituições acima caracterizadas poderão, a seu critério:

a) estabelecer convênio com instituições de comprovada idoneidade técnica, científica ou cultural, para ministrar cursos de aperfeiçoamento e especialização, no seu todo ou em parte;

b) aproveitar, no todo ou em parte, os estudos feitos em cursos ministrados por instituições idôneas, desde que tais estudos se tenham realizado com estrita observância do disposto nesta Resolução.

Art. 3.º A qualificação mínima exigida de todo o corpo docente dos cursos é o título de mestre, obtido em instituição credenciada.

Parágrafo único. Docentes altamente qualificados, que não sejam portadores do título de mestre obtido em curso de pós-graduação credenciado, poderão lecionar se a sua titulação for julgada suficiente pelo Conselho Federal de Educação para este fim específico.

Art. 4.º Os cursos terão uma carga horária mínima de 360 horas de atividades, não computado o tempo de estudo individual ou em grupo sem assistência docente.

§ 1.º Pelo menos 4/5 da carga horária mínima deverão ser dedicados ao conteúdo específico dos cursos, podendo o restante ser ocupado com matérias complementares e formação didático-pedagógica.

§ 2.º Os cursos poderão ser ministrados em uma ou mais etapas, não excedendo o prazo de 2 (dois) anos consecutivos para o cumprimento da carga horária mínima.

Art. 5.º As instituições responsáveis emitirão certificados de aperfeiçoamento ou especialização, a que farão jus os alunos que houverem freqüentado pelo menos 85% de todas as atividades programadas e forem considerados aprovados em processo formal de avaliação de aproveitamento.

Parágrafo único. Os certificados deverão ser acompanhados do respectivo histórico escolar, do qual deverão constar:

a) currículo do curso, relacionando-se para cada disciplina: a sua duração, o nome do docente responsável e a respectiva titulação;

b) forma de avaliação de aproveitamento adotado;

c) período em que foi ministrado o curso e sua duração total em horas;

d) declaração de que o curso obedeceu a todas as disposições da Resolução n.º 14/77 do Conselho Federal de Educação.

Art. 6.º As instituições credenciadas para ministrar cursos de pós-graduação em nível de mestrado ou doutorado poderão conceder certificados de aperfeiçoamento ou especialização aos alunos de pós-graduação que houverem sido aprovados em disciplinas correspondentes a uma carga horária programada de no mínimo 360 horas, desde que pelo menos 240 horas tenham sido dedicadas à área de concentração do curso de mestrado ou doutorado.

Art. 7.º Os cursos de que trata esta Resolução, ficarão submetidos a fiscalização pelos órgãos competentes dos sistemas de ensino a que estejam submetidas as instituições que os ministrem.

Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo dos cursos ministrados por universidades reconhecidas, cuja fiscalização será feita na forma disposta pelos respectivos conselhos de ensino e pesquisa.

Art. 8.º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

Projeto de resolução

Fixa normas para autorização de cursos com fundamento no art. 2.º, § 1.º do Decreto-lei n.º 464, de 11 de fevereiro de 1969.

O Presidente do Conselho Federal de Educação, no uso de suas atribuições, considerando o disposto na Indicação n.º 79/76 e respectivos anexos, já homologada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro da Educação e Cultura,

Resolve:

Art. 1.º A autorização de cursos de graduação fundamentada no disposto no art. 2.º, § 1.º, do Decreto-lei n.º 464, de 11 de fevereiro de 1969, obedecerá à sistemática definida na Resolução n.º 18/77, com observância das presentes normas.

Art. 2.º O projeto do curso, estruturado com base em alto padrão e visando a contribuir efetivamente para o aperfeiçoamento do ensino e da pesquisa no setor abrangido, deverá apresentar as seguintes características didático-pedagógicas:

a) estrutura departamental, na qual o ensino e a pesquisa e a extensão se articulem harmonicamente em benefício da formação do aluno;

b) currículo dotado de conteúdo inovador e flexibilidade;

c) corpo docente altamente qualificado, vinculado a regime de trabalho compatível com as atividades departamentais e, numericamente, ajustado às suas peculiaridades;

d) instalações e equipamentos que, não apenas proporcionem as boas condições reclamadas pelas atividades da rotina do curso, mas ainda sejam compatíveis com implantação e desenvolvimento da investigação científica ao nível do ensino proposto;

e) recursos bibliográficos capazes de oferecer o apoio necessário às atividades programadas;

f) prática da extensão orientada no sentido de maior participação nos problemas comunitários relacionados com o curso;

g) capacidade econômico-financeira para garantir o normal funcionamento do curso, em observância às normas indicadas nesta Resolução.

Art. 3.º Evidenciar-se-á o funcionamento satisfatório dos departamentos por meio de:

a) demonstração de que a estrutura orgânica a implantar-se compreende a existência de meios materiais e recursos humanos ajustados ao normal desenvolvimento das atividades didático-científicas do curso, ao nível do curso proposto;

b) apresentação de planejamento dos conteúdos e da metodologia do ensino das disciplinas do currículo pleno adotado;

c) destaque orçamentário de recursos específicos, destinados ao suporte financeiro da pesquisa científica e da extensão, cujas linhas básicas se refiram ao projeto do curso.

Parágrafo único. Determinados projetos de pesquisa poderão, em virtude de suas peculiaridades, desenvolver-se em outras instituições idôneas, com base em convênios, satisfeitas as condições estabelecidas nesta Resolução, mediante autorização do Conselho.

Art. 4.º No planejamento e na execução dos currículos e programas deverão ser considerados os seguintes aspectos:

a) enriquecimento do currículo mínimo com o acréscimo de disciplinas visando a atender exigências específicas do curso e, ainda, peculiaridades regionais;

b) oferecimento de disciplinas optativas, destinadas a contribuir para a formação cultural e humanística, bem como para o aprimoramento técnico e científico do aluno, respeitadas as suas diferenças individuais;

c) condições reclamadas para a duração total do curso e cargas horárias das disciplinas compatíveis com o conteúdo e a extensão estabelecidos;

d) aulas e outras atividades programadas que se desenvolvam em seqüência lógica e cronológica de modo que ocupem todos os dias úteis da semana.

§ 1.º O projeto deverá prever a existência de sistema de administração acadêmica que torne possível, sem prejuízo da flexibilidade curricular, o controle conveniente das atividades didático-pedagógicas do curso.

§ 2.º O limite de matrículas, bem como a distribuição dos alunos em grupos; para o exercício de atividades práticas, obedecerá às características do curso, suas instalações e seus recursos materiais e humanos, tendo sempre em vista a eficácia do ensino, ao nível do curso proposto.

Art. 5.º Os docentes responsáveis pelas matérias ou disciplinas do curso deverão apresentar título de mestre ou doutor, expedido por curso credenciado ou título equivalente, bem como experiência docente em nível superior e uma das seguintes características:

a) publicação, em livros ou periódicos de reconhecido mérito, de produção científica, cultural ou técnica, de méritos correspondentes ao nível de qualificação exigido;

b) atividade técnico-profissional do nível a que se refere a alínea anterior, comprovada por outros meios hábeis.

Parágrafo único — O grau de mestre poderá ser dispensado se o docente comprovar *curriculum vitae* que inclua títulos ou graus, bem como trabalhos de pesquisa e experiência docente ou profissional, que evidenciem notório saber.

Art. 6.º No processo a submeter-se ao julgamento do CFE deverá ser documentado que, além das atividades normais relacionadas com a docência e a pesquisa, os professores reservarão tempo aos alunos, para prestar-lhes assistência didático-pedagógica e científica.

§ 1.º Em casos excepcionais, devidamente justificados, poderá o Conselho autorizar o exercício cumulativo de mais de duas funções docentes em instituição afim, desde que demonstrada a correlação de matérias e a compatibilidade de horários.

§ 2.º Os docentes serão contratados em regimes de trabalhos compatíveis com a natureza das funções de ensino, pesquisa, extensão ou coordenação, que lhes caibam dentro dos departamentos e, devendo a instituição indicar sempre no projeto do curso os casos em que esse regime seja o de tempo integral.

Art. 7.º A instituição deverá dispor de:

a) instalações com salas de aula em número suficiente ao desenvolvimento de todo o curso, dotadas de condições técnicas apropriadas e compatíveis com o nível desejado de qualificação;

b) laboratórios com seus equipamentos, bem como outras dependências específicas exigidas para o funcionamento adequado das atividades de ensino e pesquisa, em quantidade suficiente para os primeiros 2 (dois) anos de estudos, devendo a instituição evidenciar, mediante comprovado planejamento, que estará assegurada a mesma excelência de ensino para os demais anos de duração do curso.

Parágrafo único. Os laboratórios com seus respectivos equipamentos e demais dependências específicas, condizentes com a natureza e a característica do elevado nível de qualidade do curso e de suas habilitações, deverão dispor de pessoal técnico de apoio necessário ao seu funcionamento e operação.

Art. 8.º A instituição proporcionará instalações para permanência dos alunos fora dos horários de aulas tais como:

a) área para recreação e convivência;

b) instalações para pequenas refeições.

Art. 9.º É requisito essencial para a autorização do curso a existência de biblioteca selecionada e atualizada que permita a professores e alunos a realização de estudos e pesquisas bibliográficas relacionados com o ensino, pesquisa e extensão de interesse do curso, devendo conter, além dos periódicos especializados, no mínimo três mil títulos entre os quais se incluam:

a) as obras fundamentais publicadas sobre o assunto, em língua nacional ou estrangeira;

b) outras obras específicas, que abranjam todas as disciplinas integrantes do currículo pleno;

c) obras de consulta, geral e específica, indispensáveis à busca bibliográfica nas áreas referidas nas alíneas anteriores;

d) obras de cultura geral, humanística, científica ou técnica cuja leitura complemente a formação individual dos alunos e a formação profissional a que se destina especificamente o curso.

§ 1.º A biblioteca compreenderá, obrigatoriamente, livros-textos de utilização freqüente, em número de exemplares capazes de atender a pelo menos dez consultas simultâneas.

§ 2.º A autorização dos cursos previstos nesta Resolução será condicionada à apuração efetiva da existência do acervo definido neste artigo, devidamente registrado, classificado e catalogado por pessoal técnico habilitado e responsável.

§ 3.º Conforme a natureza do curso, poderá o Conselho exigir um total de títulos superior ao estabelecido no *caput* deste artigo.

Art. 10. Constarão, ainda, do projeto que será submetido à apreciação do CFE, dados referentes às seguintes especificações sobre a biblioteca:

a) áreas compatíveis com as exigências específicas da função de uma biblioteca, isto é, depósito do acervo, salas de leitura e dependências para a administração e serviços especializados;

b) catálogos de obras e periódicos;

c) pessoal técnico qualificado e pessoal auxiliar e administrativo;

d) equipamento técnico necessário para a leitura, ampliação e reprodução de textos;

e) plano de funcionamento, do qual constarão:

1. condições de utilização do acervo, por professores e alunos, sistema de empréstimos e retirada de obras para consulta;

2. horário de funcionamento que abranja os 3 (três) turnos do dia;

3. sistema de elaboração e divulgação de levantamentos bibliográficos sobre temas ou assuntos de interesse do curso, bem como divulgação de novos periódicos e obras de aquisição recente.

Art. 11. O projeto deverá conter planejamento das atividades de extensão — cursos e serviços — voltadas para os interesses da co-

munidade em que o curso funcionará, abrangidas pelos diferentes setores de atividades socioeconômicas.

Art. 12. Idoneidade patrimonial e capacidade econômico-financeira serão comprovadas na forma do exigido pela Resolução que fixa normas para a aprovação de cursos, para isso devendo a instituição apresentar:

a) demonstração de patrimônio próprio, em valor, pelo menos, equivalente às despesas de manutenção estimadas para o funcionamento regular do curso em sua duração média;

b) comprovação de que a entidade mantenedora possui fontes de receita suficientes para garantir o custeio e os investimentos da instituição, quer relativos ao curso pretendido com fundamento nesta Resolução, quer em relação aos demais cursos ou atividades por ela mantidos;

c) programação orçamentária com destaques de verbas para suporte dos projetos e atividades de pesquisa e extensão, bem como para aperfeiçoamento constante do pessoal docente.

Parágrafo único. Na hipótese de já manter a instituição postulante cursos em funcionamento, deverá apresentar demonstrativo de receita e despesa referentes aos 3 (três) últimos exercícios financeiros, nos quais se verifique equilíbrio orçamentário.

Art. 13. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Projeto de resolução

O presidente do Conselho Federal de Educação, usando de atribuição legal e tendo em vista o Parecer n.º 3.492/77 que aprova a Indicação n.º 02/77-CFE, de 10 de fevereiro de 1977,

Resolve:

Art. 1.º A autorização para o funcionamento dos cursos superiores de graduação que tenham seus mínimos de conteúdo e duração estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação, na forma do disposto no art. 26 da Lei n.º 5.540 de 1968, e ainda a de au-

mento do número de vagas e de outras alterações correlatas, dentro do sistema federal de ensino, obedecerão ao disposto nesta Resolução.

§ 1.º As presentes normas serão observadas na apreciação dos pedidos de autorização formulados com apoio no art. 104, *in fine*, da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

§ 2.º A presente Resolução não se aplica às universidades.

§ 3.º Resoluções específicas disporão sobre a exceção prevista no art. 2.º, § 1.º, do Decreto-lei n.º 464, de 11 de fevereiro de 1969, e sobre a matéria pertinente aos cursos criados com o apoio no art. 18 da Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968.

UM DA VINCI NA SUA SALA



Leonardo Da Vinci (40 x 50 cm)

Ou Pancetti, Djanira, Gauguin, Renoir, enfim, todos os grandes mestres da pintura universal estão agora à sua disposição nos endereços da Fundação Getulio Vargas. A preços inacreditáveis. Reproduções sobre tela, importadas da Itália, com a mesma textura dos originais e total fidelidade à arte que os tornou famosos.

RIO – S. PAULO – BRASÍLIA