

Traços comuns entre a legislação para o ensino superior vigente em Portugal e o Plano Nacional de Educação em tramitação no Brasil

Guaracy Silva

guaracysilva@terra.com.br

Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP/Centro Universitário do Sul de Minas - UNIS

Palavras-chave: Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior – RJIES; Plano Nacional de Educação – PNE 2011-2020; Legislação Ensino Superior.

O presente trabalho é resultado de um estudo comparado entre pontos da legislação referente ao ensino superior português, em especial, a Lei nº 113/97, Lei nº 37/2003 e a Lei nº 62/2007 que instituiu o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior em Portugal e a versão aprovada pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal brasileiro, especificamente nas metas relacionadas ao ensino superior, contidas no Projeto de Lei nº 8035/2010. Os procedimentos metodológicos se apoiam na pesquisa e análise documental e em pesquisa bibliográfica. Este estudo justifica-se uma vez que com o avanço da globalização, o incremento da mobilidade estudantil e de docentes e o desenvolvimento de formas de cooperação entre nações são realizadas transformações no ordenamento legal dos países que resultam em aproximações ou facilitação de tais ações. Por outro lado, dado o constrangimento financeiro que é imposto a diversas nações, percebe-se a redução da capacidade de investimento em educação e a busca pela eficiência dos sistemas e instituições de ensino, muitos destes preceitos figuram explicitamente no ordenamento legal. Ao final, foram constatados como pontos de contato entre as legislações dos dois países: a) a preocupação com os resultados alcançados, através da definição de indicadores de desempenho; b) o papel do Estado perante as instituições públicas e privadas; c) a questão da autonomia das instituições; d) as formas de avaliação e acreditação.

1. INTRODUÇÃO

A realização de um estudo comparado entre a legislação educacional para o ensino superior de duas nações – Portugal e Brasil - é o propósito deste trabalho, ainda que através de alguns poucos pontos de contato, considerando as limitações impostas para o desenvolvimento do mesmo.

No país europeu, os marcos legais estão de certa forma mais agrupados, todas as orientações e obrigações estão presentes nos três diplomas legais: a Lei nº 113/97, Lei nº 37/2003 e a Lei nº 62/2007. Já no Brasil, os marcos legais ganham contornos de

decretos, portarias, leis e de planos plurianuais, estes últimos consubstanciados no Plano Nacional de Educação, que deveria sumarizar e aprofundar o ordenamento legal para a educação nacional. Considerando que o processo de tramitação do Plano Nacional de Educação está moroso, no presente trabalho optou-se por considerar a versão aprovada na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, ainda que tal escolha signifique a análise de um documento em tramitação e que, portanto certamente será modificado.

Os procedimentos metodológicos se apoiam fundamentalmente na pesquisa e análise documental. Este estudo justifica-se uma vez que em grande parte dos países os sistemas e as políticas de ensino estão sendo periodicamente revistas e alteradas, em geral para incorporarem aspectos como a redução da capacidade de investimento em educação por parte dos Estados e a busca pela eficiência dos sistemas e instituições de ensino, quer sejam elas públicas ou privadas.

2. PORTUGAL E SUA LEGISLAÇÃO RECENTE SOBRE O ENSINO SUPERIOR

Nos anos de 1997, 2003 e 2007 foram aprovadas e passaram a vigorar três leis que acabaram por modelar o ensino superior português da atualidade.

A primeira delas, a Lei nº 113/97, que definiu as bases do financiamento do ensino superior português público, possuía como premissas a adoção de princípios de responsabilização, de democratização, de universalidade, da não exclusão e de equidade. A referida lei definiu conceitos como: custo reconhecido, custo padrão, orçamento padrão, estudante elegível, duração normal do curso, curso elegível, curso de formação inicial e pós-graduação. A lei previu a elaboração de contratos de investimento e desenvolvimento entre as instituições de ensino superior públicas e o governo de Portugal. O marco legal buscou ainda assegurar a melhoria da qualidade do ensino através de mecanismos de avaliação. O Fundo de Apoio ao Estudante, com autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio foi estabelecido por esta lei.

A segunda, Lei nº 37/2003, que estabeleceu as bases do financiamento do ensino superior em Portugal, definiu objetivos (metas), indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade do ensino ministrado. Para o financiamento do ensino superior foi instituída a relação tripartite: Estado, instituições e estudantes. Este diploma

legal definiu alguns princípios: a) Princípio da responsabilização, racionalidade e eficiência das instituições; b) Princípio da democratização; c) Princípio da universalidade (contemplou também o ensino superior privado); d) Princípio da não exclusão; e) Princípio da subsidiariedade (contribuição das instituições públicas ou privadas para o financiamento do sistema); f) Princípio do reconhecimento do mérito.

Para fazer frente aos princípios acima enumerados, foram previstas no diploma legal algumas métricas, tais como: a) Relação padrão pessoal docente/estudante; b) Relação padrão pessoal docente/pessoal não docente; c) Incentivos à qualificação do pessoal docente e não docente; entre outros.

A referida lei previu ainda algumas formas de pactuação para o desempenho das instituições de ensino superior, entre elas: a) o Contrato-programa, com horizonte de cinco anos, inclusive de forma concorrencial, nesta modalidade as instituições de ensino superior contribuíam compulsoriamente com pelo menos vinte por cento do valor do contrato; b) o Contrato de desenvolvimento institucional, também com duração mínima de cinco anos, previa investimentos maiores. Contrato este que estabelecia o controle orçamental e a realização periódica de auditorias, através de um órgão fiscal próprio para cada instituição de ensino superior.

Este marco legal previu ainda que, o governo poderia, por contrato, apoiar o ensino superior privado em situações como: formação de docentes, incentivos ao investimento e à investigação, apoio à ação social aos estudantes, entre outros, desde que as instituições proponentes cumprissem metas de qualidade e de valor padrão. A referida lei contemplou ainda o carácter excepcional da Universidade Aberta, que ofertava ensino superior na modalidade à distância, particularidade esta que seria tratada em legislação específica.

A terceira lei, que instituiu o Regime jurídico das instituições de ensino superior, identificada como Lei nº 62/2007, definiu a constituição, atribuição e organização, funcionamento e competência dos órgãos relacionados e o papel do Estado na educação portuguesa.

A referida lei previu a natureza binária do sistema de ensino superior, composto por universidades e institutos universitários de um lado e por instituições de ensino politécnico, por outro. Este marco legal contemplou a oferta do ensino público e privado

e franqueou às instituições de ensino a possibilidade de assumirem a caracterização de fundação pública com regime de direito privado.

Este marco legal assegurou a autonomia das instituições de ensino superior embora tenha reconhecido a necessidade da fiscalização governamental, a acreditação e a avaliação externa. Foi prevista ainda a possibilidade de formação de consórcios ou sociedades de ensino superior, inclusive com a participação da iniciativa privada.

Outro ponto de destaque na referida lei foi a ênfase à racionalização do ensino público, ainda que para isto fossem necessárias a criação de estabelecimentos, da fusão, da integração, da cisão ou extinção, desde que respeitados os direitos dos estudantes, do pessoal e os arquivos documentais da instituição.

A importância da transparência orçamental foi outro ponto destacado. O artigo 112 tratou do tema e previu ainda que quando da opção pela transformação da instituição de ensino em fundação pública com regime de direito privado, a instituição passaria a ter orçamento definido por meio de contratos plurianuais de duração não inferior a três anos, com a previsibilidade de objetivos de desempenho.

Em reconhecimento à relevância das instituições católicas de ensino no país, o artigo 180 tratou da Universidade Católica Portuguesa e suas congêneres:

A presente lei aplica-se à Universidade Católica Portuguesa e aos demais estabelecimentos de ensino superior instituídos por entidades canônicas, sem prejuízo das especificidades decorrentes da Concordata entre Portugal e a Santa Sé (PORTUGAL, 2007, p.31).

Considerando as limitações do presente artigo estas três serão as legislações utilizadas como marcos legais para efeito de comparação entre as duas nações, em especial, no que diz respeito a alguns traços comuns.

3. O BRASIL E SUA LEGISLAÇÃO RECENTE SOBRE O ENSINO SUPERIOR

Ao que parece ser um fenômeno mundial, com intensidade e ritmos diferentes em cada uma das nações, o Brasil também modificou através de diferentes diplomas legais a estrutura e características do seu ensino superior nos últimos anos.

Caracterizado pela alteração constante dos marcos legais, através de portarias, decretos e leis, o país ao mesmo tempo em que discutia o seu Plano Nacional de

Educação no Congresso Nacional, aprovou diversos diplomas legais, em alguns casos complementando a discussão no congresso, em outros a modificando. Somente no que diz respeito ao ensino superior, foram sete proposições¹ de relevo ao longo da tramitação do Plano Nacional de Educação.

O Plano Nacional de Educação que deveria vigorar nos anos de 2011 a 2020, anseio histórico da sociedade brasileira, com algumas tentativas anteriormente propostas e, de certo modo, efetivadas, foi encaminhado pelo Poder Executivo, no dia 15 de dezembro de 2010, através da Mensagem nº 701/2010 para a apreciação dos deputados e senadores. O Projeto de Lei foi acompanhado pela Exposição de Motivos nº 33/2010.

Já no Congresso Nacional, onde recebeu a numeração 8.035/2010, o texto constituído por duas partes, sendo a primeira um texto legal, composto de doze artigos e a segunda um anexo composto por vinte metas e cento e setenta estratégias passou a ser analisado.

As metas e estratégias do plano estavam organizadas por níveis, etapas e modalidades de educação (metas 1 a 14); valorização docente na educação pública (metas 15 a 18); modelo de gestão nas escolas públicas (meta 19); e financiamento público (meta 20). Das vinte metas, três tratavam especificamente do ensino superior:

A Meta 12, desdobrada em dezesseis Estratégias estabeleceu como propósito:

Elevar a taxa bruta de matrículas na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurando a qualidade da oferta. (BRASIL, 2010, p. 14).

A Meta 13, através de suas sete Estratégias se propôs a:

Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para setenta e cinco por cento, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício,

¹ A Portaria nº 14/2010 do MEC que previa o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. O Projeto de Lei nº 2565/2011 que “Determinava novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial em função da exploração do petróleo” foi aprovado nos termos da Lei nº 12734/2012, embora não seja matéria pacífica e portanto, encontra-se ainda em discussão. A Lei nº 12.513, de 26 de Outubro de 2011, que criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC. O Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública (PROEB). O Decreto nº 7642 de 13 de dezembro de 2011 que instituiu o Programa Ciência Sem Fronteiras. A Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012 que “Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências”. O Projeto de Lei nº 4372/2012 que “Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES e dá outras providências”, foi apresentado em 31 de agosto de 2012.

sendo do total, trinta e cinco por cento como doutores. (BRASIL, 2010, p. 15)

As nove Estratégias da Meta 14 tinham como objetivo:

Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores. (BRASIL, 2010, p. 16)

Na Câmara dos Deputados, por onde teve início a tramitação, o projeto permaneceu por seiscentos e setenta e nove dias e no Senado Federal foi protocolado no dia 29 de outubro de 2012, na mesma data o recebimento do projeto de lei foi comunicado ao Plenário pela Presidência da casa. Automaticamente, a matéria foi encaminhada pela presidência para três comissões permanentes da Casa Legislativa: Comissão de Assuntos Econômicos – CAE, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ e Comissão de Educação, Cultura e Esporte - CE.

O processo de tramitação teve início pela Comissão de Assuntos Econômicos – CAE e no dia 31 de outubro de 2012, o presidente da comissão Senador Delcídio do Amaral (Partido dos Trabalhadores-Mato Grosso do Sul) designou o Senador José Pimentel (Partido dos Trabalhadores-Ceará) como relator da matéria.

Em 28 de maio de 2013 a Comissão de Assuntos Econômicos aprovou o Parecer. No dia 29 de maio a matéria já se encontrava na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aguardando que o seu presidente, Senador Vital do Rêgo designasse o Relator.

O presente trabalho considerou então a versão aprovada na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal como a última versão do Plano Nacional de Educação, para fins de comparação com o ordenamento legal de Portugal, considerando que a versão será analisada ainda por outras comissões no Senado, que poderá retornar para a apreciação da Câmara dos Deputados e, será analisada e poderá ser sancionada com vetos pela Presidência da República.

3.1 A versão aprovada pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal

Na versão aprovada pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, as restrições orçamentárias e a questão da eficiência e eficácia, ganharam relevo. O trecho abaixo, extraído do voto do relator evidenciou tais aspectos:

As metas 12 a 14 dizem respeito mais diretamente à União, por força de suas atribuições em relação à educação no regime de colaboração previsto no art. 211 da Constituição Federal. Reservadas à educação superior, em nível de graduação e pós-graduação, elas encerram preocupação com o aumento de cobertura nos dois níveis, mas também com a qualidade de ambos. Igualmente, estão entremeadas pela preocupação com a gestão, notadamente com o ganho em eficiência e eficácia (BRASIL, 2013, p. 35).

Em outros trechos do mesmo voto, o senador relator asseverou ainda:

O esforço de democratização do acesso à graduação superior, inclusive pela via da interiorização, constitui o cerne das estratégias 12.1 e 12.2. A esse respeito, vale mencionar o desafio do Programa Brasil Universitário de ampliar o acesso à graduação, à pesquisa e à extensão universitária, sem prejuízo da qualidade do ensino, com vistas a produzir e disseminar o conhecimento (IDEM, p. 37).

O programa articula um leque de ações em que se destaca a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). A iniciativa promove a expansão sustentada das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), com o intuito de maximizar a capacidade ofertada e a inovação pedagógica na educação superior, em consonância com as demandas suscitadas pelas estratégias de desenvolvimento do País. Em 2011, o REUNI viabilizou investimentos da ordem de R\$ 2 bilhões para o alcance do objetivo de oferecer mais de 220 mil novas vagas nessas instituições (IDEM, IBIDEM)..

A estratégia 12.3 envolve indicadores gerenciais de eficiência e eficácia a serem alcançados durante o Plano: a relação de alunos por professor (dezoito para um), a taxa média de conclusão em cursos presenciais (90%) e a proporção da oferta noturna no âmbito das IFES (30%). Esse último tem caráter nitidamente social e há muito vem sendo defendido. Nas instituições particulares, esse índice supera, hoje, 70% da oferta. No setor público agregado, mal chega aos 20%. Sob essa ótica estrita, diante da realidade atual, as instituições privadas mostram-se mais inclusivas (IDEM, IBIDEM).

Nota-se no teor do voto e no texto final das três metas aqui analisadas, aprovado e encaminhado para a análise das demais comissões do Senado Federal a proeminência de preocupações com a mais valia da estrutura disponível para o ensino superior, marcadamente identificadas com ganhos de escala, produtividade e eficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da síntese e destaque dos principais pontos da legislação que tratou do ensino superior português e brasileiro, recentemente aprovadas e implementadas no caso de Portugal, e ainda em discussão no Congresso Nacional no caso brasileiro, nota-se a aproximação entre os dois países em alguns pontos, tais como: a) a adoção, pelas

duas nações de formas de pactuação para o crescimento e desempenho das instituições de ensino superior, cujo caso emblemático brasileiro é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), atualmente sendo implementado em sua segunda versão; b) a adoção de indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade do ensino ministrado, previstas no ordenamento legal das duas nações; c) a adoção de indicadores que contemplem a relação padrão pessoal docente/estudante, pessoal docente/pessoal não docente, e outras métricas relacionadas à eficiência; d) a consolidação de mecanismos de avaliação periódica dos cursos superiores e das instituições ofertantes; e) o apoio, em casos excepcionais ao ensino superior privado em situações como a formação de docentes, o incremento de pesquisas e investigação e o apoio aos estudantes necessitados do ponto de vista social, inclusive com a constituição de fundos para tal finalidade nos dois países.

A aproximação entre os dois países em alguns pontos dos ordenamentos legais voltados para o ensino superior pode revelar a busca pelas nações aqui estudadas, e talvez também por muitas outras, de ganhos de eficiência, inclusão dos jovens ainda alijados do ensino superior e, de certa forma, a desresponsabilização dos governos para com políticas mais contemplativas e universalizadoras no caso português e, a opção por uma expansão marcada pelo ensino não universitário, fortemente presente ao longo do histórico do ensino superior brasileiro.

De qualquer modo, verifica-se uma preocupação com o alcance do ensino superior nos dois países, ainda que, às custas: de uma simplificação de sua estrutura e modelo, da adoção de uma nova relação entre docentes e alunos, técnicos administrativos e alunos, marcada pelo aumento do número de alunos para cada um dos dois profissionais citados. Para muitos pesquisadores, trata-se de flagrante tentativa de precarização do ensino superior, talvez uma perspectiva para ser incorporada em estudos futuros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei N. 8.035/2010*. Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>> . Acesso em: 05 jun. 2013.

_____. Comissão de Assuntos Econômicos. *Novo Parecer Reformulado do Relator PLC N.103 de 2012. 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras*

providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em:

<<http://legis.senado.gov.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/128820.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2013.

PORTUGAL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. *Lei N. 113/1997*.

Define as bases do financiamento do ensino superior público. Disponível em:

<http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/C17E155D-0E64-47F6-9494-48DB4566B2F0/1203/lei_113_98.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2013.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. *Lei N. 37/2003*.

Estabelece as bases do financiamento do ensino superior. Disponível em:

<<http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/40A12447-6D29-49BD-B6B4-E32CBC29A04C/1133/L372003.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2013.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. *Lei N. 62/2007*. Regime

Jurídico das instituições de ensino superior. Disponível em:

<<http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/40A12447-6D29-49BD-B6B4-E32CBC29A04C/1129/L622007.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2013.