

PROJETO DE LEI Nº , DE 2008
(Do Sr. Mário Heringer)

Altera os incisos II e III do art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, para ampliar os percentuais mínimos de mestres e doutores no corpo docente das universidades, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei altera os incisos II e III do art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 2º. Os incisos II e III do art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 52.

.....

II – três quartos do corpo docente, por curso e turno, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, sendo pelo menos dois terços destes de doutores;

III – um terço do corpo docente, por unidade acadêmica ou curso, em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, maioritariamente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, sendo, no mínimo, cinquenta por cento de doutores” (NR).

Art. 3º. As universidades terão um prazo de até quatro anos, contados da publicação desta Lei, para adaptarem a composição de seus corpos docentes.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificativa

A expansão do ensino superior experimentada pelo Brasil nas três últimas décadas, paralelamente a seus inúmeros aspectos positivos, veio acompanhada de grave déficit de qualidade. Sucessivas avaliações realizadas

pelo INEP indicam grande quantidade de cursos e instituições de ensino com qualidade acadêmica muito inferior ao mínimo tolerável em matéria educacional.

O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, que “tem o objetivo de aferir o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências”, constitui, no presente, a fonte de dados mais imediatos e objetivos da avaliação acadêmica do ensino superior no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

Os resultados do ENADE 2007, exame que conceituou 2.018 cursos superiores de dezesseis áreas de conhecimento¹ em todo o território nacional, são bastante ilustrativos dos problemas de qualidade que afetam a educação superior brasileira. A nota final do curso avaliado é expressa na forma de um **conceito preliminar**, que constitui “*um indicador preliminar da situação dos cursos de graduação [...] [que] consubstancia diferentes variáveis que traduzem resultados da avaliação de desempenho de estudantes, infraestrutura e instalações, recursos didático-pedagógico e corpo docente*”². O **conceito preliminar** é dividido em cinco categorias, que vão de 1 (a pior nota, ou péssimo) a 5 (a nota máxima, ou excelente).

Em um sistema educacional de boa qualidade, as tendências estatísticas devem indicar características residuais para os cursos avaliados nos extremos inferiores da curva normal (conceitos 1 e 2), e níveis comparativamente mais elevados para os cursos cuja avaliação se situa no extremo superior da curva (conceitos 4 e 5). Uma boa curva para a avaliação educacional deveria, pois, ascender desde o conceito 1 e só iniciar seu descenso a partir do conceito 4, vez que o conceito 5, por corresponder à excelência, estatisticamente não costuma representar tendência central.

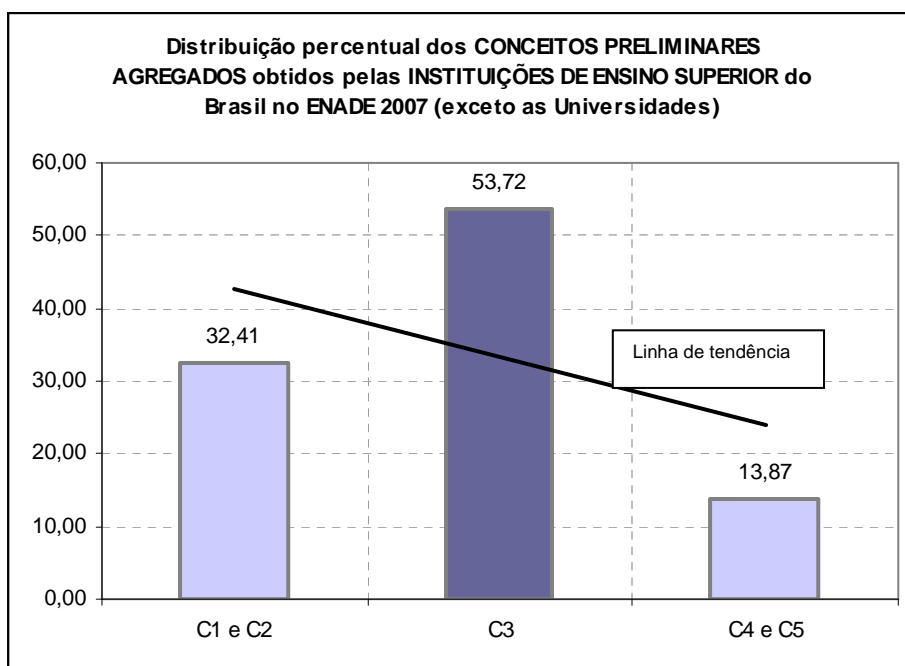
O que se verifica na curva normal de avaliação realizada pelo ENADE 2007 das Instituições de Ensino Superior, exceptuadas as

¹ As áreas avaliadas pelo ENADE 2007 foram: Agronomia, Biomedicina, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Serviço Social, Tecnologia em Radiologia, Tecnologia em Agroindústria, Terapia Ocupacional e Zootecnia.

² INEP. “Conceito preliminar de curso de graduação”. Nota Técnica em http://www.inep.gov.br/download/enade/2007/CONCEITO_PRELIMINAR_Educacao_Superior.pdf, consultado em 26 de agosto de 2008, 18:05.

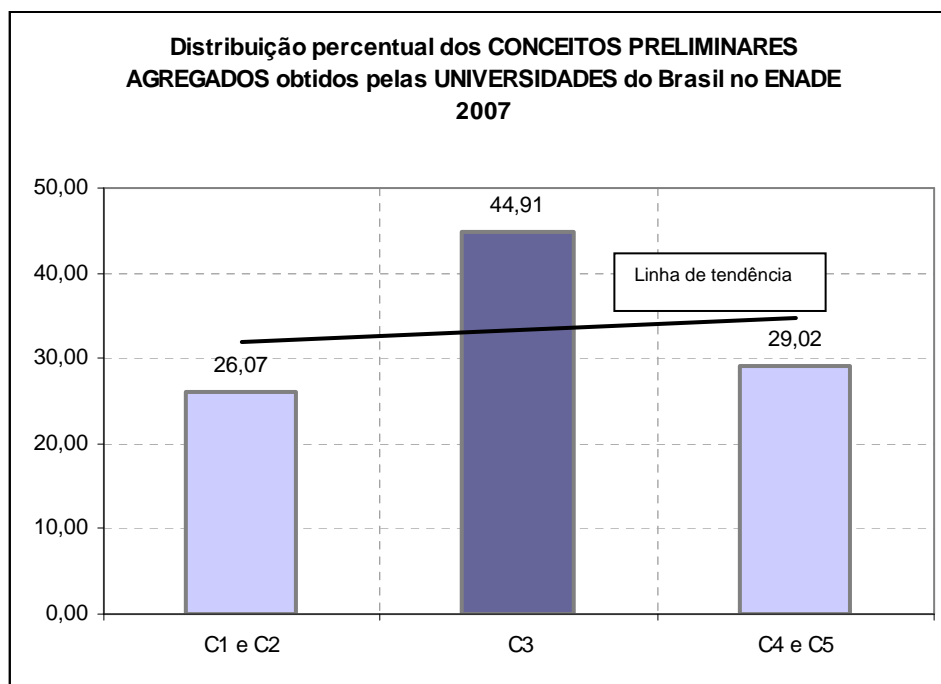
universidades (gráfico 1), é uma ampla concentração de cursos no nível mediano (conceito 3), com proporção dos cursos mal avaliados (conceitos 1 e 2) superior ao dobro dos cursos bem avaliados (conceitos 4 e 5). Como a linha de tendência permite concluir, dada sua expressiva descensão, exceptuadas as universidades, o sistema de ensino superior brasileiro – ao menos a parcela avaliada pelo ENADE – caracteriza-se por ser de qualidade mediana, com acentuada tendência a ruim.

Gráfico 1



O quadro qualitativo da educação superior brasileira, todavia, apresenta indicativos de alteração quando são observados os dados isolados das instituições de ensino superior classificadas como universidades. Nelas, mesmo que a concentração de cursos ainda se dê no nível mediano, o extremo superior da curva normal (conceitos 4 e 5) apresenta percentuais discretamente mais elevados do que o extremo inferior (conceitos 1 e 2). A tendência estatística neste caso, representada pela linha de tendência (gráfico 2), aponta uma leve inclinação ascendente, caracterizando um sistema de ensino de qualidade mediana, com discreta tendência a bom.

Gráfico 2



Fonte: ENADE, 2007. Dados tabulados e processados pela Assessoria Técnica do PDT.

Esses dados sugerem duas conclusões imediatas. A primeira delas é a de que as universidades são, na média, instituições de ensino superior com qualidade acadêmica mais elevada que as demais. Essa melhor performance se justifica pelas próprias atribuições da instituição universitária que, conforme disposto constitucional, em troca de maior autonomia, deve congrega ensino, pesquisa e extensão, sendo, pois, um ambiente originalmente mais propício à excelência.

A segunda conclusão a que os dados do ENADE 2007 conduzem, todavia, vai de encontro à vocação de excelência naturalmente representada pela instituição universitária. Se, comparativamente, as universidades brasileiras são instituições de ensino de melhor qualidade que as demais, isoladamente, contudo, não se pode dizer que nossas universidades, na média, estejam sequer próximas da excelência. Mais de $\frac{1}{4}$ dos cursos universitários avaliados obtiveram conceito preliminar abaixo do aceitável (1 ou 2), enquanto aproximadamente a metade situou-se no nível mediano. No extremo da excelência, representado pelo conceito 5, figuraram menos de 5% dos cursos.

Entendemos que um dos muitos elementos subjacentes à mediocridade, por assim dizer, do ensino universitário brasileiro reside na forma como atualmente se encontram redigidos os incisos II e III do art. 52 da LDB.

O inciso II do art. 52 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação exige que apenas 1/3 do corpo docente (33%) das universidades tenha qualificação de mestrado **ou** doutorado. De outra parte, o inciso III do mesmo artigo estabelece que 1/3 do corpo docente, independentemente de titulação, trabalhe em regime de tempo integral, inexistindo exigência legal para um mínimo de mestres e doutores por campos do saber, departamento, instituto, faculdade, ou curso. Disso resultam três situações absurdas, porém empiricamente possíveis: 1) universidades em cujo corpo docente não haja **nenhum** professor mestre ou doutor trabalhando em tempo integral (vez que a exigência de regime de trabalho é dissociada da titulação acadêmica); 2) universidades cujo corpo docente seja composto majoritariamente por graduados ou especialistas, sem a presença de **nenhum** doutor (vez que mestres e doutores são tratados de modo análogo); e 3) universidades cujos 33% de mestres ou doutores se concentrem em uma única área, um único curso ou um único turno letivo (vez que não há exigência de regime de trabalho por curso ou turno).

Essas questões parecem menos graves nas universidades públicas, uma vez que as mesmas, ainda que admitam especialistas e mestres em seus quadros permanentes, o fazem por meio de concurso público, com avaliação de habilidades, competências e produção acadêmica (o que permite uma leitura vertical do candidato para além da leitura meramente horizontal da titulação). Além disso, as universidades públicas tendem a investir permanentemente na qualificação acadêmica de seus quadros, visando ao pleno doutoramento dos mesmos.

No tocante às universidades privadas, contudo, a questão apresenta-se mais séria, exigindo, pois, maiores rigores legais. Como é sabido, as instituições de ensino superior privadas, para eliminar custos e suportar a ampla concorrência de mercado, têm reduzido ao mínimo permitido pela lei o número de professores doutores contratados, em especial aqueles atuantes em regime de tempo integral. A substituição de doutores por mestres e

especialistas nas universidades privadas, prática comum em todo o país, tem provocado um verdadeiro abalo interno no mercado de trabalho dos portadores de diploma de doutorado – maior titulação acadêmica reconhecida no Brasil –, lançando a níveis precários o ensino, a pesquisa e a extensão universitárias. Enquanto a lei facultar às universidades a contratação de apenas 1/3 de seu corpo docente entre pessoas de elevada titulação, deixando livre às instituições a escolha entre mestres e doutores, como se ambos fossem profissionais de semelhante qualificação (são os doutores e não os mestres aqueles mais bem treinados para o exercício da pesquisa), é evidente que os doutores serão preteridos, vez que se tratam de profissionais imediatamente menos lucrativos porque mais caros.

As alterações aqui propostas visam a garantir: 1) que cada unidade acadêmica – instituto, departamento, faculdade – conte com, pelo menos, 1/3 de seu corpo docente contratado em regime de trabalho integral, sendo maioritariamente representado por mestres e doutores, dos quais, pelo menos, 50% sejam doutores. Isso assegura a cada unidade acadêmica ou curso um mínimo de 16% de professores doutores trabalhando em regime integral; 2) que haja um mínimo de 75% de docentes, por curso e turno, com titulação de mestrado ou doutorado, sendo que, destes, ao menos 2/3 sejam doutores. Isso assegura que todos os cursos de uma universidade contarão com um mínimo de 50% de seus docentes com titulação de doutorado.

Note-se que nossa proposta ainda reserva espaço para 25% de mestres e outros 25% de especialistas ou graduados na composição do corpo docente das universidades, o que atende plenamente às áreas possuidoras de menor quantidade de doutores titulados. De outra parte, em nome da razoabilidade da norma, oferecemos um prazo de quatro anos – tempo médio de formação de um doutor – para a plena adaptação das universidades às exigências da Lei.

Como o credenciamento de instituição de ensino superior na condição de universidade é resultado de solicitação voluntária dos centros universitários ao Ministério da Educação, entendemos que as instituições que não dispõem de condições para operar no nível universitário, promovendo com qualidade suficiente a integração entre ensino, pesquisa e extensão,

simplesmente não devem pretender essa modalidade de credenciamento, pois o prejuízo da concessão de credenciamento universitário para esse tipo de instituição é amplamente sentido pela sociedade como um todo.

Urge elevarmos a qualidade do ensino universitário brasileiro. Os remédios até o presente aplicados pelo MEC com vistas a esse elevação não se têm mostrado eficazes, além de trazerem graves prejuízos ao estudante. Isso porque cursos e instituições de ensino superior são avaliados *a posteriori* e, quando apresentam qualidade insuficiente sendo-lhes exigida a tomada de medidas de saneamento, o aluno já foi exposto à má educação por pelo menos quatro anos. Nossa proposta parte de dados atuais para sugerir a elevação do nível geral de titulação dos corpos docentes das universidades como medida que, se não assegura a melhoria imediata ou automática da educação universitária no Brasil, tende a fazê-lo no curto prazo, sem disso resultar qualquer prejuízo para o estudante, foco de nossas principais preocupações.

Pelo exposto, dada a relevância da matéria, conclamamos nossos pares à sua mais célere aprovação.

Sala das Sessões, de setembro de 2008.

Deputado Mário Heringer
PDT/MG