

Minuta

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 352, de 2022, do Senador Rogério Carvalho, que *altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para prever a oferta de cursos de graduação combinada.*

Relator: Senador **WELLINGTON FAGUNDES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Educação e Cultura (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 352, de 2022, de autoria do Senador Rogério Carvalho, que prevê a criação de cursos de graduação combinada. Para tanto, a proposição acrescenta o inciso II-A ao art. 44 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – lei conhecida como LDB.

Assim, o art. 1º do PL determina que os cursos de graduação combinada são compostos, na forma do regulamento, por: i) graduação principal, que engloba disciplinas do eixo formativo primário, definido como o foco da especialização e da concentração acadêmica; e ii) graduações secundárias, que englobam um ou mais itinerários formativos de menor extensão, constituído por disciplinas que não pertençam ao currículo obrigatório da graduação principal.

A proposição altera ainda dois parágrafos do art. 44 da LDB, para associar seus conteúdos aos cursos de graduação combinada: o primeiro trata de procedimentos relativos aos resultados dos processos seletivos de cursos de graduação; o segundo estipula que tais processos seletivos devem considerar as competências e as habilidades definidas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

O art. 2º da proposição, por sua vez, estabelece que a lei sugerida entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor argumenta que busca, com a criação da possibilidade de acesso a mais de uma graduação, incorporar à nossa legislação educacional experiências de sucesso de outros sistemas universitários “mais versáteis”. Alega ainda que sua sugestão procura resolver o problema da falta de flexibilidade dos nossos currículos acadêmicos, bem como oferecer aos estudantes mais opções de carreira. Ademais, continua, a medida pode reduzir o dilema do alto nível de evasão no ensino superior, piorado sob os efeitos da pandemia de covid-19.

O projeto tem decisão terminativa da CE, e a ele não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre matérias que versem sobre normas gerais da educação ou temas correlatos, como é o caso do PL em tela.

Ademais, em razão da apreciação em rito que dispensa a competência do Plenário, na forma do art. 91, inciso I, do Risf, o projeto deve receber ajuizamento quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Quanto à constitucionalidade das normas apresentadas pela proposição, existe o atendimento dos requisitos formais. De acordo com o art. 24, inciso IX, da Constituição Federal (CF), compete à União legislar, concorrentemente com os entes subnacionais, sobre educação. Já conforme o art. 22, inciso XXIV, da CF, a União tem competência privativa para dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional. Por sua vez, o art. 48 da Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Também não se constata no projeto a presença de matéria de iniciativa reservada ao Presidente da República, segundo dispõem os arts. 61 e 84 da CF.

Igualmente, não há reparos a fazer quanto à constitucionalidade material, à juridicidade e à técnica legislativa do PL.

A respeito do mérito da iniciativa, cabe ressaltar que a ideia de conferir mais flexibilidade e adaptabilidade ao nosso sistema de ensino superior é bem-vinda. Com efeito, revela-se de grande valor a iniciativa de aprimorar a articulação entre a variedade de aptidões e interesses dos estudantes e a diversidade de percursos acadêmicos, medida que se harmoniza com os preceitos da ampliação das oportunidades educacionais e da promoção de maior equidade no acesso à educação superior.

Como assinalou o autor, as normas sugeridas têm o potencial de tornar os currículos da educação superior mais coerentes com a complexidade do mundo atual, assim como o de oferecer mais opções a jovens que precocemente precisam fazer escolhas sobre a carreira a seguir. Além de possibilitar uma formação mais ampla e sólida, o modelo proposto tende a ampliar os horizontes de atuação profissional, aumentando, por conseguinte, o nível de empregabilidade de seus egressos.

Outro problema que a medida pode atacar consiste no expressivo contingente de vagas ociosas no âmbito da educação superior, tanto no segmento público quanto no privado.

Em um cenário ainda sob os efeitos mais fortes da pandemia de covid-19, dados do Censo da Educação Superior mostram que quase 80% do total de vagas de graduação abertas em 2021 não foram ocupadas. No setor privado, apenas 18,2% das novas vagas foram preenchidas. No segmento público, a proporção de ocupação foi bem mais alta, de 70,1%, atingindo o pico nas federais, com 78,2%. Apesar do atrativo da gratuidade também sobram vagas em grande parte dos cursos dos estabelecimentos públicos. Assim, por exemplo, nos cursos de formação de professores em Física e Química dessas instituições, foram preenchidas somente pouco mais de 50% das vagas abertas em 2021.

Para corrigir essa situação, o Sistema de Seleção Unificada (SISU) – sistema gerenciado pelo Ministério da Educação, que seleciona candidatos a vagas em cursos de graduação oferecidas pelas instituições públicas de educação superior, com base nos resultados obtidos pelos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) – e os estabelecimentos de educação superior promovem processos seletivos de vagas remanescentes, mas o problema da ociosidade persiste, principalmente em cursos de baixa demanda.

Apesar de seu potencial para atacar os desafios indicados, a sugestão do PL não deixa de apresentar riscos. A indecisão de parte significativa dos estudantes e a volatilidade de seus interesses poderiam continuar a se manifestar. A ociosidade decorrente de abandono, trancamento e mudança de curso ou transferência de instituição, por exemplo, também poderia ocorrer na graduação combinada, na primeira ou nas etapas seguintes do percurso escolhido, com eventual agravamento da evasão na educação superior.

Outro desafio do modelo, mais específico para o segmento público, seria o de evitar que as graduações combinadas provocassem a redução de oportunidades para o ingresso de novos alunos. Nas áreas ou instituições em que o drama da ociosidade praticamente inexiste ou é reduzido, o prolongamento da permanência dos estudantes sem a devida ampliação do quadro docente e de apoio, bem como da estrutura física e de recursos pedagógicos, tenderia a afetar de forma negativa a disponibilidade de novas vagas nos processos seletivos.

Nesse sentido, a graduação combinada poderia representar um artifício inesperado para contornar o propósito da Lei nº 12.089, de 11 de novembro de 2009, que proíbe que a mesma pessoa ocupe simultaneamente duas vagas em curso de graduação em instituições públicas de educação superior.

A regulamentação da matéria poderá contribuir para conter esses riscos. Ademais, espera-se que os estabelecimentos de ensino e cada um de seus setores sejam capazes de gerir adequadamente a situação criada pela nova categoria de curso de graduação. Afinal, a previsão legal de graduação combinada não implica a obrigatoriedade de sua implantação em todas as áreas do conhecimento do conjunto das instituições de educação superior.

Vale assinalar também que, no âmbito de ações como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), a inovação proposta exigirá adaptações específicas.

Cumpre ainda registrar que algumas instituições privadas brasileiras já adotam o modelo de graduação combinada. Já existe, também, uma experiência desse tipo adotada por universidade pública federal. Trata-se do Bacharelado em Ciência e Tecnologia oferecido pela Universidade Federal do ABC desde 2014. Uma vez formado no primeiro curso, o aluno, sem necessidade de processo seletivo regular e mediante o aproveitamento de

disciplinas comuns, pode continuar seus estudos e concluir outra graduação. A proposição em comento permitirá segurança jurídica para essa categoria de acesso, atualmente apresentada como recurso de certo modo informal para atrair novos estudantes.

Em suma, julgamos recomendável, no que se refere ao mérito educacional, que o PL em análise seja acolhido por este colegiado.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei nº 352, de 2022, e, no mérito, por sua **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



ml2023-07346

Assinado eletronicamente, por Sen. Wellington Fagundes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9891078734>