

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 395-A, DE 2014, DO SR. ALEX CANZIANI E OUTROS, QUE “ALTERA A REDAÇÃO DO ART. 206 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, REFERENTE À GRATUIDADE DO ENSINO PÚBLICO EM ESTABELECIMENTOS OFICIAIS”.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 395-A, DE 2014

Altera a redação do inciso IV do art. 206 da Constituição Federal, referente à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 395-A, de 2014, de autoria do Nobre Deputado Alex Canziani, propõe alterar a redação do inciso IV do art. 206 da Constituição Federal, referente à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, excetuando os cursos de pós-graduação *lato sensu* e de extensão da gratuidade do ensino público.

Em seu art. 1º, a PEC nº 395-A, de 2014, determina que o inciso IV do art. 206 tenha nova redação: “IV – gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais de educação básica e, na educação superior, para os cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado”. O art. 2º dispõe que a Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Foi aprovada a admissibilidade da proposição pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados, sob a apreciação, em Parecer do Deputado Osmar Serraglio, de que não há inconstitucionalidade formal em relação à proposição. Da mesma forma, considerou-se que, devido à judicialização do tema, cabe apreciação do

Poder Legislativo a respeito do tema. A tramitação da presente PEC seguiu, então, para esta Comissão Especial para a análise de mérito.

Eleitos o Deputado Pedro Fernandes como presidente da Comissão Especial e o Deputado Cleber Verde como Relator, procedeu-se ao debate da temática. Foram realizadas audiências públicas em 13 de agosto de 2015, em 20 de agosto de 2015 e em 10 de setembro de 2015, as quais ensejaram a apresentação deste Relatório e do Parecer que se segue.

A primeira audiência ocorreu em 13 de agosto de 2015, ocasião em que estiveram presentes representantes da Universidade Estadual do Maranhão (Uema), da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

De acordo com o professor Cláudio Castro, da Universidade Estadual do Maranhão (Uema), a relevância do *lato sensu* para as universidades é grande. Na instituição de ensino superior (IES) em questão, a Uema, há pouca mobilidade para o corpo docente atender à demanda social do *lato sensu*, sobretudo no interior do Estado. Para o financiamento das especializações, indicou que é necessário convênio com instituição ou empresa, pagamento de encargos educacionais pelo usuário ou combinação de ambas as formas. O *lato sensu* atende às demandas específicas de cada *campus* da Uema.

O professor Cláudio apontou que a principal característica do *lato sensu* seria prestar serviços à sociedade e a um “segmento contemporâneo do mercado”, para qualificar profissionais, não sendo de oferta obrigatória por parte das IES. De modo diverso, o *stricto sensu* é direcionado à pesquisa. Diante dessa distinção, defende que não há razão para que o *lato sensu* seja obrigatoriamente gratuito. Por fim, afirmou que haveria tendência de extinção do *lato sensu*, caso se exija gratuidade obrigatória para esses cursos. Quanto ao mestrado profissionalizante, procurou distingui-lo do *lato sensu*, na medida em que o primeiro exige dissertação (título e diploma), enquanto o segundo não (o concluinte só obtém certificado).

De acordo com Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Consultor Jurídico da Advocacia-Geral da União (AGU), o tema da possibilidade de cobrar encargos educacionais em IES públicas é de fundamental discussão, pois a proliferação dos cursos de pós-graduação *lato sensu* é significativa. As atividades de *lato sensu* transformaram-se em cursos

voltados ao mercado e podem contribuir para o desenvolvimento do País. O palestrante não vislumbra inconstitucionalidade na proposta em análise.

Conforme a professora Cláudia Vaz Morgado, da Escola Politécnica e do Instituto Coppead (Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), sua instituição teria sido, talvez, uma das primeiras a oferecer, no Brasil, curso de pós-graduação *lato sensu*, há cerca de 50 anos atrás. A professora identificou que há grande demanda de profissionais por cursos de pós-graduação *lato sensu* no País, pois influem diretamente na empregabilidade e representam oportunidade de qualificação dos recursos humanos para o desenvolvimento do País. A ampliação dos anos de estudo – isso vale também para o *lato sensu* – proporciona também, na média, o aumento da remuneração dos profissionais.

A representante da UFRJ defendeu que a graduação e a pós-graduação *stricto sensu*, especificamente em relação aos cursos de mestrado e de doutorado acadêmicos, devem ser gratuitas, por suas características de formação geral e de produção de ciência básica e de ponta. Diferem, portanto, do perfil do *lato sensu*, para o qual a cobrança é parte fundamental para sua viabilidade, pois são demandas específicas, pontuais e dinâmicas do mercado. Ademais, o fato de que professores ministrem aulas no *lato sensu* tenderia a levá-los à constante atualização com temas específicos, técnicos e atuais, os quais podem repercutir positivamente para o ensino de graduação e mesmo da pós-graduação *stricto sensu*.

No que se refere ao mestrado profissionalizante, a professora Morgado entende que esses cursos têm perfil similar ao da pós-graduação *lato sensu*, tendo oferta por vezes temporária, motivo por que deveriam ser entendidos nos mesmos moldes da possibilidade de cobrança. Apresentou, também, aspectos da discussão a esse respeito no STF, em especial o posicionamento da AGU em favor da possibilidade de cobrança do *lato sensu*. Por fim, entende que, se as IES públicas forem obrigadas a ofertar os cursos *lato sensu* gratuitamente, como eles são direcionados a demandas de mercado, ocorreria um direcionamento de recursos públicos em direção aos interesses privados. Isso não ocorreria se esses interesses privados continuarem a patrocinar diretamente os cursos *lato sensu* públicos.

A representante da UFRJ evocou o Parecer Sucupira – Parecer CES nº 977, de 3 de dezembro de 1965. Nele registra-se, como

responsabilidade da pós-graduação, não somente a formação de professores e pesquisadores, mas também a formação de técnicos e trabalhadores intelectuais de alto padrão para promover o desenvolvimento nacional.

Segundo a palestrante, o mestrado profissional teria surgido para atender a essa perspectiva de formação de técnicos de alta qualificação. Acresceu a isso o raciocínio de que parte significativa dos mestrados profissionais são pagos por grandes empresas ou instituições, as quais contribuiriam, dessa forma, para o desenvolvimento da educação pública com esses encargos. Defendeu, também, a ideia de que mestrados profissionais, diferentemente dos acadêmicos, têm pouco acesso a recursos públicos, de modo que o seu autofinanciamento seria uma necessidade premente. Foram descritos casos de sucesso de mestrados profissionais patrocinados pela Embraer e pela Fiocruz.

A professora Maria José Soares Medeiros Giannini representou o Fórum de Pró-Reitores de Pós-Graduação e Pesquisa (Foprop) nessa primeira audiência pública da Comissão. Apresentou defesa irrestrita do princípio da gratuidade da educação superior pública para a graduação e para a pós-graduação *stricto sensu*. No entanto, entende o Foprop que deve haver cobrança de mensalidades na pós-graduação *lato sensu*, salvo para os cursos de formação de professores, os quais deveriam continuar a ser gratuitos.

A palestrante ressaltou que, caso fossem obrigatoriamente financiados por recursos públicos, as IES públicas teriam um custo adicional a arcar além do que já têm atualmente, visto que é prática corrente a cobrança nos cursos *lato sensu*. Em suma, parte dos recursos públicos que hoje são da graduação e da pós-graduação *stricto sensu* teriam de ser canalizados para o *lato sensu*, caso seja entendido que a educação superior pública deve ser indistintamente gratuita, para todos os cursos e programas que nela são abrigados.

A representante do Foprop lembrou que a dinâmica das carreiras profissionais, na atualidade, leva à necessidade de formação continuada em ritmo cada vez mais acelerado, a qual tem no *lato sensu* um espaço privilegiado, sobretudo nas IES públicas, pois elas são as principais instituições a produzir conhecimento original. As IES públicas detêm, portanto, maior qualidade para ofertar o *lato sensu*. A professora Giannini também justificou a necessidade de cobrança do *lato sensu* por seu caráter eventual, não regular, e por serem respostas pontuais às demandas de empresas e da

sociedade. Além disso, o *lato sensu* não confere diploma, mas apenas certificado. Inexistem, segundo a palestrante, dotações de recursos públicos das universidades para os cursos *lato sensu*. Por isso, a gratuidade desses cursos implicaria ônus para os cofres públicos.

Houve, ainda, participação na audiência do professor de economia Saulo Pinto Silva, da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), que estava presente na condição de representante do sindicato Andes-SN. O professor Saulo defendeu a necessidade de que a educação pública seja integralmente gratuita, no seu acesso e no seu financiamento. Criticou a política de ajuste fiscal, que deveria ser revertido mediante o corte do pagamento de juros da dívida – para honrar o lema “Pátria Educadora”. Apontou para o fato de que a discussão sobre o financiamento da educação pública brasileira não deveria ocorrer em meio a esse ambiente de crise.

Para o professor Saulo, a flexibilização da gratuidade, ainda que restrita a apenas alguns cursos e programas da educação superior, consistiria em porta de entrada para processo de privatização da educação pública. Por fim, criticou o papel das fundações no âmbito das IES públicas. Indicou tendência de mercantilização da educação superior pública, quando o setor deveria ser encarado sob a perspectiva dos direitos inalienáveis de serviços sociais ao cidadão. Em suma, a posição defendida é a de que não pode haver flexibilização do financiamento público da educação pública, inclusive no nível superior.

A segunda audiência pública ocorreu em 20 de agosto de 2015, com representantes da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu-MEC), da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), do Sindicato Nacional dos Docentes de Instituições de Ensino Superior (Andes-SN) e da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

Vicente Paula de Almeida Jr., Coordenador-Geral de Relações Institucionais da SESu-MEC, buscou, em sua intervenção, apresentar dois argumentos centrais em relação à proposta em debate: um relativo à LDB e outro à dinâmica cotidiana das IES públicas. Em relação ao aspecto legal, a pós-graduação *lato sensu* não compreende cursos regulares e nem contínuos, bem como a carga horária mínima é de 360h, diferentemente da graduação, que exige pelo menos 200 dias letivos em cursos regulares. Diferentemente da

graduação, os cursos *lato sensu* não conferem grau ou diploma e não são avaliados pelo Sinaes nem pela Capes.

Quanto ao princípio da gratuidade do ensino público, o representante do MEC entende que ele não deve ser rígido para todas as modalidades da educação superior, com destaque para as Especializações. Justificou que, entre as finalidades da educação superior, segundo a LDB, tem-se o seguinte: “formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua” (art. 43, II). Portanto, o *lato sensu* não estaria incluído na finalidade precípua da educação superior, por não “diplomar” (mas apenas certificar), motivo que justificaria a possibilidade de sua cobrança em IES públicas.

O representante da SESu nota, ainda, que não haveria dotação orçamentária ou rubrica específica para os cursos de pós-graduação *lato sensu*, de modo que as despesas decorrentes da afirmação da gratuidade inflexível desses cursos elevaria os custos das IES públicas, provocando ônus para os cursos regulares de graduação presencial. Os recursos angariados como receita derivada de cobrança dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, portanto, podem contribuir para a sustentabilidade financeira das IES públicas. Enfatizou não haver dicotomia entre *lato sensu* e graduação, mas preocupação em priorizar a destinação de recursos públicos à segunda.

Por fim, indicou que há recursos previstos no orçamento federal destinados a convênios para formação continuada de profissionais da educação (não apenas docentes, portanto), de modo que a possibilidade de cobrança das Especializações não afetaria setores sensíveis como o de formação continuada de servidores públicos docentes da educação básica.

Rita de Cássia Loiola Cordeiro representou a Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Unesp, apresentou depoimento sobre a organização de cursos *lato sensu* na referida instituição. O *lato sensu* foi afirmado como espaço de ensino que permite aprofundar a formação dos graduados, sendo voltado para o aperfeiçoamento profissional e o atendimento às demandas específicas do mercado. Enquanto o *stricto sensu* é avaliado pela Capes, o *lato sensu* é organizado segundo normas do CNE e as regras estabelecidas autonomamente por cada IES.

A professora Rita lembrou que há ganho financeiro substancial para os trabalhadores que concluem a pós-graduação *lato sensu*,

cursos que são dinâmicos e que podem ser realizados conforme a necessidade de momento do mercado de trabalho. Muitas vezes, as empresas cobrem os custos dos alunos de *lato sensu*, de modo que cobrem demanda bastante específica e determinada. Na Unesp, o *lato sensu* é internamente regulamentado e avaliado. A avaliação aborda dimensões essenciais como visibilidade, inserção no mercado e internacionalização, também considerando a avaliação dos alunos (que, quando indicam problemas em um determinado curso, demandam a sua reformulação para que ele possa continuar a ser ofertado). Esses procedimentos foram adotados por não existir avaliação externa da Capes. O *lato sensu* da Unesp pode ser oferecido em módulos, de maneira que as Especializações ficam bastante flexíveis para os alunos.

As pós-graduações *lato sensu* direcionadas às áreas de educação e da saúde (convênios com Ministério da Saúde, Secretarias de Educação e outros órgãos) detêm peculiaridade: os alunos não pagam por esses cursos, que são remunerados por convênios com os Poderes Públicos. De forma similar, muitos outros cursos pagos do *lato sensu* da Unesp são aqueles patrocinados por empresas. Com efeito, quase metade dos alunos de *lato sensu* da Unesp frequenta com plena gratuidade esses cursos.

Quanto à gratuidade de todos os cursos de Especialização da Unesp, a professora Rita salientou que, caso não fosse permitida remuneração do *lato sensu* – mesmo que por meio de convênios com organizações do setor público ou privado –, esses cursos teriam inviabilizada a sua sustentabilidade e continuidade. Certos cursos *lato sensu* são, aliás, levados para dentro das próprias empresas para que se possa melhor atender às demandas específicas já mencionadas.

A verba dos convênios também é revertida para o próprio desenvolvimento das unidades envolvidas e, em proporção de 5%, os recursos são direcionados para fundo universal da Unesp, que apoia ações de suporte aos estudantes carentes da Unesp. Química, odontologia, engenharia de produção e outras áreas são muito beneficiadas pelas Especializações pagas, pois os recursos advindos dos convênios e dos eventuais encargos educacionais, permitem o direcionamento de verbas para a montagem e manutenção de laboratórios, que acabam por beneficiar toda a universidade.

Por fim, a professora Rita ressaltou o fato de que, nas áreas consideradas prioritárias – pós-graduações *lato sensu* das áreas de saúde e de educação, especificamente a formação continuada de docentes –,

a Unesp continuará a oferecer esses cursos sem custos para os estudantes: o máximo que se tem são convênios nos quais os órgãos de origem desses servidores públicos dessas áreas arcam com as despesas dessas Especializações.

Fernando Carvalho Silva, Pró-Reitor de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação da UFMA, abordou os temas da especialização e do mestrado profissional. Quanto a este último, apresentou dados consolidados mostrando que, dos quase 6 mil cursos de pós-graduação *stricto sensu* existentes no país, pouco mais de 10% são de mestrados profissionais, sendo que o professor considera uma média de 50 discentes por curso nos mestrados profissionais. Desses cerca de 10%, aproximadamente 65% dos mestrados profissionais são oferecidos por IES públicas. Foram apresentadas normas regulamentadoras da Capes sobre o mestrado profissional, buscando salientar similaridades entre estes e as especializações e a ausência de financiamento direcionado aos mestrados profissionais por parte da Capes, “salvo em áreas excepcionalmente priorizadas”.

No que se refere às especializações, chamou a atenção para as normas regulamentadoras da pós-graduação *lato sensu*. Estas foram caracterizadas como cursos não regulares, temporários, oferecidas de acordo com a demanda, tendo como finalidade o aprimoramento profissional e o aprimoramento individual do participante, sem oferecer diploma ou título – tal como o *stricto sensu*, mas apenas certificado. Com dados das regiões Norte e Nordeste, foram identificados 460 cursos *lato sensu* presenciais, com aproximadamente 20 mil discentes em 9 universidades (estimando-se cerca de 40 alunos por curso, motivo por que a Educação a Distância está excluída, pois em cursos não presenciais pode haver 200 ou 300 alunos).

Especificamente na UFMA, no período 2007-2014, por volta de 20% dos recursos angariados com as especializações foram direcionados a “ações de pesquisa, pós-graduação e inovação” na instituição, por meio de um fundo para esse fim. No entanto, essas ações, que têm naturezas absolutamente diferentes, não foram explanadas em seus dados desagregados em maiores detalhes. Houve apenas exemplo de aplicação desse recurso: o seu uso em viagens de professores para eventos científicos. Outros 30% são destinados à “compra de equipamentos, mobiliários e pequenas reformas atendendo a graduação e pós-graduação”.

Por essas razões, o professor Fernando defendeu que os recursos cobrados pelas especializações em universidades públicas beneficiem não somente os discentes desses cursos, mas todos os estudantes atendidos pelas IES públicas. Lembrou, ainda, que os professores têm teto máximo de horas para poder ministrar cursos como os de especialização – e outras atividades “extra”, inclusive consultorias. Esse limite legal fica fora das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, de modo que já isso coibiria quaisquer eventuais excessos dos docentes. Salientou que o Parecer CNE nº 112/2012, por entender o *lato sensu* como curso não regular, não objeta a cobrança de taxas por parte de instituições públicas.

Quanto aos cursos de formação docente, foi salientado que já há recursos públicos – essencialmente da Capes – destinados à essa ação. No que se refere à preocupação com as fundações de apoio que organizam cursos de especialização, o professor Fernando lembrou que esses contratos são auditados e devidamente fiscalizados.

Paulo Marcos Borges Rizzo, representante do Andes-SN e professor da UFSC, posicionou-se contrariamente à proposição em análise. O professor ressaltou que este é um debate relevante e grave, por se tratar de alteração de dispositivo da Constituição Federal. Alternativamente à mudança do art. 206 da Carta Magna, o representante do Andes-SN entende que seria mais relevante efetuar mudanças na legislação infraconstitucional. Para justificar essa posição, lembrou o art. 207 da Constituição, que dispõe acerca da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, bem como sobre a ampla autonomia conferida às universidades – e não “universidades públicas” – pelo constituinte. O princípio do art. 207 reside no fato de que o poder econômico não deve interferir na gestão da universidade, seja ela pública ou privada, para, assim, haver liberdade de produção acadêmica.

O professor Paulo afirmou que é sabido o quanto, nas universidades privadas, não há essa liberdade que deveria ser garantida pelo art. 207 da Constituição. As mantenedoras interferem não apenas na gestão orçamentária, mas na produção de conhecimento, no projeto pedagógico e até mesmo na contratação e demissão de docentes.

No caso das universidades públicas, a condição de sua autonomia subsiste na manutenção de seu financiamento público. Segundo o professor, não há autonomia se a universidade pública depender de outras fontes que não os recursos públicos para se manter. Portanto, a mudança no

art. 206 feriria o princípio constitucional do art. 207, conforme defende o representante do Andes-SN. O argumento apresentado deita raízes no fato de que, tratando-se de Emenda Constitucional, há a possibilidade de que ela possa ser declarada inconstitucional se ferir norma originária.

O professor Rizzo salientou, ainda, que a posição defendida pelos sindicatos de servidores públicos de instituições de ensino consiste na relevância de afirmar os servidores como servidores do público – e não servidores de um governo, da iniciativa privada ou de quaisquer grupos econômicos. Portanto, o conhecimento produzido pelo servidor (o docente da educação superior pública não é apenas professor, mas servidor) não pertence àquele indivíduo ou a um governo ou instituição privada, mas sim à universidade pública.

O presidente do Andes-SN qualificou a proposta da PEC em análise como “bomba de efeito retardado”, explicando a seguir o uso da expressão. Embora seja fato de que muitos dos cursos de especialização são pagos por empresas, eles acabam sendo necessários para os graduados. Como os cursos superiores oferecem formação apenas de caráter generalista, a divisão do trabalho contemporânea exige dos profissionais maior domínio específico para a inserção no mercado e para a progressão na carreira.

Assim ocorre a “bomba de efeito retardado”: no presente, muitos alunos já precisam de programas como o Prouni e Fies para conseguir ingressar e concluir seus cursos superiores; ao se abrir a possibilidade de cobrança do *lato sensu*, logo esses mecanismos de financiamento público (direto ou indireto) ao setor privado tenderão a ser replicados ou ampliados para as Especializações. Em suma, ao invés de o Estado arcar diretamente com os custos da educação pública, estaria privatizando parte dos cursos da educação superior pública e continuando em sua tendência de fornecer recursos públicos adicionais para que os estudantes possam arcar com os encargos educacionais em cursos pagos. O custo para as finanças públicas seria igualmente crescente.

Além disso, apontou para o caso típico de um estudante que, por exemplo, seja financiado pelo Fies: ele conclui seu curso superior iniciando a vida profissional com uma dívida. Como esse estudante teria condições de arcar com o custo adicional de uma especialização, tão necessária à formação do profissional no presente? O professor indicou, portanto, a situação em que uma nova dívida tenderia a se sobrepôr a uma

antiga, dificultando sobremaneira o acesso aos cursos de especialização, mesmo quando oferecidos em IES públicas.

Tendo em vista que o momento das finanças públicas é de cortes profundos na educação, haveria duas posturas possíveis diante desse quadro: encontrar novas fontes de recurso para a educação – no tema em pauta, a educação superior; ou lutar contra os cortes, para que haja recursos suficientes para o funcionamento pleno das universidades públicas, aí incluindo as Especializações. Como representante do sindicato, não apoiou soluções que levem a uma sobrecarga de trabalho aos docentes sob a justificativa de se garantir o financiamento das universidades públicas.

Quanto à questão dos convênios, o professor Rizzo lembrou que nenhuma instituição pública é proibida de fazê-los para financiar cursos de especialização, de modo que não haveria necessidade de estabelecer a permissão de cobrança de mensalidades nas especializações mediante Emenda à Constituição.

Acrescentou que, na própria universidade, há grande diversidade de situações: há segmentos com mais acesso a recursos (sejam eles públicos ou privados) e outros com menos, de modo que os supostos benefícios da medida seriam bastante assimétricos. Exemplo disso é a UFSC, na qual há salas patrocinadas por fundações que angariam recursos privados e nas os estudantes em geral da universidade (pós-graduação *stricto sensu* ou graduação) simplesmente não têm acesso. Ou seja, não necessariamente o benefício da cobrança de uma especialização se difundiria para a totalidade dos alunos daquela unidade de ensino, criando duplicidade de oferta no âmbito da universidade pública.

O professor Rizzo destacou, ainda, que a imensa maioria dos cursos de especialização é oferecida por IES privadas, de modo que o impacto de uma Emenda à Constituição seria indevido, por atingir o princípio da gratuidade e não propiciar diferença tão substancial no sentido de resolver os problemas financeiros das universidades públicas.

Do mesmo jeito que a grande parte das graduações financiadas pelo Prouni e pelo Fies já foram perdidas do setor público para o setor privado, o mesmo tenderia a acontecer com as especializações, em maior grau do que já ocorre no presente. O correto, nesse sentido, seria lutar para que as IES públicas tivessem condições de oferecer todos os seus cursos

gratuitamente, e não de reduzir a oferta pública em nome de uma crise financeira.

Nesse sentido, fez menção ao fato de que a razão de o art. 206 garantir a gratuidade do ensino público em instituições públicas se dá porque o conhecimento produzido nela é de natureza pública, sendo difundido gratuitamente.

Emídio Cantídio de Oliveira Silva, Assessor de Assuntos Estratégicos de Planejamento Institucional da UFRPE, enfatizou que o assunto merecia há muito ser discutido no Parlamento. O professor Emídio reforçou o problema da falta de recursos para as IES públicas e os cortes efetuados pela Capes no financiamento ao setor, por exemplo para recursos destinados a passagens de professores para eventos científicos. A relevância das bolsas da Capes para o desenvolvimento da pós-graduação *stricto sensu* foi elogiado, mas notou que os mestrados profissionais são excluídos dessas bolsas.

Quanto ao *lato sensu*, informou que, em passado mais remoto, eles eram financiados pelo Poder Público, mas já há um bom tempo não o são mais. No presente, afirmou sua perplexidade no que se refere ao fato de que a regulação do *lato sensu* dependa de Emenda à Constituição, o que dificulta o debate e a execução dessa exclusão da gratuidade, considerada necessária à dinâmica das universidades públicas na atualidade. O professor Cantídio voltou a mencionar, a exemplo de argumento anteriormente já apresentado em outros momentos, a importância de se resolver o questão da insegurança jurídica da cobrança ou não pelos cursos *lato sensu*.

O professor Cantídio manifestou preocupação com a qualidade de muitos cursos de especialização, que, quando se proliferaram no mercado, tenderam a apresentar grandes assimetrias. As universidades públicas, ao menos, permitiriam oferecer certa garantia de qualidade aos estudantes do *lato sensu*. Por sua vez, em função da insegurança jurídica, tem havido cobrança camuflada do *lato sensu*, muitas vezes mediante fundações. Entende que, pior que a cobrança ou a não cobrança de encargos educacionais, é a existência dessa cobrança camuflada – que cria um duplo poder: o das fundações de apoio, para além do controle desses recursos diretamente pelas universidades. Só por esse motivo, a resolução constitucional da matéria se afigura relevante.

Por seu turno, o mestrado profissional estaria cada vez mais fadado a encolher caso sua gratuidade seja obrigatória. Se o mestrado

acadêmico e o doutorado estão recebendo menos recursos da Capes – e esses recursos permitiam, indiretamente, financiar o mestrado profissional –, os cortes no *stricto sensu* acadêmico afetam, portanto, o próprio mestrado profissional.

Por fim, o professor Cantídio destacou que a autonomia universitária implicaria também a possibilidade de as instituições de ensino superior públicas poderem discutir autonomamente o seu financiamento. Se a gratuidade tem de ser mantida para as atividades de ensino e de pesquisa, seria o caso de as próprias universidades avaliarem o quanto é necessário remunerar, inclusive com cobranças, as IES públicas por outros serviços que não esses de ensino e de pesquisa, sobretudo se isso pode refletir-se em benefício para a remuneração docente e para instalações para os estudantes.

As gratuidades do mestrado profissional e das especializações deveriam ser objeto de regulamento interno das IES públicas, determinando esses benefícios especificamente para servidores públicos e áreas prioritárias como formação docente (foi dado o exemplo dos mestrados profissionais em rede, tal como física, matemática e outras, os quais são financiados pela Capes).

Afora as apresentações dos convidados, vale destacar a preocupação do Nobre Deputado Sérgio Vidigal com a cobrança de Especializações, pois cursos de formação continuada docente e cursos na área de saúde, quando realizados por servidores públicos, não podem representar ônus para o servidor individualmente por meio da cobrança de encargos educacionais, uma vez que o benefício dessa formação continuada é revertido diretamente para os serviços ao cidadão nas áreas de saúde e de educação – em especial na educação básica, entendida como o problema nevrálgico do setor.

Por sua vez, a cobrança de atividades de extensão também foi afirmada pelo Deputado como problemática, pois aí se realiza a função social das universidades públicas. O princípio da gratuidade do ensino público, portanto, consubstancia-se, para o Deputado Sérgio Vidigal, como garantia de acesso aos serviços públicos por parte da população atendida, no caso, pelas IES públicas.

O Nobre Deputado Rogério Marinho parabenizou a coragem e o espírito público do primeiro subscritor da PEC em análise, Deputado Alex Canziani, pela relevância do debate em pauta. No que tange à

proposição, o Deputado Rogério Marinho salientou que, nas universidades federais, em seus cursos mais concorridos, estão os filhos da classe média, enquanto os egressos da educação básica pública vão, em grande medida, para cursos superiores privados. A PEC em análise representaria um meio de enfrentar esse paradoxo. Entende que a discussão da proposta é essencial, independentemente de resultado, pois os recursos públicos são finitos.

A terceira audiência pública ocorreu em 10 de setembro de 2015, contando com representantes da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes). Foram convidados o professor Eustáquio Vinícius Ribeiro de Castro (Pró-Reitor de Administração, representando o Reitor da Ufes), o professor Rony Cláudio de Oliveira Freitas – Diretor de Pós-Graduação, representando o Reitor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (Ifes) – e o acadêmico Pedro Luiz de Andrade Domingos, Diretor-Presidente do Diretório Central dos Estudantes da Ufes (DCE-Ufes).

O professor Castro, Pró-Reitor de Pós-Graduação da Ufes, relatou a relevância da participação do meio das universidades públicas no debate em pauta. Os interesses da Ufes foram afirmados como indissociáveis dos interesses do Estado do Espírito Santo e do Brasil. O Pró-Reitor da Ufes relatou rapidamente a estrutura da universidade e, no que se refere ao tema discutido, lembrou da importância da pós-graduação nessa IES, cujos programas observaram grande crescimento na oferta. Na atualidade, predominam os cursos *stricto sensu* e há apenas alguns poucos cursos *lato sensu*. É política da Ufes fortalecer o *stricto sensu* em primeiro lugar, buscando oferta de *lato sensu* somente na medida em que as metas para o *stricto sensu* e seu fortalecimento já se encontrem cumpridas.

Pelo regulamento da Ufes, faculta-se a oferta gratuita ou não do *lato sensu*, sendo que, quando há cobrança, ela é feita por meio de convênios com os Poderes Públicos ou com empresas. A defesa da Reitoria da Ufes é a de que cada universidade possa escolher ou não a cobrança do *lato sensu*. O entendimento da Ufes, segundo seu Pró-Reitor, quanto ao *stricto sensu*, é que ele deve ser integralmente gratuito, independentemente de ser ou não autofinanciado, seja ele acadêmico ou profissional.

No que se refere à eventual contribuição do *lato sensu* para o orçamento da Ufes, o professor Castro indicou que ela é ínfima, mesmo que a oferta desses cursos fosse triplicada em relação à atual. Os problemas

de custeio das universidades públicas não serão, definitivamente, resolvidos pela possibilidade de cobrança do *lato sensu*, de modo que não se trata de solucionar o financiamento por esse meio – em suas palavras, “isso não vai ser solução nunca”. O único efeito consistiria em transformar as universidades públicas em universidades privadas para o *lato sensu*. O professor Castro afirmou não ser essa a meta institucional da Ufes. A preocupação da Ufes é, simplesmente, atender demandas específicas de Poderes Públicos e de empresas nos programas de *lato sensu*.

Em época na qual a quantidade de cursos ofertados no *lato sensu* da Ufes tinha se elevado, o que se percebeu foi uma banalização deles. Nas situações em que havia o pagamento do *lato sensu* por convênio e o docente podia receber recursos adicionais por isso, percebeu-se uma migração massiva de docentes do *stricto sensu* para o *lato sensu*, pois estes funcionavam como complementação de renda docente. Conseqüentemente, o *stricto sensu* foi enfraquecido. Houve progressivo abandono dos docentes em relação à pós-graduação *stricto sensu*, o que consistiu em sensível prejuízo institucional. Isso não ocorreria em grandes e tradicionais universidades públicas, mas não era o caso da Ufes e não é o de muitas IES públicas do país que tenham menos tradição na pós-graduação *stricto sensu*.

Essa foi a motivação para a Ufes voltar a priorizar o *stricto sensu* e diminuir a oferta de cursos *lato sensu*, chegando hoje a 53 cursos *stricto sensu* e meros sete *lato sensu*. Ainda assim, essa discussão não isenta a necessidade de regulação da matéria, pois há divergências jurídicas sobre a forma de controle e de auditoria dos convênios e da relação entre recursos das fundações de apoio e orçamentos públicos.

O professor Rony, Diretor de Pós-Graduação do Ifes, traz o posicionamento da instituição à qual é vinculado, segundo o qual o *lato sensu* deve ser de cobrança definida acordo com a autonomia universitária, mas sem que isso prejudique o *stricto sensu*. O Ifes tem 21 *campi* e um centro de formação na modalidade educação a distância. Embora recente como Instituto Federal, o Ifes tem raízes centenárias, mas só teve grande expansão da graduação e da pós-graduação – *stricto* e *lato sensu* – desde que se tornou Instituto Federal. Até o presente, tem havido pouca procura de instituições privadas para firmar convênios voltados à oferta de cursos *lato sensu*, embora isso seja possível, contanto que sejam atendidas demandas locais de desenvolvimento econômico e interesse pessoal do corpo docente, dos demais servidores e da gestão da IES na oferta desses cursos.

O posicionamento institucional do Ifes em relação à cobrança de cursos *lato sensu* é de que não há impedimentos para essa oferta, sob a forma de convênios. Entende-se apenas que há grande relevância da oferta de cursos presenciais direcionados à formação continuada de docentes. Para o caso desses cursos, o Ifes defende que a oferta deve ser sempre gratuita, ainda que não se oponha à possibilidade de cobrança de encargos, em termos gerais, em cursos *lato sensu* de IES públicas.

A necessidade de regular a prática dos cursos *lato sensu* foi afirmada pelo professor Rony, que também alertou para os riscos embutidos de surgimento de novos problemas se essa regulação não for adequada. Sabe-se que há grande oferta de cursos *lato sensu*, com qualidade por vezes questionável. No entanto, é relevante a manutenção da autonomia universitária para decidir da melhor forma possível a respeito da temática.

O acadêmico Pedro Luiz, Diretor-Presidente do DCE-Ufes apresentou posicionamento no sentido de que a PEC 395-A, de 2014, abre brecha para a privatização da educação superior pública. Ressaltou a relevância da audiência pública para construir publicamente a legislação a respeito da temática, inclusive no que se refere à necessidade de se escutar os movimentos sociais. O representante do DCE-Ufes chamou a atenção para o fato de que a defesa do ensino público deve ser firme. Apontou para a inadequação de uma Proposta de Emenda a Constituição para tratar do assunto em tela.

Trata-se de uma proposição que não autoriza nem proíbe a cobrança dos cursos de especialização. Ela apenas especifica o princípio da gratuidade na graduação, no mestrado e no doutorado, permitindo-se, caso seja aprovada na atual forma, a cobrança de mensalidades nos demais cursos e atividades ofertadas pelas IES públicas. Isso contraria o esforço de constitucionalizar os direitos sociais e garantir a sua gratuidade, tal como foi realizado pelo constituinte originário.

Do ponto de vista financeiro, a possibilidade de cobrança do *lato sensu* pouco tem impacto positivo para o equilíbrio orçamentário das instituições públicas, visto que os cursos *lato sensu* produzem pequena receita se comparado às despesas totais das IES públicas. Essas receitas do *lato sensu* não são, portanto, fundamentais para a manutenção e desenvolvimento das atividades das IES públicas. É um orçamento que paga apenas o próprio

curso e o retorno fica bastante limitado à unidade específica da IES que o oferece e a seus colegiados.

Há, também, experiências negativas de interação entre patrocínio privado e IES públicas: as empresas têm ganhos consideráveis com a qualificação de seu pessoal, mas as IES públicas têm poucos benefícios se comparado aos ônus daí derivados. Esses recursos não costumam ser computados com o total das verbas orçamentárias recebidas pelas IES federais, tornando-se pouco transparente a medição de o quanto esses recursos de convênios com empresas têm impacto na redução das dificuldades provenientes do orçamento público disponibilizado para as suas IES.

O problema não reside, para o representante do DCE-Ufes, no fato de o conhecimento ser voltado às demandas de mercado, mas devido ao papel estratégico das universidades federais, que é mais ligado ao suporte de um projeto nacional e ao fortalecimento dos Poderes Públicos. A preocupação, portanto, não é o atendimento de demandas específicas de empresas, mas o fato de que a constitucionalização dessa questão pode abrir margem para uma progressiva relativização do princípio da gratuidade nas IES públicas.

Em suma, o fortalecimento do serviço público e da educação superior seriam mais importantes do que a relativização da gratuidade por Emenda à Constituição. Eventualmente, algum outro tipo de regulação, por exemplo, por meio de Lei Complementar, poderia ser um modo de não tocar no princípio da gratuidade e permitir a adequada regulação dos cursos de pós-graduação *lato sensu*.

Por fim, o representante do DCE-Ufes salientou a relevância da discussão que o Deputado Sérgio Vidigal vem fazendo em relação ao tema e reforçou a ideia de que mudanças constitucionais do princípio da gratuidade da educação superior pública abrem margem para a privatização do setor. Embora entenda que não foi essa a intenção do autor da PEC 395-A, de 2014, esse é um risco embutido. De todo modo, interpreta que a finalidade da proposição foi regular a situação dos cursos *lato sensu*. Sendo essa a intenção, parece-lhe mais apropriada uma Lei Complementar a esse respeito e não uma PEC.

O perigo apontado é o de a exceção de hoje tornar-se a regra de amanhã, principalmente em função da crise econômica e das dificuldades orçamentário-financeiras das universidades públicas. O erro seria

não optar por buscar novas fontes de financiamento e focar em cortes de gastos no setor social – no caso, na educação, um direito fundamental, necessário à soberania do Estado brasileiro e ao não direcionamento da produção acadêmica pelo interesse corporativo, público ou privado. Na atual redação da PEC, o direito fundamental da educação pública gratuita estaria ameaçado e seria mantida a necessidade de regular os cursos não mencionados na redação (em especial o *lato sensu*).

Interviram, também, no debate, os Nobres Deputados Pedro Fernandes e Sérgio Vidigal, além deste Relator, Cleber Verde. O Deputado Pedro Fernandes afirmou a relevância de escutar, nas audiências realizadas, os diversos posicionamentos acerca da temática em pauta, seja da afirmação da essência do princípio da gratuidade da educação superior pública, seja da viabilidade dos cursos *lato sensu*. Apontou, também, para a necessidade de determinadas matérias, inevitavelmente, terem seu tratamento constitucional adequado.

Este Relator, Deputado Cleber Verde, reafirmou o compromisso pelo debate sobre a educação no Brasil, especificando as dificuldades orçamentário-financeiras das universidades, que, por várias vezes, solicitam a Parlamentares emendas para que possam ter mais recursos e assim melhorar situações não raro dramáticas. Ao mesmo tempo, salientou que o momento de greves em IES públicas, com a mencionada falta de diálogo que os servidores apontam na postura do governo federal, mostra o quanto uma saída pactuada e de mínimo acordo comum é difícil para os grandes desafios da educação superior pública brasileira.

No tema da pós-graduação *lato sensu*, este Relator lembrou que, mesmo entre aqueles que são contrários à PEC, há reconhecimento de que os cursos de especialização de IES públicas são comumente objeto de financiamento mediante convênios. Ou seja, mesmo quando não há cobrança direta dos estudantes, ela ocorre por meio do convênios com os Poderes Públicos ou com empresas.

Essa é uma realidade consolidada e que precisa ser regulada na Constituição para que se desfaça a insegurança jurídica atualmente existente no *lato sensu* – qualquer legislação infraconstitucional continuaria a ser questionada na Justiça, com base na atual redação da Carta Magna – e para que se garanta o princípio da gratuidade da educação superior

pública em seus pilares formadores e essenciais, quais sejam, os cursos superiores e a pós-graduação *stricto sensu*.

O Nobre Deputado Sérgio Vidigal, no que se refere à educação superior, registrou a importância dos Institutos Federais não apenas para esse nível de ensino, mas para a melhora direta da educação básica, problema que seria muito mais substancial do que a educação superior. Manifestou o receio de regular uma exceção que, ao virar regra na Carta Magna, pode levar à necessidade de nova regulação para garantir a gratuidade na extensão e na especialização para setores que sejam considerados estratégicos à boa prestação do serviço público, como é o caso dos servidores das áreas de saúde e de educação. Nesses setores, os servidores públicos dificilmente teriam condições de arcar com as despesas de um curso de especialização, caso isso fosse necessário.

O Deputado lembrou também a questão das Residências na área de saúde, que são Especializações muito peculiares, debate que não foi muito apresentado no âmbito da Comissão. A manutenção do texto da PEC abriria a possibilidade, por exemplo, de cobrança das Residências na área de saúde, bem como em atividades de extensão, que têm forte cunho social.

Apontou que o problema da PEC, em sua redação atual, é que ela garante a gratuidade apenas para a graduação, para o mestrado e para o doutorado, excluindo outras dimensões da atuação das IES públicas. Caso se perceba a necessidade de outras garantias de gratuidade, posteriormente, ficaria sendo necessária nova PEC ou, senão, Lei Complementar a esse respeito, de modo que o texto original da PEC 395-A, de 2014, poderia trazer mais problemas futuros do que soluções para pendências do presente. Manifestou apreço pela sugestão do Diretor-Presidente do DCE-Ufes, no sentido de que seria mais adequado confeccionar uma Lei Complementar regulando os convênios que as IES públicas fazem para oferecer especializações.

Na experiência pregressa do Nobre Deputado Sérgio Vidigal como prefeito, relatou a relevância do relacionamento das universidades públicas com os Municípios para a formação continuada de seus quadros em cursos de especialização, de modo que não apenas essa situação se configura em relação a empresas, mas também nos convênios com os Poderes Públicos. Nessa seara, sua preocupação é de que os mecanismos de controle dessa relação estabelecidas em convênios sejam claros e eficientes.

Como sentido geral de sua fala, o Parlamentar ressaltou que sua preocupação é que a PEC não seja uma forma de resolver um problema pontual e criar uma série de outros, sobretudo nas áreas correspondentes à função social das universidades. Desse modo, indicou a importância de que suas preocupações possam ser incorporadas no Relatório, sob a forma de uma alternativa viável que resolva o problema original e evite o surgimento de novos desequilíbrios na lógica de financiamento e de funcionamento das IES públicas.

Como última participação na terceira audiência pública, o Professor Ricardo Wahrendorff Caldas, da Universidade de Brasília (Unb), reforçou a ideia de que o impacto dos recursos angariados pelos cursos *lato sensu* é ínfima, mas, para as unidades de ensino que a oferecem, pode ser vantajosa, sobretudo na renovação de equipamentos, laboratórios e de outras despesas menores, despesas que dificilmente seriam cobertas pelo orçamento. O relevante é que o *lato sensu* seja regulado e que haja controle e autonomia das universidades para o oferecimento desses cursos, de modo que os seus benefícios possam ser efetivamente usufruídos e fiscalizados por elas. Não teria havido enfraquecimento do *stricto sensu* com o aumento da oferta do *lato sensu* na UnB, confirmando o mencionado pelo professor Castro, da Ufes de que grandes instituições com tradição no *stricto sensu* não sentem esse impacto negativo, permitindo, ao contrário, o aumento do diálogo da universidade pública com a sociedade.

O Nobre Deputado Sérgio Vidigal encerrou a audiência salientando que foi manifesta pelos participantes da terceira audiência pública a preocupação de não onerar o estudante do *lato sensu* das IES públicas, de modo que, quando estes forem cobrados, que isso seja feito por meio de convênios, como já ocorre atualmente, e não diretamente. Ao mesmo tempo, a audiência permitiu chamar a atenção para o fato de que não se pode criar duas castas de rendimento para os professores da educação superior, ao se permitir eventual cobrança sem controle – ou com pouco controle – pelos cursos de pós-graduação *lato sensu*.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

I – VOTO DO RELATOR

A apreciação da matéria em análise nesta Proposta de Emenda à Constituição nº 395-A, de 2014, é caracterizada por complexidades, decorrentes da forma de organização da educação brasileira, e da necessidade de afirmar a relevância da gratuidade da educação superior pública na maior parte de seus segmentos. Graduação, pós-graduação *stricto sensu* acadêmica e Residências da área de saúde são áreas estratégicas, nas quais o princípio da gratuidade deve ser continuamente reafirmado.

No entanto, nos cursos de pós-graduação *lato sensu* que não as Residências, há substancial insegurança jurídica e práticas por vezes dúbias nas instituições de ensino superior (IES) públicas que oferecem Especializações. Isso ocorre inclusive na relação ora questionável com fundações de apoio às unidades de IES públicas. Se a atividade dessas fundações fosse objeto de unanimidade no que tange à sua legalidade, não haveria questionamentos ou sequer judicialização do tema em pauta.

No intuito de oferecer quadro legal adequado à realidade das Especializações e mestrados profissionais oferecidas em IES públicas, resolvendo a insegurança jurídica existente sem comprometer a essência do princípio da gratuidade, apresenta-se este Parecer, nos termos que se seguem.

A Constituição Federal, em seu art. 206, dispõe da seguinte forma em relação aos princípios que devem reger a educação:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

A única exceção ao inciso IV do art. 206 está contida no *caput* do art. 242 da Carta Magna, que estabelece o seguinte: “O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos”. Em suma, esses casos são os de instituições de ensino que, na prática, são preponderantemente privadas, embora tenham sido criadas por lei antes da data da promulgação da Constituição.

Feita essa ressalva de caráter formal, tem-se que o constituinte originário afirmou a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais como princípio irrestrito. A atual Proposta de Emenda à Constituição tem o objetivo de estabelecer marco legal que encerre a insegurança jurídica provocada pela judicialização da questão da cobrança de

encargos educacionais em cursos de pós-graduação *lato sensu* em instituições de ensino superior (IES) públicas. É, nesse sentido, um debate de inquestionável mérito.

Para se analisar a questão do princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, é necessário, antes, apresentar com clareza a organização da educação superior no Brasil, para evitar quaisquer equívocos conceituais e para se ponderar os impactos da proposição em análise para esse nível de ensino.

A educação superior, em termos amplos, envolve atividades de ensino, pesquisa e extensão. De forma resumida, o ensino consiste na transmissão de conhecimentos por meio de cursos não livres, para alunos regularmente matriculados nas instituições de ensino superior (IES). A pesquisa abrange todas as formas de investigação científica. A extensão, por sua vez, implica a difusão dos conhecimentos produzidos nas IES para a comunidade, mediante dos mais diversos tipos de atividades, dinâmicas e, inclusive, cursos livres.

De acordo com o ordenamento jurídico vigente, não existe mais a expressão “3º grau” para designar cursos superiores, nem “4º grau” para denominar a pós-graduação.

A educação superior subdivide-se em cursos superiores (graduação, cursos sequenciais e extensão), em Programas de Pós-Graduação (*lato sensu* e *stricto sensu*) e em Programas de Pós-Doutorado. Segue-se caracterização precisa de cada uma dessas categorias, para que seja possível debater efetivamente o objeto da presente Emenda à Constituição.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – assim dispõe sobre a educação superior:

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I - cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino,

desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente; (Redação dada pela Lei nº 11.632, de 2007).

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

Parágrafo único. Os resultados do processo seletivo referido no inciso II do caput deste artigo serão tornados públicos pelas instituições de ensino superior, sendo obrigatória a divulgação da relação nominal dos classificados, a respectiva ordem de classificação, bem como do cronograma das chamadas para matrícula, de acordo com os critérios para preenchimento das vagas constantes do respectivo edital. (Incluído pela Lei nº 11.331, de 2006)

Os cursos superiores compreendem graduações e cursos sequenciais. As graduações (que podem ser licenciaturas, bacharelados ou cursos tecnológicos) são as mais conhecidas e não são objeto de dúvida ou de debate para a proposição em análise. Caracterizam-se por dar acesso pleno, mediante diploma, a qualquer pós-graduação, seja ela *stricto sensu* ou *lato sensu*. Cursos sequenciais, por sua vez, conferem apenas acesso à pós-graduação *lato sensu*. São subdivididos em cursos sequenciais de formação específica e em cursos sequenciais de complementação dos estudos.

Na outra ponta do sistema, os Programas de Pós-Doutorado compreendem atividades que não levam a qualquer titulação (diferentemente do mestrado e do doutorado e de titulações/postos da carreira universitária, como Livre-Docentes e Titulares). O pós-doutorado é,

simplesmente, um estágio de alguém que detém diploma de doutor, voltado ao intercâmbio institucional, ao incremento da investigação científica e à qualificação complementar e continuada de doutores.

Ressalvados esses cursos e programas, que não são objeto da proposição, resta descrever as extensões, que são os cursos e programas envolvidos direta ou potencialmente no debate da proposição em análise, os quais consistem nas pós-graduações *stricto sensu* e *lato sensu*.

Os cursos de extensão são modalidade de educação continuada caracterizada pela curta ou média duração e, sobretudo, por serem abertos a quaisquer pessoas, com ou sem curso superior completo, regularmente matriculadas ou não em IES. São cursos livres destinados a adequar-se a necessidades específicas de profissionais ou a aprofundar conhecimentos de estudantes ou de cidadãos em geral em determinada área. Como se observa na LDB, não há requisito legal obrigatório para matrícula – especialmente qualquer titulação – para além dos critérios e exigências que as IES estabeleçam para a oferta de cada um desses cursos. A extensão é um dos principais elementos de interface entre as IES e a comunidade, difundindo conhecimentos produzidos nas instituições públicas e enfatizando a sua função social. Além disso, vale ressaltar que esses cursos não podem ser confundidos com quaisquer pós-graduações, sejam elas *lato sensu* ou *stricto sensu*.

O mérito da proposição no que se refere à extensão deve ser avaliado sob dupla perspectiva. É necessário ressaltar que o termo “extensão”, aplicado ao contexto da educação superior brasileira, envolve tanto atividades genéricas de interação entre as IES e a comunidade bem como, de modo mais específico, cursos de extensão, que têm o mesmo propósito de levar os conhecimentos das IES à comunidade (estudantes ou cidadãos). Atividades de extensão como campanhas, programas junto às comunidades já recebem regularmente recursos das instituições públicas que os promovem. Desse modo, atividades de extensão universitária têm seus custos cobertos tradicionalmente pelos orçamentos das IES públicas. Ademais, não são recursos que não costumam representar grandes volumes orçamentários para essas IES, em termos proporcionais.

Os cursos de extensão, especificamente, costumam ser gratuitos ou, do contrário, cobrar taxas simbólicas, apenas para custeio de materiais didáticos e outras pequenas despesas similares. No mais, os recursos que garantem a oferta desses cursos de extensão – também de

pequena monta em termos orçamentários para cada IES pública – já são providos, atualmente, pelas orçamentos públicos das IES que os oferecem.

Feita essa distinção entre as atividades de extensão em geral e, entre elas, especificamente os cursos de extensão, nota-se que a proposição pode ser aperfeiçoada no sentido de excluir da gratuidade somente os cursos de extensão. Com isso, outras atividades de extensão – voltadas ao atendimento da comunidade, as quais em geral não têm recursos para arcar com eventuais encargos da oferta dessas atividades – não serão potencialmente prejudicadas. Da mesma forma, tenderia a não afetar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão preconizada no *caput* do art. 207 da Constituição Federal.

A pós-graduação *stricto sensu* – composta de mestrados (acadêmicos), de doutorados e de mestrados profissionais – tem caráter diverso do *lato sensu*. Segundo o art. 1º da Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, “os cursos de pós-graduação *stricto sensu*, compreendendo programas de mestrado e doutorado, são sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento previstas na legislação”. Nota-se, portanto, a diferença de que estes são regulares e são correntemente avaliados, de maneira rigorosa, pelos órgãos oficiais competentes (com destaque para as atribuições da Capes), enquanto o *lato sensu* é submetido a controles pouco rígidos e bastante genéricos.

No que se refere especificamente ao mestrado profissional, ele foi primeiramente regulamentado pela Portaria Capes nº 47, de 17 de outubro de 1995. Diferentemente do *lato sensu*, o estabelecimento de mestrados profissionais foi baseado, naquela ocasião, em conformidade com certos requisitos, entre os quais “condições favoráveis ao desenvolvimento consistente e de longo alcance do ensino de pós-graduação, assegurando-lhe profundidade e perspectiva adequadas” (Portaria Capes nº 47/1995).

Para a conclusão desses cursos, propunha-se, inicialmente, o seguinte: “de acordo com a natureza da área e com a proposta do curso, esse trabalho poderá tomar formas como, entre outras, dissertação, projeto, análise de casos, performance, produção artística, desenvolvimento de instrumentos, equipamentos e protótipos” (Portaria Capes nº 47/1995). O mestrado profissional foi criado, no âmbito da Capes, como grau conceitualmente distinto do *lato sensu*, inclusive no sentido de que “os docentes e orientadores [dos mestrados profissionais] devem ser portadores do

título de doutor ou de qualificação profissional inquestionável” (Portaria Capes nº 47/1995).

Adicionalmente, o mestrado profissional, de acordo com essa Portaria inicial, estabelecia que, “com vistas à consolidação da experiência nessa modalidade de Mestrado, a recomendação de cursos, de início, se limitará a projetos oriundos de instituições que já possuam curso(s) de pós-graduação com conceito A ou B”.

Em suma, o modelo do mestrado profissional apresentou-se, desde o princípio, como distinto do *lato sensu*, o que se resume por um grau de exigência mais elevado. Apesar de a Portaria de 1995 afirmar que “o curso [de mestrado profissional] deverá procurar o autofinanciamento, devendo ser estimuladas iniciativas de convênios com vistas ao patrocínio”, isso nunca significou, necessariamente, a ideia de que deveriam ser cobrados encargos educacionais dos estudantes desses cursos, mas simplesmente de que convênios seriam, na prática, responsáveis por garantir o autofinanciamento desses cursos. A ideia é que a possibilidade de cobrança dos mestrados profissionais possa ser especificada na Constituição, para afastar qualquer insegurança jurídica.

Posteriormente, a Portaria Capes nº 80, de 16 de dezembro de 1998, que dispõe sobre o reconhecimento dos mestrados profissionais, revogou esse primeiro instrumento. A nova normativa estabelecia, conceitualmente, particularidade do mestrado profissional antes não indicada: “a relevância do caráter de terminalidade, assumido pelo Mestrado que enfatize o aprofundamento da formação científica ou profissional conquistada na graduação”. Diferentemente do mestrado acadêmico, portanto, o mestrado profissional foi entendido – o que permanece até as normas atualmente vigentes – com o objetivo de ser título acadêmico terminal. Não apenas seu objetivo é ser terminal, mas é um título e confere diploma, distinguindo-se do *lato sensu*, que não tem objetivo de terminalidade e nem confere título acadêmico, mas apenas certificado.

Embora, tecnicamente, seja permitido ao titulado em mestrado profissional cursar o doutorado, este considerando da Portaria nº 80/1998 consolidou a noção de que o mestrado profissional não é, em essência, destinado aos que desejam prosseguir na carreira acadêmica, mas sim aos estudantes que apenas pretendem aprofundar sua formação

profissional de acordo com a densidade exigida por um curso de pós-graduação *stricto sensu*.

Tanto isso é verdade que o considerando seguinte – e que foi replicado em regulamentos mais recentes – dispunha que os mestrados profissionais deveriam se pautar pela “inarredável manutenção de níveis de qualidade condizentes com os padrões da pós-graduação *stricto sensu* e consistentes com a feição peculiar do Mestrado dirigido à formação profissional”. Ou seja, o mestrado profissional foi estabelecido claramente como curso conceitualmente diferente do *lato sensu* e com nível de qualidade equiparado ao mestrado acadêmico. Ocorre, no entanto, que a prática tem sido de progressiva aproximação, na prática, entre especializações e os mestrados profissionais.

A Portaria Capes nº 80/1998 especificou melhor o teor da Portaria de 1995, determinando que o corpo docente dos cursos de “Mestrado Profissionalizante” deveria ser “integrado predominantemente por doutores, [...] podendo uma parcela desse quadro [dos professores] ser constituída de profissionais de qualificação e experiência inquestionáveis em campo pertinente ao da proposta do curso” (art. 2º, b).

A possibilidade de apresentação de diferentes tipos de trabalhos finais no mestrado profissionalizante foi também reafirmada pela Portaria Capes nº 90/1998, em moldes similares aos da Portaria nº 47/1995. Um aspecto que aponta para a distinção dos mestrados profissionalizantes em relação ao *lato sensu* é, inquestionavelmente, a avaliação regular, tal como se opera nos mestrados acadêmicos e doutorados: “art. 4º Os mestrados profissionalizantes serão avaliados periodicamente pela Capes considerando-se o estabelecido por esta Portaria e utilizando critérios pertinentes às peculiaridades dos cursos que ela disciplina”.

Por fim, o art. 6º ratificou que “os cursos da modalidade tratada nesta portaria possuem vocação para o autofinanciamento. Este aspecto deve ser explorado para iniciativas de convênios com vistas ao patrocínio de suas atividades” (Portaria Capes nº 80/1998). Por serem modalidade *stricto sensu*, os docentes em dedicação exclusiva podem desenvolver suas atividades nos mestrados profissionalizantes sem desprezar esse regime de contratação nem ter sobrecarga de trabalho.

Pelas razões apresentadas, nota-se que, o mestrado profissional – ou profissionalizante (ambos os termos são encontrados nos

regulamentos a respeito) – foi, desde o princípio, concebido como modalidade tipicamente de pós-graduação *stricto sensu*, caracterizado pelo maior rigor na avaliação e no controle mais estrito de qualidade exercido pela Capes. A pós-graduação *stricto sensu* tem como característica o fato de que busca formação científica ou cultural ampla e aprofundada, diferentemente do *lato sensu*, que busca domínio de limitada área do saber ou da profissão. No entanto, a progressiva aproximação, na prática, entre mestrado profissional e especializações tem sido tendência na educação superior brasileira.

De acordo com o Parecer Sucupira – Parecer CES nº 977, de 3 de dezembro de 1965 –, que é o documento doutrinário de referência para a estruturação sistemática da pós-graduação brasileira em seus moldes contemporâneos, tem-se o seguinte:

*Em resumo, a **pós-graduação sensu stricto** apresenta as seguintes características fundamentais: é de natureza acadêmica e de pesquisa e **mesmo atuando em setores profissionais tem objetivo essencialmente científico**, enquanto a especialização [lato sensu], via de regra, tem sentido eminentemente prático-profissional; [a pós-graduação stricto sensu] confere grau acadêmico e a especialização concede certificado; finalmente, a pós-graduação possui uma sistemática formando estrato essencial e superior na hierarquia dos cursos que constituem o complexo universitário. Isto nos permite apresentar o seguinte conceito de pós-graduação sensu stricto: o ciclo de cursos regulares em segmento à graduação, sistematicamente organizados, visando desenvolver e aprofundar a formação adquirida no âmbito da graduação e conduzindo à obtenção de grau acadêmico (os grifos não são do original).*

Como se pode observar, embora o Parecer Sucupira não estabelecesse a denominação “mestrado profissional” ou “mestrado profissionalizante”, faz referência expressa ao seu caráter precípua no trecho sublinhado. De acordo com o documento, o mestrado que “atue em setores profissionais” é igualmente de cunho teórico-científico e de formação ampla, tal

como os mestrados acadêmicos, levando à obtenção de diploma (grau acadêmico), diferentemente do *lato sensu*, que é, por definição, “eminente prático-profissional” e, ao seu fim, garante apenas certificado ao concluinte. Na atualidade, conforme afirmado, essa realidade já é diferente, com mais pontos de convergência do que de afastamento.

Nas normas mais recentes que regulamentam o mestrado profissional, há a Portaria Normativa nº 7, de 22 de junho de 2009, que estabeleceu, em seu art. 1º, que “a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) regulará a oferta de programas de mestrado profissional mediante chamadas públicas e avaliará os cursos oferecidos, na forma desta Portaria e de sua regulamentação própria”, concedendo os mesmos direitos conferidos aos titulados em mestrados acadêmicos (art. 2º).

O parágrafo único do art. 4º estabeleceu que, “no caso da área de saúde, qualificam-se para o oferecimento do mestrado profissional os programas de residência médica ou multiprofissional devidamente credenciados e que atendam aos requisitos estabelecidos em edital específico”. O art. 7º, II determinava que os mestrados profissionais teriam mínimo de um ano e máximo de dois anos de duração, uma das poucas regras que não está mais vigente na atualidade. No que se refere ao perfil dos professores, os mestrados profissionais devem “apresentar, de forma equilibrada, corpo docente integrado por doutores, profissionais e técnicos com experiência em pesquisa aplicada ao desenvolvimento e à inovação” (art. 7º, V). O § 3º do art. 7º ampliava a possibilidade da forma de apresentação dos “trabalhos de conclusão final do curso”, com a ressalva do controle da Capes sobre isso:

O trabalho de conclusão final do curso poderá ser apresentado em diferentes formatos, tais como dissertação, revisão sistemática e aprofundada da literatura, artigo, patente, registros de propriedade intelectual, projetos técnicos, publicações tecnológicas; desenvolvimento de aplicativos, de materiais didáticos e instrucionais e de produtos, processos e técnicas; produção de programas de mídia, editoria, composições, concertos, relatórios finais de pesquisa, softwares,

*estudos de caso, relatório técnico com regras de sigilo, manual de operação técnica, protocolo experimental ou de aplicação em serviços, proposta de intervenção em procedimentos clínicos ou de serviço pertinente, projeto de aplicação ou adequação tecnológica, protótipos para desenvolvimento ou produção de instrumentos, equipamentos e kits, projetos de inovação tecnológica, produção artística; sem prejuízo de outros formatos, de acordo com a natureza da área e a finalidade do curso, **desde que previamente propostos e aprovados pela Capes.***

Em casos excepcionais, os mestrados profissionais podem ser temporários: “Para atender situações relevantes, específicas e esporádicas, serão admitidas proposições de cursos com duração temporária determinada” (art. 7º, § 4º, Portaria Normativa nº 7/2009). Esta norma continua vigente na atualidade, tendo sido replicada na Portaria Normativa nº 17/2009.

Esta é uma das principais razões que justificam a discussão acerca do mestrado profissional neste Parecer. O argumento de que o mestrado profissional pode ser temporário, mesmo que em caráter excepcionalíssimo (o que contrasta com a regularidade do mestrado acadêmico e do doutorado e o aproxima, nessa característica pontual e, do *lato sensu*), foi apresentado por alguns interlocutores das audiências públicas para defender a possibilidade de cobrança de encargos educacionais nesses cursos.

No entanto, trata-se de prática – reitera-se – rara e absolutamente excepcional, devendo ser circunstanciada e devidamente justificada para ser permitida. É o caso dos chamados “cursos fechados” de mestrado profissional, em que o patrocinador (empresa, em geral) apresenta lista fechada de estudantes e a IES pública oferece o curso de maneira a que este não seja óbice para as demais atividades regulares dos docentes.

Nos casos que não se enquadram nessa situação excepcionalíssima, a oferta é regular, diferentemente do *lato sensu*, e a seleção tem de ser aberta a todos, não podendo um eventual patrocinador do curso determinar ou condicionar o processo seletivo e muito menos influir em quem será selecionado para cursar (exemplo desse posicionamento está

presente no Parecer CNE/CES nº 81, de 7 de abril de 2003). Igualmente, o mestrado profissional confere título ou grau ao concluinte, diferentemente do *lato sensu*, no qual há apenas certificado, conforme já salientado.

A despeito desse conjunto de considerações relativas aos mestrados profissionais, eles representam segmento minoritário na pós-graduação *stricto sensu*. Nesse segmento, são relevantes os mestrados profissionais voltados à formação docente, para os quais é fundamental manter a gratuidade plena. Para outros, é relevante facultar a cobrança, para que sua autossustentabilidade seja efetivamente exequível.

Como o texto original da proposição em análise prevê a gratuidade para os “cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado”, é possível depreender que mestrados profissionais que não sejam regulares – e estas normas regulamentares podem ser alteradas pelo Poder Executivo a qualquer tempo, visto que não há lei regulando a questão – ficariam fora da gratuidade, mesmo que votados à formação docente.

A avaliação dos mestrados profissionais ficou definida, na ocasião, como anual (art. 8º), com credenciamento trienal pela Capes. Vale ressaltar, ainda, que o art. 114 determinava que, “salvo em áreas excepcionalmente priorizadas, o mestrado profissional não pressupõe, a qualquer título, a concessão de bolsas de estudos pela Capes”.

Por fim, a Portaria Normativa nº 17, de 28 de dezembro de 2009, revogou a Portaria Normativa nº 7/2009, dando ao regulamento vigente sua feição atual, que tem poucas diferenças em relação à anteriormente em vigor. Foi mantida boa parte dos dispositivos da Portaria nº 7/2009, como é o caso da maioria dos já mencionados e do art. 5º:

Os cursos de mestrado profissional a serem submetidos à Capes poderão ser propostos por universidades, instituições de ensino e centros de pesquisa, públicos e privados, inclusive em forma de consórcio, atendendo necessária e obrigatoriamente aos requisitos de qualidade fixados pela Capes e, em particular, demonstrando experiência na prática do ensino e da pesquisa aplicada.

Este é um exemplo de como as IES públicas podem não depender do financiamento derivado da cobrança de encargos educacionais (mensalidades) dos estudantes dos mestrados profissionais, uma vez que os consórcios com instituições privadas, por exemplo, têm o intuito de sanar o eventual custo desses cursos preservando, ao mesmo tempo, a gratuidade neles para os estudantes. Ainda assim, a possibilidade de cobrança dos mestrados profissionais resguarda a autonomia universitária e a sustentabilidade do financiamento direto desses cursos.

Na duração dos mestrados profissionais, foi eliminada a referência ao mínimo de um ano e máximo de dois anos na regulamentação vigente. Foi uma das poucas alterações consolidadas para o marco regulatório corrente.

Quanto à pós-graduação *lato sensu*, ela foi regulamentada por várias normas. Mais recentemente, a Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, tratava de toda a pós-graduação, e tinha alguns dispositivos destinados ao *lato sensu*. Os dispositivos referentes ao *lato sensu* foram revogados pela Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007, “que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *lato sensu*, em nível de especialização”. Mantiveram-se vigentes as seguintes menções:

*Art. 1º Os cursos de pós-graduação lato sensu oferecidos por instituições de educação superior devidamente credenciadas **independem de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento**, e devem atender ao disposto nesta Resolução.*

§ 1º Incluem-se na categoria de curso de pós-graduação lato sensu aqueles cuja equivalência se ajuste aos termos desta Resolução.

§ 2º Excluem-se desta Resolução os cursos de pós-graduação denominados de aperfeiçoamento e outros.

§ 3º Os cursos de pós-graduação lato sensu são abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação ou demais cursos superiores e que atendam às exigências das instituições de ensino. [...]

*Art. 2º Os cursos de pós-graduação lato sensu, por área, **ficam sujeitos à avaliação dos órgãos competentes** a ser efetuada por ocasião do recredenciamento da instituição (os grifos não são do original).*

Dos pontos elencados no excerto, deve-se mencionar que os cursos reconhecidos como *lato sensu* costumam resumir-se às seguintes denominações: atualizações, aprimoramentos, aperfeiçoamentos e especializações (a LDB faz referência à expressão “cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros” em seu art. 44, o que reiterado nas normas regulamentares relativas ao *lato sensu*). Atualizações e aprimoramentos consistem em cursos que tendem a ter duração mais curta em relação a aperfeiçoamentos, mas os três têm como característica comum não haver exigência de carga horária mínima nas normas regulamentares do Poder Executivo.

Todas as pós-graduações *lato sensu* conferem unicamente certificados a seus concluintes, sendo que a diferença da Especialização para as demais modalidades (atualizações, aprimoramentos e aperfeiçoamentos) reside no fato de que o certificado da primeira é caracterizado por ser submetido a maior rigor normativo, havendo obrigatoriedade de informações que caracterizem plenamente o curso como Especialização (carga horária mínima, titulação dos docentes e outras informações).

Vale ressaltar que os cursos de pós-graduação *lato sensu* em nível de especialização, de acordo com a Resolução CNE/CES nº 1/2007, não dependem de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, não se enquadrando, portanto, nos critérios convencionais de avaliação da graduação e da pós-graduação *stricto sensu*. Essa norma regulamentar apenas consubstanciou tratamento diferenciado que historicamente o *lato sensu* no Brasil sempre teve em comparação com o *stricto sensu*. Por esse motivo, justifica-se a pertinência da medida ora proposta nesta PEC em análise, que busca conferir abordagem constitucional específica apenas ao *lato sensu*.

Mesmo não dependendo de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento, as Especializações (o § 2º do art. 1º é claro ao especificar que outros tipos de *lato sensu* não são objeto desta Resolução

específica) só podem ser ofertadas nas áreas do saber e nos endereços para os quais as IES são credenciadas para tanto. Ficam, ainda, as Especializações, sujeitas à avaliação, temática que será abordada mais adiante.

Como parâmetros mínimos para o funcionamento das Especializações, tem-se exigência de titulação dos professores:

Art. 4º O corpo docente de cursos de pós-graduação lato sensu, em nível de especialização, deverá ser constituído por professores especialistas ou de reconhecida capacidade técnico-profissional, sendo que 50% (cinquenta por cento) destes, pelo menos, deverão apresentar titulação de mestre ou de doutor obtido em programa de pós-graduação stricto sensu reconhecido pelo Ministério da Educação (Resolução CNE/CES nº 1/2007).

Essa norma ratifica que Especializações conferem apenas certificado (e não diploma, tal como na pós-graduação *stricto sensu*) e devem ter carga mínima de 360 horas, “não computado o tempo de estudo [...] e o reservado, obrigatoriamente, para elaboração individual de monografia ou trabalho de conclusão de curso” (art. 5º). Especializações, ainda conforme o Parecer CNE/CES nº 263, de 9 de novembro de 2006, não têm “a função de conferir habilitação docente para o magistério superior ou mesmo de desenvolver a independência intelectual”.

Nesse sentido, os cursos de pós-graduação *lato sensu* observem tendência de que seja criado marco regulatório a respeito, de modo que se nota, para além das demandas judiciais em curso, esforços do Poder Executivo em delinear melhor o setor. Por esse motivo, o Poder Legislativo não pode furtar-se a enfrentar esse debate.

O Poder Executivo já estabeleceu obrigatoriedade recente de que os cursos de especialização das IES sejam registrados no e-MEC, sistema eletrônico de cadastro do Ministério da Educação. De acordo com a Resolução CNE/CES nº 2, de 12 de fevereiro de 2014, “fica instituído o cadastro nacional de cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização)

oferecidos nas modalidades presencial e a distância por instituições credenciadas no Sistema Federal de Ensino”.

“Findo o prazo estabelecido pela Seres/MEC para o cadastramento dos cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização), serão consideradas irregulares todas as ofertas não inscritas no cadastro nacional referido no Art. 1º” (art. 3º, Resolução CNE/CES nº 2/2014). A Instrução Normativa Seres/MEC nº 1, de 16 de maio de 2014, determinou que “as IES do Sistema Federal de Ensino deverão, a partir de 2 de junho de 2014, inscrever, no prazo de 90 (noventa) dias, no cadastro nacional de cursos de especialização do sistema e-MEC, os cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização) oferecidos a partir do ano de 2012” (art. 4º).

É um primeiro passo no sentido de mapear esses cursos e criar ou adequar instâncias de avaliação apropriadas a eles, mesmo que não sejam restritas unicamente à Capes. O *lato sensu*, de acordo com o PNPG 2011-2020, remonta, em essência, à década de 1960 (ainda que haja exemplos pontuais de cursos mais antigos nessa modalidade) e teve grande expansão desde a década de 1990, em especial com os MBAs. Diante desse cenário de multiplicação do *lato sensu*, por vezes desordenada e com pouco controle – levando a grandes assimetrias nas formas de oferta e na qualidade dos cursos –, percebe-se que os órgãos reguladores começam, nos últimos anos, a ter mais atenção a esse segmento da educação superior.

A regulamentação do *lato sensu* é um processo em discussão no Conselho Nacional de Educação (CNE) há alguns anos. Até a Resolução CNE/CES nº 7, de 8 de setembro de 2011, eram possíveis credenciamentos especiais de cursos *lato sensu* ministrados em instituições não educacionais. A Resolução nº 7/2011 mudou esse entendimento, consolidando a tendência de regulação do setor.

O Conselho Nacional de Educação determinou, na ocasião, que “fica extinta a possibilidade de credenciamento especial de instituições não educacionais para a oferta de cursos de especialização, nas modalidades de educação presencial e a distância” (art. 1º). Escolas de governo credenciadas no Ministério da Educação eram as únicas exceções ao dispositivo. Com essa regra geral, tem-se que houve uma primeira limitação para os cursos de pós-graduação *lato sensu*, de modo que eles não pudessem mais ser ofertados de maneira indiscriminada, devendo estar necessariamente vinculados a instituições educacionais a partir do começo de agosto de 2011.

Mais recentemente, em julho de 2014, o CNE apresentou minuta de Resolução, aberta à consulta pública, pretende instituir diretrizes para a “pós-graduação *lato sensu* Especialização”. É a intenção de estabelecer um marco regulatório mais amplo para o segmento. Não são tratados, na minuta, outros cursos *lato sensu*, como os de atualização, de aprimoramento e de aperfeiçoamento.

De todo modo, a proposta é a de que esses cursos *lato sensu* em nível de Especialização só possam oferecidos por IES que tenham graduações ou pós-graduações na área correlata ao do curso *lato sensu* que se pretende ofertar. Para o caso da referência da área correlata serem os cursos de graduação, deles passaria a se exigir que tenham no mínimo conceito 4 – e não mais 3 (a escala varia de 1 a 5). Exceções a esses casos gerais são as Escolas de Governo e instituições de pesquisa científica e tecnológica, sob condições de credenciamento especial. A previsão é a de que os cursos de *lato sensu* Especialização “progressivamente” sejam incorporados à sistemática do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

A minuta pretende, ainda, estabelecer ampliação das horas mínimas, devendo ser, ao menos: 360 horas de disciplinas, 30 dedicadas a monografia e 60 para estudo individual ou em grupo. Se voltado à formação docente, propugna-se que os cursos tenham, das 360 horas de disciplinas, 120 delas orientadas a conteúdos pedagógicos. Propõe-se elevação da proporção de mestres e doutores para 75%, bem como obrigatoriedade de Projeto Pedagógico de Curso e de defesa de monografia, salvo exceções justificáveis de acordo com as especificidades da área temática. São alguns dos aspectos presentes na minuta, os quais apontam para tendência ao estabelecimento de marcos regulatórios para o *lato sensu*.

Essa explanação do *lato sensu* no Poder Executivo mostrou-se necessária na medida em que o que se tem consolidado em termos de normas para o segmento são regulamentos do Executivo.

Em paralelo, a questão da cobrança de encargos educacionais nas pós-graduações *lato sensu* também vive processo de judicialização significativo. É frequente a oferta de cursos pagos em IES públicas nessa modalidade mediante o emprego de fundações. Diante da insegurança jurídica que o tema tem provocado e da tendência à regulamentação mais precisa do *lato sensu*, cabe ao Poder Legislativo discutir

a matéria, para que a sociedade brasileira disponha de arcabouço legal capaz de sanar quaisquer dúvidas a respeito.

O Parecer CNE/CES nº 364, de 6 de novembro de 2002, embora relativamente antigo, traz posição relevante a respeito dos cursos *lato sensu*, com argumentos que vão ao encontro da essência da proposição em análise:

*[...] não se espera que as universidades públicas destinem recursos públicos para tarefas que não façam parte de sua missão constitucional, para a qual, e somente para esta, está preceituada a gratuidade. **Não devem, portanto, as casas públicas de ensino superior destinar suas dotações para oferta gratuita de especializações e aperfeiçoamentos.** Ressalte-se, adicionando-se argumento material à lógica do raciocínio, que inexistem, nos orçamentos das universidades públicas, dotações para os cursos de especialização, também não havendo para eles a hipótese de financiamento pelas Agências de Fomento, fazendo impossível, de novo, agora por razões materiais, que se os ofereça gratuitamente (os grifos não são do original).*

Estão, ainda, incluídas na pós-graduação *lato sensu* as Residências na área de saúde, reguladas pela Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981 (Residência Médica) e pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. As Residências são definidas, em essência, pela integração entre ensino e serviço, o que confere particularidade a esse tipo de pós-graduação *lato sensu* em relação aos demais. Têm como diferencial incontestável, a carga horária mínima. Enquanto especializações em geral têm carga total mínima de 360 horas, Residências têm carga semanal máxima de 60 horas, exigindo dedicação exclusiva, sendo altamente concorridas e tendo disponibilidade de bolsas para os residentes.

Aliás, essa peculiaridade aparece expressamente no art. 20 da minuta de Resolução do CNE, de julho de 2014, a respeito da pós-graduação *lato sensu* Especialização. O esboço do dispositivo prevê que “os

programas de residência em saúde terão norma específica própria no que disser respeito às suas interfaces com Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* Especialização”. Nota-se, portanto, reconhecimento por parte do Poder Executivo de que as Residências em saúde merecem regulamentação diferenciada em relação às demais pós-graduação *lato sensu* em nível de Especialização.

A Lei nº 6.932/1981 assim define a Residência Médica:

Art. 1º - A Residência Médica constitui modalidade de ensino de pós-graduação, destinada a médicos, sob a forma de cursos de especialização, caracterizada por treinamento em serviço, funcionando sob a responsabilidade de instituições de saúde, universitárias ou não, sob a orientação de profissionais médicos de elevada qualificação ética e profissional.

A Lei 11.129, de 30 de junho de 2005, estabelece, por seu turno, a criação do Conselho Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde:

Art. 14. Fica criada, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde - CNRMS, cuja organização e funcionamento serão disciplinados em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Saúde.

É este órgão que define, em conformidade com a Resolução CNRMS nº 2, de 13 de abril de 2012, as Residências não médicas da área de Saúde:

Art. 3º Os Programas de Residência Multiprofissional e em Área Profissional da Saúde constituem modalidade de

ensino de pós-graduação lato sensu, destinado às profissões da saúde, excetuada a médica, sob a forma de curso de especialização, caracterizado por ensino em serviço, com carga horária de 60 (sessenta) horas semanais, duração mínima de 02 (dois) anos e em regime de dedicação exclusiva.

§1º O disposto no caput deste artigo abrange as seguintes profissões: Biomedicina, Ciências Biológicas, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Psicologia, Serviço Social e Terapia Ocupacional.

Observa-se, portanto, redação inspirada na Lei nº 6.932/1981, com as adaptações e especificidades pertinentes. Cabe notar que o *caput* da Portaria Interministerial MEC/MS nº 1.077, de 12 de novembro de 2009, trazia era menos exigente, pois não previa “regime de dedicação exclusiva”, algo que já não é mais assim no presente. No restante, a Resolução CNRMS nº 2/2012 e a Portaria Interministerial MEC/MS nº 1.077/2009 são idênticas.

A determinação de quais áreas são consideradas do setor da Saúde foi estabelecida pelo Conselho Nacional de Saúde, mediante a Resolução CNS nº 287, de 8 de outubro de 1998, que relaciona as categorias de profissionais de saúde de nível superior para fins de atuação do Conselho. São as 13 mencionadas na Portaria Ministerial MEC/MS e na Resolução CNRMS mais a Medicina:

1. *Assistentes Sociais;*
2. *Biólogos;*
3. *Biomédicos;*
4. *Profissionais de Educação Física;*
5. *Enfermeiros;*

6. *Farmacêuticos;*
7. *Fisioterapeutas;*
8. *Fonoaudiólogos;*
9. *Médicos;*
10. *Médicos Veterinários;*
11. *Nutricionistas;*
12. *Odontólogos;*
13. *Psicólogos; e*
14. *Terapeutas Ocupacionais.*

II - Com referência aos itens 1, 2, 3 e 10, a caracterização como profissional de saúde deve ater-se a dispositivos legais e aos Conselhos de Classe dessas categorias.

A diferença entre a Residência em Área Profissional de Saúde e a Residência Multiprofissional remete ao fato de que esta última se caracteriza por programa constituído por, no mínimo, 3 (três) programas de Saúde. De acordo com a Resolução CNRMS nº 2/2012, os Projetos Pedagógicos das Residências Multiprofissionais tem, entre outros requisitos, os seguintes:

I – para ser caracterizado como Residência Multiprofissional em Saúde, o programa deverá ser constituído por, no mínimo, 03 (três) profissões da saúde;

II – quando o programa constituir-se por mais de uma área de concentração, cada área deverá também contemplar, no mínimo, três profissões da saúde.

Com efeito, pode-se perceber que o impacto potencial da mudança na proposição em análise tem de considerar as Residências na área de saúde. O Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020, publicado em

2012, já apontava esse problema no que se refere à avaliação do *lato sensu*, indicando que as Residências não podem ser consideradas da mesma forma que as demais especializações para os fins de avaliação:

[...] a exclusividade da [avaliação da] Capes [sobre a pós-graduação] poderá ser quebrada em mais de uma situação, como nas residências médicas, que é uma espécie de pós-graduação fora do sistema oficial da Capes. Situação similar ocorre nas áreas profissionais, desde a medicina, afora a residência médica, como na formação recebida pelos médicos nos hospitais, onde a formação de um bom cirurgião exige no mínimo cinco anos, até a arquitetura, o direito e áreas da engenharia. Nesses campos, quando a formação ocorrer fora dos quadros dos programas acadêmicos e do mestrado profissional, outros sistemas de avaliação e controle poderão ser criados e serem solicitados sua ação e seu acompanhamento. Entretanto, como na pós-graduação lato sensu, eles não serão objeto de uma política de governo (PNPG 2011-2020, v. I, p. 128-129).

Como se pode observar, o desafio imposto pela proposição em análise reside no fato da complexidade da organização da educação superior e, em especial da pós-graduação *lato sensu*, que abriga notável pluralidade de cursos, que vão desde simples atualizações ou aperfeiçoamentos até cursos complexos das áreas de engenharia, arquitetura e medicina, assim como as Residências Médicas. O tratamento a estas diversas modalidades não pode ser uniformizado pela alteração proposta.

As Residências da área de saúde devem ter sua gratuidade incondicionalmente preservada, sob pena de prejudicar a formação de profissionais que são estratégicos para a prestação de serviços à sociedade. O mesmo deve ocorrer com as atividades de extensão que não sejam cursos, as quais têm papel relevante junto à comunidade.

Em função das considerações anteriormente expostas, o Substitutivo anexo busca, por um lado, reafirmar a essência do princípio da

gratuidade da educação pública na educação superior e, ao mesmo tempo, evitar a insegurança jurídica decorrente das ações que questionam a possibilidade de cobrança de encargos educacionais na pós-graduação *lato sensu* e nos mestrados profissionais oferecidos em IES públicas.

Considerando que essas questões têm sido ativamente tratadas pelo Poder Executivo – com esforços recentes de estabelecer marco regulatório para o *lato sensu* – e por demandas ao Poder Judiciário, cabe ao Poder Legislativo pronunciar-se a respeito.

O Substitutivo modifica a redação da proposição em análise no sentido de não mencionar cursos “regulares”, mas apenas uma referência genérica a “cursos”, terminologia mais genérica e mais apropriada. Considerando que a graduação não é o único tipo de curso superior existente (há os cursos sequenciais, que também são superiores e que, embora não deem acesso à pós-graduação *stricto sensu*, conferem a possibilidade de cursar o *lato sensu*), entende-se ser mais adequado mencionar “cursos superiores” e não “cursos de graduação”.

Por seu turno, a mera exclusão dos cursos que não sejam superiores ou de pós-graduação *stricto sensu* provoca dois efeitos em especial. O principal é abrir-se a possibilidade de interpretar, pela redação original da proposição, de que os cursos não mencionados no princípio da gratuidade deverão ser pagos. Ainda que essa não seja uma interpretação inquestionável, ela é tecnicamente possível. O outro efeito consiste no fato de que as Residências na área de saúde (e outras que eventualmente venham a ser criadas em outras áreas, como há Projetos de Lei nesse sentido) poderiam (ou, a depender da interpretação, necessariamente) serem excluídas da gratuidade, o que teria consequências potencialmente devastadoras para a formação dos profissionais que cursam Residências.

Para evitar possível interpretação equivocada da intenção original da proposição, apresenta-se como redação a menção expressa de que se faculte a oferta não gratuita de cursos, especificamente para a pós-graduação *lato sensu* e para os mestrados profissionais, para que eles não se tornem inviáveis financeiramente, e para os cursos de extensão. Isso confere clareza na redação para que não haja questionamento acerca do caráter facultativo da cobrança, que poderia ficar dúbio de acordo com o texto original.

Facultar a oferta não gratuita não impede, ao mesmo tempo, que, mediante convênios ou mesmo por interesse autônomo de cada

IES pública, seja garantida a gratuidade desses cursos para a formação continuada de servidores públicos de áreas estratégicas como a saúde e a educação básica. É o que já se pratica na atualidade, havendo iniciativas assim por parte do Poder Executivo em seus diversos níveis – federal, estadual, distrital e municipal.

Acresce-se que a garantia da gratuidade plena de especializações e mestrados profissionais direcionados à formação docente é um aspecto fundamental, no qual não se pode abrir mão do princípio da gratuidade.

Quanto às Residências, em especial as da área de Saúde – que são as que existem atualmente –, propõe-se a inserção de novo dispositivo no art. 206, mediante acréscimo de parágrafo que as exclua da possibilidade de oferta não gratuita do inciso IV. Em outros termos, fica garantida a gratuidade das residências.

Diante do exposto, nosso voto pela APROVAÇÃO da Proposta de Emenda à Constituição nº 395-A, de 2014, do Nobre Deputado Alex Canziani, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado **CLEBER VERDE**

Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 395-A, DE 2014, DO SR. ALEX CANZIANI E OUTROS, QUE “ALTERA A REDAÇÃO DO ART. 206 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, REFERENTE À GRATUIDADE DO ENSINO PÚBLICO EM ESTABELECIMENTOS OFICIAIS”

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 395-A, DE 2014

Altera a redação do inciso IV e acresce parágrafo, ambos no art. 206 da Constituição Federal, no que se refere à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O artigo 206 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 206.....
.....

IV – gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais, salvo, na educação superior, para os cursos de extensão, de pós-graduação *lato sensu* e de mestrado profissional, exceções para as quais se faculta sua oferta não gratuita, respeitada a autonomia universitária.

.....
§ 1º

§ 2º A ressalva do inciso IV deste art. 206 referente aos cursos de pós-graduação *lato sensu* e de mestrado profissional não se aplica a

programas de residência e de formação de profissionais na área de ensino.”
(NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Deputado **CLEBER VERDE**

Relator