



Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
SCS Quadra 07 Bloco "A" Sala 526 - Ed. Torre do Pátio Brasil Shopping
70.307-901 - Brasília - DF
Tel.: (61) 322-3252 Fax: (61) 224-4933
E-Mail: abmes@abmes.org.br Home Page: <http://www.abmes.org.br>

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior - ABMES

UF: DF

ASSUNTO: Consulta sobre a exigência de credenciamento institucional para a oferta de cursos de pós-graduação lato sensu de especialização, aperfeiçoamento e outros, a distância

RELATOR(A): Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva

PROCESSOS N°(S): 23001.000129/2002-83

PARECER N°: 063/2003

COLEGIADO: CES

APROVADO EM: 10/03/2003

I RELATÓRIO

A Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior - ABMES submete, ao CNE, consulta sobre o disposto §1º, do Art. 80, da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que determina a necessidade de credenciamento específico pela União de instituições que pretendam oferecer educação a distância, no sentido de que não se aplicaria o disposto, às instituições já credenciadas para o ensino superior, ainda que não credenciadas especificamente para a oferta de educação a distância.

Em resposta à solicitação do Despacho CNE/CES 023/2002, a SESu/MEC formulou a alentada e cuidadosa Informação de 92/2002, anexada a este parecer e concluiu que: não obstante as lacunas normativas, no que se refere a procedimentos de avaliação e supervisão aplicáveis, em especial, ao credenciamento institucional e à autorização de programas ou cursos de pós-graduação lato sensu a distância cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros reiteramos que carece de base legal o entendimento apresentado na consulta da ABMES de que instituições de ensino credenciadas para o ensino superior estariam dispensadas de credenciamento específico para a educação a distância, podendo, inclusive, oferecer ensino de pós-graduação lato sensu a distância sem autorização específica de programas ou cursos. Um e outro, o credenciamento institucional e a autorização de programas e cursos, na forma da legislação, são requisitos prévios indispensáveis para a oferta de educação a distância.

II - VOTO DO(A) RELATOR(A)

Acolhendo os termos da Informação MEC/SESu/DEPES/CGIPS 92/2002, recomendo que a Câmara de Educação Superior se manifeste no sentido de responder à Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior ABMES que o credenciamento institucional e a autorização de programas e cursos, na forma da legislação, são requisitos prévios e indispensáveis para a oferta da educação a distância.

Brasília-DF, 10 de março de 2003.

Conselheira Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva Relatora

III DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova por unanimidade o voto do(a) Relator(a).

Sala das Sessões, em 10 de março de 2003.

Conselheiro Arthur Roquete de Macedo - Presidente

Conselheiro Lauro Ribas Zimmer – Vice-Presidente



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

DEPARTAMENTO DE POLÍTICA DO ENSINO SUPERIOR

Informação nº 92/2002 – MEC/SESu/DEPES/CGIPS

Processo : 23001.000129/2002-83

Interessada: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR ABMES

Assunto: Consulta sobre a exigência de credenciamento institucional para a oferta de cursos de pós-graduação lato sensu de especialização, aperfeiçoamento e outros, à distância.

O Presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior ABMES, em correspondência dirigida ao Presidente do Conselho Nacional de Educação CNE, datada de 1º de junho de 2002, às fls. 02 do Processo em tela, consulta o CNE sobre o entendimento da ABMES de que o disposto no §1º, do art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece a necessidade de credenciamento específico pela União de instituições que pretendam oferecer educação a distância, não seria aplicável ao caso de instituições de ensino já credenciadas para o ensino superior, ainda que não credenciadas especificamente para a oferta de educação a distância. Em Despacho de nº 023/2002, as fls. 06 do Processo acima referenciado, a Conselheira Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva, Relatora, solicita análise e informação da SESu/MEC sobre a consulta da ABMES.

2. A consulta, mais restritamente, manifesta também o entendimento de que as instituições de ensino superior credenciadas (deve-se entender credenciadas para o ensino superior, ainda que não credenciadas especificamente para a educação ou ensino superior a distância) poderiam oferecer cursos de pós-graduação lato sensu a distância cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros sem solicitar e obter um credenciamento específico para a educação a distância. Nos termos da consulta, a exigência de um credenciamento específico para a educação a distância de instituições de ensino superior já credenciadas estaria em desacordo com o que o legislador teria pretendido estabelecer, ao redigir o citado §1º do art. 80, ou seja, como argumenta a consulta, in verbis:

“Temos argumentado, por diversas vezes, perante o Ministério da Educação que o espírito desse Parágrafo 1, teve em mira evitar que quaisquer entidades, inclusive não educacionais, viessem a oferecer, regularmente, ensino a distância sem o devido credenciamento. Esse entendimento se fundamenta no fato que se a instituição se a instituição educacional já é devidamente credenciada o simples credenciamento resultaria num bis in idem, a nosso ver, meramente burocrático e desnecessário em sua essência. Autorizar cursos que confirmam titulação legal, como soem ser os cursos superiores de formação específica, os cursos de tecnólogos, os cursos de graduação e os cursos de pós-graduação em sentido estrito, devem ser devidamente apreciados e aprovados pelo Poder Público Federal, seja o Ministério da Educação, como órgão executivo, seja o Conselho Nacional de Educação, como órgão normativo e ao qual cabe a apreciação da matéria nos termos da legislação vigente.”

3. O texto da consulta, em seguida, se reporta à Resolução CNE/CES nº 1, de 03 de abril de 2001, que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação, sem procurar estender sua tentativa de explicitação do espírito da legislação às outras disposições do citado art. 80 ou àquelas dos demais artigos da LDB que tratam de educação a distância ou, no que é de interesse no caso, de ensino superior a distância. Deve-se destacar que, se a Resolução CNE/CES nº 1, de 2001, dispensa os cursos de pós-graduação lato sensu de procedimentos de autorização ou reconhecimento, o mesmo não ocorre com o art. 80 da LDB, que dispõe sobre a obrigatoriedade da autorização de programas de educação a distância. Curioso, também, é o fato de que a consulta exclua da relação de cursos que conferem titulação legal, como pode ser verificado na transcrição acima, os cursos de especialização em nível de pós-graduação, que conferem a seus portadores certificados de especialização que habilitam ao desempenho de funções específicas, como o magistério superior. Todavia, com a finalidade de tornar mais claros os argumentos apresentados e as considerações que seguem, é útil transcrever os dispositivos da Lei nº 9.394, de 1996, que tratam explicitamente de educação ou do ensino a distância, bem como o art. 66, que indica que os certificados de cursos de pós-graduação lato sensu podem habilitar seus portadores para o magistério superior:

“



Art. 47 Na educação superior, o ano letivo regular, independentemente do ano civil, tem, no mínimo, 200 dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

.....

§3º E obrigatória à frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação à distância.

.....

Art. 66. A preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado.

.....

Art. 80 O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§1º A educação à distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação à distância.

§3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

- I custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
 - II concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;
 - III reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder P, pelos concessionários de canais comerciais.
-

Art. 87. E instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

.....

§3º Cada município e, supletivamente, o estado e a União, deverá:

.....

II prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;

.....

§4º Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

.....



Art. 90 As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que institui esta lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária.

4. Resta claro que a LDB, além do credenciamento específico pela União, estabelece, ainda, no §3º, do art. 80, o requisito da autorização para a implementação de programas de educação à distância, de acordo com normas para sua produção, controle e avaliação, a serem estabelecidas pelos sistemas de ensino a que se vinculam as instituições, que pretendam oferecê-los. Esta disposição foi omitida das considerações do consulente, uma vez que claramente submete todos os programas de educação à distância ao requisito da autorização pelas autoridades dos sistemas de ensino. O que poderia ser considerado controverso, do ponto de vista legal, é a dispensa dos cursos de pós-graduação lato sensu dos procedimentos de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento, estabelecida no art. 6º da Resolução CNE/CES nº 1, de 2000. A LDB não dispensa expressamente nenhum dos cursos superiores previstos em seu art. 44 dos procedimentos de autorização, neste caso com a exceção daqueles criados por universidades, e de reconhecimento e de renovação de reconhecimento, em todos os casos, sendo claro, no art. 46 da mesma Lei, que todos os cursos superiores estão sujeitos a reconhecimento por prazos limitados, a serem renovados periodicamente.

5. Os diversos decretos federais que regulamentam a LDB também não estabelecem novas exceções ao princípio da autorização e do reconhecimento periódico de cursos superiores. Ao contrário, o Decreto nº 3.960, de 09 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos, e dá outras providências, tendo em vista o disposto nas leis nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, e nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seus artigos 19, 20, 26 e 31, entre outros, submete todos os cursos superiores a procedimentos de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento, sem nenhuma exceção, a não ser a da dispensa de autorização de cursos criados por instituições universitárias. A Resolução CNE/CES nº 10, de 11 de março de 2002, entre outras disposições, nos seus artigos 16, 20, 21, 22, 23 e 25 trata de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos superiores e mantém a obrigatoriedade, com a exceção já mencionada na autorização de cursos, desses procedimentos para todos os cursos superiores, sem fazer exceção a nenhum dos cursos previstos no art. 44 da LDB. Não há, como não considerar nulo ou revogado, salvo juízo com diversa fundamentação legal, o que dispõe o art. 6º da Resolução CNE/CES nº 1, de 2001, que dispensa de autorização e reconhecimento os cursos de pós-graduação lato sensu. Pela letra da norma legal, mesmo os cursos superiores de extensão não estão dispensados de autorização e reconhecimento. A nosso juízo, tratamos aqui de matéria que está a merecer consideração urgente do CNE/CES, inclusive face à dificuldade operacional que tais dispositivos normativos acarretam para o CNE, para os Conselhos Estaduais de Educação, para a SESu e para as instituições ao não prever outros procedimentos, mais adequados e factíveis, de supervisão da pós-graduação lato sensu e dos cursos superiores de extensão. Uma das possibilidades seria a de autorizar ou reconhecer programas de pós-graduação lato sensu integrados por cursos de especialização, aperfeiçoamento, e outros. Uma tal definição do termo programa, entendido como abrangendo um conjunto de cursos superiores, no entanto, dependeria de interpretação aprovada por autoridade competente ou de outra norma expressa que facultasse esse entendimento.

6. Não obstante o fato de não ser sustentável, do ponto de vista legal, salvo melhor juízo, o entendimento proposto pela consulta de que seria dispensável o credenciamento específico para a educação a distância de instituições já credenciadas para o ensino superior, bem como sujeita a interpretação a dispensa de autorização ou o reconhecimento de programas ou cursos de pós-graduação lato sensu a distância cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros esta conclusão não pacífica ou esclarece de todo a questão do credenciamento de instituições ou da autorização de programas de educação a distância. A redação compacta do art. 80 da LDB juntamente com a alternância, em seu texto, na utilização de termos e expressões cujo sentido, no contexto da LDB e das normas que pretendem regulamentá-la, não é claro, como é o caso da utilização da expressão “ensino a distância” no caput e, a seguir, apenas da expressão “educação a distância” nos seus parágrafos, torna este artigo da LDB de difícil interpretação. Não é claro, também, em que acepção é utilizado o termo programas de educação a distância, que devem ser autorizados nos termos do §4º, do art. 80; ou, ainda, por que é utilizada a expressão cursos, e não programas de educação a distância no §2º do mesmo artigo. Um recurso a outros artigos da LDB ou do Decreto nº 2.494, de 1998, que a regulamenta, onde são utilizados os termos programa ou curso também não esclarece se estes podem ser entendidos como estando referidos, sempre, a um mesmo conceito ou objeto. Esta questão já foi encaminhada pela SESu à consideração do CNE em relatórios referentes a solicitações de credenciamento para a oferta de cursos de especialização a distância.

7. Outras questões relativas à educação a distância estão a merecer revisão de normas e entendimentos que: ou são insuficientes no que diz respeito a uma clara orientação normativa e de procedimentos de supervisão e avaliação da educação a distância; ou são contraditórios, como nos casos em que a norma hierarquicamente inferior parece divergir de norma legal superior. Neste último caso já foram apontados, entre outros, a aparente inconsistência entre o que dispõe o §3º, do art. 80 da LDB e o que dispõem o caput e os parágrafos do art. 2º, do Decreto nº 2.494, de 1998. Outro



caso é o do §1º, do art. 1º, da Portaria nº 301, de 1998, que delega aos sistemas competências de credenciamento que a Lei reservou para a União; ou o do §1º, do art. 5º, da mesma Portaria, que condiciona o credenciamento de instituições para a educação superior a distância à autorização prévia ou concomitante de funcionamento dos cursos solicitados, aparentemente trazendo para o âmbito da União um procedimento de autorização que seria de competência dos sistemas de ensino, de acordo com a LDB. Sobretudo, não resta claro na legislação e nas deliberações já homologadas de credenciamento de instituições para a educação superior a distância e de autorização de cursos de graduação ou de pós-graduação lato sensu a distância qual a natureza do credenciamento específico para a educação superior a distância, isto é, que prerrogativa efetiva este concede a uma instituição credenciada, uma vez que, mesmo que disponham de autonomia didático-pedagógica, como é os caso da universidades, o procedimento atual exige a autorização de cada um dos cursos ou programas a distância a serem oferecidos. Ressalte-se ainda, face às insuficiências e omissões normativas hoje existentes, a dificuldade de definir questões relativas à área de atuação espacial ou ao número de vagas ou matrículas autorizado para cada programa ou curso. Ou seja, os credenciamentos que vêm sendo concedidos são, em grande medida, despojados de qualquer outra consequência que não seja a de permitir a oferta de programas ou cursos superiores especificamente autorizados, caracterizando um credenciamento restrito, no sentido de que a oferta de novos cursos superiores a distancia teria de ser sempre autorizada especificamente. Não é claro também se e como, com que base normativa, uma instituição credenciada ou um curso autorizado deveria ou poderia ter sua área de atuação ou sua oferta restringida a áreas geográficas específicas, bem como limitados os números abrangência espacial das respectivas vagas e matrículas, consoante os projetos apresentados ou os relatórios de verificação de comissões de credenciamento. Poderiam as instituições universitárias credenciadas aumentar o número de vagas ou matrículas livremente, mesmo que os projetos apresentados tenham sido autorizados para um número definido de vagas? No caso da pós-graduação lato sensu as instituições já credenciadas estão autorizadas a oferecer seus cursos em todo o território nacional, independentemente da previsão inicial de sua área de atuação, das tutorias presenciais e outros recursos e instalações indispensáveis de apoio aos alunos? Os programas a distância autorizados por conselhos estaduais de educação poderiam estender-se para outros estados da federação, no caso em que o credenciamento pela União seja omissivo em relação à área de atuação? Como coordenar o credenciamento pela União com a autorização de programas pelos conselhos estaduais? Por último, mas não menos importante, como interpretar corretamente o disposto no §4º, do art. 87 da LDB que autoriza que, ao final da Década da Educação, além dos professores habilitados em nível superior, serão admitidos também aqueles “formados por treinamento em serviço”. Esse treinamento em serviço seria constituído por programas de capacitação em nível de graduação – licenciaturas oferecidos por governos estaduais ou municipais á docentes das redes públicas em parceria com instituições ensino superior credenciadas? A estes programas e cursos se aplicariam requisitos de credenciamento das instituições para o ensino superior a distância e de autorização e reconhecimento de cursos idênticos aos do ensino superior regular? Vale notar que, presentemente, quase todas os cursos de graduação a distância, autorizados e é estimado, mais de noventa e cinco por cento das respectivas matrículas e vagas consistem em licenciaturas oferecidas a professores de redes públicas de ensino.

7. Com o objetivo tratar de questões como estas, o Ministro da Educação designou, por meio da Portaria nº 335; de 06 de fevereiro de 2002, uma Comissão Assessora com a finalidade de apoiar a Secretaria de Educação Superior do MEC SESu na elaboração de proposta de alteração das normas que regulamentam a oferta de educação superior a distância e dos procedimentos de supervisão e avaliação desta. A referida Comissão concluiu um relatório de análise e propostas em agosto de 2002, o qual foi encaminhado ao Secretário da SESu. Este fato, todavia, não torna prescindíveis iniciativas concertadas entre o Conselho Nacional de Educação, os Conselhos Estaduais de Educação e os órgãos do Ministério da Educação para que seja proposto e estabelecido um quadro normativo e de supervisão da educação a distância compatível com a estratégia, os objetivos e as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e com a preservação dos padrões de qualidade estabelecidos para toda a educação escolar.

8. Em conclusão, não obstante as lacunas normativas, no que se refere a procedimentos de avaliação e supervisão aplicáveis, em especial, ao credenciamento institucional e à autorização de programas ou cursos de pós-graduação lato sensu a distância cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros reiteramos que carece de base legal o entendimento apresentado na consulta da ABMES de que instituições de ensino credenciadas para o ensino superior estariam dispensadas de credenciamento específico para a educação a distância, podendo, inclusive, oferecer ensino de pós-graduação lato sensu a distância sem autorização específica de programas ou cursos. Um e outro, o credenciamento institucional e a autorização de programas e cursos, na forma da legislação, são requisitos prévios indispensáveis para a oferta de educação a distância.

À consideração superior.



Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
SCS Quadra 07 Bloco "A" Sala 526 - Ed. Torre do Pátio Brasil Shopping
70.307-901 - Brasília - DF
Tel.: (61) 322-3252 Fax: (61) 224-4933
E-Mail: abmes@abmes.org.br Home Page: <http://www.abmes.org.br>

Eduardo Machado

Coordenador-Geral de Implementação de Política

Estratégias do Ensino Superior

De acordo, encaminhe-se ao CNE.

Maria Aparecida Andrés Ribeiro

Diretora do Departamento de Política do Ensino Superior