

## AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



### MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

<b>INTERESSADO:</b> Instituto Superior de Comunicação Publicitária		<b>UF:</b> SP
<b>ASSUNTO:</b> Reexame do Parecer CNE/CES 73/2004, referente à autorização para funcionamento do Curso de Medicina da Universidade Anhembí Morumbi, com sede na cidade de São Paulo, no Estado de São Paulo, conforme solicitação do Ministro da Educação		
<b>RELATOR:</b> Edson de Oliveira Nunes		
<b>PROCESSO</b> N° 23000.018189/2002-62 e 23000.009296/2004-61		
<b>REGISTRO SAPIEnS</b> N° 2002.3000841		
<b>PARECER N.º:</b> CNE/ CES 321/2004	<b>COLEGIADO:</b> CES	<b>APROVADO EM:</b> 10/11/2004

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de processo de autorização do curso de Medicina da Universidade Anhembí Morumbi, mantida pelo Instituto Superior de Comunicação Publicitária, com sede na cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, protocolado em 29 de novembro de 2002, sob o número 23000.018189/2002-62 e Registro SAPIEnS 2002.3000841.

O referido processo foi apreciado pelo Parecer CNE/CES n° 73/2004 e encaminhado para homologação ministerial em 26 de março de 2004. Por meio do Ofício n° 6.451, de 24 de agosto de 2004, o Secretário da SESu, de ordem do Senhor Ministro de Estado da Educação, encaminhou o processo para reexame desta Câmara.

#### • Histórico

A SESu designou Comissão de Verificação através do Despacho n° 437/2003, constituída pelos Professores Vilma Lúcia Fonseca Mendoza, da Universidade Federal de Campina Grande e Tânia Torres Rosa, da Universidade de Brasília, que apresentou Relatório, no qual recomendou o cumprimento de diligências, concedendo um prazo de até quatro meses.

Através do Despacho n° 44/2004, a SESu designou a mesma Comissão de Verificação para verificar *in loco* as providências solicitadas. Em Relatório datado de 31 de janeiro de 2004, a Comissão manifestou-se favorável à autorização do Curso de Medicina pleiteado, cujo quadro – resumo da avaliação realizada, apresentamos abaixo:

Dimensão	Percentual de atendimento	
	Aspectos essenciais	Aspectos complementares
Dimensão 1	100,0%	100,0%
Dimensão 2	100,0%	100,0%
Dimensão 3	100,0%	100,0%
Dimensão 4	100,0%	100,0%
<b>Total</b>	100,0%	100,0%

O Relatório SESu/DESUP/COSUP nº 252, de 16 de fevereiro de 2004, encaminhou o processo e o Relatório da Comissão de Verificação, para análise da Câmara de Educação Superior do CNE.

O processo foi distribuído para relato do Conselheiro Éfrem de Aguiar Maranhão, que emitiu o Parecer CNE/CES nº 73, aprovado pela CES em 8 de março de 2004, favorável à autorização para funcionamento do Curso de Medicina, com 100 (cem) vagas totais anuais, sendo 50 (cinquenta) vagas por semestre, no turno diurno. Neste, há o registro de visita “*in loco*” do Conselheiro-Relator e do Conselheiro Arthur Roquete de Macedo. Registre-se que ambos os Conselheiros são Professores de Medicina, respectivamente, na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e na Universidade Estadual Paulista (UNESP).

Em 22 de março de 2004, através do Ofício nº 306, o Secretário-Executivo do CNE encaminha ao Secretário da SESu, o Parecer CNE/CES nº 73/2004, para fins de homologação ministerial, juntamente com o respectivo processo.

Em 8 de julho de 2004, o Exmo. Ministro da Educação, em despacho do próprio punho, remete “*Ao Conselho Nacional de educação, com os critérios que estamos trabalhando, para seu reexame e considerações.*”

## **CONSIDERAÇÕES DE NATUREZA PROCESSUAL**

Na análise dos autos, verifica-se que o processo foi protocolado em 29 de novembro de 2002, através do Sistema Eletrônico SAPIEnS, gerando o número 2002.3000841. A tramitação do processo atendeu a todas as etapas exigidas pela legislação vigente, em especial ao Decreto nº 3.860/2001, art. 27, parágrafos 1º e 2º e às exigências normativas dos órgãos públicos envolvidos na avaliação de cursos de Medicina, para fins de autorização-Conselho Nacional de Saúde, Ministério da Educação, através da Secretaria de Educação Superior e Conselho Nacional de Educação.

Posteriormente ao encaminhamento do processo à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, para fins de homologação ministerial do Parecer CNE/CES nº 073/2004, foram editadas duas Portarias Ministeriais; a de nº 1.264, de 13 de maio de 2004, publicada no DOU de 14 de maio de 2004 e a de nº 2.477, de 18 de agosto de 2004, publicada no DOU de 19 de agosto de 2004.

A Portaria Ministerial nº 1.264/2004, com base no entendimento de que a “*educação é elemento essencial no combate à pobreza e à marginalização, bem como, na redução das desigualdades regionais e sociais*”, disciplina que os requerimentos em tramitação no MEC para fins de autorização de cursos superiores (portanto não apenas os de graduação), no que se refere também à homologação, terão prioridade no fluxo, a partir de uma análise preliminar da SESu, que poderá ter a colaboração de IFES ou de instituições profissionais de natureza pública. Os cursos de Medicina de que trata o art. 27 do Decreto nº 3.860/2001 estarão submetidos aos procedimentos supra citados, antes da decisão ministerial, sendo que “*serão também priorizados em função de uma análise especial da demanda de serviços profissionais na região, mantidas as demais exigências de qualidade previstas pela legislação vigente*”.

A Portaria Ministerial nº 2.477/04, que “*regulamenta procedimentos de autorização de cursos superiores de graduação em Instituições de Ensino Superior*”, condiciona a autorização dos mesmos “*às reais necessidades da região*” e se “*o número de vagas solicitado*

*corresponder à infra-estrutura apresentada pela instituição*”. Ademais, dispõe que, através da análise em conjunto, somente serão deferidos os “*que caracterizem evidente interesse público*”.

Observe-se que a Portaria Ministerial nº 1.264/2004 define prioridades para tramitação e homologação, que no caso dos cursos de Medicina estão condicionadas à análise da demanda de serviços profissionais na região. Já a Portaria Ministerial nº 2.477/2004 define um condicionante terminativo, vale dizer um impedimento, para a continuidade dos processos sem esclarecer em qual etapa, uma vez que a autorização só acontecerá caso os cursos (todos e não apenas Medicina) respondam às reais necessidades da região e haja correspondência do número de vagas à infra-estrutura da instituição. De comum, entre as duas portarias, há o fato de que em ambas não há definição de quais são precisamente os critérios de avaliação, os indicadores e os parâmetros, para conceder a prioridade, dar continuidade ou encerrar o trâmite dos processos.

Cerca de um mês e meio após a Portaria Ministerial nº 2.477/2004, em 30 de setembro de 2004, foi editada a Portaria Ministerial nº 3.065, publicada no Diário Oficial da União de 1º de outubro de 2004, que se associa às duas anteriores no que se refere à regulamentação de processos. A Portaria Ministerial nº 3.065/2004 dispõe sobre a necessidade de uma “*efetiva política de expansão criteriosa da educação superior*”, estipulando que serão priorizados, quanto aos atos terminativos, a autorização de cursos superiores, “*cujos projetos pedagógicos sejam considerados inovadores*”, cabendo à SESu subsidiar, a partir da avaliação, a decisão ministerial.

Assim, a P.M. 3.065/04 adiciona um novo critério para conceder prioridade aos processos em tramitação no Ministério da Educação, o que a aproxima da Portaria Ministerial nº 1.264/2004. No entanto, introduz um critério que, ao contrário dos presentes nas portarias anteriores, é exclusivamente endógeno às instituições proponentes, já que remete somente aos projetos pedagógicos dos cursos que sejam considerados inovadores, e assim contribuam para a melhoria da qualidade da educação superior.

Em resumo, as três portarias trazem diferentes feições de prioridades processuais e condicionantes terminativos, sem que haja uma definição clara dos critérios. A necessidade de organização dos processos de autorização de cursos pode ser avaliada pela recente edição da Portaria Ministerial nº 3.381/2004, publicada no DOU de 21/10/2004, institui Grupo de Trabalho “*com a finalidade de realizar estudos para consolidar os parâmetros já estabelecidos, de análise dos pedidos de autorização de novos cursos jurídicos*”. Destaque-se que a finalidade constante do *caput* do art. 2º é a de examinar “*para fins de aprofundamento e síntese-orientadora...*”, entre outras, a questão da necessidade social.

Constata-se, portanto, que houve a necessidade de se publicar um novo instrumento regulamentador, tendo por finalidades, dentre outras, o aprofundamento de dimensões supostamente contempladas em portaria anteriores. É possível inferir-se, portanto, que as disposições presentes nas Portarias não são auto-executáveis. Em outros termos, não é possível, com base na orientação provida pelos atos normativos, aferir-se de forma inequívoca o atendimento ou não dos critérios que facultariam a autorização dos cursos de Medicina.

Considere-se a seguinte situação. O Relatório da Comissão Verificadora, designada pela SESu, já apontava alguns aspectos favoráveis, passíveis, por exemplo, do entendimento da adequação do curso a termos de Portarias Ministeriais que só foram editadas posteriormente. Isso, por sinal, concederia prioridade quanto aos atos terminativos, conforme demonstrado nas citações abaixo:

*“A instituição firmou um Protocolo de Colaboração Científica e tecnológica com o Hospital Sírio Libanês, e com o Hospital Santa Paula, além de um Termo de Cooperação técnica, didática e científica com a Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo... O acordo de cooperação com a Secretaria de Saúde permitirá o desenvolvimento de um Programa de Integração Ensino-Serviço envolvendo predominantemente o planejamento, o desenvolvimento e a avaliação das atividades nos Programas de Estágio.” (art.1º e 2º da P.M nº 2. 477/04)*

*“...projeto de criação do curso de medicina não somente é viável como inovador e conta com os apoios indispensáveis à sua operacionalização, o que significa a plena competência da Instituição para criá-lo” (art.1º da P.M. nº 3.065/04).*

*“Como já registramos, o Projeto Pedagógico é inovador tanto do ponto de vista metodológico como de um modelo que contempla a complexidade do conhecimento e a possibilidade de que o egresso, além de adquirir as habilidades indispensáveis à uma formação geral, tome, com facilidade, o caminho profissional da pesquisa ou da especialização.” (art.1º da P.M nº3.065/04).*

*“Em reunião realizada com os docentes da instituição, que assinaram termos de compromissos em participarem do Curso de Medicina, a maioria deles já pertencentes aos quadros da UAM, lotados em outros cursos da área de saúde há pelo menos 5 anos, ficou bastante claro o grau de comprometimento com o projeto inovador proposto e o entusiasmo gerado nesses profissionais, que se sentem muito satisfeitos...” (art.1º da P.M. nº 3.065/04).*

A despeito dessas considerações favoráveis, persiste um quadro de indefinição regulamentadora e processual. À prioridade quanto aos atos terminativos de processos de autorização de cursos, cujos projetos são considerados inovadores e contribuem para a melhoria da qualidade da educação superior (Portaria Ministerial nº 3.065/2004), adiciona-se a prioridade a ser concedida aos cursos de Medicina em função de análise especial da demanda dos serviços profissionais na região (Portaria Ministerial nº 1.264/2004). Além disso, há que se considerar “as reais necessidades da região” e a caracterização do “evidente interesse público” (Portaria Ministerial nº 2.477/2004). Diante de tal indefinição de critérios inequívocos e da não identificação dos processos devidos (etapas e prioridades), sobriam espaços para argumentações subjetivas que pouco contribuem para a deliberação sobre o processo objeto de reexame.

O quadro apresentado a seguir sumariza os principais dispositivos introduzidos pelas quatro Portarias Ministeriais de 2004. Em negrito, estão salientados os critérios que estão a merecer caracterização adequada sobre sua aplicabilidade.

#### **Portarias Ministeriais de 2004 Seleção de Dispositivos**

##### **Portaria n.º 1.264, de 13 de maio de 2004**

Art. 1º Os requerimentos em tramitação no Ministério da Educação - MEC para a autorização de cursos superiores e o credenciamento de instituições de ensino superior deverão ser priorizados, no que diz respeito à tramitação e à homologação, a partir de uma apreciação preliminar da Secretaria de Educação Superior, com fundamento nas disposições contidas nos arts. 3º, inciso III, 43 e 170, inciso VII da Constituição Federal, podendo, para tanto, valer-se da colaboração de instituições federais de ensino superior, ou de instituições profissionais de natureza pública.

Art. 2º Os requerimentos em tramitação, pertinentes aos cursos de que tratam os artigos 27 e 28 do Decreto nº 3.860, de 2001, também serão submetidos à apreciação de que trata o artigo anterior, antes da decisão

ministerial, sendo que, em particular, os cursos referidos no art. 27 serão também priorizados em função de **uma análise especial da demanda de serviços profissionais na região**, mantidas as demais exigências de qualidade previstas pela legislação vigente.

**Portaria n.º 2.477, de 18 de agosto de 2004**

Art. 1º Os cursos de graduação só serão autorizados quando responderem **às reais necessidades da região e o número de vagas solicitado corresponder à infra-estrutura apresentada pela instituição.**

Art. 2º Os pedidos de autorização serão analisados em conjunto, recebendo deferimento somente os que caracterizem **evidente interesse público.**

**Portaria n.º 3.065, de 30 de setembro de 2004**

Art. 1º Os processos em tramitação no Ministério da Educação referentes à autorização de cursos superiores cujos **projetos pedagógicos sejam considerados inovadores**, e que contribuam significativamente para a **melhoria da qualidade da educação superior**, serão priorizados no que se refere aos atos terminativos no âmbito do MEC

Parágrafo único. A Secretaria de Educação Superior subsidiará a decisão ministerial a partir do histórico dos procedimentos de avaliação aos quais a Instituição tenha sido submetida.

**Portaria n.º 3.381, de 20 de outubro de 2004**

Art. 1º Instituir Grupo de Trabalho, de mútuo interesse do ministério da Educação e da Ordem dos Advogados, com a finalidade de realizar estudos para consolidar os parâmetros já estabelecidos, de análise dos pedidos de autorização dos novos cursos jurídicos.

Art. 2º Para os pedidos de autorização dos cursos referidos, o Grupo de Trabalho deverá examinar, para fins de aprofundamento e síntese-orientadora, as seguintes dimensões e seus desdobramentos:

- I – contexto institucional e **necessidade social**;
- II – organização didático-pedagógica, em especial, o projeto pedagógico;
- III – corpo docente;
- IV – instalações gerais: biblioteca, laboratórios e outros; e
- V – resultados das avaliações oficiais.

## CONSIDERAÇÕES DE NATUREZA TÉCNICA

Dentre os instrumentos legais supracitados, que trataram da regulamentação de procedimentos de autorização de cursos superiores de graduação, destacam-se três diretrizes, que merecem considerações de natureza técnica. A primeira diretriz, presente em todas as Portarias Ministeriais acima referidas, trata da normatização de procedimentos para que haja o devido trâmite dos processos no âmbito do Sistema Federal de Educação Superior. Tal aspecto, por conta da análise processual do assunto que é objeto do presente Parecer, foi analisado anteriormente.

A segunda diretriz, especialmente dirigida para os cursos da área da Saúde e do Direito, remete à análise da necessidade social dos cursos e da demanda regional, ambos aspectos que repercutem sobre as vagas oferecidas e conseqüentemente sobre a infraestrutura das instituições que requerem a autorização. Sobre tal questão apresentaremos considerações técnicas que ressaltam sua complexidade e a dificuldade existente para o estabelecimento de critérios manifestos.

A terceira diretriz é uma preocupação presente desde a Constituição de 1988, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB de 1996) e por vários dispositivos normativos: garantir o desenvolvimento da educação superior com qualidade. A importância desta diretriz está presente, por exemplo, na Portaria Ministerial n.º 3.065/04, quando dispõe sobre a prioridade processual a ser conferida aos cursos superiores que tenham projetos pedagógicos considerados inovadores e contribuam para a melhoria da educação superior.

A Portaria Ministerial n.º 1.264/2004 estabeleceu prioridade para os cursos da área da Saúde e do Direito, cujos requerimentos estivessem em tramitação, assinalando que para os primeiros haveria, como critério adicional, uma análise regional da demanda de serviços profissionais. Nesse sentido, a autorização para os cursos de Medicina passa a depender de uma análise da necessidade social, a qual, como se pretende demonstrar, não possui uma definição dos fatores que lhe sejam inequivocamente distintivos.

Um dos primeiros fatores, prontamente apresentados como relevantes, é a busca de indicadores sociais que demonstrem uma necessidade maior ou menor de profissionais da área da saúde. A premissa desse argumento é a existência de uma relação adequada entre médicos (e também de profissionais da saúde) e habitantes, a qual pode ser desdobrada em análises por especialidade médica, por densidade demográfica, por infra-estrutura de serviços.

Publicação de 2002 da Rede Interagencial de Informações para Saúde (RIPSA), uma iniciativa conjunta do Ministério da Saúde e da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), escritório regional da Organização Mundial de Saúde (OMS), apresenta as características desse indicador. Ressalta o documento, que é um indicador “*fortemente influenciado pelas condições socioeconômicas da população e pelas políticas públicas de atenção à saúde*” [Indicadores básicos de saúde no Brasil: conceitos e aplicações/Rede Interagencial de Informações para Saúde – RIPSA – Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2002].

O número de profissionais de saúde por habitante é um indicador que possui três utilidades. Primeiro, visa a “*analisar variações geográficas e temporais na distribuição de profissionais de saúde, identificando situações de desequilíbrio*”. Segundo, busca “*subsidiar políticas de incentivo à interiorização de profissionais de saúde*”. Terceiro,

destina-se a “*contribuir nos processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas e ações voltadas para a formação de profissionais de saúde e sua inserção no mercado de trabalho*” (grifo nosso).

O indicador, conforme expõe o documento, possui duas grandes limitações. Primeiro, “*baseia-se no número de inscritos nos conselhos profissionais, incluídos os que não estão no exercício de atividades assistenciais de saúde*”. Segundo, “*os padrões freqüentemente usados para comparação (por exemplo, pelo menos um médico por mil habitantes) são de validade relativa, pela impossibilidade de expressarem as diversas realidades*” (grifos nossos).

Cumprе reforçar que a Organização Pan-Americana de Saúde afirma, em documento de março de 2003, que ambas as instituições (OPAS e OMS) não “*definem e recomendam o número desejável de médicos, enfermeiros ou dentistas por habitante*” [Leitos por Habitante e Médicos por Habitante, OPAS/OMS, março de 2003]. Diferentes incidências de problemas de saúde, seja quanto ao número relativo (proporção sobre população, sobre área de cobertura), seja quanto ao tipo de malefício (doenças endêmicas, fatores externos como acidentes, violência urbana), são exemplos de fatores que podem fazer com que uma determinada taxa de médicos por habitantes possa ser satisfatória ou insatisfatória.

Um segundo fator abordado quanto à definição da necessidade social para autorização de cursos busca associar dois tipos de relação quantitativa: profissionais de saúde por habitante, e vagas na graduação por habitantes. Tal critério possui uma suposição implícita: a de não transitividade de profissionais. Em outros termos, os formandos exercerão a profissão na própria região onde estudaram, mesmo se as oportunidades de desenvolvimento profissional forem melhores em outras áreas.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) não sustentam tal suposto, já que a fixação do profissional na região em que se formou só seria possível na ausência de migração entre profissionais formados. Tome-se como exemplo o Estado de São Paulo. A **Tabela 1** registra a migração de cerca de 14% das pessoas com mais de 15 anos de estudo, o que representa quase 350 mil habitantes. Ou seja, de cada sete residentes de São Paulo, um não nasceu no estado – dado ainda mais relevante quando se considera que boa parte dos migrantes vem de estados onde a escolaridade média da população é mais baixa. Ademais, os dados das outras unidades da federação mostram que há um grande contingente de pessoas com 15 anos ou mais de estudo que residem fora do seu estado de nascimento.

**Tabela 1**  
**Não nativo com 15 anos de estudo ou mais na UF onde residem - Brasil – 2002.**

<b>Unidade da Federação</b>	<b>15 anos ou mais de estudo</b>	<b>%</b>
Rondônia	17.558	81,2
Acre	5.028	50,0
Amazonas	13.617	36,7
Roraima	3.614	76,9
Pará	22.146	21,0
Amapá	3.060	47,0
Tocantins	14.262	75,3
Maranhão	14.419	27,3

Piauí	10.715	21,4
Ceará	21.911	13,6
Rio Grande do Norte	16.264	20,0
Paraíba	19.360	18,2
Pernambuco	40.822	16,0
Alagoas	7.769	16,7
Sergipe	9.726	21,1
Bahia	34.719	15,8
Minas Gerais	90.429	14,1
Espírito Santo	26.276	23,6
Rio de Janeiro	198.811	20,7
São Paulo	346.145	14,4
Paraná	123.673	28,4
Santa Catarina	57.725	23,9
Rio Grande do Sul	30.600	6,3
Mato Grosso do Sul	47.212	55,0
Mato Grosso	66.797	70,0
Goiás	42.134	29,2
Distrito Federal	144.341	78,8

Fonte: PNAD 2002 – IBGE

Quando são considerados os dados da migração intermunicipal, **Tabela 2**, a situação da transitividade é ainda maior. No caso do estado de São Paulo, o fenômeno atinge quase a metade (48,2%) da população com 15 anos de estudo. Isto é, de cada dois residentes no estado de São Paulo, cujo grau de escolaridade seja superior, um não nasceu no município onde está residindo.

**Tabela 2**  
**Pessoas com 15 ou mais de anos de estudo nativo ou não nativo em relação ao município de origem por Unidade da Federação em 2002**

Unidade da Federação	Nasceu no município onde reside			
	Sim	%	Não	%
Rondônia*	3.425	15,8	18.200	84,2
Acre*	3.305	32,9	6.751	67,1
Amazonas	18.832	50,8	18.250	49,2
Roraima*	1.085	23,1	3.614	76,9
Pará	56.057	53,2	49.352	46,8
Amapá*	2.874	44,2	3.635	55,8
Tocantins*	1.783	9,4	17.159	90,6
Maranhão	16.020	30,3	36.850	69,7
Piauí	22.453	44,9	27.554	55,1
Ceará	83.037	51,6	77.737	48,4
Rio Grande do Norte	29.661	36,5	51.667	63,5
Paraíba	39.600	37,2	66.880	62,8
Pernambuco	122.612	48,2	131.928	51,8
Alagoas	28.336	60,8	18.280	39,2
Sergipe	23.531	51,0	22.594	49,0



Bahia	113.254	51,6	106.375	48,4
Minas Gerais	302.397	47,2	338.218	52,8
Espírito Santo	42.862	38,4	68.684	61,6
Rio de Janeiro	619.423	64,4	342.223	35,6
São Paulo	1.245.154	51,8	1.158.506	48,2
Paraná	175.037	40,2	260.677	59,8
Santa Catarina	109.233	45,3	131.867	54,7
Rio Grande do Sul	228.604	46,7	260.521	53,3
Mato Grosso do Sul	24.994	29,1	60.785	70,9
Mato Grosso	15.641	16,4	79.830	83,6
Goiás	49.378	34,2	94.805	65,8
Distrito Federal	38.773	21,2	144.341	78,8
Total	3.417.361	48,7	3.597.283	51,3

Fonte: PNAD 2002 - IBGE. Dados elaborados a partir dos microdados da pesquisa

\* Coeficiente de variação acima dos 30%. Informação não segura.

A diretriz relativa à necessidade social dos cursos e à demanda regional busca apoio em um terceiro fator: relação entre as vagas oferecidas nos cursos com os ingressantes, os matriculados e os concluintes. Parte-se do suposto de que o número de vagas ofertadas deve guardar uma relação otimizada com a quantidade de alunos ingressantes e com os concluintes. Associando-se esses indicadores à dimensão regional supõe-se chegar aos locais onde há carência de vagas e aqueles onde há sobra.

Cabe aqui um parêntesis. A adição da dimensão regional traz novo problema que é o de conceituar o que se entende por região. No nível macro, região é uma agregação de estados (unidades da federação). Dentro de cada estado, é possível identificar-se mesorregiões, que por sua vez são passíveis de subdivisão em microrregiões, antes de se chegar aos municípios. Ademais, determinado município pode compor-se melhor com um que lhe seja fronteiro, mas pertencente a outro estado, configurando-se uma zona de influência recíproca que escapa a estatísticas e contabilidades tradicionais.

Observe-se que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é criterioso nessas definições, mas as vincula a restrições federativas (estaduais). Mesorregião geográfica constitui uma área individualizada, em uma Unidade da Federação, que apresenta formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante, o quadro natural, como condicionante, e a rede de comunicação e de lugares, como elemento da articulação espacial. Já a Microrregião geográfica é uma parte das mesorregiões que apresenta especificidades, quanto à organização do espaço. Essas especificidades referem-se à estrutura de produção, agropecuária, industrial, extrativismo mineral ou pesca. A estrutura da produção para identificação das microrregiões é considerada em sentido totalizante, constituindo-se pela produção propriamente dita, distribuição, troca e consumo, incluindo atividades urbanas e rurais

Retomando o argumento, a relação ingressos por vaga mostra o grau de vagas não preenchidas pelos processos seletivos, o que indicaria ociosidade. Os dados da Tabela 3 mostram que nas instituições públicas de educação superior praticamente todas as vagas são preenchidas. Nas instituições privadas, apenas 10% das vagas do curso de Medicina não foram preenchidas pelos processos seletivos – por sinal, este é um dos menores índices dentre todos os cursos de graduação.

**Tabela 3**  
**Dados gerais e indicadores do ensino superior dos cursos de Medicina,**  
**segundo a dependência administrativa – Brasil - 2002**

Curso Dep.Adm	Dados Gerais do Ensino Superior				Indicadores			
	Vagas	Ingressos	Matrícula	Concluintes	Ingress/Vaga	Matr/Vaga	Concl/Ingress	Vagas/Concl
<b>Medicina</b>	<b>11.113</b>	<b>10.700</b>	<b>59.717</b>	<b>8.498</b>	<b>1,0</b>	<b>5,4</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>
Público	5.566	5.566	31.630	4.938	1,0	5,7	0,9	1,1
Privado	5.547	5.134	28.087	3.560	0,9	5,1	0,7	1,6

Fonte: MEC/INEP. Censo da Educação Superior

Notas:

\* Vagas e Ingressos do vestibular e outros processos seletivos, tais como ENEM e avaliação seriada no ensino médio.

Não inclui transferências, admissão de diplomados de curso superior e reabertura de matrícula.

\*\* Alunos matriculados no final do 1º semestre, em 30.06.2002.

\*\*\* Concluintes no ano de 2002.

A relação matrículas por vaga pode ser utilizada para avaliar o grau de evasão do curso. Um curso que não perde alunos entre a sua entrada até sua formatura teria tal taxa igual ao número de anos (duração média) necessários para a sua conclusão. Ou seja, cursos com quatro anos de duração teriam a relação matriculados por vagas igual a quatro. Como mostra a **Tabela 3**, em Medicina tal relação é, em média, de 5,4, pouco abaixo do valor de 6, que seria o esperado em uma situação ideal. Vale destacar que nas instituições públicas tal número é de 5,7, enquanto nas privadas é de 5,1.

Na mesma direção do indicador anterior, estão as relações concluintes por ingressantes e vagas por concluintes. Se todo aluno ingressante concluísse o curso no prazo certo de sua duração média, a primeira relação seria igual a 1 (um) – considerando-se que não haja expansão dos ingressantes. O curso de Medicina possui uma das melhores taxas (0,8) dentre todos da educação superior, aproximando-se de 1. Quanto à relação de vagas por concluintes, o valor igual a 1 supostamente indicaria um ajuste perfeito entre a oferta (vagas) e a demanda por educação superior (concluintes), como se apenas ingressassem em um dado curso alunos vocacionados, vale dizer, aqueles que vão até o fim. Observe-se que o resultado médio da relação (1,3) para Medicina é um dos melhores para o ensino superior, a despeito da maior duração média dos cursos e de uma eventual expansão do número de vagas.

Para controlar o impacto de uma eventual expansão do número de vagas, é útil analisar a relação concluintes por vagas, em uma perspectiva intertemporal. Para efeitos comparativos, são apresentados na **Tabela 3** dados dos cursos de Medicina e Direito. Assim, há o confronto de dados relativos ao número de vagas e de concluintes, separados por um intervalo de tempo correspondente à duração média dos cursos – 6 anos para Medicina e 5 anos para Direito.

Os resultados indicam que o número de vagas não prevê a quantidade de egressos do curso de Direito, uma vez que cerca de 40% das vagas não geram concluintes cinco anos depois. Já nos cursos de Medicina, em alguns períodos, o número de concluintes seis anos depois é maior do que o número de vagas oferecidas, o que pode ser explicado, em parte, pela maior taxa de reprovação que levaria a uma duração média maior dos cursos, como por uma persistência maior do aluno de Medicina para a continuidade do curso – evasão menor.

**Tabela 4**  
**Relação concluintes por vaga do ensino superior, dos cursos Direito e Medicina –**  
**Brasil – 2001-2003**

Curso	Ensino Superior				
	Vagas		Concluintes		Relação Concluintes/Vaga
	Ano	Total	Ano	Total	
Direito	1997	74.772	2001	48.193	64,5%
	1998	89.080	2002	53.908	60,5%
	1999	105.401	2003	64.413	61,1%
Medicina	1996	7.946	2001	8.363	105%
	1997	9.001	2002	8.498	94%
	1998	9.051	2003	9.113	101%

Fonte: MEC/INEP. Censo da Educação Superior

Diante do exposto, pode ser aventada a hipótese de que os alunos dos cursos de Medicina possuem um diferencial, qual seja, a maior persistência na continuidade do curso. Todavia, desta hipótese não pode ser extraída nenhuma inferência precisa sobre como ajustar o número de vagas existentes ou a autorização de novos cursos à necessidade social ou à demanda regional. Pode-se especular que, mantido tal comportamento, se houver mais vagas abertas haverá mais concluintes, fazendo crescer o número de profissionais formados em uma dada região. Mas também pode se supor que tal relação concluintes/ vagas é maior em Medicina justamente porque há pouca oferta de novas vagas (em cursos novos ou antigos). Ou seja, havendo mais vagas a proporção pode cair aproximando-se da média existente nos demais cursos de graduação – onde para a evasão contribui uma diversidade de fatores como falta de recursos para continuar, mudanças de área, descoberta de nova vocação, decepção com o curso ou com a instituição, eventos da vida como casamento, filhos mudanças, etc.

Por fim, ainda no contexto do argumento da necessidade social e da demanda regional, há um último fator em torno do qual se discute o estabelecimento de critérios: o município. O processo de autorização de cursos de graduação presencial envolve a atribuição de vagas a serem oferecidas para um dado curso em um determinado município, por uma instituição que nele tenha ou pretenda ter uma sede ou um *campus*, no caso de universidades. O problema é que a natureza dos municípios brasileiros é complexa. Atente-se aos seguintes dados.

Dos 5.507 municípios no Brasil, 2.642 têm uma população residente de até 10.000 habitantes, o que representa 48,0% do total de cidades do Brasil. Desse conjunto, apenas 6 (seis) municípios têm pelo menos uma Instituição de Educação Superior em seu território. Em outros termos, 13,9 milhões de pessoas, ou 8,2% do total, residem nesses municípios mas apenas 28 mil habitantes possuem acesso ao ensino superior no município de residência.

As cidades com mais de 100 mil habitantes representam menos de 4,1% do total nacional, mas em termos populacionais detêm 51,0% da população brasileira. Do universo, esse grupo de cidades possui 83,3% do total desse segmento populacional. A cobertura de Instituições de Educação Superior nas cidades acima de 200 mil habitantes atinge 90,4% do total. No Brasil, apenas 9,4% dos municípios possuem pelo menos uma IES em seu território. Ou seja, de forma complementar, 4.990 municípios não estão assistidos por IES.

Não obstante, as Instituições de Educação Superior cobrem 56,3% de toda a população brasileira numa perspectiva municipal, 95,5 milhões de pessoas tem acesso à rede de ensino superior no município de residência. A **Tabela 5** ilustra as diversas distribuições por porte populacional.

**Tabela 5**  
**Municípios, municípios com pelo menos uma IES, população e população em municípios com pelo menos uma IES por faixa de habitantes em 2002 – Brasil**

Municípios por faixa de habitantes	Municípios	Municípios com pelo menos uma IES	População	População em municípios com pelo menos uma IES
Até 10.000 ha	2642	6	13.865.155	28.009
De 10.001 a 20.000 ha	1382	31	19.654.601	513.116
De 20.001 a 50.000 ha	958	146	28.700.747	4.906.779
De 50.001 a 100.000 ha	301	148	20.911.053	10.554.620
De 100.001 a 200.000 ha	117	89	16.376.710	12.673.518
Acima de 200.001 ha	107	97	70.082.427	66.870.503
<b>Total</b>	<b>5507</b>	<b>517</b>	<b>169.590.693</b>	<b>95.546.545</b>

Fonte: Censo 2000 - IBGE e Censo do Ensino Superior - INEP

Em 2002, foram ofertados aproximadamente 14 mil cursos de graduação, distribuídos de forma desigual entre os portes das cidades. Nos municípios com menos de 10.000 habitantes e com presença de IES só há 17 cursos ofertados e apenas 2,3 mil alunos matriculados. Nas maiores cidades com presença de Instituições de Educação Superior, a oferta de cursos de graduação chega a quase 10 mil e o número de alunos matriculados está na ordem 2,7 milhões.

Percebe-se que há um círculo vicioso. Se, por um lado, a ausência de IES no município, geralmente está associada ao baixo desenvolvimento econômico da região, por outro, é um forte elemento inibidor do aumento da escolaridade local, o que reforça a pequena propensão ao desenvolvimento dessas regiões. Nesse sentido, é possível defender-se o ponto de vista de que há uma necessidade social quanto à abertura de vagas em município desse porte. Todavia, permanece a questão crucial quanto à factibilidade de tal iniciativa. Em outros termos, como é possível a abertura de cursos de graduação se não houver garantias de sustentabilidade das instituições – especialmente se privadas –, do corpo docente – professores que se interessem em dar aulas – e do corpo discente – alunos tenham condições de concluir seus cursos.

É possível especular livremente sobre política educacional relativa à abertura de cursos, utilizando uma ampla gama de argumentos técnicos, mesmo que sustentem pontos de vista contrapostos. A necessidade social e a demanda regional podem estar na abertura de vagas em regiões carentes onde não existam cursos, ou na concentração das vagas em pólos educacionais de atração de alunos – cidades vocacionadas ao ensino superior. Números podem indicar que há vagas em excesso para determinados cursos e demanda reprimida em outros.

O problema é que existem fatores exógenos ao sistema educacional que repercutem sobre a demanda por vagas e cursos. Isso seja no que se refere a fatores de nível macro,

como o grau de desenvolvimento econômico do país ou as mudanças globais do perfil ocupacional. Seja no que diz respeito a fatores de nível micro, como pressões de corporações pela defesa da carreira – por vezes motivadas pela busca de qualificação profissional, mas também influenciadas por razões econômicas (menos formandos e menor concorrência propiciam mais oportunidades e melhores salários).

O grande risco desse processo de discussão de critérios de autorização para funcionamento de cursos, com a conseqüente abertura ou não de novas vagas, é a perda de foco, associada à falta de uma definição clara de critérios e à incerteza dos seus procedimentos. O Brasil precisa aumentar o grau de escolaridade de sua população, sem prejuízo da melhoria do nível dos cursos de graduação.

Em resumo, e em conformidade com a terceira diretriz supracitada, é preciso crescer o sistema com qualidade. Para tanto, é preciso ter bem definido o “marco regulatório” para a educação superior brasileira. Isso só é possível, se houver prevenção quanto a ações intempestivas e resguardo contra a insegurança decorrente tanto do cumprimento inadequado do processo devido, quanto da ausência de uma definição clara das regras que disciplinam o setor e orientam as iniciativas de quem nele atua.

É não apenas legítimo como é um imperativo que o Estado, por intermédio do Ministério da Educação, se preocupe com a qualidade da educação superior, seja quanto à formação dos futuros profissionais, seja quanto à oferta de cursos por parte das instituições de ensino. Ademais, também cabe ao poder público definir o marco regulatório para o setor, especialmente em cursos como os da área de saúde que possuem especificidades processuais, posto que a instabilidade das normas, critérios e procedimentos prejudicam a todos. Cumpre salientar que criar barreiras e incertezas procedimentais que não se relacionem às questões educacionais, fere o princípio da liberdade do exercício da atividade educacional, que é uma tradição que remonta ao Império, estando presente até em instrumentos originados em períodos autoritários de nossa história:

- **Constituição Imperial de 25 de março de 1824**

*Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte*

....

*XXXII - Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.*

- **Decreto n.º 7.247, de 19 de abril de 1879**

*Art. 1º É completamente livre o ensino primario e secundario no municipio da Côrte e o superior em todo o Império, salva a inspecção necessária para garantir as condições de moralidade e hygiene.*

- **Constituição do Estado Novo, de 10 de novembro de 1937**

*Art. 128. A arte, a ciência e o seu ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas, públicas e particulares.*

*É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.*

- **Constituição de 1946, de 18 de setembro de 1946**

*Art. 167. O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.*

- **Constituição do Regime Militar, de 24 de janeiro de 1967**

*Art. 168. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.*

*§ 1º O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.*

*§ 2º Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo.*

...

**Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**

*Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:*

*I – cumprimento das normas gerais da educação nacional;*

*II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reexame do Parecer CNE/CES nº 73/2004 ressalta a peculiar situação em que se encontra a regulamentação dos processos de autorização para funcionamento dos cursos de Medicina. Do ponto de vista processual, as Portarias Ministeriais nºs 1.264/2004, 2.477/2004 e 3.065/2004 instituem comandos desarmônicos e ora incompletos, que dificultam a reapreciação da matéria em questão sob uma ótica diversa da anterior, ainda que o propósito manifesto desses novos atos seja o da normatização de procedimentos.

Após a aprovação do Parecer CNE/CES nº 73/2004, a Portaria Ministerial nº 1.264/2004 de 13 de maio estabeleceu que os requerimentos em tramitação relativos aos cursos da área de Saúde, neles inclusos os processos de autorização de cursos superiores, deveriam ser priorizados. Nessa mesma Portaria, de uma forma complementar, dispõe-se que tal prioridade deve ocorrer em função de uma *“análise especial da demanda de serviços profissionais na região, mantidas as demais exigências de qualidade previstas pela legislação vigente”*.

Posteriormente, com a edição da Portaria Ministerial nº 2.477/2004 de 18 de agosto, são instituídos condicionantes para que o Ministério da Educação supervisione e avalie a viabilidade institucional para implantação e oferta simultânea de diversos cursos superiores, como o atendimento às reais necessidades da região e a caracterização de evidente interesse público. Não obstante, com a Portaria Ministerial nº 3.065/2004, publicada em 1º de outubro, e em consideração à *“efetivação de uma política criteriosa da educação superior”*, são definidas prioridades para atos terminativos daqueles projetos que contribuam para a melhoria da qualidade da educação superior, o que se aplica, como relatado acima, ao curso objeto do Parecer CNE/CES nº 73/2004.

Também sob a ótica processual, constata-se que o encaminhamento do Parecer pelo Exmo. Ministro de Estado da Educação, ocorrida em 08 de julho de 2004 para fins de reexame e considerações, deu-se em data na qual inexistiam as Portarias Ministeriais. Portanto, além de não vigor norma regulamentadora a ser apreciada, à época, por este Colegiado, persiste ainda a carência de uma definição inequívoca sobre que critérios seguir para avaliar a necessidade social ou demanda de serviços profissionais de um curso de Medicina.

Cumprido salientar, do ponto de vista técnico, a complexidade da questão e o caráter controverso que acompanhará qualquer decisão a ser adotada sobre necessidade social e demanda de serviços profissionais, se não forem tomadas as cautelas necessárias. Recomenda-se, para tanto, que seja aberto um amplo processo de discussão com a sociedade, a comunidade científica e acadêmica, que inclua a presença de interlocutores técnicos, jurídicos de competência reconhecida, para se ter mais clareza sobre o tema diminuindo as indefinições ora presentes.

A despeito dessas ressalvas, o Parecer CNE/CES nº 73/2004, ao qual foi solicitado o reexame, demanda uma decisão. Para tanto, há que se considerar que, para a adequada normatização dos procedimentos, devem ser reduzidas as incertezas oriundas da falta de clareza quanto a critérios e do desalinhamento dos próprios comandos e processos. E também que, sob o ponto de vista jurídico, não é recomendável que a autoridade administrativa exceda o liame do poder conferido pelos atos administrativos, sob pena de considerá-los ilegítimos, já que ao fugir do propósito de regulamentação da norma legal, institui direitos e impõe obrigações, que são determinações exclusivas da lei.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Dado que o processo protocolado em 29 de novembro de 2002 teve concluídas favoravelmente todas as etapas de avaliação no âmbito da SESu/MEC e do CNE, à luz das regras então vigentes, entende este Relator que não existem argumentos substantivos e fundamentos técnicos consistentes para reexame criterioso do Parecer CNE/CES nº 73/2004.

Brasília – DF, 11 de novembro de 2004.

Conselheiro Edson de Oliveira Nunes – Relator

## **III – DECISÃO DA CÂMARA**

Tendo em vista os argumentos expostos e as peculiaridades acerca do tema, a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, aprova por unanimidade este Parecer.

Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2004.

Conselheiro Edson de Oliveira Nunes – Presidente

Conselheiro Antonio Carlos Caruso Ronca – Vice-Presidente