

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: MEC/Conselho Nacional de Educação		UF: DF
ASSUNTO: Diretrizes para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior e de credenciamento institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade à distância e normas processuais para o trâmite do(s) projeto(s) de curso(s) protocolado(s) em conjunto.		
RELATORES: Edson de Oliveira Nunes, Mário Portugal Pederneiras e Paulo Monteiro Vieira Braga Barone		
PROCESSO Nº: 23001.000040/2008-11		
PARECER CNE/CES Nº: 66/2008	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 13/3/2008

I – RELATÓRIO

Os atos de credenciamento institucional são os atos regulatórios inaugurais da relação entre instituições educacionais e o poder público, em que o último faculta às primeiras a prerrogativa para oferecer cursos superiores regulares frente ao quadro institucional do país e expedir documentos comprobatórios da sua conclusão, a partir de sua proposta educacional que explicita as várias atividades inerentes ao seu projeto. A complexidade destes atos, o seu significado no campo educacional – além do que representam do ponto de vista formal – e os papéis desempenhados pelos diferentes órgãos responsáveis pelo credenciamento institucional para a Educação Superior no Sistema Federal requerem a explicitação de concepções, fundamentos e de sistemática operacional envolvida. O propósito deste Parecer é cumprir estes requisitos no que diz respeito ao credenciamento de novas Instituições de Educação Superior (IES) e ao credenciamento de IES para a oferta de Educação Superior na modalidade à distância.

Cabe, inicialmente, contextualizar tais questões em relação ao quadro legal vigente. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/96) estabelece que

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

Esse artigo está regulamentado pelo Decreto nº 5.773/2006, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 6.303/2007, o que será discutido mais adiante.

A Lei nº 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), estabelece os princípios nos quais está baseada a avaliação e a define como referencial básico para a regulação:

Art. 2º (...)

Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de

instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Em outras palavras, os atos regulatórios são fundamentados nos processos avaliativos, que se constituem no seu “referencial básico”, mas estes não determinam os primeiros, isto é, não deve haver relação de automatismo entre avaliação e regulação. Portanto, avaliações que não revelem apropriadamente deficiências não implicam necessariamente em decisões positivas do poder público acerca de um ato regulatório e vice-versa. São muito freqüentes situações concretas que ilustram a possibilidade de decisão de caráter regulatório que difere do que aponta a avaliação. Evidentemente, tais decisões devem ser amparadas em motivação bem definida e objetiva. As mencionadas discrepâncias ocorrem, entre outros fatores, (i) pela natureza das decisões do poder público, que devem levar em consideração, por exemplo, fatores que contextualizam cada caso em questão em relação ao conjunto das IES em cada momento histórico e em sua situação geográfica, (ii) por eventuais lacunas nos instrumentos de avaliação, que não captem determinados aspectos relativos ao objeto avaliado ou em função da curta experiência histórica de seu uso, ainda insuficiente para estabelecer ciclos de realimentação corretivos, e (iii) de sua aplicação, dependente do perfil dos avaliadores e de sua experiência na área. Em suma, a expressão do caráter decisório do poder público, na esfera de sua competência própria, requer que a decisão acerca dos atos regulatórios na Educação Superior seja tomada a partir de uma série de elementos que incluam como componente primordial a avaliação prévia, mas não se limitam a esta.

Outro ponto que requer esclarecimento, em função do caráter dos processos avaliativos conforme concebidos pela Lei do SINAES, é o significado do termo avaliação como fundamento de atos autorizativos iniciais, como os atos de credenciamento. Como a Lei do SINAES se refere à avaliação como processo, que portanto diz respeito à trajetória de instituições e cursos, é evidente que o conceito não se aplica propriamente às verificações realizadas para fins de credenciamento, que levam em conta projetos educacionais a serem implantados e, além disso, deveriam responder a questões diferentes daquelas que são endereçadas nos processos de avaliação de instituições e cursos em funcionamento. Instrumentos próprios que eventualmente incluam quesitos com caráter regulatório referentes ao cumprimento de condições prévias ou de legislação e normas de atendimento obrigatório deveriam ser formulados para aplicação a estes procedimentos de verificação. Em particular, o uso de instrumentos de avaliação ou de verificação desenhados para outras finalidades – como acontece quando um instrumento preparado para verificar as condições para oferta de um curso superior é aplicado à verificação referente ao credenciamento de uma IES – é totalmente inadequado.

Passamos agora a discutir o papel do Conselho Nacional de Educação (CNE) nos processos de credenciamento. A edição do Decreto nº 5.773/2006 conferiu ao CNE a prerrogativa de deliberar sobre o credenciamento de Instituições de Educação Superior (IES) nas suas diversas formas de organização acadêmica. Assim, o CNE passou a deliberar não apenas sobre o credenciamento de IES como Centros Universitários ou como Universidades, por transformação de IES em funcionamento, mas também sobre o credenciamento de novas IES a partir de projetos institucionais que incluem propostas para abertura de cursos. O Decreto nº 5.773/2006 manteve, ainda, a competência do CNE para deliberar sobre os pleitos de credenciamento institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade à distância. Por outro lado, o Decreto concedeu às Secretarias do MEC a competência para autorizar o funcionamento de cursos.

Naturalmente, o credenciamento de novas IES deve ser visto como ato complexo que pressupõe a análise integrada dos projetos institucionais e dos projetos para a oferta de cursos superiores, visando à qualificação do conjunto das IES. O ponto de vista oposto, em que o

credenciamento deveria ser analisado em si, enquanto que os projetos de cursos deveriam ser analisados em separado, poderia transformar esse ato, de porta de acesso a uma série de importantes prerrogativas que são próprias dessas Instituições, em simples ato formal, destituído de conteúdo educacional e de avaliação de mérito, em que proposições seriam avaliadas de forma fragmentada, com resultados absolutamente independentes e, portanto, contrariando a essência do que deve ser uma instituição educacional.

Dessa forma, é relevante discutir com mais detalhes a natureza destes atos, além de tratar de recomendações dirigidas à Secretaria de Educação Superior (SESu), à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), à Secretaria de Educação à Distância (SEED) do Ministério da Educação (MEC), e também ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), referentes ao processamento de solicitações de credenciamento de novas IES e do credenciamento institucional de IES para a oferta de cursos superiores na modalidade à distância. É conveniente ainda traçar um roteiro para os Relatores dos correspondentes processos com vistas à preparação dos Pareceres a serem submetidos à deliberação da Câmara de Educação Superior (CES) deste Conselho.

A primeira questão a ser elucidada com relação ao credenciamento de novas IES – e, de modo análogo, ao credenciamento de IES para a oferta de cursos superiores na modalidade à distância – é a natureza destes atos. O credenciamento constitui a efetiva autorização para ingresso no Sistema Federal de Ensino com vistas à oferta de educação superior, devendo, portanto, além de ser precedido de requisitos formais, ser compreendido como um processo de natureza fundamentalmente educacional. Isso decorre do fato de que uma nova IES deve ter um projeto educacional a cumprir que, se deve ser analisado pelo ângulo da oferta de condições infra-estruturais, da organização acadêmica e administrativa e de um projeto pedagógico global, mais ainda deve ser analisado sob a ótica das proposições concretas para a implementação do referido projeto pedagógico, isto é, pelo ângulo dos projetos de cursos a serem oferecidos.

Nesse sentido, o credenciamento de uma nova IES deve ter como base a análise da sua proposta educacional, expressa através de seu projeto institucional, que inclui, dentre seus vários aspectos, aqueles referentes à oferta de cursos superiores. A proposta para a oferta de um ou mais cursos deve ser justificada pela Instituição à luz de seu projeto educacional global.

Daí decorre que as citadas formalidades processuais e condições institucionais devem ser consideradas como meios para a constituição de uma IES com vistas aos seus fins educacionais, e não como os verdadeiros objetos de análise que devem ser alvo de deliberação pelas Secretarias do MEC e por esta Câmara. É muito mais por esse motivo, e não apenas pela necessidade de que a IES uma vez credenciada possa de imediato oferecer um curso, que os processos de credenciamento devem ser acompanhados de pelo menos um outro, solicitando autorização para a oferta do curso, como determinam os Decretos nºs 5.622/2005 e 5.773/2006:

*** Decreto nº 5.773/2006** (*Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino*):

Art. 67. O pedido de credenciamento de instituição de educação superior tramitará em conjunto com pedido de autorização de pelo menos um curso superior, observando-se as disposições pertinentes deste Decreto, bem como a racionalidade e economicidade administrativas.

*** Decreto nº 5.622/2005** (*Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*):

Art. 12. O pedido de credenciamento da instituição deverá ser formalizado junto ao órgão responsável, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos:

(...)

§ 1º O pedido de credenciamento da instituição para educação a distância deve vir acompanhado de pedido de autorização de pelo menos um curso na modalidade.

De outra forma, pode-se dizer que é para conhecer o caráter educacional da proposta para a nova IES – ou para a oferta de cursos superiores à distância – que as normas acima têm o seu mais importante significado.

Por ser ato de natureza educacional, o credenciamento institucional exigirá da CES uma manifestação também de fundamento educacional. De fato, o conteúdo educacional é imprescindível para as deliberações que constituem essencial atribuição desta Câmara – a razão para a sua participação na cadeia decisória sobre o credenciamento – e deve ter centralidade na instrução dos processos pelas Secretarias do MEC.

Portanto, é imperativo que o fluxo dos processos de credenciamento inicial de IES, nas modalidades presencial e à distância, seja acoplado àqueles relativos à análise de pelo menos um processo de autorização de curso superior por elas pleiteados. Mesmo levando em consideração as dificuldades operacionais envolvidas nos procedimentos de verificação *in loco*, é fundamental que todos os cursos sejam solicitados por ocasião do pedido de credenciamento e todos sejam alvo de visitas de Comissões e, em seguida, do pronunciamento das Secretarias pertinentes, ao mesmo tempo em que o pleito de credenciamento institucional é verificado e analisado, do contrário, a deliberação sobre o credenciamento será baseada em informações parciais, o que pode comprometer o resultado. Ainda que não seja possível sincronizar integralmente os trâmites de todos os processos referentes às autorizações de cursos com o referente ao credenciamento institucional – como pode ocorrer pelo fato de que requisitos adicionais podem ter que ser cumpridos por algum deles, como acontece com cursos de Medicina e Direito – a análise de mérito pelas Secretarias do MEC deve abranger todos os processos de autorização que tiverem cumprido as fases preliminares, como parte do projeto educacional a ser implantado.

Originalmente, em vista das determinações da Lei nº 9.131/95, o CNE acumulava as funções deliberativas sobre os dois tipos de processos mencionados. Assim, os Pareceres emitidos por este Conselho refletiam uma visão abrangente e interativa, tanto do ponto de vista institucional, no que tange ao credenciamento, quanto dos seus projetos de cursos, relativos à autorização, que então lhe competia. No entanto, após as alterações decorrentes da Medida Provisória nº 2.216-37/2001, o CNE teve suprimida a responsabilidade sobre os processos de oferta de cursos – autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento – embora continuasse a deliberar nesse âmbito nos processos referentes aos cursos de Medicina, Psicologia, Odontologia e Direito, conforme o Decreto nº 3.860/2001. A edição do Decreto nº 5.773/2006 reiterou essa supressão, ao definir que estes estariam sob a responsabilidade das Secretarias competentes do MEC, SESu, SEED e SETEC, as duas últimas sob a supervisão da primeira.

De toda forma, a Medida Provisória nº 2.216-37/2001 especifica a competência do CNE para expedir normas referentes ao credenciamento institucional:

Art. 20. O art. 9º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º (...)

(...)

§ 2º

(...)

e) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o recredenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação. (...)

O Decreto nº 5.773/2006 reitera essa competência:

Art. 6º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao CNE:

I - exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação (...)

A forma adotada no âmbito das Secretarias do MEC para cumprir os dispositivos dos Decretos nºs 5.622/2005 e 5.773/2006, anteriormente transcritos, determina que, na maioria das vezes, a análise do pleito de credenciamento institucional inclua comentários sobre a sua manifestação favorável a apenas um curso solicitado pela IES, mesmo que outros cursos tenham sido solicitados e já tenham sido cumpridas as etapas de verificação, análise documental e manifestação de mérito. Em todos os casos, os cursos que tenham obtido manifestação favorável das Secretarias ficam aguardando a manifestação do CNE sobre o credenciamento da Instituição.

No entanto, no sentido das concepções já apresentadas, os Relatórios das Secretarias deveriam conter análises sobre todos os cursos solicitados, tenham sido estes recomendados ou não. Deve ser incluída também uma análise global sobre o conjunto dos cursos solicitados, destacando as correlações entre cursos e áreas e as justificativas para a sua proposição, nos termos do projeto institucional. Informações referentes a processos que tramitem em diferentes Secretarias devem ser integradas pela SESu, à qual compete coordenar a etapa de instrução dos processos de credenciamento institucional. Não basta encaminhar somente um relatório com a análise dos que até aquele momento tenham recebido avaliação satisfatória, mas considerar as solicitações dos cursos como um todo e tecer considerações a respeito da proposta no seu conjunto. Assim, o relatório das Secretarias deve responder a questões tais como as seguintes. (i) Se uma Instituição a ser credenciada solicitou a abertura de determinado número de cursos, e se apenas parte deles recebeu avaliação satisfatória, qual o impacto para a proposta educacional como um todo? (ii) Se a nova instituição não se propõe a ser uma Faculdade de Tecnologia, mas apenas cursos de tecnologia são avaliados satisfatoriamente e estão em condições de serem autorizados, ou então se os cursos que não obtiveram avaliação satisfatória são de licenciatura, o que isso representa diante da sua proposta institucional? Todos esses fatores, entre outros, devem ser analisados na totalidade do projeto educacional.

Em qualquer caso, quando forem encaminhados a este Colegiado para a etapa de deliberação, os processos de credenciamento devem ser acompanhados dos projetos de cursos que tenham obtido avaliação satisfatória da Comissão e manifestação favorável da Secretaria.

Adicionalmente, é necessário caracterizar o pedido de credenciamento como um projeto inserido num plano institucional que demonstre as múltiplas questões educacionais envolvidas. Por essa razão, as manifestações das Secretarias do MEC nos processos de credenciamento institucional devem conter uma análise mais detalhada do Projeto Pedagógico da Instituição (PPI) e do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que se referem ao contexto geral da instituição, ao invés de reportar a sua aprovação.

Em resumo, a perspectiva apresentada demonstra a necessidade de estabelecer uma prática avaliativa acompanhada de um fluxo processual que atenda à base legal vigente e ao mesmo tempo possibilite o acesso conjunto aos projetos institucionais (PDI e PPI) e aos projetos de cursos. De outra forma, todas as instâncias deliberativas devem ter conhecimento dos aspectos analisados nos processos que tramitam paralelamente. Por seu lado, a CES deve ter uma visão ampla e integrada de todo o processo relativo à Instituição a ser credenciada, o que envolve, necessariamente, a qualidade dos projetos de cursos solicitados, subsidiada, entre outras coisas, pelas informações da visita *in loco* e manifestações completas das Secretarias do MEC. Este novo fluxo fundamentará e definirá a estrutura de pareceres sobre credenciamento, que terão como objeto primário os aspectos institucionais, e subsidiários, os dados acadêmicos e de avaliação dos projetos de cursos a serem autorizados pelo MEC.

Outro tema pertinente ao objeto deste diz respeito à definição do prazo, segundo o Decreto nº 5.622/2005 e o Decreto nº 5.773/2006. O primeiro, após alteração do Dec. Nº 6.303/2007, determina no seu art. 14 que “O credenciamento de instituição para a oferta dos cursos ou programas a distância terá prazo de validade condicionado ao ciclo avaliativo, observado o Decreto nº 5.773, de 2006, e normas expedidas pelo Ministério da Educação. O segundo indica, no § 4º do art. 13, que o “primeiro credenciamento terá prazo máximo de três anos, para faculdades e centros universitários, e de cinco anos, para universidades”. (grifos nossos).

A CES, combinando as determinações de ambos os Decretos, determinará o prazo de credenciamento de Instituições de Educação Superior até o primeiro ciclo avaliativo após a data de expedição do ato, nos termos do art. 10, parágrafo 7º, do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, observado o prazo máximo de três anos, para faculdades e centros universitários, e cinco anos, para universidades, e de cinco anos para a oferta de cursos superiores na modalidade à distância, conforme o disposto nas normas específicas.

Acerca do ato autorizativo de credenciamento e do ato autorizativo de funcionamento de curso, ainda há mais duas questões. Em primeiro lugar, cabe a este Colegiado preservar os comandos legais quanto à solicitação de credenciamento da Instituição que deve ser acompanhada de projeto de pelo menos um curso, o que conduz à indicação de que os atos autorizativos e homologatórios de credenciamento, na esfera ministerial, sejam publicados simultaneamente aos atos autorizativos dos Secretários da SESu e da SETEC, para funcionamento dos primeiros cursos, sem prejuízo do decurso de prazo. Dessa forma, fica assegurado o prazo de doze meses para implantação dos cursos, estipulado pelo art. 68 do Decreto nº 5.773/2006, não resultando em prejuízo para a Instituição.

Com respeito à instrução do processo e à estrutura do Parecer, apresenta-se a seguir um roteiro com os itens essenciais ao desenvolvimento de Parecer da CES, que está em acordo com as recomendações relacionadas mais adiante, sem prejuízo de outros aspectos de análise:

ROTEIRO para instrução do processo pelas Secretarias do MEC e estrutura do Parecer da CES
I. Do Credenciamento da Instituição
Análise documental e verificação <i>in loco</i> conforme a Portaria Normativa MEC nº 40/2007
Análise do Relatório de Verificação
Análise Global do Projeto Educacional para a IES
Infra-estrutura: instalações em geral, Biblioteca, laboratórios
II. Da Autorização(ões) do(s) Curso(s)
Contexto Institucional e Organização Didático-Pedagógica
Projeto(s) de Curso(s)
Corpo Docente: titulação e regime de trabalho

Infra-estrutura: instalações em geral, Biblioteca, laboratórios específicos
III. Considerações da respectiva Secretaria sobre os processos da Instituição
IV. Voto do Relator
(a) manifestação sobre o pedido de credenciamento
(b) local de funcionamento
(i) na modalidade à distância, indicação de sede e pólos credenciados
(c) prazos discriminados
(i) instituições
(ii) oferta de cursos superiores na modalidade à distância
(d) menção ao termo “a partir da oferta inicial do (s) curso (s) [...]”
(e) número de vagas anuais por curso (em caso de Faculdade)

Das questões expostas neste Parecer, decorrem recomendações no sentido de que a SESu, a SETEC, a SEED, bem como o INEP, incluam e enfatizem nos atos de instrução processual efetivados, respectivamente, por meio de suas Coordenações próprias e Comissões de Verificação *in loco*, aspectos de natureza acadêmica traçados no Projeto Pedagógico Institucional e nos Projetos Pedagógicos de Cursos. Disso resultam as seguintes recomendações que atendem à estrutura de Parecer delineada acima:

1. adequação ao fluxo e ao conteúdo processuais, no sentido de que a documentação encaminhada ao CNE inclua uma análise substancial do Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e dos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPCs) para subsidiar o processo de credenciamento institucional revestido de uma visão sistêmica e essencialmente acadêmica;
2. encaminhamento do processo de credenciamento à deliberação da Câmara de Educação Superior seja acompanhado, necessariamente, dos resultados da avaliação expressos nos relatórios das Comissões de Verificação e das Coordenações pertinentes sobre cada curso, bem como os relatórios contendo a manifestação da Secretaria pertinente acerca do conjunto das proposições de oferta de cursos;
3. informações sobre todos os processos protocolados pela requerente referentes aos cursos de bacharelado, licenciatura, tecnológicos, na modalidade presencial ou na modalidade à distância, uma vez que o processo de credenciamento, conforme a discussão acima, precisa conter o entendimento geral e a análise integrada dos objetivos acadêmicos da instituição, refletidas nas características e fundamentos de um projeto educacional articulado e bem definido;
4. manifestação da Secretaria pertinente acerca da proposta educacional da interessada;
5. instituição de regra para as interessadas segundo a qual o processo de credenciamento e todos os processos de cursos planejados para oferta no início de funcionamento da nova IES ou da modalidade de educação à distância sejam protocolados ao mesmo tempo e que o protocolo de novas solicitações para abertura de cursos só será aceito após a conclusão de todos estes processos de autorização.

Passamos, em seguida, ao voto.

II – VOTO DOS RELADORES

Votamos no sentido de:

1. fixar a sistemática referida nos termos deste Parecer com vistas à instrução dos processos referentes ao credenciamento de novas Instituições de Educação Superior e de credenciamento institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade à distância; e
2. recomendar ao Ministro da Educação a instituição de regra segundo a qual o protocolo de novas solicitações para abertura de cursos na mesma Instituição só será aceito após a conclusão de todos os processos de autorização protocolados simultaneamente com a solicitação de credenciamento.

Dê-se ciência das presentes recomendações à Secretaria de Educação Superior, à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, à Secretaria de Educação à Distância do Ministério da Educação, e também ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Brasília (DF), 13 de março de 2008.

Conselheiro Edson de Oliveira Nunes – Relator

Conselheiro Mário Portugal Pederneiras – Relator

Conselheiro Paulo Monteiro Vieira Braga Barone – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova por unanimidade o voto dos Relatores.
Sala das Sessões, em 13 de março de 2008.

Conselheiro Antônio Carlos Caruso Ronca – Presidente

Conselheiro Paulo Monteiro Vieira Braga Barone – Vice-Presidente