

PARECER HOMOLOGADO
Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 27/8/2007, Seção 1, Pág. 13.
Ver tb. Parecer CNE/CES 136/2010



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Ana Lucia El Sarraf – Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor/Procuradoria Geral do Município de Foz do Iguaçu		UF: PR
ASSUNTO: Retificação do Parecer CNE/CES nº 290/2006, de 7/12/2006, que trata de consulta sobre cursos de Educação Superior a distância.		
RELATORES: Milton Linhares e Alex Bolonha Fiúza de Mello		
PROCESSO Nº: 23001.000188/2004-13		
PARECER CNE/CES Nº: 139/2007	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 14/6/2007

I – RELATÓRIO

De ordem do senhor presidente do Conselho Nacional de Educação, o presente processo foi mantido no âmbito da Câmara de Educação Superior, nos termos regimentais, com a indicação de reanálise do Parecer CNE/CES nº 290/2006, aprovado em 7/12/2006, relator o conselheiro Milton Linhares, de interesse da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor/Procuradoria Geral do Município de Foz do Iguaçu, sob a alegação de que, na legislação educacional vigente, “semipresencial” ou “a distância” são variações de denominação para o mesmo tipo de modalidade de ensino, não cabendo sua contraposição conceitual, e que a Câmara de Educação Superior ao debater o conteúdo do parecer ora objeto de reanálise não teria atentado para este detalhe.

Inicialmente, cabe a transcrição integral do referido parecer:

Parecer CNE/CES nº 290/2006, de 7/12/2006:

I – Relatório

O presente processo foi restituído ao Conselho Nacional de Educação por meio de Despacho assinado pelo Ministro de Estado da Educação, Interino, solicitando reanálise do Parecer CNE/CES nº 14/2006, do qual fui relator na origem, de interesse da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor/Procuradoria Geral do Município de Foz do Iguaçu, tendo em vista o Memorando nº 3.896/2006, de 19/7/2006, assinado pelo Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação.

O referido documento, na íntegra, segue abaixo transcrito:

Mem. 3.896/2006-MEC/SESu/DESUP
Brasília – DF, 19 de julho de 2006.

Ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Educação
Fernando Haddad

Assunto: Parecer 14/2006 – CES/CNE

1. *Em 1º de fevereiro de 2006 o CNE exarou Parecer 014/2006 – CES/CNE a respeito da consulta formulada pelo PROCON-PR.*
2. *Posteriormente, fomos procurados pela Presidência do Conselho Estadual de Educação (CEE/PR), Profª. Shirley Augusta de Souza Piccioni, acompanhada do Prof. Oscar Alves e Profª Teresa Jussara Luporini, Presidente da Câmara de Legislação e Normas e da Câmara de Educação Superior, respectivamente, do referido Conselho. Na ocasião apresentaram os procedimentos e ações do Conselho em relação a matéria objeto da consulta. Estranharam que as informações da SESu e a própria decisão do CN, tenham sido tomadas sem que o Conselho Estadual de Educação tivesse sido consultado.*
3. *Em 10 de julho do corrente apresentaram documento e solicitaram que fosse verificada a possibilidade de reanálise do referido parecer, incluindo, inclusive, parecer do CEE/PR, aprovado por unanimidade, a respeito do PROCON-PR de igual teor.*
4. *Face à solicitação submeto à consideração de V. Exa. o reenvio do parecer em epígrafe ao Conselho Nacional de Educação.*

Atenciosamente,
Nelson Maculan Filho
Secretário de Educação Superior
MEC/SESu/GAB

- *Histórico*

A Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor, da Procuradoria Geral do Município de Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná, enviou ao Ministério da Educação o Ofício nº 35, de 31 de agosto de 2004, cujo teor segue transcrito, na íntegra:

Solicitamos de Vossa Senhoria informações sobre cursos ou programas de educação a distância de nível superior, sistema semipresencial, com Diploma de licenciado, que está sendo ofertado nesta cidade de Foz do Iguaçu, PR, e em outros municípios. A empresa ofertante destes cursos é o IESDE que tem sua sede em Curitiba, na Rua Alameda Dr. Carlos de Carvalho, nº 1.482, com inscrição CNPJ sob nº 03.295.274/0001-43. A empresa IESDE mantém parceria com outras duas instituições: a VIZIVALI – Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu, com sua sede em Dois Vizinhos, PR, categoria administrativa Pública Municipal, e a UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. O Curso Normal Superior oferecido por essas entidades estariam amparadas pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394, de 20/12/96, artigo 3º, artigo 80, parágrafo 3º, artigo 87, parágrafo 3º, inciso III. O Conselho Estadual de Educação do Paraná, através da deliberação nº 4/2002, aprovada em 4/9/2002, artigo 1º, tratou de regular a matéria. Diante disto, pediríamos que nos ajudassem nos seguintes questionamentos:

1. *Estes cursos ou programas estão de fato amparados por lei?*
2. *Sua formação confere ao aluno licenciatura em nível superior?*

3. O formando poderá prestar concursos públicos que exigem nível superior?

4. Mesmo não sendo formado (2º grau) na área da Educação Infantil e séries iniciais, porém, prestando serviço voluntário na área, poderá o candidato ingressar neste curso?

5. Este curso ou programa precisa de reconhecimento pelo MEC?

Recebido o ofício pelo setor competente do MEC, foi elaborado o Memo MEC/SESu/DESUP/CGIPS nº 3.132, em 15/9/2004, dirigido ao Diretor do Departamento de Supervisão do Ensino Superior, sugerindo o encaminhamento do caso ao Conselho Nacional de Educação.

Distribuído por sorteio a este Relator, o processo foi convertido em Diligência CNE/CES nº 11, em 4/5/2005. Em resposta, a Coordenação-Geral de Supervisão Indutora enviou a Informação MEC/SESu/DESUP/COSI nº 52/2005, em 22/6/2005.

Com base na referida Informação e na análise do assunto, propusemos o relato, o qual, após votado na Câmara de Educação Superior, ensejou o Parecer nº CNE/CES nº 14/2006, aprovado em 1º/2/2006, ainda pendente de homologação, cuja conclusão e voto seguem a seguir, nos seguintes termos:

Julgo que as informações contidas no documento acima são suficientes para responder à Interessada e que a mesma, como responsável pela Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor, da Procuradoria Geral do Município de Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná, pode e deve adotar as medidas jurídicas que julgar cabíveis.

Cabe registrar contornos e reações que o presente processo provocou:

a) o número elevado de denúncias informais sobre a atuação do IESDE em cursos de educação a distância, supostamente irregulares;

b) a juntada de documentos ao processo, ora por parte da Faculdade Vizinhança do Vale do Iguaçu – VIZIVALI, ora por parte de instituições concorrentes do IESDE, objetivando “instruí-lo” com informações parciais;

c) o fato de ter tramitado, durante o ano de 2005, em plena fase de denúncias, o Processo de nº 23000.008582/2002-48 de credenciamento do IESDE para a oferta de Curso Normal Superior, na modalidade de educação a distância, perante o Ministério da Educação e tendo sido distribuído, neste Conselho Nacional de Educação, ao conselheiro Arthur Roquete de Macedo, posteriormente retirado de pauta por solicitação do interessado, sem motivação aparente, e devolvido à SESu/MEC;

d) o mesmo processo retornou a esta Câmara de Educação Superior, com o mesmo objetivo, desta vez distribuído ao conselheiro Alex Bolonha Fiúza de Melo.

A previsão legal (art. 80 da LDB, § 1º, regulamentado pelo art. 7º, inc. I, e art. 10 do Decreto nº 5.622, de 19/12/2005) estabelece que é competência exclusiva do Ministério da Educação o credenciamento de instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das demais de outros sistemas para a oferta de ensino superior na modalidade a distância.

II – VOTO DO RELATOR

Responda-se à Interessada nos termos deste Parecer.

Brasília (DF), 1º de fevereiro de 2006.

Conselheiro Milton Linhares – Relator

Com a divulgação deste Parecer, houve repercussão junto ao Sistema de Ensino do Estado do Paraná, especialmente, no Conselho Estadual de Educação do Paraná, órgão responsável pela normatização do assunto e também pelo credenciamento e autorização do Programa Especial de Capacitação em Serviço, ofertado pela Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu – VIZIVALI, instituição de ensino superior vinculada àquele Sistema.

O CEE/PR, entendendo ser necessária a revisão do referido Parecer, primeiro, porque a análise contida na Informação nº 52/2005-MEC/SESu/DESUP/COSI não correspondia à realidade fática, posto que, segundo aquele Conselho, não respondia adequadamente aos questionamentos feitos pela Coordenadoria do Procon de Foz do Iguaçu; segundo, porque vinculava o referido Programa ao artigo 80 da LDB, como sendo um curso a distância; e, finalmente, porque não fora ouvido, procurou, por sua Conselheira Presidente, a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação com o propósito de subsidiar o presente processo com informações mais detalhadas e, assim, provocar sua reanálise. Sobre essas informações passo a relatar.

A Deliberação nº 4/02-CEE, que regulamentou o inciso III, § 3º, do artigo 87 da Lei nº 9.394/96 – LDB, atendeu também ao contido no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172/2001. Quanto aos fundamentos da oferta do Programa Especial de Capacitação em Serviço, ofertado pela Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu – VIZIVALI, registre-se que a Constituição Federal, de 1988, demonstrou preocupação na formação e qualificação dos profissionais do magistério, em vários de seus dispositivos, de forma direta ou indireta, seja pela valorização dos profissionais, seja pela preocupação na melhoria da qualidade de ensino, o que implica o aperfeiçoamento dos agentes da educação. Como se cita, in verbis:

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

[...]

V – valorização dos profissionais de ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

[...]

VII – garantia de padrão de qualidade.

Art. 211. [...]

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

[...]

III – melhoria da qualidade de ensino;

Com a aprovação da Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – esses princípios de valorização dos profissionais do magistério e da melhoria da qualidade do ensino foram ressaltados naquele dispositivo legal.

Art. 2º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VII – valorização do profissional da educação escolar;

IX – garantia de padrão de qualidade;

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínima, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem;

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

[...]

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino;

Outras leis federais confirmam a preocupação com a qualidade de ensino e, conseqüentemente, com a formação de seus profissionais, pois a melhoria da qualidade de ensino está intimamente ligada e dependente do aperfeiçoamento dos seus agentes diretos. A Lei nº 9.424/96, que regulamentou a formação e aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEF, reforça tais princípios:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses de vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério de modo a assegurar:

I – a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público em efetivo exercício no magistério;

II – o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III – a melhoria da qualidade de ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração.

Art. 13. Para ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º. Do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

I – [...]

II – capacitação permanente dos profissionais da educação;

[...]

VI – busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

Como se comprova, todo o ordenamento jurídico em assuntos de educação, a partir da Constituição Federal, ressalta a necessidade da melhoria da qualidade de ensino e a formação ou capacitação permanente dos profissionais do magistério.

A Lei nº 9.394/96 (LDB), ao determinar a qualificação mínima para o exercício do magistério na Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), coloca como qualificação prioritária a formação em nível superior, em graduação plena, admitida, isto é, tolerada, a formação em nível médio na modalidade Normal ou equivalente, para o exercício do magistério na Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental.

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Diante da exigência legal de, no mínimo, formação em magistério em nível médio, na modalidade Normal ou equivalente, para o exercício docente nas séries iniciais do ensino fundamental e, inclusive, na educação infantil, e constatando que havia ainda muitos professores leigos atuando nesses níveis de ensino, o Conselho Estadual de Educação do Paraná regulou a oferta de programas, apoiando iniciativas do Poder Público e de entidades de direito privado para a formação desses docentes ainda não qualificados.

O CEE/PR buscou nos §§ 3º e 4º, do art. 87 da Lei nº 9.394/96, na Lei nº 10.172/01 – Plano Nacional de Educação, bem como na orientação do Conselho Nacional de Educação, uma alternativa prática que pudesse levar à formação de docentes da Educação Infantil e Ensino Fundamental, em nível superior.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB:

Art. 87. É 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:

[...]

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.

Lei nº 10.172/01 – aprovou o Plano Nacional de Educação:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Educação, constante do documento anexo, com duração de dez anos.

(...)

Art. 3º A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação.

§ 1º O Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal, acompanhará a execução do Plano Nacional de Educação.

(...)

Art. 4º A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação.

(...)

Art. 6º Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenhar-se-ão na divulgação deste Plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação.

O referido Plano, quando trata, no capítulo IV, sobre o Magistério da Educação Básica, traça, no item 10.3, os objetivos e metas na questão da Formação dos Professores e Valorização do Magistério, destacando-se assim:

10. Onde ainda não existam condições para formação em nível superior de todos os profissionais necessários para o atendimento das necessidades do ensino, estabelecer cursos de nível médio, em instituições específicas, que observem os princípios definidos na diretriz nº 1 e preparem pessoal qualificado para a educação infantil, para a educação de jovens e adultos e para as séries iniciais do ensino fundamental, prevendo a continuidade dos estudos desses profissionais em nível superior.

(...)

12. Ampliar, a partir da colaboração da União, dos Estados e dos Municípios, os programas de formação em serviço que assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares

13. Desenvolver programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semipresenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento da meta anterior.

*Com base nos dispositivos legais acima citados, o Conselho Estadual de Educação do Paraná elaborou e aprovou, por unanimidade, a Deliberação nº 4/2002, instituindo o Programa Especial de Capacitação para Docência nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e Educação Infantil, **na modalidade semipresencial.** (grifei)*

A citada Deliberação estabeleceu o conceito, os objetivos, as condições e as exigências para a realização do Programa de Capacitação em Serviço, quais sejam:

a) Conceito:

Art. 1º A formação de docentes, no nível superior, para os anos iniciais do ensino fundamental e suas modalidades e para a educação infantil, será feita em cursos de licenciatura plena, bem como em programas especiais de capacitação.

b) Objetivos:

§ 1º Os programas de capacitação de que trata o “caput” destinam-se a propiciar, a todos os profissionais em exercício de atividades docentes, formação em nível superior, em caráter especial.

c) A quem se destina:

Art. 2º Os programas de capacitação a que se refere o art. 1º são destinados a portadores de certificado de conclusão em nível médio ou de diploma na modalidade Normal ou equivalente.

d) Exigência de exercício no magistério para participação como discente:

Art. 3º Os programas especiais de capacitação de que trata esta Deliberação:

I – [...]

II – têm sua oferta limitada aos profissionais atuando no magistério em estabelecimento de educação básica ou em instituição de educação infantil;

e) Estrutura do programa:

Art. 3º [...]

IV – poderão ser ofertados nas modalidades presencial e semipresencial

Art. 5º Visando a assegurar um tratamento amplo e a incentivar a integração de conhecimentos, habilidades e competências necessárias à formação de docentes, os programas especiais de capacitação deverão, necessariamente, respeitar as seguintes características:

a) estreita relação entre a teoria e prática;

b) carga horária mínima de 2.800 (duas mil e oitocentas) horas, compreendidas 400 (quatrocentas) horas de prática pedagógica e 400 (quatrocentas) horas de estágio supervisionado, distribuídas em, ao menos, 24 (vinte e quatro) meses letivos;

c) pelo menos 40% (quarenta por cento) da carga horária destinada às disciplinas deverão, obrigatoriamente, ser oferecida sob a forma de atividades presenciais, com registro de frequência.

Art. 6º [...]

Parágrafo único. Se o programa for proposto na modalidade semipresencial, esta somente será admitida quando comportar a utilização intensiva, claramente demonstrada, de tecnologias de comunicação e informação, tais como: condições de produção de material, existência de recursos tecnológicos compatíveis, equipe técnica de reconhecida capacidade, não sendo admitida, em hipótese alguma, apenas a simples utilização da mídia impressa.

f) Condição necessária para a instituição proponente:

Art. 4º Poderão oferecer programas especiais de capacitação as instituições de ensino superior públicas que ofertem curso reconhecido de graduação em Pedagogia ou Normal Superior.

§ 1º À instituição pública proponente caberá, sempre, a responsabilidade de orientação do projeto pedagógico, da matrícula, da avaliação e da certificação dos alunos.

§ 2º Serão admitidas parcerias com outras instituições com vistas à utilização de tecnologias de comunicação e informação, quando estas fizerem parte integrante do projeto pedagógico do programa.

§ 3º No caso do parágrafo anterior, as instituições parceiras deverão ser claramente identificadas.

Em síntese, o Programa de Capacitação em Serviço, possui as seguintes características:

a) É destinado àqueles profissionais que possuem o ensino médio ou curso Normal ou equivalente e que estejam atuando na educação básica ou na educação infantil;

b) Deve ser oferecido na forma de ensino presencial ou semi-presencial, não se caracterizando como educação à distância;

c) Sua conclusão equivale ao curso de licenciatura plena para atuar na docência da educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental;

d) A instituição proponente deve ter já reconhecido o Curso de Pedagogia ou Normal Superior, o que elimina a necessidade de reconhecimento do programa, sendo este considerado como uma modalidade do Curso de Pedagogia ou Normal Superior;

e) Somente pode ser oferecido por instituições de ensino superior públicas;

f) É permitida a parceria entre instituições para viabilizar seu funcionamento e utilização de tecnologias para melhoria da qualidade;

g) *Sua atuação deve ser acompanhada pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e pelo Conselho Estadual de Educação.*

Com fundamento na citada Deliberação, a Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu, do Município de Dois Vizinhos, ingressou com pedido ao Conselho Estadual de Educação do Paraná para autorização de execução do referido Programa, e, por atender às exigências previstas na Deliberação, teve sua autorização concedida.

Para o cumprimento do Programa, a Faculdade firmou convênio com a UNDIME/PR – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Seção Paraná e com o IESDE – Inteligência Educacional e Sistemas de Ensino, a primeira para divulgar e apoiar o programa junto a todos os municípios do Estado do Paraná e o segundo para fornecer suporte tecnológico de comunicação e material de apoio pedagógico.

Constatado pela Comissão Verificadora que a Faculdade, com os órgãos conveniados, reunia as condições de execução do programa, bem como o projeto pedagógico atendia aos objetivos e exigências da Deliberação, foi aprovado, por unanimidade, o Parecer nº CEE/PR nº 1.182/2002, autorizando a instituição a oferecer o Programa Especial de Capacitação para Docência dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e Educação Infantil, para conferir aos concluintes o Diploma de Licenciado, com habilitação para atuar na educação infantil e/ou na docência das séries iniciais do ensino fundamental.

Em setembro de 2004, a Faculdade VIZIVALI ingressou com processo de solicitação de renovação de autorização de funcionamento e aceitação de matrícula até dezembro de 2005, conforme determina a Deliberação nº 04/02. Após seguir o trâmite legal e sofrer as análises previstas em lei, o processo foi submetido à apreciação do plenário do Conselho e, por meio do Parecer nº 634/2005, foi autorizada a renovação de matrícula por dois anos.

É importante ressaltar que o Programa Especial de Capacitação à Docência, aprovado pela Deliberação nº 4/2002 do CEE/PR, não se trata de curso a distância, mas de um programa que pode ser oferecido na modalidade presencial ou semipresencial.

Também é importante registrar que a decisão do CEE/PR em aprovar a Deliberação, além de toda a orientação e o embasamento legal citados, teve como apoio o Parecer CNE/CES nº 4/97.

Para garantir o caráter emergencial é conveniente que a proposta se oriente para a proposição de programas, em lugar de cursos, como é facultado pela LDB, cuja duração ficará assim naturalmente delimitada, evitando o risco de perenização de soluções que podem parecer apropriadas para um determinado tempo e lugar, mas podem se tornar obsoletas com a evolução da situação local. Neste sentido é muito importante que os sistemas de ensino assegurem o levantamento exato das condições locais, em termos de escolas e professores, em cada disciplina, com dados estatísticos confiáveis, para que se criem programas de qualidade indiscutível, visando o atendimento das necessidades reais. (...) As instituições que passarem a oferecer o novo programa deverão acompanhar cuidadosamente o seu desenvolvimento com avaliação detalhada e documentada, de modo a permitir sua verificação pelo órgão encarregado de sua supervisão sempre que necessário. Após três anos de experiência cada programa será avaliado, através de documentação

pertinente, enviada ao Conselho de Educação competente, que dará seu parecer sobre a continuidade ou não do referido programa. (grifei)

Segundo consta nas informações juntadas ao processo, o Programa Especial de Capacitação para a Docência nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e Educação Infantil foi desenvolvido pela Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu – VIZIVALI, em convênio com o IESDE, que deu o aporte tecnológico, e com a UNDIME/PR, interessada na capacitação dos professores da rede municipal. O programa, pelas informações trazidas pelas autoridades de educação daquele Estado, foi desenvolvido em quase todos os municípios do Paraná, atingindo mais de 15 mil alunos, com aproveitamento e conclusão, e outros milhares matriculados e em curso.

Os Conselhos Estaduais de Educação são legalmente os órgãos normativos dos Sistemas Estaduais de Ensino, responsáveis pela elaboração das normas da educação para os Estados, pela autorização, credenciamento e reconhecimento de estabelecimentos e cursos e pela fiscalização de todos os atos das instituições que compõem os respectivos Sistemas de Ensino. São, portanto, órgãos de Estado e podem estabelecer políticas públicas para o ensino que atendam às demandas da sociedade, como é o caso do Programa de Formação de Professores em Serviço, advindo da Década da Educação e regulado pela Deliberação nº 4/2002 CEE/PR, à luz do que estabelece o inciso III, do § 3º do artigo 87 da LDB.

Os Sistemas de Ensino, quanto à organização e competência, estão previstos na LDB, conforme artigos 8º, 9º e 10, estabelecendo, primordialmente, a liberdade dessa organização e dessa competência:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Quanto à incumbência do Sistema Federal, o inciso IX do artigo 9º da mesma LDB, assim dispõe:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

[...]

IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Quanto à incumbência dos Sistemas Estaduais de Ensino, o inciso IV do artigo 10, assim dispõe:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

[...]

IV – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos...

As Deliberações aprovadas pelo CEE/PR ingressaram no ordenamento jurídico daquele Estado após a publicação em Diário Oficial, conseqüência da homologação dos senhores Secretários de Estado da Educação Básica e do Ensino

Superior. Portanto, ao aprovar a Deliberação nº 4/2002 e esta ser publicada, o Estado do Paraná, através do órgão normativo do Sistema Estadual de Ensino – Conselho Estadual de Educação – e de seus órgãos executivos – Secretaria de Estado da Educação Básica e Ensino Superior – passam a ser administrativamente responsáveis pela execução e acompanhamento de suas normas.

Segundo despacho interlocutório deste relator com a Senhora Presidente e conselheiros do CEE/PR, consta que, atualmente, são mais de 15 mil alunos que já concluíram o Programa e que estão aguardando o registro de seus diplomas para obterem a progressão na carreira ou para serem nomeados, ainda existindo outros que também aguardam o registro de seu diploma ao término dos estudos.

O Conselho Estadual de Educação/PR, ao aprovar a Deliberação nº 4/02, devidamente homologada pelo Secretário de Estado da Educação e tornada pública, cumpriu a legislação vigente à época. Como consequência da norma, a Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu - VIZIVALI recebeu autorização daquele Conselho para o funcionamento do Programa de Capacitação para a Docência dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, em Serviço, na modalidade semipresencial, que, como constatado, reveste-se de todas as condições legais.

Do Parecer nº 1.182/02 – CEE/PR, que autorizou o funcionamento do citado Programa, destaca-se a seguinte transcrição:

Isto posto, esta Relatora recomenda:

- a) o credenciamento da Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu, de Dois Vizinhos, no âmbito do Sistema Estadual de Ensino do Paraná, nos termos da Deliberação CEE nº 04/02;*
- b) a autorização, pelo prazo de 2 (dois) anos, renováveis por igual período, a partir da presente data, para funcionamento do “Programa de Capacitação para a Docência dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, em Serviço, na Modalidade Semi-presencial” a ser ministrado pela Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu, de Dois Vizinhos, nos termos da proposta pedagógica apresentada.*
- c) a instituição conferirá: “o programa especial de capacitação, autorizado por este Conselho, conferirá, a quem o fizer com aproveitamento, diploma de licenciado com habilitação para atuar na educação infantil e/ou para docência nas séries iniciais do ensino fundamental.*

Resta claro que o Programa não agride a orientação emanada do § 1º, art. 80 da Lei nº 9.394/96-LDB, pois, além de não se constituir em “curso”, mas, sim, em programa, não é ministrado na modalidade a distância, mas, sim, na modalidade semipresencial, portanto, com fundamento no inciso III, § 3.º do art. 87 da mesma LDB e na Lei nº 10.172/01, que aprovou e instituiu o Plano Nacional de Educação.

Diante de todo o exposto, e por não terem sido observados todos os fatos relativos ao presente processo, entendo necessária a revisão do Parecer CNE/CES nº 14/2006, especialmente quanto à análise do assunto à luz da legislação vigente na época da instituição do referido Programa no Estado do Paraná e das informações trazidas pelo Conselho Estadual de Educação, também daquele Estado.

Antes de responder aos questionamentos feitos pela Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor/Procuradoria Geral do Município de Foz do Iguaçu, faço as seguintes considerações finais:

1. A Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu – VIZIVALI é uma instituição de ensino superior pública, vinculada ao Sistema de Ensino do Paraná, criada por Lei Municipal e autorizada a funcionar por Decreto Estadual.

2. O Sistema de Ensino do Paraná, através do Conselho Estadual de Educação, regulamentou o disposto no inciso III, § 3º do artigo 87 da Lei nº 9.394/96 – LDB, com a edição da Deliberação nº 4/02-CEE/PR.

3. Com a regulamentação efetivada, o Conselho Estadual de Educação daquele Estado credenciou a instituição de ensino superior para a oferta do Programa Especial de Capacitação em Serviço de Docência, autorizando seu funcionamento por meio de Parecer, conforme fundamentação exposta nas informações trazidas ao processo.

4. A responsabilidade pelo Programa em comento é do Sistema de Ensino do Paraná, através do Conselho Estadual de Educação, no que diz respeito à legalidade e à validade, cabendo a ele e aos demais órgãos do Sistema de Ensino supervisionar o cumprimento, pela instituição, da proposta pedagógica aprovada nos moldes da autorização do Programa.

Finalmente, em sede de reanálise, com base nas considerações acima e na fundamentação amplamente demonstrada, passo a responder objetivamente à consulta formulada pela Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor/Procuradoria Geral do Município de Foz do Iguaçu:

1. A instituição de educação superior Faculdade Vizinhança do Vale do Iguaçu – VIZIVALI foi credenciada e autorizada pelo Sistema Estadual de Ensino do Paraná para a oferta do Programa de Capacitação, com amparo na Deliberação nº 4/02-CEE/PR, a qual regulamentou a oferta de Programas de Capacitação de Docentes em Serviço, naquele Sistema, de acordo com o que estabelece o inciso III, parágrafo 3º, do artigo 87, da Lei 9.394/96, e em atendimento à Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação.

2. De acordo com o artigo 1º da Deliberação nº 4/02-CEE/PR, a formação almejada naquele Programa é a de nível superior, conforme os princípios da LDB, artigos 61 a 67, outorgando ao concluinte o diploma de licenciado, com habilitação para atuação na educação infantil e/ou séries iniciais do ensino fundamental, preceito contido no artigo 7º da mencionada Deliberação.

3. O Programa de Capacitação foi autorizado pelo Conselho Estadual de Educação do Paraná, na forma semi-presencial, em nível superior, sendo, pois, expedido diploma de graduação plena, dando direito não somente à continuidade de estudos em nível de pós-graduação, como também permitindo a participação do concluinte em concursos públicos que exijam escolaridade superior, uma vez que o seu diploma, quando registrado, tem validade nacional, conforme o artigo 48 da LDB, nº 9.394/96.

4. A Deliberação nº 4/02-CEE/PR definiu a quem é destinado o Programa de Capacitação, ou seja, àqueles profissionais em exercício de atividades docentes, mediante comprovação de conclusão do Ensino Médio. Cabe ao Sistema de Ensino do Paraná, conforme considerado anteriormente, supervisionar o cumprimento do estabelecido em suas normas, bem como nos processos de credenciamento, autorização de funcionamento e reconhecimento de cursos de sua responsabilidade.

5. *Conforme os fundamentos apresentados, é do Conselho Estadual de Educação do Paraná a competência para credenciamento, autorização e reconhecimento de instituições, cursos e Programas do seu Sistema de Ensino, não havendo a necessidade de reconhecimento do “curso” no MEC, pois não se trata de programa ofertado na modalidade de educação a distância.*

II – Voto do Relator

Responda-se à Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor da Procuradoria Geral do Município de Foz do Iguaçu nos termos deste Parecer.

Brasília (DF), 7 de dezembro de 2006.

Conselheiro Milton Linhares – Relator

III – Decisão da Câmara

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

Sala das Sessões, em 7 de dezembro de 2006.

Conselheiro Antônio Carlos Caruso Ronca – Presidente

Conselheiro Paulo Monteiro Vieira Braga Barone – Vice-Presidente

• Da Reanálise do Parecer CNE/CES nº 290/2006

A partir da indicação do senhor Presidente do CNE, o conselheiro Milton Linhares solicitou à Presidência da Câmara de Educação Superior a indicação de um(a) conselheiro(a) para a realização do trabalho conjunto de releitura de todas as argumentações apresentadas no processo em tela. O conselheiro Alex Bolonha Fiúza de Mello aceitou a incumbência. Após minuciosa reanálise, ambos os relatores submetem à Câmara de Educação Superior as seguintes ponderações.

A Presidente do Conselho Estadual de Educação do Estado do Paraná, Prof^a. Shirley Augusta de Souza Piccioni, solicitou ao Ministro da Educação, Dr. Fernando Haddad, que submetesse novamente ao CNE, para reanálise – sem, portanto, homologação –, o Parecer nº 14/2006, da lavra do conselheiro Milton Linhares e aprovado pela Câmara de Educação Superior, que respondeu à consulta da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor da Procuradoria Geral do Município de Foz do Iguaçu a respeito da legalidade dos programas de educação a distância de nível superior, com diploma de Licenciado, ofertados naquele município e outros tantos paranaenses pela Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu – VIZIVALE, em consórcio com a empresa IESDE e a UNDIME, regulamentados e autorizados pelo citado Conselho Estadual.

Indicou, em síntese, o Parecer CES/CNE nº 14/2006, que o art. 80 da LDB, § 1º, regulamentado pelo art. 7º, inc. I, e art. 10 do Decreto nº 5622, de 19/12/2005, estabelece que é **competência exclusiva do MEC o credenciamento de instituições para a oferta de ensino superior na modalidade distância** – deduzindo-se, então, que não pode ser atribuição de um Conselho Estadual de Educação o ato em questão.

Fato é que, no seu contra-argumento, a Presidente do CEE/PR alega que:

- 1) a proposta é de “programa” e não de “curso” de formação docente;
- 2) o programa caracterizar-se-ia na modalidade de “semi-presencial” e não “a distância”;
- 3) a iniciativa se ampara no Parecer nº 4/97 do CNE, que determina que “para garantir o caráter emergencial [de capacitação docente] é conveniente que a proposta [de formação] se oriente para a proposição de programas, em lugar de cursos, como é facultado pela LDB”;
- 4) o programa já foi desenvolvido em quase todos os municípios do Paraná, atingido mais de 15 mil alunos;
- 5) o Conselho Estadual, que autorizou o programa e credenciou as instituições é órgão de Estado, e não de Governo, e pode estabelecer políticas públicas para o ensino com a autonomia que lhe confere a LDB.

Assim, caberia uma revisão do Parecer CNE/CES nº 14/2006.

Da análise de mérito, concluímos que a questão central, no caso, é: pode ou não um Conselho Estadual de Educação autorizar Curso ou Programa de Educação Superior a distância?

A resposta, pelas razões já devidamente expostas no Parecer CNE/CES nº 14/2006, do conselheiro Milton Linhares, é **não**. Restaria, então, saber se sustenta o argumento de que o Programa Especial de Capacitação à Docência, do Paraná, é “semi-presencial” e não “a distância” – e se esta diferença conceitual é substantiva ou simples eufemismo.

O Decreto nº 2.494/98 e a Portaria nº 301/98 definem “educação a distância” como modalidade que se vale da (...) *mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diversos suportes de informação utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação*, o que inclui os processos considerados “semi-presenciais”.

É notório verificar que, embora o Conselho Estadual de Educação do Paraná argua, ao senhor Ministro de Estado da Educação, ser o Programa Especial de Capacitação para Docência dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e da Educação Infantil de natureza “semipresencial”, e não a distância, paradoxalmente, em sua apresentação oficial de origem – como consta dos autos do Processo –, ele é designado como **de ensino a distância** (!), citado inclusive o art. 80 da LDB como referencial de inspiração à iniciativa.

O fato é que, na legislação educacional vigente, “semi-presencial” ou “a distância” são variações de denominação para o mesmo tipo de modalidade de ensino, não cabendo sua contraposição conceitual. Assim o é na moldura do Decreto nº 5.622, de 19/12/2005, que regulamenta o art. 80 da LDB, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

No seu art. 3º e parágrafos, utiliza tão-somente os conceitos de educação **presencial e a distância** – nunca “semi-presencial”. Da mesma forma, o Capítulo II do citado dispositivo trata do Credenciamento de Instituições para Oferta de Cursos e Programas na Modalidade **a Distância** e não aparece, novamente, o conceito “semi-presencial” – razão pela qual passamos a entender que não caberia, em parte, o teor do Parecer CNE/CES nº 290/2006, que revê o Parecer CNE/CES nº 14/2006, ao acatar a tese de que o programa paranaense “não se trata (...) de educação a distância”.

Por outro lado, registre-se que a Portaria Ministerial nº 4.059, de 10/12/2004, publicada no DOU de 13/12/2004, regulamenta os procedimentos que deverão ser seguidos pelas IES para a oferta de disciplinas integrantes de seus currículos que utilizem **justamente a opção da modalidade semi-presencial**, chegando a citada norma a caracterizá-la. Vejamos:

Art. 1º As instituições de ensino superior poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de

*disciplinas integrantes do currículo que utilizem **modalidade semi-presencial**, com base no art. 81 da Lei nº 9.394, de 1996, e no disposto nesta Portaria.*

*§ 1º Para fins desta Portaria, **caracteriza-se a modalidade semi-presencial como quaisquer atividades didáticas, módulos ou unidades de ensino-aprendizagem centrados na auto-aprendizagem e com a mediação de recursos didáticos organizados em diferentes suportes de informação que utilizem tecnologias de comunicação remota.***

§ 2º Poderão ser ofertadas as disciplinas referidas no caput, integral ou parcialmente, desde que esta oferta não ultrapasse 20 % (vinte por cento) da carga horária total do curso.

§ 3º As avaliações das disciplinas ofertadas na modalidade referida no caput serão presenciais.

§ 4º A introdução opcional de disciplinas previstas no caput não desobriga a instituição de ensino superior do cumprimento do disposto no art. 47 da Lei nº 9.394, de 1996, em cada curso superior reconhecido.

Art. 2º A oferta das disciplinas previstas no artigo anterior deverá incluir métodos e práticas de ensino-aprendizagem que incorporem o uso integrado de tecnologias de informação e comunicação para a realização dos objetivos pedagógicos, bem como prever encontros presenciais e atividades de tutoria.

*Parágrafo único. Para os fins desta Portaria, entende-se que a tutoria das disciplinas ofertadas na **modalidade semi-presencial** implica na existência de docentes qualificados em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico do curso, com carga horária específica para os momentos presenciais e os momentos a distância.*

*Art. 3º As instituições de ensino superior deverão comunicar as modificações efetuadas em projetos pedagógicos à Secretaria de Educação Superior – SESu, do Ministério da Educação – MEC, bem como inserir na respectiva Pasta Eletrônica do Sistema SAPIEnS, o plano de ensino de cada disciplina que utilize **modalidade semi-presencial**.*

*Art. 4º A oferta de disciplinas **na modalidade semi-presencial** prevista nesta Portaria será avaliada e considerada nos procedimentos de reconhecimento e de renovação de reconhecimento dos cursos da instituição. (g.rs.)*

Vê-se, portanto, que a Portaria MEC nº 4.059/2004 estabeleceu os limites daquilo que pode ser denominado ou utilizado como estratégia de modalidade educacional semi-presencial pelas IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. A expressão **modalidade semi-presencial** surgiu com a edição da Portaria MEC nº 2.253/2001, revogada pela norma supracitada que a manteve como “parcela de educação a distância”, mensurada em, no máximo, 20% da carga horária total de um curso.

Corroboramos o que estabelece a lei: a educação superior pode ser ministrada por meio da modalidade presencial ou a distância, nada mais. Entendemos, também, que poderia o CEE/PR adotar posicionamento semelhante ao da Portaria MEC nº 4.059/2004 para os casos de credenciamento de instituições de seu Estado para a oferta de cursos a distância, **exclusivamente em seu âmbito de competência**, o que vale frisar, para o caso em tela: ao Sistema Estadual de Ensino cabe, tão-somente, o credenciamento de instituições para oferta de cursos a distância no **nível básico, educação de jovens e adultos, educação especial e educação profissional**, estes últimos apenas dentro da mesma unidade federativa (art. 11 do Decreto nº 5.622/2005), posto que os cursos e programas de nível **superior**, na modalidade a distância, são de competência do **Ministério da Educação** promover os atos respectivos de credenciamento (art. 10 do mesmo dispositivo).

Conseqüentemente, não é dos Conselhos Estaduais de Educação a prerrogativa de credenciar IES para o ensino a distância (ou semi-presencial) em nível superior, não detendo, esta instância estatal, autonomia para o ato.

Finalmente, diante de todo o exposto, entendemos que cabem revisões em três das respostas oferecidas à consulta formulada pela Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor/Procuradoria Geral do Município de Foz do Iguaçu, na decisão da CES manifestada pelo Parecer CNE/CES nº 290/2006. Seguem as transcrições dos questionamentos que deram origem ao presente processo, seguidos das respectivas respostas conclusivas de nosso parecer:

1. Estes cursos ou programas estão de fato amparados por lei?

A instituição de educação superior Faculdade Vizinhança do Vale do Iguaçu – VIZIVALI foi credenciada e autorizada pelo Sistema Estadual de Ensino do Paraná para a oferta do Programa de Capacitação, com amparo na Deliberação nº 4/02-CEE/PR, a qual regulamentou a oferta de Programas de Capacitação de Docentes em Serviço, naquele Sistema, de acordo com o que estabelece o inciso III, parágrafo 3º, do artigo 87, da Lei nº 9.394/96, e em atendimento à Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação. Se os cursos do citado Programa forem oferecidos na **modalidade de educação presencial**, estão amparados pelos atos oficiais do CEE/PR.

2. Sua formação confere ao aluno licenciatura em nível superior?

De acordo com o art. 1º da Deliberação nº 4/02-CEE/PR, a formação almejada naquele Programa é a de nível superior, conforme os princípios da LDB, arts. 61 a 67, outorgando ao concluinte o diploma de licenciado, com habilitação para atuação na educação infantil e/ou séries iniciais do ensino fundamental, preceito contido no art. 7º da mencionada Deliberação.

3. O formando poderá prestar concursos públicos que exigem nível superior?

Sim, desde que seu diploma seja devidamente reconhecido pelos órgãos competentes, nos termos da legislação em vigor.

4. Mesmo não sendo formado (2º grau) na área da Educação Infantil e séries iniciais, porém, prestando serviço voluntário na área, poderá o candidato ingressar neste curso?

A Deliberação nº 4/02-CEE/PR definiu a quem é destinado o Programa de Capacitação, ou seja, àqueles profissionais em exercício de atividades docentes, mediante comprovação de conclusão do Ensino Médio. Cabe ao Sistema de Ensino do Paraná, conforme considerado anteriormente, supervisionar o cumprimento do estabelecido em suas normas, bem como nos processos de credenciamento, autorização de funcionamento e reconhecimento de cursos de sua responsabilidade.

5. Este curso ou programa precisa de reconhecimento pelo MEC?

É do Conselho Estadual de Educação do Paraná a competência para o credenciamento de, tão-somente, instituições para oferta de cursos a distância no nível básico, educação de jovens e adultos, educação especial e educação profissional, vinculados ao seu Sistema de

Ensino; o credenciamento de instituições para a oferta de educação superior na modalidade a distância compete, exclusivamente, nos termos da lei, ao Ministério da Educação.

Como conclusão de nossa análise, entendemos que o Programa de Capacitação para a Docência dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, autorizado pelo Conselho Estadual de Educação do Paraná, em nível superior, o foi, equivocadamente, na forma semi-presencial (*sic!*), quando deveria sê-lo na modalidade presencial.

II – VOTO DOS RELATORES

Responda-se à Interessada nos termos deste Parecer.

Brasília (DF), 14 de junho de 2007.

Conselheiro Milton Linhares – Relator

Conselheiro Alex Bolonha Fiúza de Mello – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova por unanimidade o voto dos Relatores.
Sala das Sessões, em 14 de junho de 2007.

Conselheiro Antônio Carlos Caruso Ronca – Presidente

Conselheiro Paulo Monteiro Vieira Braga Barone – Vice-Presidente