

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)		UF: DF
ASSUNTO: Solicitação de manifestação e emissão de uma resolução para questões relacionadas ao Ensino a Distância, destacadas na Nota Técnica nº 635/2019/CGLNRS/DPR/SERES.		
RELATOR: Robson Maia Lins		
PROCESSO Nº: 23000.029087/2019-11		
PARECER CNE/CES Nº: 734/2022	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 6/10/2022

I – RELATÓRIO

Em 11 de novembro de 2019, chegou à análise deste Relator consulta formulada pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), por intermédio da Nota Técnica nº 635/2019/CGLNRS/DPR/SERES/SERES (documento SEI nº 1751182), pela qual aquela unidade ministerial suscita a este Colegiado questionamentos relacionados à Educação a Distância (EaD), sobretudo no que concerne aos cursos superiores da área de saúde, direito e engenharias.

Com a finalidade de melhor expor a matéria, transcrevo abaixo, na íntegra, o referido documento:

[...]
NOTA TÉCNICA Nº 635/2019/CGLNRS/DPR/SERES/SERES
PROCESSO Nº 23000.029087/2019-11
INTERESSADO: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Assunto: Solicitação de manifestações para questões relacionadas ao Ensino a Distância.

RELATÓRIO

Esta secretaria tem sido frequentemente instada a se pronunciar sobre limites da utilização da modalidade EaD em cursos cujo a prática profissional pode gerar riscos para a sociedade nas áreas da saúde, engenharias e direito.

Importante frisar ainda que, esta SERES também possui conhecimento de manifestações de repúdio por câmaras municipais, pareceres técnicos de conselhos profissionais e projetos de Lei na Câmara dos Deputados e Senado Federal que visam proibir o ensino em EaD em cursos da Área de Saúde, Direito e Engenharias.

Inicialmente, cumpre destacar que a função regulatória da educação superior, exercida pelo Ministério da Educação, é missão constitucionalmente estabelecida, no art. 209 da Constituição Federal. Tal competência é disposta, também, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu art. 7º.

O Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, estrutura a ação do Poder Público em torno de um tripé de funções: regulação, avaliação e supervisão. Estabelece mecanismos processuais de conexão necessária entre elas, de modo que os indicadores de qualidade insuficientes dos processos de avaliação geram consequências diretas em termos de regulação – impedindo a abertura de novas unidades ou cursos – e de supervisão – dando origem à aplicação de penalidades e, no limite, ao fechamento de instituições e cursos. Define com clareza as funções de regulação, avaliação e supervisão, fazendo da segunda o referencial de atuação do Poder Público, como prescreve a Constituição.

Dessa forma, cabe esclarecer que o Art. 80, da Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), prevê que o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. In verbis:

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

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

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

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

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

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

É oportuno ressaltar que o Decreto nº 9.057, de 2017, ao regulamentar a lei supracitada, considera educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos. Prevê ainda que a educação básica e a educação superior poderão ser ofertadas na modalidade a distância, observadas as condições de acessibilidade que devem ser asseguradas nos espaços e meios utilizados e a criação, a organização, a oferta e o desenvolvimento de cursos a distância observarão a legislação em vigor e as normas específicas expedidas pelo Ministério da Educação.

*Destaca-se que, o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 2014, também prevê, em várias de suas metas e estratégias, o **incentivo à***

modalidade de ensino a distância. A propósito, cita-se algumas metas e estratégias do PNE, verbis:

Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

Estratégias:

(...)

10.3) fomentar a integração da educação de jovens e adultos com a educação profissional, em cursos planejados, de acordo com as características do público da educação de jovens e adultos e considerando as especificidades das populações itinerantes e do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, inclusive na modalidade de educação a distância;

Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

Estratégias:

(...)

11.3) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita, assegurado padrão de qualidade;

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Estratégias:

(...)

12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação;

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

Estratégias:

(...)

14.4) expandir a oferta de cursos de pós-graduação stricto sensu, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância.

Nesta esfera de abordagem, é conveniente destacar que a Portaria Normativa nº 11, de 2017, por meio da qual este Ministério estabeleceu as normas de

credenciamento de instituições e oferta de cursos superiores a distância, estabelece que:

Art. 1º O funcionamento de Instituições de Educação Superior - IES para oferta de curso superior a distância depende de credenciamento específico pelo Ministério da Educação - MEC, nos termos do art. 80 da Lei nº 9.394, de 1996, e do Decreto nº 9.057, de 2017.

§ 1º O credenciamento de que trata o caput permitirá a oferta de cursos superiores de graduação e pós-graduação lato sensu a distância.

§ 2º É permitido o credenciamento de IES para oferta de cursos superiores a distância, sem o credenciamento para oferta de cursos presenciais.

§ 3º A oferta regular de curso de graduação, independente da modalidade, é condição indispensável para manutenção do credenciamento.

De igual modo, o art. 9º, § 3º, da Resolução nº 1, de 11 de Março de 2016, o qual Conselho Nacional de Educação determina:

§ 3º Para todos os efeitos, a expansão de cursos e polos EaD deverá estar subordinada e obedecer aos termos específicos e gerais do PDI da IES, a ser homologado no ato de credenciamento e/ou recredenciamento da IES, dispensada a autorização de cursos para instituições que gozem de autonomia, exceto para os cursos referidos no art. 28, § 2º, do Decreto nº 5.773, de 2006, na forma da legislação.

Considerando-se a legislação relacionada, apesar de não haver limitação relacionado aos cursos, neste caso limita a autorização, pois o art. 28, § 2º, do Decreto nº 5.773, de 2006 determina que para a criação de “cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde”.

A legislação supracitada foi revogada pelo Decreto nº 9235, de 15 de dezembro de 2017, que de igual modo determina em seu art. 41 que:

Art. 41. A oferta de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, depende de autorização do Ministério da Educação, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde.

A contrario sensu, é importante destacar que a Resolução CNS nº 515, de 7 de outubro de 2016, na qual o Conselho Nacional de Saúde se manifesta de forma contrária à autorização de todo e qualquer curso de graduação em saúde ministrado na modalidade a distância (EaD).

Ressaltando que o artigo 4º do Decreto Nº 9.057/2017 prevê que “as atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional,

conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais”. Sendo assim as áreas de atuação prática ficariam resguardadas para o modulo presencial.

Considerando estes fatores e divergências de entendimento sobre até que ponto se dá a autorização de cursos na modalidade EaD, solicita-se a esse Conselho emissão de uma resolução de orientação das seguintes questões:

- 1) Os cursos que habilitam profissionais em áreas regulamentadas devem possuir uma regulamentação própria?*
- 2) Cursos da área da saúde, que exigem interação entre aluno e paciente podem ter que tipo de atividade executada em ambiente virtual?*
- 3) A atual legislação possui omissões sobre o emprego da modalidade EaD que podem ser sanadas em processos de revisão?*
- 4) No caso do curso de direito, existem limites para utilização da modalidade EaD? Quais Seriam?*

CONCLUSÃO

Diante da Competência Normativa desse Conselho Nacional de Educação, encaminha-se a referida demanda para esclarecimentos.

Tendo em vista o disposto no corpo da presente informação, esta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior-SERES permanece à disposição para informações adicionais.

À consideração superior.

FERNANDA SOARES NUNES DE ALMEIDA

Coordenadora-Geral de Legislação e Normas de Regulação e Supervisão da Educação Superior

De acordo. À consideração do Sr. Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior.

MARCOS HELENO GUERSON DE OLIVEIRA JUNIOR

Diretor de Política Regulatória

De acordo. Encaminhe-se ao Conselho Nacional de Educação.

ATAIDE ALVES

Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior

Em suma, a SERES provoca a atuação da Câmara de Educação Superior (CES) no intuito de sanar dúvidas, à luz da legislação vigente, sobre a aplicabilidade e, sobretudo, a convergência do método do ensino a distância com os cursos superiores de áreas profissionais regulamentadas. Ademais, pretendia a SERES, ainda, obter a posição deste Conselho sobre eventual necessidade de regulamentação específica da educação mediada por tecnologia para os cursos superiores desta natureza.

Após um longo período de cognição do assunto por parte deste Relator, interstício este prejudicado pelo advento da pandemia da Covid-19, fato impeditivo para o debate aprofundado do tema com os demais membros desta Casa, venho discorrer o que segue a este Colegiado.

Considerações do Relator

A utilização dos meios tecnológicos no processo de ensino e aprendizagem é, sem dúvidas, assunto bastante complexo. Além das suscetibilidades classistas e da complexidade conceitual deste modelo de educação, sobretudo em função de não se tratar de um método pedagógico único e homogêneo, a EaD é regida por truncada e extensa legislação.

Com efeito, a lei maior da educação nacional, ou seja, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, faz referência expressa à EaD. Ademais, temos uma vasta composição de políticas públicas que fomentam a disseminação desta modalidade de ensino, mormente seu potencial de capilarizar a expansão da Educação Superior e, assim, permitir que cidadãos com domicílio em localidades distantes dos grandes centros urbanos possam desfrutar da possibilidade de cursar a graduação. Como exemplo, podemos citar a Universidade Aberta do Brasil – UAB e, não obstante, a própria política regulatória do sistema federal de ensino, regulamentada pelo Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e pela Portaria Normativa MEC nº 11, de 20 de junho de 2017. No âmbito deste Colegiado, temos a Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016, instituída justamente com o objetivo de delinear as diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de Educação Superior na modalidade EaD.

Ao avaliar este emaranhado de normas, nada foi encontrado no sentido de deduzir que a modalidade EaD é inaplicável ao Ensino Superior, seja qual for a natureza do curso. Outrossim, as implacáveis privações advindas do contexto pandêmico entre os anos de 2020 e de 2021 deixaram a certeza de que a inserção das tecnologias no processo educacional é uma rota de mão única. De fato, foi a EaD que criou as condições objetivas para que a sociedade brasileira mitigasse, em alguma medida, os trágicos efeitos que a Covid-19 impingiu à educação nacional.

Entretanto, mesmo antes deste cenário sombrio, a marcha incontável da EaD já era uma realidade latente, não somente pedagógica, mas também jurídica, no cotidiano do Ensino Superior. Em 6 de dezembro de 2019, ou seja, em momento anterior ao surgimento da chegada da doença no território brasileiro, o Ministério da Educação (MEC), por intermédio da Portaria MEC nº 2.177, de 6 de dezembro de 2019, alargou de 20% para 40% a possibilidade de que a carga horária dos cursos presenciais fosse integralizada mediante a execução de atividades acadêmicas a distância, à exceção do curso superior de Medicina. Dito isto, este Relator acredita que manter esta refratariedade à modalidade EaD é, além de uma batalha perdida, um desserviço à educação nacional, sobretudo considerando as vicissitudes e particularidades territoriais e sociais típicas do Brasil.

De todo modo, não se pode ignorar as implicações e as nuances do tema. A implementação da EaD em cursos superiores gera, certamente, profundas divergências e contrariedades em algumas categorias profissionais. Nesta conjuntura, abordar esta temática de modo unilateral e simplesmente por um viés jurídico/normativo é desconsiderar todo um contexto multifacetado e que envolve opiniões antagônicas.

Não obstante, contemporaneamente emerge, em ato recente desferido pelo próprio MEC, o ambiente propício para o debate e a construção das respostas adequadas para os questionamentos formulados na presente consulta da SERES. Com efeito, por intermédio da Portaria nº 668, de 14 de setembro de 2022, o Ministro de Estado da Educação instituiu Grupo de Trabalho (GT), de caráter técnico, no âmbito do MEC, com a finalidade de apresentar subsídios com vistas à regulamentação da oferta dos cursos superiores de Direito, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, na modalidade EaD. Outrossim, cumpre-nos frisar que, neste ato, a autoridade ministerial define, dentre os órgãos e entidades que compõem o aludido GT, a própria SERES e este Conselho Nacional de Educação (CNE).

Por conseguinte, entendo que a arena competente para dirimir e responder às indagações contidas na presente consulta é justamente o GT a ser constituído no bojo das ações previstas na Portaria MEC nº 668/2022. Assim, diante da designação de representantes para tratar do assunto em tela em espaço público, amplo, e que, ato contínuo, engloba os diversos atores envolvidos no tema, entendo que seria inoportuna e descabida qualquer manifestação deste Colegiado sobre o assunto.

Deste modo, proponho aos membros da CES que a presente consulta seja devolvida à SERES, com a sugestão de que esta seja remetida à análise e às considerações do GT constituído pela Portaria MEC supracitada.

Enfim, é este o encaminhamento proposto.

II – VOTO DO RELATOR

Responda-se à interessada, nos termos deste Parecer.

Brasília (DF), 6 de outubro de 2022.

Conselheiro Robson Maia Lins – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 6 de outubro de 2022.

Conselheiro Alysson Massote Carvalho – Presidente

Conselheiro Aristides Cimadon – Vice-Presidente