

Americana, 30 de junho de 2017

PARECER

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 111/2017

APRESENTAÇÃO

Atendendo solicitação da Secretaria Executiva da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), a SANTOS JR Consultoria Educacional apresenta neste documento sua análise acerca da pertinência do Projeto de Decreto Legislativo (PDS) Nº 111/2017, de autoria do Senador Humberto Costa (PT-PE), Líder da Minoria no Senado Federal. Este PDS tem como propositura sustar, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos do Decreto 9.057, de 25 de maio de 2017 que regulamentou o art. 80 da Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

HISTÓRICO

O art. 80 da Lei 9394/1996 define as bases para a oferta da educação a distância nos seguintes termos:

Art. 80º. 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;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

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

Atendendo a este dispositivo, o então Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, sob a gestão do Ministro da Educação Fernando Haddad, publicou no Diário Oficial da União de 20 de dezembro de 2005 o Decreto 5.622 de 19 de dezembro de 2005. Este Decreto 5.622/2005, pela abrangência e profundidade com que regulamentou a educação à distância, permitindo seu desenvolvimento nos diversos níveis e sistemas de ensino, mas reconhecidamente pelo desenvolvimento proporcionado para a

educação à distância no ensino superior, ficou conhecido como Marco Regulatório da Educação a Distância (EAD).

Derivou deste ato do Poder Executivo um conjunto de ações e regulamentações de modo a permitir que a educação superior, seja pelo Sistema Federal ou pelos Sistemas Estaduais, através do recurso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), pudesse alcançar lugares diversos e dar acessos diversos à sociedade brasileira. Dito em poucas palavras, a EAD se tornou numa das principais ferramentas de acesso ao ensino superior para diferentes públicos de diferentes localidades.

Seguiram-se ao Decreto 5.622/2005 diversas outras regulamentações que corrigiram suas imperfeições, detalharam definições e regulamentaram procedimentos de modo a preservar a sociedade brasileira através da garantia de uma oferta de educação a distância de qualidade mediante instrumentos efetivos exercidos pelo Ministério da Educação. Dentre as diversas peças publicadas, destacamos:

Decreto Federal 5.773 de 09 de maio de 2006 - Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Portaria Normativa MEC Nº 40 de 12 de dezembro de 2007, consolidada em republicação de 29 de dezembro de 2010 - Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições.

Instrumento de Credenciamento de Instituição de Ensino Superior na Modalidade a Distância, publicado pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) em 2007 – Define os indicadores de qualidade para Credenciamento de IES na modalidade a distância.

Instrumento de Credenciamento de Polos de Apoio Presencial, publicado pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) em 2007 – Define os indicadores de qualidade para Credenciamento de Polos de Apoio Presencial para IES Credenciadas na modalidade a distância para atuação fora de sua Unidade Sede.

Resolução do Conselho Nacional de Educação – Câmara de Educação Superior - Nº 1 de 11 de março de 2016 - Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.

Foram estas e tantas outras regulamentações que permitiram o crescimento, com qualidade, da oferta de educação superior na modalidade à distância. O Brasil saltou, segundo dados do próprio Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) de pouco mais de 59 mil matrículas na educação superior a distância em 2004 (ano da publicação do Decreto 5.622) para 1,3 milhão de matrículas em 2015 (última Censo da Educação Superior publicado pelo INEP). Observe-se que neste ano

de 2015 as matrículas da educação superior EAD já representavam 17% do total de matrículas da educação superior (8 milhões segundo o mesmo INEP). Destacamos também que deste total de matrículas na modalidade EAD, cerca de 90% (1,2 milhão) são em Instituições de Ensino Particulares.

Entretanto, a evolução das tecnologias e principalmente a evolução das Instituições de Ensino Superior apresentaram limites na capacidade de crescimento de matrículas e ingressos para a modalidade a distância, sendo a forma de regulamentação determinada pelo Decreto 5,622/2004 um dos fatores de grande relevância.

Exemplos dos limites impostos pelo Decreto 5.622/2004 eram a obrigatoriedade de manutenção do Credenciamento da Instituição de Ensino Superior também na modalidade presencial e a necessidade de um processo de Credenciamento de cada polo de apoio presencial. O polo, definido como unidade descentralizada para apoio aos alunos matriculados na modalidade EAD e local para implantação das políticas institucionais, através das regulamentações complementares, destacando o Instrumento de Avaliação específico publicado pelo INEP/MEC, tornou-se numa necessidade de alto investimento e determinou para o exercício da modalidade EAD uma relevância exagerada para o aspecto da abrangência territorial. Ou seja, a atuação no ensino superior na modalidade a distância tinha como pré-requisito a manutenção da atividade na modalidade presencial e altos investimentos em unidade físicas, com requisitos qualitativos exagerados, o que selecionava a capacidade de atuação nesta modalidade a empresas com grande capacidade de investimento. Como resultado destes fatores, não unicamente, mas principalmente, segundo os dados do Censo da Educação Superior 2015, publicado pelo INEP/MEC, se selecionarmos as dez maiores Instituições de Ensino Superior (e algumas delas pertencem à mesma mantenedora), teremos o seguinte quadro de distribuição percentual de matrículas da rede particular:

Instituição	Percentual de Matrículas EAD das IES Privadas
UNOPAR	24,1%
UNIERP	9,6%
UNIP	8,9%
UNINTER	8,7%
UNIASSELVI	6,7%
UNIV. ESTÁCIO DE SÁ	5,6%
UNICESUMAR	3,3%
UNISEB	2,2%
UNIMES	1,9%
CLARETIANOS	1,5%
Outras Instituições	27,5%

Os dados acima mostram que apenas dez Instituições concentram 62,5% das matrículas de EAD do ensino superior particular, sendo as duas primeiras de um mesmo grupo econômico (UNOPAR e UNIDERP pertencem à Kroton S.A.) que chegou a buscar autorização do Conselho Administrativo de Defesa Econômica para uma segunda fusão (Kroton e Estácio Participações tiveram processo de fusão negada no CADE).

Por esta análise, ainda que sem tal intenção, a Regulação da Educação a Distância, se não incentivou, ao mesmo permitiu uma elevada concentração de mercado com a concentração de matrículas em poucas Instituições e em grupo ainda menor de mantenedoras.

DOS MÉRITOS DO DECRETO 9.057/2017

A publicação do Decreto 9.057/2017 é notadamente uma tentativa do Poder Executivo de melhorar regulamentação da educação à distância, com especial atenção ao ensino superior. Dentre as inovações introduzidas pelo Decreto, podemos destacar a possibilidade para que uma mantenedora credencie inicialmente e exclusivamente uma Instituição de Ensino Superior na modalidade a distância, regramento para que a Diretriz Curricular Nacional de cada curso de graduação como critério de definição de quais atividades deverão ser desenvolvidas presencialmente e a flexibilização, ainda que criteriosa, para que as Instituições estabeleçam seus polos de apoio presencial ou

ambientes profissionais para atividades dos alunos em locais distantes da sede da mesma.

O conjunto destas inovações permitirá que as atuais Instituições e novas possam atuar com maior abrangência na modalidade EAD, criando condições para uma maior penetração do ensino superior na sociedade e, principalmente, criando novas condições para que a atual concentração de matrículas em poucas mantenedoras seja corrigida, permitindo a pluralidade de oferta.

Contudo, todas essas mudanças foram introduzidas mantendo os ritos processuais de controle e verificação da qualidade das condições de oferta pelas Instituições e suas mantenedoras. O Decreto por si estabelece tal condição como também faz referência à Lei 10.861 de 14 de abril de 2004 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Vejamos os artigos 11 e 13 do Decreto 9057/2017:

Art. 11. As instituições de ensino superior privadas deverão solicitar credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ao Ministério da Educação.

§ 1º O credenciamento de que trata o caput considerará, para fins de avaliação, de regulação e de supervisão de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, a sede da instituição de ensino acrescida dos endereços dos polos de educação a distância, quando previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso. [grifo nosso]

[...]

Art. 13. Os processos de credenciamento e credenciamento institucional, de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância serão submetidos à avaliação in loco na sede da instituição de ensino, com o objetivo de verificar a existência e a adequação de metodologia, de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso.

É muito importante explicar que em consonância com esta Lei 10.861 de 14 de abril de 2004, entre outras peças da legislação, foi publicada a Portaria Normativa MEC Nº 40 de 12 de dezembro de 2007 e republicada em 29 de dezembro de 2010. Esta Portaria Normativa estabelece o fluxo processual para os processos de credenciamento e credenciamento de Instituição de Ensino Superior, além dos processos de autorização e reconhecimento de curso de graduação. Dentre tais definições está regulamentada a especificidade a ser dada para os cursos da área de saúde, vejamos o texto desta Portaria:

Art. 29. Os pedidos de autorização de cursos de Direito, Medicina, Odontologia e os demais referidos no art. 28, § 2º do Decreto nº 5.773, de 2006, sujeitam-se

a tramitação própria, nos termos desta Portaria Normativa. (NR)

§ 1º Nos pedidos de autorização e reconhecimento de curso de graduação em Direito, será aberta vista para manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pelo prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, a requerimento da OAB.

§ 2º Nos pedidos de autorização de cursos de graduação em Medicina, Odontologia e os demais referidos no art. 28, § 2º do Decreto nº 5.773, de 2006, será aberta vista para manifestação do Conselho Nacional de Saúde (CNS), pelo prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, a requerimento do CNS.

Como esclarecimento, vale citar que o citado § 2º do Decreto nº 5.773 foi alterado pelo Decreto 8754 de 10 de maio de 2016, onde a redação atualizada assim ficou:

§ 2º 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, respectivamente.

Portanto, o Decreto 9057/2017, ao manter as demais bases da legislação correlata que trata dos critérios para oferta de cursos da área de saúde mantém também a garantia para que o Conselho Nacional de Saúde se manifeste em todos os casos.

Outro aspecto de grande relevância, o Decreto 9057/2017 reforça a especificidade dos cursos para que se estabeleçam as condições de oferta, vejamos seu artigo 4º:

Art. 4º 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.

Mais uma vez, fica evidente que o Decreto 9057/2017 promoveu inovações e oportunidades para expansão da educação superior, mantendo critérios de qualidade para a oferta, ritos processuais já consolidados e resguarda as especificidades para os cursos da área de saúde.

E como se o bom senso já não fosse suficiente para compreensão da importância desta ação do Poder Executivo ao publicar tal Decreto, retomemos algumas das metas do Plano Nacional de Educação para os quais ele contribui decisivamente:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula da educação superior para 50% (cinquenta por cento) e 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.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

A relação entre o Decreto 9057/2017 é mais do que evidente. Ainda assim, vale destacar que especificamente sobre a Meta 12 esta peça tem uma contribuição adicional. Vejamos seu artigo 12:

Art. 12. As instituições de ensino superior públicas dos sistemas federal, estaduais e distrital ainda não credenciadas para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ficam automaticamente credenciadas, pelo prazo de cinco anos, contado do início da oferta do primeiro curso de graduação nesta modalidade, condicionado à previsão no Plano de Desenvolvimento Institucional. Parágrafo único. As instituições de ensino de que trata o caput ficarão sujeitas ao recredenciamento para oferta de educação na modalidade a distância pelo Ministério da Educação, nos termos da legislação específica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Projeto de Decreto Legislativo (PDS) Nº 111/2017, de autoria do Senador Humberto Costa (PT-PE), tem como propositura sustar, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos do Decreto 9.057/2017. Para tanto, apresenta a seguinte Justificação:

O Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, da Presidência da República, publicada no Diário Oficial da União nº. 100, Seção I, de 26 de maio de 2017, tem como objetivo revogar o Decreto nº 5622, de 19 de dezembro de 2005, e estabelecer critérios e regras para ensino à distância.

Desde sua publicação muitas polêmicas vêm sendo levantadas entre os especialistas na área de educação. Inclusive sobre a permissão de estabelecer ensino na modalidade EAD para o ensino fundamental. Questão, essa, com a promessa de revogação já pelo governo.

Porém, muitas outras polêmicas vêm sendo debatidas entre os especialistas em educação. Uma delas é a permissão para criação de cursos EaD mesmo em instituições que não possuam o mesmo curso presencialmente. Outra polêmica é o credenciamento automático das instituições de ensino superior públicas, sem prévia autorização pelo MEC.

Um dos pontos mais delicados, é que o Conselho Nacional de Saúde discute há

muito tempo a impossibilidade de cursos na área de saúde na modalidade à distância.

Inclusive foi homologada pelo Ministro da Saúde, a Resolução CNS 515/2016, elaborada e discutida no pleno do CNS. A resolução traz em seu artigo 1º:

Posicionar-se contrário à autorização de todo e qualquer curso de graduação da área da saúde, ministrado totalmente na modalidade Educação a Distância (EaD), pelos prejuízos que tais cursos podem oferecer à qualidade da formação de seus profissionais, bem como pelos riscos que estes profissionais possam causar à sociedade, imediato, a médio e a longo prazos, refletindo uma formação inadequada e sem integração ensino/serviço/comunidade.

Mais uma vez, o Governo Federal, por intermédio do MEC decide uma questão delicada, sem ao menos discutir com os movimentos sociais. Há uma divergência entre as posições dos Ministros da Saúde e da Educação.

Para tanto, recomendo a sustação deste Decreto

Analisando os argumentos, o PDS Nº 111/2017 não se justifica. Vejamos alguns de seus principais argumentos. Sobre a permissão para autorização de cursos a distância em Instituições que não os tenha na modalidade presencial, considerando os critérios de qualidade que o decreto 9057/2017 que já explicitamos, não há qualquer base para sua defesa. O Ministério da Educação já consolidou, desde o Decreto 5622/2005, a prática de publicação de ato autorizativo independente por modalidade, consignando para este o rigor processual e dos critérios de qualidade preconizados pela Lei 10.861/2004.

Sobre a determinação do credenciamento para as IES públicas, tema já comentado neste parecer, sua prática objetiva atender ao Plano Nacional de Educação e a exigência do credenciamento destes Instituições dentro dos parâmetros de qualidade também já preconizados pela Lei 10.861/2004 não traz qualquer prejuízo para a sociedade brasileira.

Por fim, sobre a divergência entre os Ministérios da Educação e da Saúde, ela não existe. Conforme demonstrado, a Portaria Normativa MEC Nº 40/2007 já define os cursos da área de saúde com tramitação de autorização específica. Além do mais, o artigo 4º do próprio Decreto 9057/2017, ao determinar que as Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação como critério para definição das atividades presenciais a serem exigidas está, em pleno sentido, obrigando que atividades como o estágio curricular, práticas de ensino clínico e tantos outros componentes curriculares ocorram presencialmente. Não há, portanto, para estes cursos, a possibilidade de uma autorização para que sejam ministrados totalmente na modalidade EAD.

Por tudo isto, considerando o histórico de evolução da legislação relacionada à

educação superior à distância, os méritos do Decreto 9057/2017 no aperfeiçoamento da oferta da modalidade EAD, os rigores do controle de qualidade determinado pela Lei 10.861/2004 que garantem a eficácia do próprio Decreto 9057/2017, a SANTOS JR entender, por este parecer, que o PDS Nº 111/2017 não se justifica.

A SANTOS JR Consultoria Educacional entrega este parecer à Secretaria Executiva da Associação Brasileira de Educação a Distância e autoriza a ela que divulgue e utilize o documento conforme seu interesse. Da mesma sorte, a SANTOS JR recomenda que este parecer seja levado a conhecimento aos Senhores Senadores da República para que tomem conhecimento de elementos importantes que cercam a propositura do PDS Nº 111/2017.

Americana 30 de junho de 2017,


Prof. Dr. Jair dos Santos Júnior
Diretor Presidente
SANTOS JR. Consultoria Educacional
www.santosjunior.com.br
Fone: (19) 3468 4364