

Estudo técnico sobre as Portarias Normativas que dispõem sobre os procedimentos para regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância

1- Instrumentos normativos em análise

O Ministério da Educação, partindo do princípio do seu poder de regulamentação da educação, baixou a Portaria Normativa nº 2, em 10 de janeiro de 2007, dispondo sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade de EAD.

A norma legal, publicada no Diário Oficial da União de 11 de janeiro, foi modificada parcialmente por meio da Portaria Normativa nº 3, de 9 de fevereiro de 2007 (DOU de 13), alterando tão somente um prazo antes fixado, sem trazer maiores conseqüências na essência do intuito inicial.

As portarias decorrem especialmente do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 que, por sua vez, regulamentou uma parte do artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

2. - Aspectos formais e abrangência

A Portaria Normativa nº 2 contém seis artigos sendo cinco subdivididos em diversos parágrafos. Já a de nº 3 possui apenas dois artigos.

Ambas não revogaram normas antes vigentes e se aplicam apenas às instituições de educação superior.

3. - Pré-requisito necessário para credenciamento para desenvolvimento de programas de EAD

Somente poderão ser credenciadas instituições de ensino superior que já estejam devidamente credenciadas no sistema federal, nos sistemas estaduais ou no sistema do Distrito Federal.

Isso significa que nenhuma organização pode requerer permissão para já começar com programas de EAD.

Primeiramente tem que se submeter às regras previstas para os cursos presenciais, na forma das regras comuns definidas pelo Ministério da Educação (e aplicáveis às universidades, centros universitários e faculdades mantidas pela União ou por mantenedoras privadas) ou pelos Sistemas de Ensino dos Estados e do DF (para as sob administração dos

governos estaduais, do DF ou dos municípios, por meio das estruturas próprias ou através das autarquias ou fundações de direito público).

A medida é restritiva e impede que possa surgir uma instituição tão somente para programas de EAD.

Representa um retrocesso eis que pelas regras anteriores era possível que não fossem oferecidos cursos presenciais.

Tais disposições constam do artigo 1º da portaria normativa.

Há previsão de que os credenciamentos possam partir, portanto, de quem já oferece cursos de graduação e pós-graduação ou, tão somente, pelas de quarto grau (instituições de pesquisa científica e tecnológica).

4. - Mestrados e doutorados

Mais uma vez fica explícito de que os mestrados e doutorados na modalidade de EAD estão sujeitos às normas da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior) e de expedição de ato autorizativo específico.

5. - Pagamento de taxa de avaliação in loco

Existe citação à obrigatoriedade de pagamento prévio de taxa de avaliação in loco, fixada na Lei nº 10.870, de 2004. Referido valor será calculado tomando por base além da unidade central da IES, a quantidade de pólos presenciais.

Caso a entidade tenha previsão de muitos pólos os quantitativos serão enormes e provavelmente inviabilizarão a expansão acelerada da EAD, especialmente nas organizações não estatais. As IES públicas podem deixar de pagar esse tributo, na forma da legislação específica.

6. - Documentos para a entrada e tramitação dos processos

Os pleitos de credenciamento serão instruídos com os documentos usuais fixados pelo MEC, adicionando-se as provas de existência de estrutura física e tecnológica e recursos humanos adequados e suficientes à oferta de educação superior a distância.

7. - Referenciais de qualidade

A portaria reporta-se também aos referenciais de qualidade, contudo sem claramente dizer quais são.

Os mesmos constam, contudo, da página oficial do Ministério da Educação e são os aplicáveis nos mecanismos de avaliação.

8. - Momentos e pólos presenciais

Há exigência de momentos presenciais obrigatórios e de existência de pólos que são definidos como unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância.

É exigido o credenciamento prévio dos pólos que deverão possuir a suficiência estrutura física e tecnológica e de recursos humanos.

Certa complexidade adicional existe para as instituições vinculadas aos sistemas de ensino estaduais (e do DF) eis que quando funcionarem fora da Unidade da Federação da sede, terão que possuir autorização das autoridades do sistema federal.

9. - Inclusão de aspectos sobre EAD nos Planos de Desenvolvimento Institucional

A portaria registra que os cursos de EAD ofertados pelas instituições devam estar previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional.

Caso não constem dos PDIs vigentes deve haver aditamento.

10. - Supervisão

A portaria refere-se à SEED sem explicitar o que é.

Para os que convivem com a EAD sabe-se que é a Secretaria de Educação a Distância do MEC contudo, sob o prisma de técnica legislativa, é uma falha que precisa ser corrigida por outra portaria normativa.

O texto legal fala que as IES e cursos na modalidade a distância sujeitam-se à supervisão, a qualquer tempo, podendo ser feita pela "SEED ou órgão de supervisão competente".

Há menção a figura de "auditorias", além de apresentação de documentos, prestação de informações e realização de avaliações.

11. - Poder de adotar suspensão de atividades, como medida cautelar

A portaria reforça o disposto no Decreto de 2006 e permite que o Ministério da Educação use o princípio da medida cautelar para suspender o ingresso de estudantes, quando forem constatadas irregularidades.

12. - Aplicação das disposições da Portaria às instituições já credenciadas

Há efeitos práticos de retroatividade da norma jurídica, tendo em vista que disposição expressa afirma que as instituições credenciadas para oferta de EAD deverão observar as disposições transitórias constantes do artigo 5º.

No sistema de avaliação do ciclo 2007/2009 (previsto em outra portaria ministerial) o MEC observará as disposições da portaria em estudo.

Mais uma vez existe referência à taxa de avaliação in loco na parte final do ato normativo, sendo claro que as mantenedoras deverão pagá-la tomando por base cada pólo de apoio presencial em funcionamento.

É permitida que exista a reestruturação e aglutinação dos pólos em funcionamento, sendo fixada a data-limite de 15 de agosto de 2007 para esse procedimento.

Um ponto relevante e que atinge diretamente às IES com programas de EAD em funcionamento diz que consideram-se pólos de apoio presencial em funcionamento os que constam do Cadastro de Instituições e Cursos de Educação Superior (Sied-Sup) e integram da lista oficial inserida na página eletrônica do INEP.

Vê-se uma outra falha de técnica legislativa pois não existe especificação que se refere ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Foi concedido um prazo de 30 dias contados da publicação da Portaria Normativa nº 2 para que as IES requeressem a retificação da lista oficial dos pólos, por falhas ou incorreções dos órgãos do MEC. Tal termo foi prorrogado para 16 de fevereiro de 2006 através da Portaria Normativa nº 3, já mencionada.

O INEP ficou com prazo de trinta dias, prorrogáveis por igual período, para decidir sobre os pedidos de retificação da lista.

Por fim registra o direito do MEC considerar irregular os pólos que funcionarem sem a expedição de ato autorizativo e aplicar as medidas cautelares para suspender o ingresso de alunos, dentre outras conseqüências práticas.

13. - Vigência

A Portaria Normativa nº 2 entrou em vigor no dia 11 de janeiro de 2007, data de sua publicação no Diário Oficial da União.

14. - Considerações finais

Sob o prisma legislativo a portaria possui apenas pequenas falhas de técnica legislativa mas, no conjunto, encontra-se bem estruturada, não devendo ser atacada quanto à forma.

Não obstante é inconstitucional em alguns itens, a exemplo do que ocorre no Decreto em que a sustenta e nas leis que dão a origem aos pressupostos básicos.

A Constituição Federal abriga o princípio federativo e prevê que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não são subordinados à União.

A LDB respeitou essa norma, ao estabelecer as atribuições dos Sistemas de Ensino. Não obstante afrontou a Carta Magna no artigo 80 que trata da educação a distância. Nesse ponto diz que o credenciamento das entidades para ministrar programas de EAD deva ser feito pela União.

A matéria ainda não foi submetida à análise do Supremo Tribunal Federal e, por inexistir a declaração de inconstitucionalidade, permanece em vigor.

As normas infra-legais (decretos e portarias) que se apóiam nesse ponto da LDB repetem e até mesmo reforçam os erros.

Um segundo item vincula-se à cobrança de taxas para que o Poder Público cumpra uma determinação constitucional: o de avaliação da qualidade do ensino.

A matéria está sob análise no STF em Ação Direta de Inconstitucionalidade ainda não julgada. Caso a instância máxima do Poder Judiciário entenda que a Lei nº 10.870 é inconstitucional as instituições terão o direito de pedido de restituição de tudo o que vem sendo pago aos cofres do governo.

O mais grave não se vincula aos detalhes mas sim à aspectos de visão de futuro para o desenvolvimento brasileiro.

As desigualdades regionais são imensas e exigir que os pólos de apoio presencial tenham as mesmas condições de infra-estrutura e recursos humanos da sede da organização é um absurdo. Alijará as regiões menos favorecidas do progresso que poderia chegar via EAD.

Os elevados custos que passaram a ser exigidos, especialmente das mantenedoras privadas, fará com que a rede nacional de educação a distância se reduza sensivelmente, a curto prazo.

Atingirá, de forma imediata, aos alunos que terão que deixar de estudar por absoluta falta de opção.

Nota-se também que o Executivo Federal está instalando pólos para oferta de cursos das instituições públicas sem que sejam observadas as normas da legislação comum. É uma nítida forma de tratamento desigual aos que, pela lei, são iguais.

Em nenhuma lei, decreto ou portaria vê-se roteiros diferentes a serem seguidos pelas instituições, quer públicas, quer privadas. Contudo, a prática adotada pelos setores do Ministério da Educação são diferentes.

No caso específico da educação a distância há várias universidades federais credenciadas para ministrarem programas sem que sequer tenham recebido um Parecer favorável do Conselho Nacional de Educação. Credenciaram-se como projetos experimentais sem na verdade sê-los, por portarias sem respaldo legal.

Compete à sociedade organizada fazer com que todos tenham o mesmo tratamento igualitário preconizado em nossa Constituição Federal.

Rio de Janeiro, 15 de fevereiro de 2007

João Roberto Moreira Alves
Presidente do Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação
Presidente da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional
Diretor da Associação Brasileira de Educação a Distância

Orientações elaboradas pelo
Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação
www.ipae.com.br e-mail ipae@ipae.com.br
(21) 3905-0964
Rio de Janeiro – RJ

Anexos:

- a) Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007
- b) Portaria Normativa nº 3, de 9 de fevereiro de 2007

PORTARIA NORMATIVA N o 2, DE 10 DE JANEIRO DE 2007

Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições, considerando o disposto no art. 80 da Lei n o 9.394, de 20 de dezembro de 1996; na Lei n o 10.861, de 14 de abril de 2004; na Lei n o 10.870, de 19 de maio de 2004; no Decreto n o 5.622, de 19 de dezembro de 2005, no Decreto n o 5.773, de 9 de maio de 2006, resolve:

Art. 1º O credenciamento de instituições para oferta de educação na modalidade a distância (EAD) deverá ser requerido por instituições de educação superior já credenciadas no sistema federal ou nos sistemas estaduais e do Distrito Federal, conforme art. 80 da Lei n o 9.394 de 20 de dezembro de 1996 e art. 9 o do Decreto n o 5.622, de 19 de dezembro de 2005.

§ 1º O pedido de credenciamento para oferta de EAD observará, no que couber, as disposições processuais que regem o pedido de credenciamento, na forma dos artigos 12 a 19 e 26 do Decreto n o 5.773 de 2006 e artigos 12 a 15 e 26 do Decreto n o 5.622, de 2005.

§ 2º O pedido de credenciamento para EAD será instruído com os documentos necessários à comprovação da existência de estrutura física e tecnológica e recursos humanos adequados e suficientes à oferta da educação superior a distância, conforme os requisitos fixados pelo Decreto n o 5.622, de 2005 e os referenciais de qualidade próprios.

§ 3º Os pedidos de credenciamento para EAD das instituições que integram o sistema federal aproveitarão os documentos juntados por ocasião do pedido de credenciamento ou credenciamento em vigor, com as devidas atualizações, acrescidos das informações específicas sobre as condições de oferta de EAD.

§ 4º Os pedidos de credenciamento para EAD de instituições que integram os sistemas estaduais de educação superior serão instruídos com a comprovação do ato de credenciamento pelo sistema competente, além dos documentos e informações previstos nos §§ 2 o e 3 o .

§ 5º Para tramitação do pedido deverá ser efetuado o recolhimento da taxa de avaliação, cujo cálculo deverá considerar as comissões necessárias para a verificação in loco de cada pólo presencial indicado no Plano de Desenvolvimento Institucional, tendo em vista o art. 3 o . da Lei n o 10.870/04.

§ 6º O pedido de credenciamento de instituição de educação superior para EAD tramitará em conjunto com o pedido de autorização de pelo menos um curso superior na modalidade a distância, nos termos do art. 67 do Decreto n o 5.773, de 2006.

§ 7º O credenciamento da instituição para EAD observará, no que couber, as disposições que regem o credenciamento de instituições de educação superior.

§ 8º As instituições de pesquisa científica e tecnológica credenciadas para a oferta de cursos de pós-graduação lato sensu poderão requerer credenciamento específico para EAD, observadas as disposições desta Portaria, além das normas que regem os cursos de especialização.

§ 9º O credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado na modalidade a distância sujeitase à competência normativa da CAPES e à expedição de ato autorizativo específico.

Art. 2º O ato autorizativo de credenciamento para EAD, resultante do processamento do pedido protocolado na forma do art. 1º, considerará como abrangência para atuação da instituição de ensino superior na modalidade de educação a distância, para fim de realização dos momentos presenciais obrigatórios, a sede da instituição acrescida dos endereços dos pólos de apoio presencial.

§ 1º Pólo de apoio presencial é a unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância, conforme dispõe o art. 12, X, c, do Decreto nº 5.622, de 2005.

§ 2º Os momentos presenciais obrigatórios, compreendendo avaliação, estágios, defesa de trabalhos ou prática em laboratório, conforme o art. 1º, § 1º, do Decreto nº 5.622, de 2005, serão realizados na sede da instituição ou nos pólos de apoio presencial credenciados.

§ 3º A instituição poderá requerer a ampliação da abrangência de atuação, por meio do aumento do número de pólos de apoio presencial, na forma de aditamento ao ato de credenciamento, nos termos do § 4º do art. 10 do Decreto nº 5.773, de 2006.

§ 4º O pedido de aditamento será instruído com documentos que comprovem a existência de estrutura física e recursos humanos necessários e adequados ao funcionamento dos pólos, observados os referenciais de qualidade, além do comprovante de recolhimento da taxa de avaliação in loco, nos art. 1º, § 4º.

§ 5º No caso do pedido de aditamento ao ato de credenciamento para EAD visando o funcionamento de pólo de apoio presencial no exterior, o recolhimento da taxa será complementado pela instituição com a diferença do custo de viagem e diárias dos avaliadores no exterior, conforme cálculo do INEP.

§ 6º O pedido de ampliação da abrangência de atuação, nos termos deste artigo, somente poderá ser efetuado após o reconhecimento do primeiro curso a distância da instituição.

Art. 3º A oferta de cursos superiores de EAD sujeita-se a pedido de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, dispensada a autorização para instituições que gozem de autonomia, exceto para os cursos de Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia, na forma da legislação.

§ 1º Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de EAD de instituições integrantes do sistema federal devem tramitar perante os órgãos próprios do Ministério da Educação, observando-se, no que couber, dos arts. 27 a 44 do Decreto n o 5.773, de 2006.

§ 2º Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de EAD de instituições integrantes dos sistemas estaduais, nos termos do art. 17, I e II, da Lei n o 9.394, de 1996, devem tramitar perante os órgãos estaduais competentes, a quem caberá a respectiva supervisão.

§ 3º Os cursos referidos no § 2 o cuja parte presencial for executada fora da sede, em pólos de apoio presencial, devem requerer o credenciamento prévio do pólo, com a demonstração de suficiência da estrutura física e tecnológica e de recursos humanos para a oferta do curso, pelo sistema federal, na forma do artigo 2 o .

§ 4º Os cursos das instituições integrantes dos sistemas estaduais cujos momentos presenciais obrigatórios forem realizados em pólos de apoio presencial fora do Estado sujeitam-se a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento das autoridades do sistema federal.

§ 5º A existência de cursos superiores reconhecidos ofertados pelas IES na modalidade presencial, ainda que análogos aos cursos superiores a distância, não exclui a necessidade de processos distintos de reconhecimento de cada um desses cursos pelos respectivos sistemas de ensino.

§ 6º Os cursos de EAD ofertados pelas instituições dos sistemas federal e estaduais devem estar previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional apresentado pela instituição por ocasião do credenciamento.

Art. 4º As instituições e cursos superiores na modalidade a distância sujeitam-se a supervisão, a qualquer tempo, nos termos dos arts. 45 a 57 do Decreto n o 5.773, de 2006.

§ 1º A SEED ou órgão de supervisão competente poderá, no exercício de sua atividade de supervisão, nos limites da lei, determinar a apresentação de documentos, prestação de informações e a realização de avaliações e auditorias necessárias à demonstração do cumprimento dos requisitos de legalidade e qualidade previstos no art. 209 da Constituição Federal.

§ 2º A atividade de supervisão do Poder Público buscará resguardar o interesse público e, em especial, a proteção dos estudantes.

§ 3º O funcionamento irregular de instituição, incluídos os pólos de atendimento presencial, ou curso superior a distância enseja a adoção do disposto no art. 11 do Decreto n o 5.773, de 2006, em especial medida cautelar de suspensão do ingresso de estudantes, caso isso se revele

necessário a evitar prejuízo a novos alunos, com fundamento no art. 45 da Lei n o 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 5º As instituições credenciadas para oferta de educação a distância deverão observar as disposições transitórias constantes deste artigo.

§ 1º As condições de oferta de educação a distância serão verificadas por ocasião da avaliação institucional externa, no ciclo avaliativo 2007/2009, compreendendo as instalações na sede e nos pólos de apoio presencial em funcionamento.

§ 2º O cálculo da taxa de avaliação deverá considerar as comissões necessárias para a verificação in loco de cada pólo de apoio presencial em funcionamento.

§ 3º É facultada a reestruturação ou aglutinação de pólos em funcionamento até o dia 15 de agosto de 2007.

§ 4º No processo de recredenciamento subsequente à avaliação institucional será decidida a abrangência de atuação da instituição com a divulgação do respectivo conjunto de pólos de apoio presencial, definindo-se a situação dos pólos de apoio presencial em funcionamento previamente à edição desta Portaria.

§ 5º Consideram-se pólos de apoio presencial em funcionamento previamente à edição desta Portaria aqueles que ofereçam curso regularmente autorizado ou reconhecido, com base no Cadastro de Instituições e Cursos de Educação Superior (Sied-Sup), e integrantes da lista oficial inserida na página eletrônica do INEP.

§ 6º As instituições têm prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação desta Portaria, para requerer, fundamentadamente, a retificação da lista oficial referida no § 5º, caso os dados do Cadastro apresentem incorreção por falha dos órgãos do MEC.

§ 7º O INEP decidirá sobre os pedidos de retificação da lista, em 30 (trinta) dias prorrogáveis por mais 30 (trinta), nos termos do art. 49 da Lei n o 9.784/99.

§ 8º O funcionamento de pólo não constante da lista referida no § 5º sem a expedição do ato autorizativo, após a edição desta Portaria, caracteriza irregularidade, nos termos do art. 11 do Decreto n o 5.773 de 2006.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FERNANDO HADDAD



PORTARIA NORMATIVA Nº 3, DE 9 DE FEVEREIRO DE 2007

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições legais, resolve:

Art. 1º Prorrogar o prazo previsto no art. 5º, § 6º da Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007, publicada no D.O.U de 11 de janeiro de 2007, Seção 1, página 08, até o dia 16 de fevereiro de 2007.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FERNANDO HADDAD