

INTERESSADO: FORUM NACIONAL DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO
ASSUNTO: PACTO DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO PARA A
OFERTA DE CURSOS A DISTÂNCIA
RELATOR: CONSELHEIRO ARTHUR RIBEIRO DE SENNA FILHO

PARECER CEE/PE Nº 78/2002 - Comissão Especial

APROVADO PELO PLENÁRIO EM 30/9/2002.

1. INTRODUÇÃO

A Presidência do Conselho Estadual de Educação de Pernambuco - CEE/PE, através da Portaria nº 7, de 26/8/2002, instituiu Comissão Bicameral, integrada pelos Conselheiros Antônio Carlos Maranhão de Aguiar, Armando Reis Vasconcelos, Arthur Ribeiro de Senna Filho e Lúcia Carvalho Pinto de Melo, com a finalidade de elaborar Parecer sobre a proposta de *Pacto dos Conselhos Estaduais de Educação para Oferta de Cursos a distância*, cujo texto se apresenta e se comenta no item 4, bem como de promover debates sobre a modalidade de Educação a distância.

2. A PAUTA LEGAL DA ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

A modalidade de Educação a distância encontra respaldo na Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, proibida a sua utilização para a oferta do ensino fundamental¹, exceto através da Educação de Jovens e Adultos², sendo utilizada também para a capacitação de professores³.

De modo geral, a Educação a distância está regulada pelo art. 80 da LDB, assim:

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

¹. Art. 32. O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: ... § 4º. O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

². Art. 87. ... § 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá: ... II - prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados.

³. Art. 87. ... § 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.

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.*

De logo, para que não reste dúvida sobre o que se disse, acima, a respeito da proibição de oferta de ensino fundamental regular através da modalidade a distância, a regra do § 4º do art. 32⁴ funciona como exceção necessária e eficaz ao art. 80, *caput*.

O art. 80 da LDB, aí incluída a acreditação de programas de Educação a distância, foi regulamentado pelo Decreto nº 2.494, de 10/2/1998, destacando-se:

Art. 8º. Nos níveis fundamental para jovens e adultos, médio e educação profissional, os sistemas de ensino poderão credenciar instituições exclusivamente para a realização de exames finais, atendidas as normas gerais da educação nacional.

...

Art. 11. Fica delegada competência ao Ministro de Estado da Educação e do desporto, em conformidade ao estabelecido nos arts. 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, para promover os atos de credenciamento de que trata o § 1º do art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, das instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das instituições de educação profissional em nível tecnológico e de ensino superior dos demais sistemas.

Art. 12. Fica delegada competência às autoridades integrantes dos demais sistemas de ensino de que trata o art. 8º da Lei nº 9.394, de 1996, para promover os atos de credenciamento de instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições, para oferta de cursos a distância dirigidos à educação de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional de nível técnico.

Para a União Federal, a delegação de competência é prevista pelo Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967, assim:

Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

⁴. Vide nota 1.

Art. 12. É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.

Parágrafo único. O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto da delegação.

Isto posto, a análise da acreditação - credenciamento de instituições e autorização de programas - suscita o esclarecimento dos seguintes aspectos:

- 2.1. credenciamento;
- 2.2. autorização;
- 2.3. organização político-administrativa do Estado brasileiro: forma federal de Estado e possibilidades de delegação de competência respeitante às autonomias das entidades federadas;
- 2.4. conceito de competência.

2.1. CREDENCIAMENTO

No sentido legal referido pelo art. 80 da LDB, credenciar significa verificar, avaliar, constatar e permitir o funcionamento de instituição de ensino, frente à sua organização administrativa e às condições de pretérita ou futura autorização de funcionamento de cursos e programas.

Se, no Brasil, tradicionalmente, o Estado secundarizou a avaliação das instituições de ensino - em todos os níveis -, com a nova LDB, credenciar é prerrogativa e processo que vêm tomados pela idéia de **CERTIFICAÇÃO DE QUALIDADE INSTITUCIONAL PELO PODER PÚBLICO**. Daí, tem-se idéia da importância do credenciamento para uma sociedade carente de Educação e de informação sobre a sua oferta.

2.2. AUTORIZAÇÃO

A autorização é modalidade de delegação de serviço público - ao lado da concessão e da permissão -. A autorização, em termos educacionais, a teor do art. 209 da Constituição Federal⁵, refere-se a curso ou programa espelhado em projeto específico, que funcionará a título precário, até a eventual ulterior fase de reconhecimento ou não, nos termos da LDB:

Art. 80. ...

§ 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.

⁵. Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições : I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

Por oportuno, enfatize-se que, de acordo com o § 3º, as normas para produção, controle e avaliação de programas de Educação a distância e sua autorização cabem aos respectivos sistemas de ensino. Daí, verifica-se:

2.2.1. a LDB reservou o credenciamento de instituições ofertantes de Educação a distância à União Federal (art. 80, § 1º); e

2.2.2. a autorização aos respectivos sistemas de ensino (art. 80, § 3º).

2.3. A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO: FORMA FEDERAL DE ESTADO E POSSIBILIDADES DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA RESPEITANTE ÀS AUTONOMIAS DAS ENTIDADES FEDERADAS

A adoção da forma federal concebida para os Estados Unidos da América do Norte, sem a discussão de sua pertinência e adequação, associada à falta de autonomia política das partes e à histórica fragilidade das instituições, vem provocando, no Brasil, enorme confusão entre o "federal e o nacional", aliás, idéias sem simetria.

Federal é a forma de organização político-administrativa do Estado brasileiro, para o atingimento das finalidades de Estado, coexistindo poder central e poderes descentralizados, cada qual com seu próprio ordenamento jurídico, autoconstituindo-se, auto-administrando-se autonomamente - o pleonismo é enfático -. Eis o primeiro princípio de explicação do Estado federal: a autonomia de suas partes.

A esse princípio, soma-se o da participação dos poderes descentralizados ou autônomos, nas decisões do poder central, submetendo-se a essas decisões, já que delas participaram.

Enfatize-se, não há submissão de uma a outra entidade federada, mas apenas vinculação às decisões comuns, abstendo-se os Estados-membros, por consequência, da invocação da soberania, que se preserva à União Federal.

A lógica é a da inexistência de hierarquia entre as partes do Estado federal, já que atuam por competências próprias, no máximo concorrentes, e jamais sobrepostas. É aparente a hierarquia entre as partes do Estado federal, o que só se explica na perspectiva política.

Para além de forma, federal é, portanto, um dos âmbitos da organização político-administrativa, paralelo ao âmbito estadual, do qual decorre, como descentralização administrativa, o âmbito municipal.

Para exemplificar, dentro de nossa temática educacional, observamos inexistir, no Brasil, uma Educação Nacional, mas, diferentemente, a Educação organizada acompanhando a descentralização político-administrativa do Estado, com quatro possibilidades de sistema de ensino: Federal, estadual, municipal e do Distrito Federal.

Acompanhar a descentralização político-administrativa do Estado brasileiro foi a opção do legislador para a organização da Educação brasileira. Ainda descentralizadamente, poderia ter optado por outra divisão, a exemplo de regiões geográficas ou administrativas.

Em nossa temática, ainda, observamos a discrepância contida em Lei de Diretrizes e Bases da Educação, afirmada **NACIONAL**, mas que a consagra organizada em 5.474 sistemas autônomos, sendo 1 federal, 26 estaduais, 1 distrital e 5.446 municipais.

A conclusão parcial é de que o nacional é o todo sem dever respeito à autonomia das partes político-administrativas.

2.4. CONCEITO DE COMPETÊNCIA

Competência, na organização político-administrativa do Estado brasileiro, é faculdade legal de entidade - União Federal, Estados-membros, Distrito Federal e municípios -, de seus Poderes - Executivo, Legislativo e, quando o caso, Judiciário -, dos órgãos dessas entidades e Poderes e, ainda, de agentes do Estado, para a tomada de decisões e prática de atos.

No Brasil, o princípio geral de repartição de competências entre as entidades federadas é o da predominância dos interesses, conforme sejam nacionais - para a União Federal -, regionais - para os Estados-membros e Distrito Federal - e locais - para os municípios -.

A fixação do regime de competências é a grande chave de entendimento do Estado federal - com poderes e ordenamentos jurídicos descentralizados -, impedindo o conflito de competências e fazendo com que cada entidade federada atue por competência própria, ainda que concorrente.

3. ANÁLISE DA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA DE QUE TRATAM OS ARTS. 8º E 12 DO DECRETO FEDERAL Nº 2.494, DE 10/2/1998

A Educação a distância extrapola fronteiras administrativas, políticas e geográficas, tomando importância para além dos sistemas de ensino. Factualmente, o credenciamento e o controle de suas credenciadas só poderiam caber à União Federal, como questão nacional e de competência exclusiva; e, por isso, indelegável para sistemas de ensino.

O uso da expressão *União* pelo § 1º do art. 80 da LDB evidencia o caráter nacional do credenciamento de instituições ofertantes de Educação a distância, até porque a lógica é de validade nacional também de seus diplomas e certificados.

A delegação da competência de credenciamento pelos arts. 8º e 12 do Decreto nº 2.494, de 10/2/1998, encerra conflito entre normas de diferentes hierarquias.

Efetivamente, a LDB não dá guarida à medida, não oferece fundamento de validade ao Decreto, justo porque ele dá providência diferente daquilo que a LDB prescreve, sem que seja o ato legislativo hábil para a mudança, muito embora continue com eficácia, o que significa não se poder deixar de aplicá-lo. Não sob esse argumento.

Para esse argumento, a solução de conflito legal dá-se pelo controle do Poder Judiciário ou, já que passado pelo inerente controle do Poder Executivo, por revisão deste.

Por outro lado, delegação de competência é delegação de poder, de representação, unilateralmente possível, dentro de uma mesma esfera administrativa, sob a invocação de poder hierárquico, tal como ocorre com a hipótese do art. 11 do Decreto nº 2.494, de 10/2/1998, com fundamento nos arts. 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967, que organiza a Administração Pública Federal.

Diferentemente, desde que haja o envolvimento de pessoas jurídicas de direito público interno de diferentes esferas administrativas, a delegação de poderes de representação para o exercício de competência depende de celebração de acordo, de pacto, de convênio, de contrato, em última instância, para a fixação das condições e da concordância da parte delegada.

4. ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DO PACTO DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO PARA A OFERTA DE CURSOS A DISTÂNCIA

O reconhecimento da extraterritorialidade da Educação a distância é a grande motivação do **PACTO DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO PARA A OFERTA DE CURSOS A DISTÂNCIA**.

Ocorre que o **PACTO** leva em consideração um dos aspectos da acreditação de cursos e programas, qual seja, o credenciamento, fazendo-o simultâneo com a autorização pelos respectivos sistemas de ensino (art. 80, § 3º).

Com essas ressalvas, passamos a fazer a análise de cada uma de suas cláusulas.

Cláusula Primeira

No caso de instituição credenciada e autorizada pelo Conselho Estadual de Educação do território onde se localiza a sua sede, pretender atuar em outro Estado, matriculando alunos para estudos realizados individualmente, seja por módulos de auto-aprendizagem, seja por meios eletrônicos, os alunos recebem certificados expedidos pela instituição, sem interferência dos sistemas de ensino de destino.

COMENTÁRIO

A Cláusula Primeira faz previsão absolutamente inócua, pois não poderia ser diferente.

É equivocada por não considerar, na organização da Educação brasileira, a existência dos sistemas de ensino - Federal, municipal e do Distrito Federal -, que têm interesse na mesma problemática.

Sistema é expressão difusa, multifacetada e juridicamente irresponsável, que não pode ser tomado como sujeito de direito para pactuar.

Os Conselhos Estaduais de Educação só se pronunciam por si próprios, jamais pelo Sistema, com toda a sua composição.

De modo geral, no Estado de Pernambuco, as instituições e os cursos têm sido credenciados e autorizados, respectivamente, por ato da Secretaria de Educação, ouvido o Conselho Estadual.

Cláusula Segunda

No caso de instituição credenciada e autorizada pelo Conselho Estadual de Educação do território onde se localiza sua sede, decidir abrir unidade física de apoio em outro Estado, para divulgação, recebimento de matrículas, acompanhamento por tutoria local e outras ações exigidas para o desenvolvimento de sua proposta pedagógica, o sistema de ensino do Estado de destino deverá ser comunicado pela instituição da proposta pedagógica, dos atos de credenciamento e autorização, e da localização da sede em seu território. Nesse caso, o Sistema exercerá fiscalização sobre as atividades, podendo intervir quando houver infração da legislação.

COMENTÁRIO

A Cláusula Segunda retira, ineficazmente, do sistema de origem - difuso, multifacetado e irresponsável - a competência de análise do mérito da proposta de Educação a distância, ou seja, a autorização a que está obrigado pelo § 3º do art. 80 da LDB, embora o obrigue a controlar, e intervir. São aspectos contraditórios, na medida em que o sistema de destino não foi a administração delegante do serviço público educacional, e o **Pacto** não é hábil para o estabelecimento dessas iniciativas.

Não se pode pensar a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco fiscalizando ou intervindo em instituição de ensino credenciada por outro sistema de ensino - federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal-, no mais das vezes por suas secretarias de Educação, tão-somente porque o Conselho de Educação Estadual de Pernambuco, que integra o Sistema de Ensino do Estado de Pernambuco, mas não o representa, pactuou com os demais Conselhos.

Cláusula Terceira

*No caso de instituição credenciada e autorizada pelo Conselho Estadual de Educação do território onde se localiza sua sede, decidir **conveniar** com escola regular do Sistema de destino para fins de execução comum da proposta pedagógica, o referido convênio deverá ser encaminhado para ciência do Conselho Estadual de Educação de destino, a fim de que este possa exercer, na forma da lei, a devida fiscalização sobre as atividades desenvolvidas por força do convênio estabelecido.*

COMENTÁRIO

Aqui, menos ainda se pode pensar sobre essa hipótese, pois não se trata apenas de instituição de outro sistema de ensino e por este credenciada e autorizada, trata-se de instituição do próprio sistema - difuso, multifacetado, irresponsável - que se eximirá da autorização a que está obrigado pelo § 3º do art. 80 da LDB, e que apenas tomará conhecimento do convênio.

Cláusula Quarta

Em qualquer das situações previstas nas cláusulas anteriores, o Conselho Estadual de Educação de origem encaminhará cópia dos atos autorizativos aos demais Conselhos, cabendo a eles dar ciência aos órgãos executivos do respectivo Sistema.

COMENTÁRIO

Ao final, reconhece-se o limite dos Conselhos Estaduais de Educação, quanto à execução, cabendo-lhes, então, comunicar às Secretarias de Educação, para que cumpram aquilo a que não se obrigaram.

Cláusula Quinta

A relação das instituições credenciadas e dos cursos autorizados pelos Conselhos Estaduais de Educação deverá ser inserida no Cadastro Nacional de Cursos de Educação a distância - Educação Básica e Educação Profissional em Nível Técnico, implantado pela Secretaria de Educação a distância do Ministério da Educação.

COMENTÁRIO

O site do Ministério da Educação não faz qualquer referência ao Cadastro Nacional de Cursos de Educação a distância - Educação Básica e Educação Profissional em Nível Técnico. Se a pretensão é de criar dito Cadastro através do PACTO, a iniciativa é absolutamente inócua.

PARECER CEE/PE Nº 78/2002 - Comissão Especial

o voto é no sentido de:

- reconhecer a importância da iniciativa de elaboração do **PACTO DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO PARA A OFERTA DE CURSOS A DISTÂNCIA** pelo Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação;
- reconhecer a necessidade de uma ação conjunta encaminhada por este Fórum, seja para o preferencial credenciamento de instituições para a oferta de Educação a distância pela União Federal, seja para a discussão do estabelecimento de mecanismos de controle de qualidade pelos sistemas;
- declarar, diante da imperiosa necessidade de regulação do fato, o acatamento da delegação da competência de credenciamento expressa pelo art. 12 do Decreto Federal nº 2.494, de 10/2/1998, como declaração da União Federal de que não agirá contra a prorrogação da competência dos sistemas, até porque eficaz do dito Decreto;
- continuar o Sistema de Ensino do Estado de Pernambuco a cumprir a sua competência autorizativa.

É o voto.

7. CONCLUSÃO DA COMISSÃO

A Comissão Especial acompanha o Voto do Relator e encaminha o presente Parecer à apreciação do Plenário.

Sala das Sessões, em 20 de setembro de 2002.

ARTHUR RIBEIRO DE SENNA FILHO - Presidente e Relator
LÚCIA CARVALHO PINTO DE MELO
ANTONIO CARLOS MARANHÃO DE AGUIAR
ARMANDO REIS VASCONCELOS

8. DECISÃO DO PLENÁRIO

O Plenário do Conselho Estadual de Educação de Pernambuco decide aprovar o presente Parecer nos termos do Voto do Relator.

Sala das Sessões Plenárias, em 30 de setembro de 2002.


MARIA JEDA NOGUEIRA
Presidenta

V I S T O
Conselho Estadual de Educação/PE
Recife, 01 / 10 / 2002


Hermenegilda C. Sá
Secretaria Executiva

VBZ
auf