



Ministério da Educação

Nota Técnica nº 140/2023/CGSE/DISUP/SERES/SERES

PROCESSO Nº 23000.043519/2023-82

INTERESSADO: : INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR COM OFERTA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NA MODALIDADE EAD

Instituições de Educação Superior com oferta de graduação na modalidade EaD e alta razão aluno-docente a partir de dados do Censo da Educação Superior 2022. Sugestão de instauração de procedimentos preparatórios de Supervisão.

I - RELATÓRIO E SUMÁRIO

1. A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES/MEC, com base nos dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, realizou levantamento da situação do corpo docente vinculado às Instituições de Educação Superior que ofertam cursos de graduação na modalidade a distância (EaD), a partir dos dados informados pelas próprias IES ao Censo da Educação Superior de 2022.

2. A presente Nota Técnica propõe a instauração de procedimentos preparatórios de supervisão, de ofício, conforme o art. 5º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e arts. 62 a 75 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, perante as Instituições de Ensino Superior (IES) relacionadas no Anexo desta Nota Técnica que apresentam razão aluno-docente desproporcional, a partir dos dados do Censo da Educação Superior 2022, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

II - REFERÊNCIA

3. Dados do Censo da Educação Superior 2022 provenientes do INEP/MEC, que dizem respeito às IES que ofertam cursos de graduação na modalidade EaD com razão aluno-docente desproporcionalmente acima da média do setor.

III - ANÁLISE

III.I - INSTITUIÇÕES RELACIONADAS À PRESENTE ANÁLISE

4. Enquadram-se na presente análise as 11 (onze) instituições identificadas no Anexo desta Nota Técnica.

III.II - DAS NORMAS GERAIS DA EDUCAÇÃO NACIONAL

5. O art. 206 da Constituição Federal estabelece os princípios constitucionais educacionais, dentre eles a igualdade de acesso e permanência, a liberdade acadêmica, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, além da garantia do padrão de qualidade. Nesses termos, considerando que a educação é um direito social

fundamental, com dimensão coletiva e caráter público, as instituições que ofertam serviços educacionais devem, também à luz do art. 209 da CF, se submeter às exigências do Poder Público em ações de monitoramento e controle de caráter periódico.

6. Por sua vez, os arts. 3º e 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelecem a garantia e a melhoria de qualidade como princípios e objetivos da educação superior brasileira. O art. 46, por seu turno, preconiza a aplicação de penalidades perante cursos e instituições em consequência de resultados insatisfatórios evidenciados pelas ações de acompanhamento periódico.

7. Além disso, o Decreto nº 9.235/2017 estrutura a ação do Poder Público em torno das funções de regulação, avaliação e supervisão. Estão estabelecidos mecanismos processuais de conexão necessária entre essas funções, de modo que os indicadores de qualidade insuficientes possam ser observados mediante procedimentos de supervisão, com foco na indução da melhoria da qualidade da oferta.

8. As medidas de supervisão descritas neste expediente estão amparadas nos seguintes atos normativos:

8.1. Lei nº 9.784/1999

8.2. Lei nº 9.394/1996

8.3. Lei nº 10.861/2004

8.4. Decreto nº 9.235/2017

8.5. Portaria MEC nº 315/2018

III.III - DO CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

9. O Censo da Educação Superior 2022, realizado pelo INEP, apresenta o conjunto de informações fundamentais do setor educacional brasileiro acerca de vagas, ingressantes, matrículas, concluintes, IES, mantenedoras, organizações acadêmicas, categorias administrativas, modalidades e graus.

10. O Censo da Educação Superior é realizado anualmente pelo INEP. Ele constitui fonte essencial para obtenção de dados, consolidando informações fundamentais na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas na área de educação. A coleta de dados tem como referência as disposições da Portaria MEC nº 794/2013, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 26 de agosto de 2013, conforme as diretrizes do Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008.

11. Os dados publicados pelo Censo integralizam as informações sobre as instituições públicas e privadas, relativas aos cursos ofertados, corpo docente, vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressantes e concluintes. O Censo consolida dados nas diferentes formas de organização acadêmica e categoria administrativa dessas instituições, e é realizado em regime de colaboração entre a União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter declaratório.

12. O fornecimento de informações para a consolidação do Censo da Educação Superior e para fins de elaboração dos indicadores educacionais, na forma e nos prazos estabelecidos pelo INEP, é uma obrigação legal. Somente são desobrigadas de responder ao Censo as instituições que, no ano de referência, não possuam alunos ingressantes, nem alunos remanescentes de anos anteriores, conforme a citada Portaria MEC nº 794/2013. As informações declaradas presumem-se válidas, para todos os efeitos legais. No caso de informações imprecisas e inverídicas, o representante legal da instituição deverá ser responsabilizado na forma da lei.

13. O Censo constitui a base de referência para o Ministério da Educação (MEC). As informações do Censo consolidam subsídio para avaliação e cálculo de indicadores relativos às instituições, cursos, docentes e alunos da educação superior. Dada a sua relevância, como previsto no art. 4º da Portaria MEC nº 794/2013, o preenchimento completo e atualizado do Censo da educação superior constitui pré-requisito para: (i) expedição de atos regulatórios de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior, e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como suas respectivas modificações; (ii) adesão a contratos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); (iii) participação no Programa Universidade para Todos (ProUni); e (iv) participação nos programas de bolsas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

14. Os dados do Censo são considerados no cálculo dos indicadores Conceito Preliminar de Curso (CPC) e Índice Geral de Cursos (IGC), integrantes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Os resultados do Sinaes, conforme o art. 2º da Lei nº 10.861/2004, são essenciais para cumprimento do art. 46 da Lei nº 9.394/1996. Ainda, o Censo subsidia a concessão de financiamento e o cálculo da proporção de bolsas, conforme previsto na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, relativos ao FIES e ao PROUNI.

III.IV - DOS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO OBJETO DE SUPERVISÃO

15. A partir desse conjunto de dados, a Diretoria de Supervisão da Educação Superior da SERES realizou estudo analisando os principais parâmetros que compõem o Censo 2022. Identificou-se, como um dos aspectos centrais, a demandar investigação mais detalhada e aprofundada, a razão aluno-docente como uma métrica possivelmente capaz de indicar impacto em relação aos princípios constitucionais educacionais, tais como a valorização dos profissionais da educação e a qualidade da oferta dos cursos na modalidade a distância.

16. Importante observar a queda absoluta ocorrida nos últimos anos acerca do número de docentes em atuação na educação superior de graduação na rede privada. De acordo com dados do Censo da Educação Superior 2022, a quantidade de docentes em atuação no ensino superior privado no ano de 2015 era de 190 mil, caindo para 151 mil, uma queda de 20,7% em sete anos. O número de matrículas, no entanto, cresceu nesse período, saindo de 6 milhões para 7,3 milhões. A razão aluno-docente na rede privada tem, portanto, crescido nos últimos anos, o que pode representar indicativo de deficiência na oferta da educação superior.

17. No exercício de suas atribuições, a SERES, exercendo a atividade de supervisão da educação superior no Ministério da Educação, com a finalidade de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável, promovendo a indução da melhoria de sua qualidade, após cotejar os dados, identificou, entre as Instituições do sistema federal de ensino credenciadas para ofertar educação a distância, e de acordo com os dados do Censo da Educação Superior de 2022, aquelas que apresentaram quantitativo sensivelmente desproporcional de alunos por docente. O estudo apresentou os seguintes valores na razão de discentes por docentes: a) mínimo = 1; b) média = 138; c) máximo = 3434.

18. Do universo de instituições de educação superior (IES) contidas no Censo da Educação Superior de 2022, 41 IES apresentaram a razão aluno-docente acima da média. A quantidade média de 138 se aproxima da faixa entendida como suficiente pelos instrumentos de avaliação de cursos de 2012 e 2015 por meio do indicador “relação entre o número de docentes e o número de vagas”. As vagas

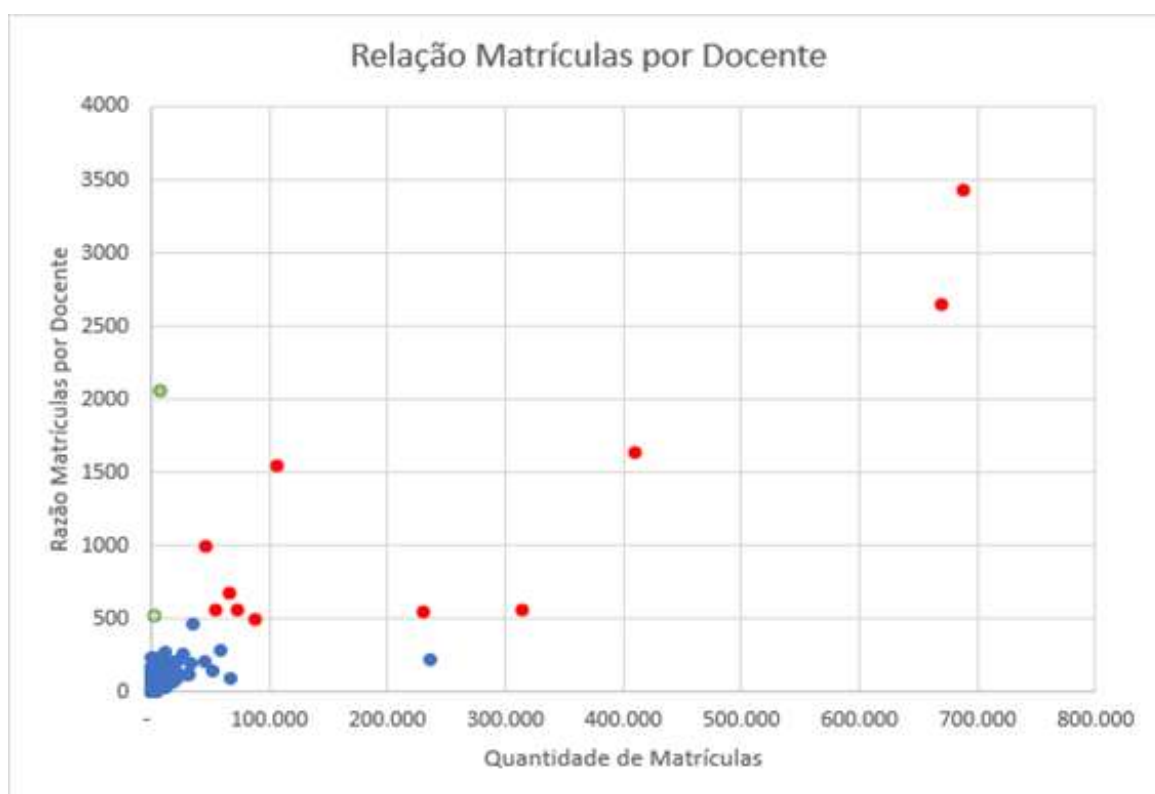
eram entendidas como ocupáveis e, portanto, equivalentes à quantidade de alunos. Os instrumentos de 2012 e 2015 estabeleciam a relação suficiente entre o número de vagas previstas/implantadas e o número de docentes do curso na faixa de 141 a 150 vagas por docente.

19. O instrumento de avaliação de cursos de graduação presenciais e a distância de 2017, todavia, excluiu o indicador supracitado passando a tratar o tema no sentido de que o avaliador deve observar se o número de vagas está “fundamentado em estudos que comprovam sua adequação à dimensão do corpo docente e infraestrutura”. Tais estudos compõem os critérios de avaliação.

20. A partir da distribuição das IES considerando-se a razão aluno-docente, a Supervisão identificou aquelas que apresentam indícios de desproporcionalidade e, conseqüentemente, de risco ao interesse público e ao interesse dos estudantes no que concerne à garantia de qualidade da oferta. As IES próximas da média não são aquelas em que a desproporcionalidade aluno-docente se configura. Dos valores acima da média a partir dos quais poder-se-ia configurar indicativo de desproporcionalidade, a razão de 500 alunos por docente se apresenta como aquela em que pode ser observada discrepância com relação à distribuição das IES em torno da média com evidências da medida adotada. Essas IES representam cerca de 65% do total de matrículas em cursos na modalidade a distância, o que indica o impacto da medida no sistema.

21. Conseqüentemente, esta DISUP passou a analisar aquelas IES que apresentaram razão aluno-docente acima de 500 alunos por professor. Foram excluídas ainda as IES com menor representatividade quantitativa, cuja relação aluno-docente encontrava-se mais próxima da média e em razão do porte da IES. Foram selecionadas, assim, as IES com mais de 10 mil matrículas em EaD. O gráfico a seguir ilustra a medida selecionada.

Gráfico 1 - Razão Matrículas por Docente das IES credenciadas para a modalidade EaD (2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP – Censo do Ensino Superior

22. Cabe ressaltar que a Diretoria de Supervisão, em sua intenção de melhor compreender os diferentes modelos de EaD praticados no setor da educação superior, também se ocupou das IES que se encontram no extremo oposto do mesmo espectro: aquelas com razão mínima de alunos por professor.

23. Porém, aplicando-se os filtros para encontrá-las, constatou-se que 9 (nove) IES sequer possuem alunos, embora tenham corpo docente dedicado à modalidade EaD, enquanto outras 26 (vinte e seis) IES apresentam a razão de 1 (um) aluno por professor nessa modalidade.

24. Esse cenário indica que essas IES, na realidade, não atuam na modalidade EaD embora possuam o credenciamento para sua oferta, seja porque estão iniciando a formação de turmas, seja porque estão gradativamente deixando de ofertá-la.

25. Caso o recorte se direcionasse a todas as IES com razão aluno-docente inferior a 10, encontraríamos o expressivo número de 233 IES, o que corresponde a quase um terço de todas as IES credenciadas para a oferta da modalidade EaD no ensino superior, indicando ser bastante significativo o quantitativo de IES credenciadas para EaD que, na realidade, não a oferecem, estão iniciando sua oferta ou deixando de ofertar.

26. Essa realidade justifica a adoção pelo órgão regulador da educação superior do critério exposto, de IES com razão aluno-docente acima de 500 alunos por professor e com mais de 10 mil matrículas em EaD, o que garante também representatividade no total de matrículas do setor.

27. Além do critério de relevância/impacto, esta DISUP considerou ainda a necessidade de alocação eficiente dos limitados recursos humanos e materiais da Administração Pública com o objetivo de evitar desperdícios de tempo e de recursos que podem ser utilizados para efetuar uma análise mais profunda dos casos que realmente são representativos à luz do interesse público e que tragam maior rentabilidade social e satisfação do bem comum. Observou-se, dessa forma, o princípio constitucional da eficiência administrativa ao alocar os escassos recursos da Administração Pública, canalizando esforços para casos de relevante interesse da sociedade e utilizando critérios de forma simples e objetiva. É notório que o princípio da eficiência imputa a exigência de alcance da solução que seja ótima ao atendimento da finalidade pública e de seu controle de resultados, buscando-se, dessa forma, o melhor desempenho possível das atribuições da administração.

28. Optou-se, assim, por reunir somente aquelas IES que possuíam uma razão sensivelmente elevada de alunos por docente, mas que também representassem um volume significativo de oferta de educação superior na modalidade EaD. Dessa forma, utilizando-se do juízo de conveniência e oportunidade, com fulcro nos princípios que regem os processos administrativos no âmbito da administração pública federal, dentre outros, os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público, interesse dos estudantes e eficiência, observou-se como corte, com base nos dados do Censo da Educação Superior de 2022, especificamente com relação à oferta de graduação na modalidade a distância, dentro do sistema federal de ensino, IES com mais de 10 mil matrículas e que possuíam razão de alunos por docente maior ou igual a 500. Verificou-se que tal situação abarcava a oferta de educação superior EaD de 11 IES, as quais representam a oferta de 65% das matrículas em graduação EaD no sistema federal de ensino, ou seja, mais de 2,7 milhões de alunos, quantitativo inegavelmente

representativo em termos de impacto e relevância, na modalidade EaD

III.V DO CARÁTER PEDAGÓGICO DAS MEDIDAS DE SUPERVISÃO

29. Antes de se prosseguir com a análise específica do objeto da presente Nota Técnica, é preciso esclarecer o caráter efetivamente pedagógico do processo de supervisão no sentido substantivo de busca de condições adequadas de oferta de educação superior na modalidade EaD, e não de um processo meramente burocrático de estabelecimento e verificação de requisitos formais para o funcionamento de um curso ou IES.

30. Por isso, em relação à consideração de resultados insuficientes em indicadores de supervisão, é preciso que esta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior aja com prudência e rigor, e tome decisões não só formalmente baseadas no marco regulatório da educação superior, mas também materialmente embasadas nos parâmetros de oferta e disparidades no setor educacional.

31. O presente processo apresenta claramente esse aspecto pedagógico, e esta Diretoria de Supervisão da Educação Superior entende que as medidas aqui sugeridas serão capazes de promover movimento inicial de indução de qualidade e de ajuste da razão aluno-docente na oferta da educação superior na modalidade EaD a partir da atuação desta SERES sobre as IES cujas métricas apresentam-se como as mais representativas do setor.

III.VI - DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE SUPERVISÃO

32. O mandamento constitucional descrito no artigo 209 estabelece a livre oferta do ensino pela iniciativa privada, desde que atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional. Assim, a oferta de graduação que garanta padrão de qualidade representa condição necessária ao funcionamento como IES no Sistema Federal de Ensino. Identificadas situações de ameaça aos princípios constitucionais e infraconstitucionais relacionados à necessária garantia de padrão de qualidade (art. 206 da CF) e à busca de melhoria de qualidade (art. 214 da CF, art. 9º da Lei nº 9.394/1996, art. 1º da Lei nº 10.861/2004), o MEC deve adotar as providências de supervisão adequadas no sentido de apurar eventuais deficiências, conforme dispõem os arts. 62 e 69 do Decreto nº 9.235, de 2017.

Decreto nº 9.235, de 2017

(...)

Art. 62. O processo administrativo de supervisão instaurado para apuração de deficiências ou irregularidades poderá ser constituído das seguintes fases:

I - procedimento preparatório;

II - procedimento saneador; e

III - procedimento sancionador.

(...)

Art. 69. O Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, poderá, de ofício ou mediante representação, nos casos de identificação de deficiências ou de irregularidades passíveis de saneamento, determinar providências saneadoras, em prazo não superior a doze meses.

33. Portanto, a partir dos dados extraídos do Censo da Educação Superior 2022, constatou-se a existência de 11 (onze) instituições de ensino superior que apresentam relação aluno-docente desproporcionalmente acima da média do setor, o que pode configurar funcionamento deficiente não atendendo às condições de oferta constitucional e legalmente exigidas.

IV - CONCLUSÃO

34. Ante o exposto, esta Coordenação-Geral de Supervisão da Educação Superior instaurará procedimentos preparatórios de supervisão para cada uma das 11 (onze) IES relacionadas no ANEXO desta Nota Técnica, notificando-as para a apresentação de esclarecimentos a respeito da elevada relação de alunos por docente.

À consideração superior.

HILTON SALES BATISTA
Chefe de Divisão

De acordo.

FRANCIRLEY DOS SANTOS OLIVEIRA
Coordenador-Geral de Supervisão Estratégica

Decido nos termos da Nota Técnica.

PEDRO CARVALHO LEITÃO
Diretor de Supervisão da Educação Superior - Substituto

ANEXO

Código da IES	Nome da IES
163	UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ
221	UNIVERSIDADE CRUZEIRO DO SUL
298	UNIVERSIDADE PITÁGORAS UNOPAR ANHANGUERA
417	UNIVERSIDADE CIDADE DE SÃO PAULO
496	UNIVERSIDADE DE FRANCA
1196	UNIVERSIDADE CESUMAR
1270	CENTRO UNIVERSITÁRIO ESTÁCIO DE RIBEIRÃO PRETO
1446	CENTRO UNIVERSITÁRIO PLANALTO DO DISTRITO FEDERAL - UNIPLAN
1472	CENTRO UNIVERSITÁRIO LEONARDO DA VINCI
1491	CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL
1510	CENTRO UNIVERSITÁRIO ESTÁCIO DE SANTA CATARINA - ESTÁCIO SANTA CATARINA



Documento assinado eletronicamente por **Francirley dos Santos Oliveira**,
Coordenador(a)-Geral, em 16/01/2024, às 10:22, conforme horário oficial



de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Hilton Sales Batista, Chefe de Divisão**, em 16/01/2024, às 11:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Carvalho Leitão, Diretor(a)**, em 16/01/2024, às 11:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4531483** e o código CRC **464EA2BF**.

Referência: Processo nº 23000.043519/2023-82

SEI nº 4531483