



A inserção da educação a distância no ensino superior do Brasil: diretrizes e marcos regulatórios

The insertion of distance education in higher education in Brazil: guidelines and regulatory frameworks

Stella Cecilia Duarte Segenreich
Universidade Católica de Petrópolis

Alda Maria Duarte Araújo Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Resumo

O artigo objetiva fazer uma reflexão crítica sobre os marcos regulatórios que nortearam a institucionalização da Educação Superior a Distância no Brasil (EAD), tomando como referência 50 (cinquenta) documentos analisados para a pesquisa *Expansão do ensino superior pós – LDB/96*. Verificou-se que a necessidade de sistematização da EAD, legitimada por essa lei, encontrava-se nas diretrizes dos organismos internacionais como estratégia de expansão da educação superior, e que as primeiras iniciativas do governo brasileiro estavam associadas à utilização das tecnologias na educação. A análise contextualizada dos marcos regulatórios, evidenciou, inicialmente, a explosão quantitativa e massificada da EAD, sem que o Estado estivesse instrumentalizado para sua regulação efetiva. A partir de 2005, novos atos regulatórios e a criação da Universidade Aberta do Brasil procuram manter essa expansão sem perder de vista a qualidade.

Palavras-chave: Ensino Superior. Educação a distância. Marcos regulatórios.

Abstract

This article aims to critically review the regulatory frameworks that guided the institutionalization of distance education (DE) course offerings in higher education institutions in Brazil, taking as a reference 50 (fifty) documents which were analyzed for the research titled *Expansion of Higher Education pos-LDB 96*. The need for systematization of DE, legitimated by this Act (LDB-96), proved to be part of the guidelines of international agencies as a strategy for expansion of higher education and that the first initiatives of the Brazilian government were associated with the use of technology in education. A contextualized analysis of regulatory frameworks showed, initially, the quantitative and massified explosion of DE, without the state having proper instruments for its effective regulation. From 2005, new regulatory acts and the creation of the Open University of Brazil seek to maintain this expansion without losing quality.

Keywords: Higher Education. Distance Education. Regulatory Frameworks.



Introdução

As atuais transformações em curso nas sociedades capitalistas têm determinado novos eixos para as políticas públicas e, em especial, para as políticas educacionais, que assumem, nesse novo cenário, um papel central. Nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, em meados da década de 1980, já se identificava a necessidade de empreender importantes reformas principalmente no que se refere ao ensino superior.

Na emergência de um mercado educacional globalizado, as reformas, nesse nível de ensino, se dinamizaram, de modo especial diversificando os provedores, os tipos de instituições, as modalidades de ensino, os perfis dos docentes, disponibilizando novas ofertas educativas, ampliando as matrículas e apresentando um aumento crescente das demandas e da competitividade. Nesse quadro de transformações da globalização educacional e internacionalização dos conhecimentos, estava posto para a educação superior um grande desafio: conciliar as exigências de qualidade e inovação com as necessidades de ampliar o acesso e reduzir as assimetrias sociais.

90

Assim, a educação passa a ocupar lugar privilegiado nos discursos oficiais, considerada prioridade social e o meio pelo qual deveria se dar a adequação das sociedades ao mundo globalizado, com índices mais altos de equidade e oportunidades para todos. Essa exigência aumentou a demanda por acesso ao nível superior da educação, o que exigiu dos países desenvolvidos e em desenvolvimentos a reestruturação dos sistemas existentes para ampliar a sua capacidade de atendimento.

Assiste-se, dessa forma, a uma expansão no ensino superior. As estatísticas da Unesco evidenciam que essa expansão se deu de 13 milhões em 1960 a 28 milhões em 1970, de 46 milhões em 1980 a 65 milhões em 1991, tendo se acentuado esse crescimento nos últimos anos, fruto das políticas educacionais adotadas para a área. No entanto, essa expansão quantitativa foi acompanhada por uma crescente desigualdade de acesso, tanto nos países quanto nas regiões, provocada por diferenciação das estruturas institucionais, pelas modalidades de educação utilizadas para a expansão e pelas restrições financeiras, o que afetou o funcionamento geral da educação superior. (UNESCO, 1995).



Esse cenário traz para o Estado a necessidade de atuar na construção de um arcabouço jurídico-administrativo para a institucionalização de padrões e marcos regulatórios que imprimam não, apenas, a nova racionalidade administrativa, mas também permitam a organicidade e a expansão com qualidade. Segundo Rama (2006), o Estado exerce, ainda, um papel fundamental no controle dos sistemas educacionais; é a instância principal, capaz de introduzir aspectos regulatórios e orientadores do investimento em educação, da formação de recursos humanos e da pesquisa aplicada e da exportação dos serviços educacionais. No entender do autor, com esse intuito, foram postas em marcha um conjunto de políticas públicas de educação superior, orientadas por dois pressupostos: a) a construção de uma institucionalidade que permitisse ao Estado atuar como regulador do sistema; b) e uma política que tem se orientado pela busca da qualidade acadêmica, pelo crescimento da cobertura com equidade, pelo estabelecimento de um sistema de garantia da qualidade e pela regulação da internacionalização da educação superior.

Essas políticas redimensionaram o papel do Estado que passou a exercer uma nova função reguladora para os sistemas de ensino. Para Cabrito, a regulação pode ser entendida como

[...] modo como os portadores de autoridade coordenam, controlam e influenciam o sistema educativo e os seus actores, através de regras, normas, pressões e constrangimentos, condicionando a acção daqueles actores em função dos objectivos políticos que perseguem. Neste sentido, a regulação concretiza-se nas acções que os detentores dos órgãos de poder, isto é, aqueles que possuem a capacidade para exercer constrangimentos com êxito e dentro da legalidade, realizam com o objectivo de levar os governados a executarem as suas decisões [...]. (CABRITO, 2011, p. 187).

A construção de um conjunto de normas e regras em matéria de educação superior constitui um processo recente no Brasil principalmente no que se refere à modalidade de ensino a distância e a sua utilização na educação superior. O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir os principais marcos regulatórios da Educação a Distância (EAD) no Brasil, com base no levantamento de normas legais e atos do Governo Federal para o projeto de pesquisa que está analisando as políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB. A relação completa desses documentos, que integra o Banco



Universitas/BR, totaliza 50 documentos oficiais (leis, decretos, portarias, resoluções e editais) emitidos entre 1994 e 2010.

A análise dessa nova regulação desencadeada pela legalização da EAD no sistema educacional, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), não seria completa sem uma apresentação prévia do cenário internacional em que ele se instala e uma visão das iniciativas que antecederam seu reconhecimento oficial. Eles constituem os dois primeiros itens tratados. Em seguida, o trabalho centra sua análise nos marcos regulatórios em dois itens, que caracterizam dois grandes momentos do processo de inserção da educação a distância na educação superior: ênfase no credenciamento institucional/expansão da EAD no período 1996-2005; ênfase na avaliação/regulação no período 2005-2010.

1. Regulação transnacional para a EAD

Em um cenário em que a globalização da economia, a reestruturação produtiva são, ideologicamente, influenciadas pelas políticas neoliberais que trazem, em suas diretrizes, a redução do papel do Estado, principalmente no setor social, os governos buscam reformar os seus sistemas educacionais procurando adaptá-los às novas exigências do mundo contemporâneo. As reformas educacionais implementadas nesse contexto têm priorizado eixos como a *focalização de programas*, que possibilita a substituição do acesso universal pelo acesso seletivo, a *descentralização* como forma de repassar parcela dos investimentos em educação a outros níveis de governo ou mesmo para a sociedade civil e a *privatização* como transferência das responsabilidades públicas para organizações ou entidades privadas.

No Brasil, o Governo Federal vem lançando mão dessas estratégias para desobrigar-se do financiamento de políticas educacionais, racionalizando recursos humanos e financeiros para responder aos ajustes estruturais que lhe são impostos pelos organismos internacionais de financiamentos. Nesse contexto, a educação a distância se apresenta como estratégia ideal de redução dos investimentos em educação, papel que foi facilitado pelo desenvolvimento de modernas tecnologias da informação e da comunicação que propiciaram o suporte necessário para desenvolver um papel de destaque no cenário internacional e nacional.



Essas diretrizes foram fortemente orientadas pelos organismos internacionais, entre eles, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) e Banco Mundial (BM) que acreditam que é possível utilizar estratégias que possibilitem explorar todo o potencial educativo das tecnologias e dos meios de comunicação e informação, redefinindo, dessa forma, os tempos e os espaços destinados à aprendizagem confirmando, assim, o destaque à modalidade de educação a distância.

Na década de 1990, esses organismos impulsionaram um amplo processo de debates em escala mundial, o que culminou com a elaboração e a publicação de importantes documentos, no qual estavam delineadas as principais diretrizes para a reforma em todos os níveis da educação. No âmbito da Unesco, merece destaque o documento intitulado, *Documento de Política para el cambio y el Desarrollo en la Educación Superior (1995)*, que parte da premissa de que, para responder às expectativas da atual sociedade da informação e do conhecimento, a educação superior deveria guiar-se por três critérios: pertinência, qualidade e internacionalização. O documento constata que existem, na atualidade, três tendências para a educação superior no mundo: a) a expansão quantitativa; b) a diversificação das estruturas e formas; c) as restrições ao financiamento.

Segundo o documento da Unesco (1995), alguns fatores contribuíram para expansão do ensino superior no mundo, entre eles, o crescimento demográfico; os significativos progressos dos ensinos primário e secundário, que cedem lugar a um aumento do número de jovens que aspiram ingressar na educação superior; o crescimento econômico experimentado em muitos países e regiões e a consciência de que o desenvolvimento tem correlação com os investimentos em educação superior. Portanto, o entendimento da Unesco, nesse sentido, é que os governos, para atenderem a atual demanda pelo ensino superior, precisam adotar novos modelos de cursos universitários e permitir a abertura de mais vagas na graduação, principalmente nas instituições privadas e utilizar a modalidade da educação a distância (EAD), por permitir o atendimento de um maior público, sem a presença de professores e de alunos no mesmo espaço físico. A flexibilidade proporcionada pela EAD permite reduzir os custos de financiamento com a educação e atender, massivamente, à população que necessita ingressar nesse nível de ensino.

Essas tendências foram consolidadas, em 1998, com a Conferência Mundial sobre Educação Superior (CMES), realizada pela Unesco, que



destacava, em sua agenda, objetivos como: mobilidade acadêmica, intercâmbios internacionais de excelências, pesquisa sobre sistemas de educação e produção de conhecimentos, inovação curricular, uso das tecnologias da comunicação e da informação como apoio à educação a distância. A Conferência ressaltou o espaço, o papel e a função da educação superior, buscando apreender a dinâmica de atuação dos fatores externos que determinam a dinamicidade de sua transformação e, por conseguinte, a conformação do seu desenvolvimento. A Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação da Unesco (1998) deixou claro, em suas orientações, que, sem uma educação superior e sem instituições de pesquisa adequadas, capazes de formar a massa crítica de pessoas qualificadas e cultas, nenhum país pode assegurar um desenvolvimento endógeno genuíno e sustentável, tampouco pode reduzir a disparidade que separa os países pobres e em desenvolvimento dos países desenvolvidos.

94 Ainda nas orientações provenientes da referida Conferência, estava explicitada a necessidade de compartilhar o conhecimento e de estabelecer a cooperação internacional, o que seria facilitado pela utilização das novas tecnologias no campo educacional. Estas ofereceriam oportunidades para reduzir as disparidades regionais e foram apontadas como estratégias a serem utilizadas em escala global. As diretrizes dos organismos internacionais evidenciam as instituições privadas e a educação a distância como instrumentos importantes para que os sistemas de ensino superior se tornem mais eficazes do que aqueles existentes, atualmente, nos países em desenvolvimento. Entende-se que elas podem responder, de maneira eficiente e flexível, às demandas dos estudantes e dos mercados de trabalho.

Ao tratar da diversificação como forma de ampliar a igualdade de oportunidades, a Declaração de 1998 esclarece que os sistemas mais diversificados de educação superior são caracterizados por novos tipos de instituições de ensino terciário¹: públicas, privadas e instituições sem fins lucrativos, entre outras. Essas instituições permitem a oferta de uma ampla variedade nas oportunidades de educação e formação: habilitações tradicionais, cursos breves, estudo de meio período, horários flexíveis, cursos em módulos, ensino a distância com apoio. Essa afirmação levaria Lima (2009) a afirmar que a diversificação constitui uma estratégia central dessa política, com o pressuposto de que a existência de instituições universitárias e não universitárias, incluindo os cursos de curta duração a distância, atenderiam, de forma mais eficiente,



às demandas do “mercado de trabalho”. No art. 12, a Declaração aponta as vantagens e o potencial das novas tecnologias bem como o desafio de sua inserção em programas de educação presencial e a distância e realça o seu papel na criação de ambientes de aprendizagem, que vão desde os serviços de educação a distância até a instituições e sistemas de educação superior totalmente virtuais, capazes de reduzir distâncias e desenvolver sistemas de maior qualidade em educação.

Dez anos depois, a Declaração da Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009: as Novas Dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social, realizada pela Unesco, em Paris, de 5 a 8 de julho de 2009 reafirma as proposições da Declaração de 1998 e, no item intitulado *Acesso, Igualdade e Qualidade*, traz explícito o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e da educação a distância para garantir o acesso à permanência de uma maior quantidade de alunos ao ensino superior. Para a consecução desse objetivo, havia a necessidade de diversificar os sistemas de educação superior, com uma gama de instituições de tipologias diferentes; de inserir, no ensino superior, alunos com perfis diferenciados; e ainda, de suprir a carência mundial de professores. A educação superior deve atualizar a educação dos professores, tanto no pré-serviço quanto em serviço, com um currículo capaz de preparar os professores para formar indivíduos com o conhecimento e as habilidades indispensáveis ao século XXI. Isso demandará novas abordagens, inclusive para a educação a distância (EAD) e para as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Os elaboradores da Declaração de 2009 acreditam no potencial das TIC para ensinar e aprender e para aumentar o acesso, a qualidade e o sucesso ao ensino superior.

No âmbito do Banco Mundial, destacam-se os documentos: *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1994) e a *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas* (2000). O primeiro documento objetiva difundir, amplamente, as experiências do ensino superior em vários países da África, da América Latina e Ásia; nele, a educação a distância emerge como elemento central das políticas educacionais. Para Sguissardi (2000), esse documento foi um dos grandes indutores das políticas de diferenciação e diversificação do ensino superior tanto para o Brasil como para os países vizinhos. Além disso, ele traz o entendimento de que o investimento no ensino superior é fundamental para o desenvolvimento econômico dos países, pois essas instituições têm a responsabilidade de transmitir às



pessoas os conhecimentos; servem de meio para transferir, adaptar e divulgar os conhecimentos que se geram em outras partes; apoiam os governos e os círculos empresariais, prestando-lhes serviço de assessoria e consultoria, além de desempenharem importantes funções sociais, visto que contribuem para formar a identidade nacional e servem de fórum para um debate pluralista.

Como estratégias de reforma para o ensino superior, o Banco Mundial (1994) apresenta quatro orientações-chave: a) fomentar uma maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento das instituições privadas; b) incentivar as instituições públicas para que diversifiquem as fontes de financiamento, entre elas, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita articulação entre o financiamento fiscal e os resultados; c) redefinir a função do governo no ensino superior; d) adotar política que estejam destinadas, concretamente, a dar prioridade aos objetivos de qualidade e equidade.

Em outro documento elaborado por um Grupo Especial convocado pelo Banco Mundial (2000) – *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas* – foi feito um prognóstico sobre o futuro da educação superior em um mundo em desenvolvimento. O grupo concluiu que os países necessitam atender, no ensino superior, a um número cada vez maior de jovens, já que, na atualidade, possuir um grau universitário, é um requisito básico para muitos trabalhos especializados.

No que se refere à diferenciação dos estabelecimentos de ensino, há a compreensão de que os sistemas de educação superior não somente vêm se expandido em todo o mundo, como também a natureza dos estabelecimentos tem experimentado, simultaneamente, uma mudança como resultado de um processo de diferenciação. Esse processo acontece de duas maneiras: a) no sentido vertical, ocorre, conforme proliferam distintos tipos de instituições, isto é, à medida que junto às universidades tradicionais de investigação vão aparecendo, os institutos politécnicos, as escolas profissionais e os estabelecimentos, que outorgam certificados, mas não realizam investigações; b) no sentido horizontal, com a significativa entrada da rede privada concomitante à rede pública, incluindo as instituições com fins lucrativos, as organizações filantrópicas ou outras entidades sem fins lucrativos, bem como as instituições religiosas e as virtuais.

A educação a distância pode ser entendida, segundo o Banco Mundial (2000), como um exemplo de diferenciação, que se dá tanto em



sentido vertical quanto em sentido horizontal. Essa é uma modalidade de educação que tem se expandido enormemente após 1978; os cursos são ministrados por rádio, televisão ou internet e têm possibilitado um aumento de matrícula de 10% dos alunos em países em desenvolvimento. Dessa forma, na ótica do Banco Mundial, a educação a distância desponta como um enorme potencial para as nações em desenvolvimento, pois constitui um poderoso canal para integrar à educação grupos até então excluídos do ensino; a previsão é que, no futuro, essa modalidade educativa ultrapasse as fronteiras nacionais.

Ainda é consenso nos documentos do Banco Mundial que a educação a distância, potencializada pela utilização de satélites e da internet, pode estender esse tipo de ensino a grupos cada vez mais numerosos e não somente a quem vive em zonas remotas e escassamente povoadas, mas também em localidades com aglomerados urbanos. Para Lima (2009), a educação a distância, na ótica dos documentos do Banco Mundial, é direcionada aos segmentos mais pauperizados da população, com uma formação mais aligeirada, pressupondo a diversificação das fontes de financiamento, operando a diluição das fronteiras entre o público e o privado.

Ao discutir a diferenciação horizontal, o documento em tela apresenta as universidades virtuais e de educação a distância, como um dos modelos mais importantes dos sistemas de educação superior, pela sua capacidade de alcançar estudantes situados em zonas remotas, satisfazendo, assim, as necessidades educacionais pós-secundária dos adultos. A educação a distância pode ser ofertada tanto por instituições tradicionais como por instituições novas especializadas na matéria. No entanto, o documento do Banco Mundial (2000) explicita que os sistemas de educação a distância não se desenvolveram da mesma forma em todos os países, pois muitos deles não investiram na parte tecnológica o que permitiria um ensino de melhor qualidade. O grupo que elaborou o documento apresenta ponto de vista bastante positivo sobre essa modalidade de educação, já que acredita que currículos inovadores podem combinar-se com diferentes recursos tecnológicos, como tecnologia interativa baseada em internet, com meios tradicionais como a televisão e os textos impressos.

O grupo responsável pela elaboração do documento afirma que: a) na maioria dos países em desenvolvimento, a educação superior apresenta grandes deficiências que são agravadas pela expansão do setor; b) que a demanda por maior acesso deve continuar aumentando; c) caberá ao Estado e ao setor privado satisfazerem essas demandas mediante a criação de uma



grande quantidade de instituições de educação superior. Há o entendimento, também, de que o crescimento rápido e caótico será um processo no qual o setor público encontrará em geral problemas de financiamento. Ao mesmo tempo, o setor privado (com fins lucrativos) terá problemas para instituir programas de qualidade quando se tratar de uma educação a curto prazo, vinculada, preferencialmente, às necessidades do mercado.

Uma análise das diretrizes expostas nos documentos dos organismos internacionais evidencia um consenso entre esses organismos sobre a necessidade de aumentar a cobertura do ensino superior, utilizando várias estratégias, entre elas, a educação a distância. A expansão do ensino superior, nessa modalidade, não deixará de suscitar uma série de problemas no que concerne ao controle de qualidade e outras formas de supervisão para acompanhar e regular as instituições, os cursos e os conteúdos que são veiculados. Como esse papel regulador do Estado tem sido desempenhado no Brasil, será objeto de análise a seguir.

2. Primeiras iniciativas de sistematização da EAD no País

98

A história da educação a distância no Brasil, ainda, é muito recente, principalmente quando comparada às experiências que países como, Canadá, Japão e Estados Unidos, têm desenvolvido nesse campo. O ano de 1923 pode ser considerado o seu marco histórico com a fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, por Roquete Pinto. No final da década de 1950 e início da década de 1960, evidenciou-se o papel da Igreja Católica que adere à educação a distância, instituindo o Movimento Brasileiro de Educação de Base (MEB) – primeira experiência de radiodifusão educativa com recepção organizada, a serviço da educação popular. O surgimento da televisão trouxe uma nova dinâmica à elaboração de cursos supletivos e, com todo o seu potencial de comunicação, gerou esperanças no âmbito governamental no sentido de reduzir ou eliminar o déficit social entre os excluídos do sistema educativo presencial. No Brasil, as iniciativas governamentais para institucionalizar um sistema de educação a distância sempre estiveram relacionadas com a montagem de um sistema de comunicação, o que indica que o desenvolvimento tecnológico aplicado ao campo da comunicação e da informação, influenciou, decisivamente, nos destinos da EAD.



Os primeiros passos no sentido de efetivação de uma ação sistematizadora do Governo Federal para o uso das tecnologias na área da educação ocorreu com a criação da Comissão para Estudo e Planejamento da Radiodifusão Educativa, em 15 de junho de 1965. A partir de 1967, época do chamado “milagre brasileiro”, houve uma grande expansão da educação a distância no Brasil e, pela primeira vez, aparecem programas ligados ao sistema formal de educação, dentre eles: Projeto Minerva, Projeto Madureza, Projeto SACI (Sistema Avançado de Comunicações Interdisciplinares), Projeto João da Silva e Projeto do Maranhão, embora não existisse nenhuma legislação específica para normatizar os usos desses programas no País. No final dos anos 60, vários programas governamentais se preocuparam em estimular e aperfeiçoar o uso das tecnologias, tentando adaptar suas modalidades aos desafios impostos pelas dimensões territoriais e às diferenciadas condições educativo-culturais, existentes em cada região do País.

Não havia, até então, uma sistematização, na área da educação a distância, que traçasse diretrizes para todo o território nacional. Nesse sentido, o surgimento da Associação Brasileira de Teleducação (ABT), em 1971, enfatizou a necessidade da criação de uma coordenação de âmbito nacional para as atividades de EAD, desenvolvidas, até a presente data, de forma fragmentada e dispersiva. O primeiro órgão criado com o objetivo de integrar, em âmbito nacional, as atividades educacionais através do rádio, da televisão, e de outros meios, foi o do Programa Nacional de Teleducação (Prontel), criado em 23 de fevereiro de 1972. Com a sua criação, o MEC assumiu a coordenação nacional das atividades de educação a distância no país.

Até o início dos anos 1980, a perspectiva que se tinha em relação à educação a distância era de que a televisão educativa deveria suprir o mesmo papel e função social da escola com mais eficiência e produtividade. As políticas nesse campo enfatizavam a suposta eficiência dos meios de comunicação de massa, aplicados à educação básica e para a formação de professores. Essa foi a ideologia central que permeou as primeiras diretrizes e planos nacionais nos anos 70, da responsabilidade do Prontel/Ministério da Educação (MEC). A educação a distância espelhava o processo de massificação da educação, chamado pelos especialistas do governo de “democratização da educação”. No final de 1973, esforços preliminares foram desenvolvidos visando à implementação de um plano que articulasse melhor o uso das tecnologias e a educação. Diversos fatores, porém, impediram sua concretização,



como, por exemplo: a) a resistência tradicional à mudança, por parte das agências educacionais, que encontraram nos professores, uma grande dificuldade de adaptação a esse novo recurso tecnológico; b) a mudança de governo, que inauguraria uma nova fase de institucionalização do Estado, com uma clara mudança de direção no trato com as questões econômicas e sociais.

Nesse contexto, o Prontel foi um órgão que já nasceu sem a força necessária para realizar um trabalho de consolidação e redirecionamento das experiências de educação a distância. Em 1978, o Decreto nº 81.454, dispondo sobre a organização administrativa do MEC, criou o Departamento de Aplicações Tecnológicas (DAT) que abrangeu as atividades do Prontel, posteriormente, transformada em Secretaria de Aplicações Tecnológicas (SEAT).

A SEAT nasce com perspectivas mais amplas, refletindo as diretrizes do III Plano Setorial de Educação e Cultura e Desporto (1980-1985), que enfatizou a importância de um esforço de educação inovadora, tendo em vista a melhoria da qualidade dos serviços e o alcance de grandes contingentes geograficamente dispersos. A noção de tecnologia educacional é ampliada, não se expressa mais apenas pela utilização dos meios de comunicação, mas procura se manifestar por meio de um planejamento sistêmico. Além disso, integra-se à ideia de apoio técnico e financeiro, abrindo espaços a empreendimentos particulares. Assim, no final da década de 70, outra fonte de produção de programas educativos surgiria, disputando espaços com órgãos estatais.

O primeiro projeto da Fundação Roberto Marinho (FRM), na área da educação a distância, foi o Telecurso de 2º grau em convênio com a Fundação Padre Anchieta – TV Cultura de São Paulo. Em 1982, a FRM, em convênio com a Universidade de Brasília, encaminhou para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Projeto Global de Educação a Distância, que se propunha a atender a todas as faixas etárias da população, através da educação permanente e do ensino a distância.

A partir de 1992, várias iniciativas legais e práticas foram tomadas no sentido de se criar um Sistema Nacional de Educação a Distância (Sinead), ou Teleducação, em colaboração com a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel). A experiência com o programa televisivo “Um Salto para o Futuro” mostrava a possibilidade concreta e a necessidade de se conjugar esforços. O documento elaborado pelo MEC *Proposta de diretrizes políticas para a educação a distância* (1993) apontava como importante para o desenvolvimento



do Sinead, o acordo de cooperação técnica firmado com a Universidade de Brasília-UnB, (Acordo de Cooperação Técnica, nº 004/93 de 3 de setembro de 1993). O termo de acordo explicitava o compromisso de formação de um Consórcio Interuniversitário para a pesquisa e execução de atividades acadêmicas ligadas ao Sistema, de modo especial aquelas destinadas à preparação de recursos humanos e ao suporte técnico científico para o Ensino a Distância. O Consórcio abrangeu quarenta e seis universidades brasileiras.

Ainda, segundo o documento MEC (2003), o Convênio de Cooperação Técnico nº 006/93², concretizou e detalhou melhor as bases do Sistema a ser criado. Nesse sentido, foi constituída uma comissão para deliberar sobre a política de desenvolvimento da Rede Teleinformacional de Educação, a que se referia o Convênio 006/1993. O relatório dessa comissão abre novas perspectivas para uma educação do futuro, propondo estímulos às experimentações envolvendo autoaprendizado, informática e comunicações a distância, ao mesmo tempo que sugere o favorecimento ao uso de aplicações educativas imediatas para a formação de quadros para a Educação a Distância e para apoio aos trabalhos de alfabetização e iniciação profissional.

Essas medidas foram relevantes para a criação do Sistema Nacional de Educação a Distância, criado pelo Decreto Presidencial nº 1.237/1994 (BRASIL, 1994), que tinha como objetivo: facilitar a todo cidadão, por meio de uma educação aberta, continuada e a distância, o acesso ao conhecimento social e científico disponível na sociedade brasileira; e servir de apoio à consecução dos propósitos do Plano Decenal de Educação para Todos, aplicando os recursos das comunicações, telecomunicações e informática, no sistema educacional brasileiro.

Completando esse ciclo de medidas preparatórias do sistema governamental para inserir a educação a distância formalmente no sistema educacional, foi criada a Secretaria de Educação a Distância na estrutura do MEC, em maio de 1996, com objetivos bem abrangentes, tais como: planejar e gerir todo o processo de formulação e implementação de políticas de EAD, incluindo programas de capacitação, orientação e apoio a professores para uso da EAD; promover a articulação do MEC e secretarias de educação com as redes de telecomunicações públicas e privadas otimizando, assim, a infraestrutura tecnológica dos meios de comunicação; planejar, implementar e avaliar programas de educação a distância.



Finalmente, na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação de dezembro desse mesmo ano (BRASIL, 1996), a educação a distância é reconhecida legalmente, em seu artigo 80, nos seguintes termos: “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”. A forma como essa nova diretriz foi traduzida em medidas legais de normatização e regulação, entre 1996 e 2010, será objeto de análise nos dois próximos itens tomando como marco divisório a aprovação da Regulamentação da Educação a Distância, em dezembro de 2005. (BRASIL, 2005).

3. Credenciamento institucional específico e autorização de cursos no cenário da expansão explosiva da EAD de 1996 a 2005

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB/96) abriu inúmeras possibilidades para a expansão da modalidade da educação a distância, visto que flexibilizou os procedimentos a serem adotados na criação e implementação de cursos. Isso gerou a explosão dessa modalidade de ensino tanto em número de cursos de graduação como de pós-graduação *lato sensu* nos nove primeiros anos de vigência da LDB/96, principalmente na rede privada de ensino. Ainda nesse período, foi aberta a possibilidade de introduzir disciplinas a distância nos cursos regulares já existentes, no limite de 20% de sua carga horária total.

Concentrou-se a descrição desse cenário de expansão nos cursos de graduação a distância a partir de 2000, quando o Censo da Educação Superior do Inep passou a incluir estatísticas sobre essa modalidade de ensino. A Tabela 1 mostra o crescimento progressivo da EAD, em termos das IES credenciadas que estavam realmente ofertando cursos de graduação a distância, número de cursos e de vagas disponibilizadas.



Tabela 1
Evolução da EAD em termos de IES credenciadas,
cursos/pólos e vagas oferecidas no período 2000-2005

Ano	IES	Cursos/pólos ⁽¹⁾	Vagas
2000	07	10	6.430
2001	10	14	6.856
2002	24	46	24.389
2003	38	52	24.025
2004	45	107	113.079
2005	61	189	423.411
Δ 2000 – 2005	771,4	1790,0	6.484,9

(1) | Pólos contabilizados como cursos pelo MEC nas estatísticas do Censo

Fonte | Mec/Inep/Deaes

Verifica-se que o percentual de crescimento das IES é alto (771,4%) e o crescimento dos cursos/pólos registrado nos censos chega a 1.790%. Entretanto o que chama mesmo atenção é o percentual elevadíssimo de crescimento de vagas, mais de 6.000% no mesmo espaço de tempo. A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em janeiro de 2001, para o período 2001–2010, exerceu certamente influência nas políticas públicas de expansão da rede de educação superior, e na EAD, como pode ser constatado nas seguintes metas estabelecidas para a educação superior:

1º – Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.
[...] 4º – Estabelecer um amplo sistema interativo de educação à distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada. (BRASIL, 2001, p. 67).

Além dessas metas, o fato de esse Plano ter estabelecido a exigência em nível superior para todos os professores da educação básica, exerceu pressão, também, na expansão da formação desses docentes. A demanda de credenciamento por instituições educacionais, principalmente da rede privada, que já vinham oferecendo cursos de forma *experimental* ou estavam somente aguardando uma definição dos procedimentos mínimos de candidatura completa o quadro de pressão sobre o Ministério da Educação, nesse período.

Com base nessa realidade, tem-se questionado bastante como o MEC, por meio de sua prerrogativa de principal agente regulador atuou para atender às metas quantitativas do PNE e às crescentes demandas institucionais. A Tabela 2 apresenta um quadro do número de instituições educacionais credenciadas pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE/CES) do MEC para oferecer cursos a distância, no período compreendido entre 1998 – ano do primeiro credenciamento concedido pelo CNE/CES – e a aprovação da regulamentação dessa modalidade de ensino, em dezembro de 2005, pelo Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. (BRASIL, 2005).

Tabela 2
Distribuição de instituições educacionais credenciadas para EAD
segundo nível de ensino superior, no período 1998-2005

Anos	Total	Graduação	Pós-Graduação	Graduação/ Pós-Graduação
1998	02	02	–	–
1999	–	–	–	–
2000	05	03	02	–
2001	07	06	–	01
2002	11	03	07	01
2003	21	06	13	02
2004	36	13	17	06
2005	32	15	14	03
Total	114	48	53	13

Fonte | Relação de pareceres do MEC

Pode-se verificar, lendo a Tabela 2, que três caminhos foram seguidos pelas instituições que buscavam credenciamento institucional específico. A alternativa de solicitar credenciamento para um dos níveis de ensino superior preponderou nos primeiros anos desse período; somente em 2004 e 2005, um grupo de instituições solicita o credenciamento institucional com cursos em ambos os níveis (graduação e pós-graduação). O credenciamento exclusivamente para cursos de graduação é demandado durante todo o período, enquanto o credenciamento para pós-graduação toma impulso após 2003, pelas razões legais que serão apresentadas mais adiante neste item. Em ambos



os casos, considerando que muitas instituições entraram com processo de credenciamento mais de uma vez nesse período, duas questões merecem reflexão: com que instrumentos de regulação esses processos (mais de cem) foram avaliados? Como o MEC conseguiu atender a um volume tão grande de trabalho?

No que se refere ao credenciamento específico de instituições e autorização de cursos, é válido registrar que, apesar de as diretrizes terem sido estabelecidas, em dezembro de 1996, somente em fevereiro de 1998, foi baixado o Decreto nº 2.494³ propondo a regulamentação do artigo 80 da LDB.

O Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998) estabelece alguns parâmetros de interesse dos principais atores envolvidos. Como princípio básico, é exigido credenciamento específico para a oferta de cursos de graduação a distância. No artigo 11, fica estabelecido que o processo de credenciamento, até a sua aprovação final, fica a cargo do então Ministério de Educação e Desporto, e sua aprovação final depende de um ato do ministro. Cumprida essa exigência, os diplomas dos cursos autorizados terão validade nacional (artigo 5º), sendo avaliados a cada cinco anos.

O artigo 2º desse Decreto deixa em aberto, para regulamentações posteriores: (a) uma regulamentação específica para o mestrado e o doutorado (§ 1º), não se referindo, em nenhum momento, à pós-graduação *lato sensu*; (b) detalhes do procedimento ser seguido pelas instituições para fazer o pedido de credenciamento (art. 2º§2º); (c) definição de procedimentos, critérios e indicadores de qualidade que orientarão a avaliação após cinco anos de funcionamento (art.2º§ 5º) e que deveriam orientar o próprio processo de credenciamento. Os detalhes de procedimento foram cobertos pela Portaria nº 301/98 (BRASIL, 1998b), que se concentra em orientar como as instituições podem entrar com seu processo de credenciamento e estabelecer um roteiro de projeto que deverá acompanhar esse processo.

Uma análise dos pareceres do CNE/CES emitidos nesse período possibilita constatar uma série de dificuldades enfrentadas pelas suas comissões de verificação, que oferecem alguns indicadores de como o MEC procurou dar conta dessa tarefa. Em primeiro lugar, o volume de processos levou à diminuição das comissões verificadoras, passando de quatro membros, nos primeiros credenciamentos, para dois já no final de 2003. Em contraposição, aumentou o tempo de tramitação do processo de credenciamento que chegou a dois anos somente para nomear a comissão verificadora. Faltava, também,



um modelo que servisse de referência para a avaliação da qualidade dos projetos das instituições.

O projeto de regulação geral da EAD foi elaborado, em agosto de 2002, mas somente aprovado em dezembro de 2005; os referenciais de qualidade para EAD foram disponibilizados *online* pelo MEC em 2003, sem nenhum apoio legal para serem utilizados como base para avaliação dos projetos de credenciamento. Mesmo o sistema de avaliação Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), estabelecido pelo MEC em 2004, não chegou a oferecer subsídios para esse período crítico da inserção da EAD no sistema da educação superior.

A falta de instrumentos específicos de avaliação, aliada à falta de experiência nessa modalidade de ensino, prejudicou, por exemplo, a contenção do número de vagas solicitadas, geralmente em número bastante elevado. Havia muita pressão das instituições por meio de recursos à decisão dos Pareceres emitidos.

Como mencionado anteriormente, um dos caminhos de credenciamento institucional foi para a oferta exclusiva de cursos de pós-graduação *lato sensu*, uma alternativa polêmica. Até então, as instituições credenciadas tinham plena autonomia de oferecer esse tipo de curso, e o Decreto nº 2.494/98, ao exigir o credenciamento institucional específico para EAD, não mencionava explicitamente a pós-graduação *lato sensu*. Em 2001, na Resolução CNE/CES nº 01, de 03 de abril de 2001 (BRASIL, 2001a) que estabeleceu normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação, mais uma vez seus termos não explicitaram, claramente, a necessidade de credenciamento institucional específico para EAD. Em decorrência dessa lacuna normativa, a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) submeteu ao CNE, em 2002, uma consulta no sentido de que não se aplicaria o credenciamento específico para esse tipo de curso. A relatora do CNE reconheceu no seu Parecer de 2003 que

[...] não obstante as lacunas normativas [...] reiteramos que carece de base legal o entendimento apresentado na consulta da ABMES de que as instituições de ensino credenciadas para o ensino superior estariam dispensadas de credenciamento específico para a educação a distância [...] Um e outro, o credenciamento institucional e a autorização de programas e cursos, na forma da legislação, são requisitos prévios e indispensáveis para a oferta da educação a distância. (BRASIL, 2003, p. 1).



Esse documento representa um marco significativo no que se refere à presença da regulação governamental nos cursos de pós-graduação *lato sensu*. Em sua modalidade presencial, esses cursos proliferavam sem nenhum controle externo às instituições educacionais, no momento em que elas assumiam a forma de universidade ou de centro universitário.

Finalmente, cabe um registro em relação à abertura dos cursos regulares à EAD. Se a regulação do MEC avançou nos cursos de pós-graduação *lato sensu* a distância, o mesmo não aconteceu com as normas estabelecidas para a inserção da EAD nos cursos presenciais, pelas duas Portarias que propiciaram essa abertura.

Com a aprovação da Portaria nº 2.253/2001 do MEC (depois, substituída pela Portaria nº 4.059/2004), foi oficializada a possibilidade de oferta de 20% de disciplinas, na modalidade semipresencial, nos cursos regulares das instituições de ensino superior (IES). Na análise comparativa dessas duas Portarias, a primeira preocupação foi entender a concepção de EAD nelas presente e as normas regulatórias estabelecidas para esse novo caminho de inserção da EAD na educação superior.

Em relação à concepção do que o MEC entendia por educação a distância, verifica-se que a primeira Portaria se refere, em seu artigo 1º, a disciplinas “[...] que em todo ou em parte, utilizem método não presencial.” (BRASIL, 2001c). A portaria de 2004 substitui esse trecho da Portaria anterior indicando uma opção explícita pela modalidade semipresencial, prevendo encontros presenciais e atividades de tutoria por docentes qualificados.

Finalmente, quanto ao processo de reconhecimento dessa prática pelo MEC, a Portaria nº 2253/2001 prevê que somente as universidades e centros universitários podiam criar essas disciplinas mediante simples comunicação ao MEC (art. 3º); as demais IES eram obrigadas a pedir autorização para abertura desses cursos (art.4º). Esta distinção desaparece, em 2004, permanecendo, somente, a necessidade de comunicação para todas as IES. Essa medida permite que qualquer instituição comece a oferecer disciplinas semipresenciais que serão avaliadas somente *a posteriori*, quando ocorrerem os processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento, como está definido no artigo 4º da Portaria nº 4.059/2004.

A substituição de uma portaria pela outra implicou, por um lado, definições mais específicas e uma clara opção pela alternativa semipresencial,



avaliações presenciais e presença de tutores qualificados. Por outro lado, abriu as portas para que todo o tipo de IES, e não somente universidades e centros universitários que gozam legalmente de autoridade para isto, possam abrir cursos mediante uma simples comunicação ao MEC.

Esse período fervilhante de diferenciação institucional e de modalidades de ensino e a dificuldade do sistema (ou resistência de muitos) de analisar com profundidade as propostas apresentadas no período anterior à regulamentação da EAD levou a situações distorcidas que exigirão medidas de correção a partir de 2007, como será visto no próximo item.

4. Ênfase na regulação/avaliação no período 2005-2010

Dados estatísticos de 2005, utilizados para descrever o cenário final do primeiro período de implantação da EAD no sistema de educação superior, servem de ponto de partida para a análise desse segundo período. Foi importante destacar, naquele momento, a expansão explosiva do oferecimento de vagas, que chegou a 423.411 em 2005, atendendo à preocupação do governo de cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) vigente. Entretanto, merece também destaque, nesse ano, pelo seu impacto no período 2005-2010, a constatação de que, desse total de vagas, somente foram preenchidas 127.014, segundo dados do censo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Mec/Inep, 2005). Isso significa que somente, em 2005, cerca de 300 mil vagas para cursos de graduação a distância não foram preenchidas no sistema, a maioria na rede privada. Não é de estranhar que o governo, ao perceber a impossibilidade de alcançar as metas do PNE tenha adotado, ainda em 2005, a estratégia de financiar a rede privada por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni) e começado a planejar o maior envolvimento da rede pública em cursos a distância, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

O marco inicial desse período é o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que, decorridos nove anos de vigência da LDB/96, regulamentou seu artigo 80. Ele foi aprovado após três anos e meio de negociação da proposta divulgada em agosto de 2002. Quatro temas merecem atenção nesse Decreto: a manutenção do credenciamento específico para a modalidade de EAD; a ampliação do leque de cursos e de instituições credenciáveis;



a definição da territorialidade geográfica e institucional dos cursos; e, a manutenção dos momentos presenciais. Não se pode esquecer, entretanto que nem todos os atos legais anteriores foram tornados sem efeito, com a nova regulamentação como, por exemplo, a Portaria nº 4.059/2004 sobre a inserção da EAD nos cursos regulares.

Um dos pontos mais debatidos na discussão da proposta foi a exigência do credenciamento específico para a modalidade de EAD. No projeto de 2002, era defendido o abandono do duplo credenciamento mas essa reivindicação não foi aceita na versão final do Decreto nº 5.622, que prescreve ser da competência do Ministério da Educação “[...] promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior.” (art. 10).

Quanto à abertura de novos cursos e instituições credenciáveis, ela se concretiza em dois sentidos: (a) inclusão explícita, no artigo 25§ 2º, da possibilidade de oferta de cursos de mestrado e doutorado desde que aprovados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/BRASIL, 2005); (b) possibilidade de instituições de pesquisa científica e tecnológica, públicas ou privadas, solicitarem credenciamento institucional para oferta de cursos de especialização, mestrado, doutorado e educação tecnológica de pós-graduação (idem, art. 9, parágrafo único).

A definição da territorialidade geográfica e institucional dos cursos – outra questão polêmica, se encontra expressa nos artigos 20 e 26 que, de certa forma, se relacionam. No primeiro artigo é referendada a prerrogativa de autonomia para instituições universitárias credenciadas, desde que os cursos e programas não ultrapassem a abrangência definida no ato de credenciamento da instituição; essa limitação de abrangência geográfica foi muito criticada. No artigo 26 ficou estabelecido, em contrapartida, que essas instituições poderiam estabelecer vínculos em bases territoriais múltiplas, mediante a formação de consórcios, parcerias ou outros instrumentos similares, acenando, assim, com uma saída para as maiores exigências de momentos presenciais.

Finalmente, a exigência de momentos presenciais no processo avaliativo da educação a distância foi mantida e reforçada na regulamentação de 2005 (art. 1º § 1º), para decepção de muitos que acreditam ter a moderna EAD meios altamente confiáveis para avaliação dos alunos. Na realidade, essa exigência não se restringe à avaliação final e defesa de monografia ou



trabalho de final de curso, mas também a estágios e atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.

Apesar da regulamentação se centrar no detalhamento de diretrizes balizadoras para a educação a distância, no Brasil, algumas definições geraram impacto nas instituições já credenciadas. A nítida opção dessa regulamentação por um modelo de educação a distância semipresencial, por exemplo, passou a exigir um aumento do número de polos de apoio presencial, com sérias dúvidas sobre sua qualidade. O reconhecimento (ainda que tardio) da importância dos polos levou o Governo Federal a adotar para o Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) um processo de credenciamento prévio de polos municipais de apoio presencial, que se iniciou antes mesmo da instituição do Programa em 2006. No edital de convocação para esse fim (BRASIL, 2006a), constavam, em dois anexos, o modelo de proposta e o projeto de curso que pretendiam *abrigar*. Preparado o modelo de avaliação prévia dos polos da UAB, o MEC voltou sua atenção para a rede privada, que se desenvolvera, até então, praticamente descontrolada, regida com base em um conjunto burocrático de normas. Esse problema somente será enfrentado no início de 2007.

110

Apesar de o MEC dispor, desde 2004, das diretrizes de um sistema de avaliação – o Sinaes –, somente, a partir de 2006, pelo Decreto nº 5.773³, as *regras do jogo* para entrada de processos de credenciamento de instituições e autorização, recredenciamento e reconhecimento de cursos, supervisão e avaliação ficaram mais claramente definidas.

No início do Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006, de 79 artigos (BRASIL, 2006), são ratificadas ou redefinidas as competências dos diferentes atores institucionais integrantes desse processo: Ministério da Educação e respectivas secretarias, Conselho Nacional de Educação (CNE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). No que concerne à Secretaria de Educação a Distância do MEC, ela é posicionada na condição: de colaboradora nos processos de autorização e credenciamento; proponente de diretrizes para a elaboração, pelo Inep, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos; e executora da supervisão dos cursos dessa modalidade de ensino. É importante destacar os procedimentos decorrentes de uma avaliação negativa na supervisão de uma instituição. É prevista, no artigo 48, a hipótese da determinação de saneamento de deficiências,



e nos artigos seguintes os procedimentos a serem adotados caso não sejam cumpridas as exigências, chegando à decisão de desativação de cursos e habilitações mediante a suspensão de novos estudantes (art. 54).

○ que se observou, na análise dos documentos emitidos a partir da regulamentação da EAD em 2005, foi a proliferação de decretos que modificam artigos de decretos anteriores ou portarias substituídas por outras portarias, gerando um quebra-cabeça para aqueles que lidam com a administração acadêmica institucional. Nesse texto, foi necessária a escolha de documentos que balizaram a trajetória da construção dos marcos regulatórios da EAD em seus aspectos mais polêmicos, como as portarias que se seguem.

Logo no início de 2007, a Portaria nº 01 (BRASIL, 2007) definiu o calendário das avaliações previstas no Decreto nº 5.733, nela incluindo a educação a distância. No mesmo dia, é baixada uma segunda portaria de grande interesse para a EAD na medida em que, nela, são detalhados os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior especificamente para essa modalidade de ensino. Causou estranheza, na leitura da Portaria nº 02, de 10 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007a), o seu foco de atenção estar centrado na avaliação dos pólos de apoio presencial do sistema de educação superior, principalmente na esfera privada.

Fica explícita a exigência, em seu artigo 3º, de que os polos fora da sede deverão ser previamente credenciados, além de prever a visita a todos eles no momento da avaliação. Essa preocupação de verificação *in loco* das condições dos polos residiu na constatação, a partir de dados levantados pelo próprio MEC, de que muitos desses polos fora de sede não tinham as mínimas condições de funcionamento exigidas. Em um levantamento elaborado pelo próprio Ministério, no final de 2007, constatou-se a existência de 6.178 polos sendo que somente uma instituição mantinha 1.711 polos de apoio presencial. (IPAE, 2007).

Esse avanço em nível de exigência cobra, muitas vezes, um preço alto em termos de disponibilidade de recursos humanos para colocar tal norma reguladora em prática. No caso da proposta de avaliação de todos os polos de cada instituição, a aprovação da Portaria nº 10/2009 (BRASIL, 2009a) modificou a Portaria nº 02/2007, substituindo essa prática (saneadora mas inviável) pela avaliação de polos *por amostragem*.

Novas portarias ministeriais se seguiram, nesse mesmo ano, redefinindo ou criando novas regras do MEC para regulação, supervisão e



avaliação do ensino superior em geral ou, mais especificamente, da educação a distância. Finalmente, são definidos instrumentos de avaliação do Inep para credenciamento de instituições e seus polos de apoio presencial assim como para autorização de curso superior na modalidade a distância. Ademais são divulgados pelo Inep, em agosto de 2007, aqueles tão esperados referenciais de qualidade para a educação a distância. (MEC, 2007).

Outra linha estratégica de atuação do governo que merece destaque pelo impacto de suas consequências na definição dos marcos regulatórios subsequentes foi trazer a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para a cena principal do processo de regulação e avaliação dessa modalidade, em 2007. O recurso a essa agência financiadora, um ator institucional de peso na área da avaliação, teve por objetivo trazer mais credibilidade às iniciativas de formação em nível superior de professores da educação básica, uma das prioridades das políticas públicas centralizadas no Programa Universidade Aberta do Brasil

As novas funções atribuídas à Capes, definidas pela Lei nº 11.502, de 12 de julho de 2007 (BRASIL, 2007b), vêm reforçar seu papel enquanto agência reguladora. De acordo com o artigo 2º dessa lei, ela deverá continuar a subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a pós-graduação mas passará, também, a induzir e fomentar a formação inicial e continuada de profissionais de magistério. Dois anos depois, pela Portaria nº 318, de 2 de abril de 2009 (BRASIL, 2009), o MEC transfere para a Capes a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Outros documentos legais têm sido expedidos pelo MEC mas se percebe a crescente presença da Capes na definição de marcos regulatórios para o sistema de educação superior, incluindo a educação a distância. Do total de 50 documentos do levantamento dos marcos regulatórios da EAD, em que se baseia este trabalho, 35 foram emitidos após 2005 e, destes, sete se referem a portarias normativas da Capes.

Finalmente, é importante registrar que o último ano desse período (e da pesquisa em que está inserida) assistiu ao debate sobre o Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020. No projeto encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010 (BRASIL, 2010), verifica-se que a posição assumida pelo MEC, em relação à EAD é menos explicitada do que no PNE anterior. Muitas vezes, as metas e estratégias não distinguem a modalidade de ensino (presencial e a distância), principalmente no que se refere à



formação de professores para a educação básica. Concernente à expansão da educação superior, o MEC se apoia no Sistema Universidade Aberta do Brasil como estratégia para cobrir metas de oferta tanto de cursos de graduação (meta 12) como de pós-graduação *stricto sensu* (meta 14).

Considerações finais

A inserção da educação a distância no ensino superior brasileiro tem-se apresentado complexa e de difícil operacionalização. As exigências de maior qualificação profissional para a atuação no mercado de trabalho, a preocupação em incluir, nesse nível de ensino, um maior contingente populacional, fizeram com que a educação a distância passasse a ser utilizada como estratégia eficaz para a expansão do ensino superior. Recomendada pelos organismos internacionais como uma das alternativas adequadas para satisfazer as amplas e diversificadas necessidades do sistema educacional, a modalidade da educação a distância tem sido utilizada, indiscriminadamente, pelos sistemas públicos e privados de ensino superior, sem a devida atenção às mínimas condições de a EAD oferecer um ensino de qualidade.

Ao longo da década de 1990, várias iniciativas foram feitas pelo governo brasileiro para consolidar um Sistema Nacional de Educação a Distância. A aprovação da LDB nº 9.394 em 1996, abriu inúmeras possibilidades para a expansão da modalidade da EAD, pois flexibilizou os procedimentos a serem adotados na criação e implementação de cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu*. Isso facilitou a forte inserção da iniciativa privada no processo de expansão do ensino superior, notadamente em instituições não universitárias, provocando uma expansão desordenada dessa modalidade de educação, em padrões de qualidade frágeis e fora de controle e da avaliação pelos órgãos oficiais competentes.

A partir de 2005, verificam-se duas novas linhas de atuação dos órgãos governamentais. Por um lado, eles passam a exercer forte controle na expansão desordenada do ensino superior a distância mediante a aprovação de uma série de decretos e portarias que evidenciam que há, na atualidade, um redimensionamento do papel do Estado, de indutor de políticas de expansão, para um papel regulador. Por outro lado, o próprio governo cria seu sistema de educação a distância, por meio do Programa Universidade Aberta do Brasil,



do qual tem total controle desde sua criação. A passagem da operacionalização da UAB para a Capes, em 2009, também evidencia a prioridade das políticas públicas no que se refere à formação inicial e continuada de professores da educação básica utilizando a educação a distância.

O Estado assume, assim, o papel de estabelecer políticas de acompanhamento e avaliação do processo de expansão do sistema educacional, sujeitas a *standers* de acreditação de qualidade, vinculadas não só ao controle interno mas também ao mundo exterior e aos *rankings* internacionais. As novas funções de supervisão, fiscalização e controle adotadas pelo Estado têm desencadeado uma nova e significativa regulação. Isso tem criado uma tensão entre autonomia e governo, entre autonomia e sistema que, em diferentes dimensões, tem repercutido na expansão e na qualidade do ensino superior.

As posições extremadas no debate em torno do projeto do Plano Nacional de Educação (2011-2020) mais uma vez demonstraram falta de profundidade na análise das reais potencialidades da EAD no ensino superior e das inúmeras dificuldades, também, reais, que sua inserção suscita.

114 Notas

- 1 Ensino terciário é a denominação utilizada pelo Banco Mundial (1994) para definir a diversificação crescente dos sistemas de ensino superior modernos. É uma definição genérica para se referir a todas as instituições pós-secundárias acadêmicas que formam pessoal em nível médio e superior em programas que outorgam títulos, diplomas e certificados.
- 2 Firmado em 8 de dezembro, entre o MEC e o Ministério das Comunicações com a participação da Embratel, do Ministério da Cultura, do Ministério das Ciências e da Tecnologia, do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e da União Nacional de Dirigentes Municipais (Undime).
- 3 Dois meses depois, ele foi alterado pelo Decreto nº 2.561, sem nenhuma mudança no que era estabelecido para a educação a distância.

Referências

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, D.C: Banco Mundial, 1994.

_____. **La educación superior en los países en desarrollo**: peligros y promesas. Santiago do Chile: Corporacion de Promocion Universitaria, 2000.



BRASIL. Ministério da Educação. **Proposta de diretrizes políticas para a educação a distância**. Brasília, 1993.

_____. **Presidência da República/Casa Civil. Decreto nº 1.237, de 6 de setembro de 1994**. Cria, no âmbito da Administração Federal, sob a coordenação do Ministério da Educação e do Desporto, o Sistema Nacional de Educação à Distância SINEAD, e dá outras providências. Brasília, 1994.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. **Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998**. Regulamenta o artigo 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e dá outras providências (1998). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 301, de 07 de abril de 1998**. Normatiza procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância (1998a). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/port301.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____. **Plano Nacional de Educação**. Anexo da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Brasília: Inep, 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2010.

_____. **Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001**. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação (2001a). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/CES0101.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____. **Portaria nº 2.253, de 18 de outubro de 2001**. Institui que os Institutos de Ensino Superior (IES) do Brasil poderão a partir de agora oferecer até 20% de suas disciplinas na forma de cursos não presenciais (2001b). Disponível em: <<http://www.unesp.br/proex/portaria2253.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

_____. **Parecer CNE/CES nº 063/2003, de 10 de março de 2003**. Consulta sobre a exigência de credenciamento institucional para a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* de especialização, aperfeiçoamento e outros, a distância (2003). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2003/pces063_03.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2012.

_____. **Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2011.



_____. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.** Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (2005). Disponível em: <http://portal.mec.br/seed/arquivo/pdf/dec_5622.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2008.

_____. **Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino (2006). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. SEED/MEC. **Editais de seleção UAB Nº 01 de outubro de 2006** (2006a). Disponível em: <<http://www.nead.ufsj.edu.br/site/images/stories/Editais/menus/edital2006.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____. **Portaria normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2007.** Divulga o calendário de avaliações do ciclo avaliativo do Sistema nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES para o triênio 2007/2009 (2007). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria1.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2009.

116 _____ **Portaria normativa nº 02, de 10 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância (2007a). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2009.

_____. **Lei nº 11.502, de 12 de julho de 2007.** Modifica as competências e a estrutura organizacional da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes (2007b). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____. Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC). **Referenciais de qualidade para a educação superior a distância.** Brasília, DF, ago. 2007 (2007c). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/referenciaisead.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2012.

_____. **Portaria nº 318, de 02 de abril de 2009.** Transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB (2009). Disponível em: <http://www.semesp.org.br/portal/pdfs/juridico2009/Portarias/02.04.09/n318_02.04.09.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2011.

_____. **Portaria nº 10, de 02 de julho de 2009.** Fixa critérios para dispensa de avaliação *in loco* e dá outras providências (2009a). Disponível em: <<http://www.semesp.org.br/>>



portal/pdfs/juridico2009_OLD/Portarias/02.07.09/Portaria%2010-2009.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2012.

_____. **Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências.** Encaminhado ao Congresso nacional em dezembro de 2010. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2012.

CABRITO, Belmiro. Políticas de regulação e mudanças recentes no ensino superior em Portugal. In: CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma Vieira do; CHAVES, Vera Jacob (Org.). **Política de expansão da educação superior no Brasil:** democratização às avessas. São Paulo: Xamã, 2011.

BRASIL/IPAE. **Bimestral publicação do Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação.** Rio de Janeiro, v. 15, n. 181, nov./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.ipae.com.br/sie/rbead.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2012.

LIMA, Kátia. Ensino a Distância, organismos internacionais e mercantilização da educação superior. **Revista PUC Viva**, São Paulo, v. 35, ago. 2009. Disponível em: <<http://www.apropucsp.org.br>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

RAMA, Claudio. **La tercera reforma da la educación superior na América Latina.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 2006.

UNESCO. **Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior.** Paris: Unesco, 1995.

_____. **A Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI:** visão e ação. Unesco. Paris, 1998. Disponível em: <<http://www.interlegis.leg.br>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

_____. **Declaração da Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009:** as novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social. Unesco, Paris, 2009. Disponível em: <<http://aplicweb.feevale.br>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

_____. Mec/Inep **Censo da educação superior: sinopse da educação superior 2005.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 24 jan. 2012.



Profa. Dra. Stella Cecilia Duarte Segenreich
Universidade Católica de Petrópolis | Rio de Janeiro
Grupo de Pesquisa | Educação Superior a Distância: possibilidades
e questões
Mestrado em Educação da UCP (líder)
Grupo de Pesquisa | Política e Gestão da Educação | UNIVERSITAS |
RIES | PUC/RS

Profa. Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Natal
Centro de Educação Norte
Grupo de Pesquisa | Política e Gestão da Educação | UNIVERSITAS |
UFRN

Recebido 09 abr. 2012

Aceito 22 maio 2012